

Særskilt melding til Stortinget fra EOS-utvalget

*PSTs registrering av personer tilknyttet to
muslimske miljøer*

INNHold

I	INNLEDNING.....	4
II	PROSJEKTETS EMNE, FORMÅL OG GJENNOMFØRING.....	5
1	Valg av prosjektemne	5
2	Prosjektets formål.....	5
3	Gjennomføringen av prosjektet.....	5
3.1	Undersøkelsesmetode.....	5
3.2	Avgrensninger og ressursbruk	6
III	KORT OPPSUMMERING AV FUNNENE I PROSJEKTET	6
IV	RETTLIG GRUNNLAG FOR PSTS OPPGAVER OG OVERVÅKING.....	7
1	PSTs forebyggende oppgaver innen kontraterror og kontraekstremisme	7
2	Grunnlag for overvåking av enkeltpersoner	8
V	OVERSIKT OVER PSTS OVERVÅKING AV PERSONER I MILJØENE.....	9
1	Innledning	9
2	Oversikt over PSTs overvåking rettet mot miljø 1.....	9
3	Oversikt over PSTs overvåking rettet mot miljø 2.....	10
VI	UTVALGETS VURDERING AV PSTS REGISTRERINGSPRAKSIS	10
1	Om vurderingen	10
2	Nærmere om vurderingene i tilknytning til PST-instruksen §§ 13 og 14	11
2.1	Vilkårene for registrering – formålsbestemthet, nødvendighet og relevans	11
2.2	Utgangspunktet for PSTs overvåking av personer i miljø 1	12
2.2.1	PSTs overvåking	12
2.2.2	Utvalgets vurdering.....	12
2.3	Utgangspunktet for PSTs overvåking av personer i miljø 2	13
2.3.1	PSTs overvåking	13
2.3.2	Utvalgets vurdering.....	13
2.4	PSTs vedvarende overvåking av sentrale personer i miljøene.....	13
2.4.1	Om den vedvarende overvåkingen	13
2.4.2	Utvalgets vurdering	13
2.5	Overvåkingen av personer som ikke er sentrale i miljøene	14
2.6	Særlig om varigheten av PSTs overvåking	17
3	Overvåking i strid med PST-instruksen § 15.....	18
3.1	Forbudet mot overvåking kun på bakgrunn av personers nasjonalitet eller politiske og religiøse overbevisning mv.	18
3.2	Vurdering av PSTs behandling av opplysninger om religiøs overbevisning mv.	20
4	Særlig om PSTs bruk av kilder som innhentingsmetode	20
4.1	Kilder som innhentingsmetode.....	20
4.2	Vurdering av PSTs bruk av kilder i arbeidet mot de to miljøene	21
4.3	Endring av PSTs praksis for behandling av kildeinformasjon	21
5	Mangler ved opprettelser av objekter og manglende revurdering etter femårsregelen	22
6	Forebyggende sak eller behandling av opplysninger i Smart?	23
6.1	Behandling av personopplysninger i forebyggende sak og i arbeidsregisteret	23
6.2	PSTs samtaler med personer tjenesten har forebyggende sak mot	24
6.3	PSTs tildeling av ulike roller til en og samme person	24
VII	AVSLUTTENDE MERKNADER.....	24
	Begrepsforklaringer.....	26

I henhold til kontrolloven 3. februar 1995 nr. 7 § 8 nr. 2 skal utvalgets meldinger til Stortinget være ugradert. Hvorvidt informasjonen er sikkerhetsgradert skal etter sikkerhetsloven avgjøres av den som har utstedt informasjonen. Før meldingen avgis Stortinget, sender utvalget de respektive delene av meldingsteksten til tjenestene for at de skal avklare om meldingen følger dette kravet.

I INNLEDNING

I 2009 fikk utvalget en ny stilling i sekretariatet for å kunne gjennomføre større prosjektbaserte undersøkelser i EOS-tjenestene. Utvalget har gjennomført undersøkelser av metodebruken i tidligere Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST) (2008–2009), av SDU-saken¹ (2010–2011) og av Politiets overvåkingstjenestes (POT) metodebruk i Treholt-saken (2010–2011). De to sistnevnte undersøkelsene resulterte i særskilte meldinger til Stortinget.²

Utvalget meldte i årsmeldingen for 2010 at det hadde kritisert PST for å ha behandlet opplysninger om enkeltpersoners politiske og religiøse overbevisning i strid med PST-instruksen³ § 15.⁴ Som følge av dette besluttet utvalget i 2011 å igangsette et prosjektarbeid knyttet til temaet. Formålet med prosjektet har vært å undersøke PSTs personregistreringer knyttet til to muslimske miljøer, der særlig forholdet til PST-instruksen § 15 kunne være problematisk.

Etter å ha blitt informert om utvalgets prosjektarbeid, opplyste PST under en inspeksjon i DSE i juni 2012 at tjenesten selv hadde sett et behov for å undersøke sine registreringer knyttet til de to miljøene. PST informerte utvalget om at den interne gjennomgangen viste at tjenesten har registrert personer og behandlet informasjon som ikke er relevant for PSTs oppgaveløsning. Tjenesten opplyste at det er behandlet opplysninger i strid med PST-instruksen § 15. PST tok funnene alvorlig, og ville vurdere tre oppfølgingstiltak: sterkere fagledelse, mulig sentral godkjenning ved førstegangsregistrering i arbeidsregisteret og kursing av ansatte. Tjenesten ville videre iverksette tiltak for å revurdere registreringene på de to aktuelle miljøene, for å unngå flere registreringer i strid med regelverket. PST mente det var viktig å gjøre dette parallelt med utvalgets prosjekt, og ønsket ikke å vente på at utvalget avsluttet prosjektet. Utvalget ser positivt på at tjenesten har iverksatt tiltak for å rydde opp i egen registreringspraksis. I brev til Justis- og beredskapsdepartementet 19. november 2012, som utvalget fikk kopi av, orienterte tjenesten om gjennomgangen som var gjort. PST opplyste at ca. 110 personregistreringer var blitt gjennomgått, med tanke på sletting, retting eller videreføring av opplysninger. PST skrev:

“[G]jennomgangen har synliggjort at det ved begge tjenestesteder er behandlet opplysninger om personer uten tilstrekkelig individuell vurdering av relevans og kvalitet. Som en konsekvens av dette er det også over tid behandlet opplysninger som ikke er relevant for PST. I ettertid må det også kunne trekkes den konklusjon at dette i enkelte tilfeller har resultert i at det kan være behandlet opplysninger i strid med PST-instruksen § 15 ved at opplysningene gjelder enkeltpersoners religiøse overbevisning, ytringsfrihet og organisasjonsfrihet.”

PST opplyste videre at registreringspraksisen vil bringes i tråd med regelverket.

I henhold til kontrollinstruksen⁵ § 7 tredje ledd har sjef PST fått anledning til å uttale seg om resultatet av utvalgets prosjektundersøkelse og funnene som presenteres i denne rapporten.

Prosjektets emne, formål og gjennomføring omtales i kapittel II. I kapittel III gis en oppsummering av funnene i prosjektet. Kapittel IV omhandler rettslig grunnlag for PSTs oppgaver og overvåking. I kapittel V gis det en kort oversikt over PSTs overvåking av personer i de to miljøene og det gis en nærmere vurdering av PSTs registreringspraksis i kapittel VI. Kapittel VII inneholder utvalgets avsluttende merknader. Begrepsforklaringer følger som et eget vedlegg til denne rapporten, se vedlegg 1.

¹ Om overvåking av norske borgere i Norge foretatt av gruppen Surveillance Detection Unit (SDU) ved den amerikanske ambassaden i Oslo.

² Se Dokument 7:1 S (2010–2011) og Dokument 7:2 S (2010–2011).

³ Instruks 19. august 2005 nr. 920 for Politiets sikkerhetstjeneste (heretter PST-instruksen).

⁴ Dokument 7 S (2010–2011) side 11–12.

⁵ Instruks 30. mai 1995 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollinstruksen).

II PROSJEKTETS EMNE, FORMÅL OG GJENNOMFØRING

1 Valg av prosjektemne

Formålet med utvalgets kontroll er etter kontrollloven⁶ § 2 “å klarlegge om og forebygge at det øves urett mot noen, herunder påse at det ikke nyttes mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter forholdene, og at tjenestene respekterer menneskerettighetene”, samt at de “ikke utilbørlig skader samfunnslivet”. Utvalget skal også kontrollere at virksomheten holdes innenfor tjenestenes legale rammeverk. Under inspeksjoner i PST kontrollerer utvalget særlig om det rettslige grunnlaget for behandling av opplysninger om enkeltpersoner er til stede.

PST-instruksen § 15 forbyr registrering av personer kun på bakgrunn av blant annet en persons politiske eller religiøse overbevisning, og setter dermed begrensninger for hvilke personer tjenesten har rettslig grunnlag for å overvåke i forebyggende øyemed. Der tjenesten følger med på medlemmer av politiske eller religiøse miljøer som det i utgangspunktet kan være relevant for PST å overvåke, vil overvåking av deler av miljøet kunne reise spørsmål om forholdet til instruksens § 15.

Utvalget har ved flere anledninger stilt spørsmål til PST om grunnlaget for å registrere personer som har en perifer tilknytning til miljøer som tjenesten overvåker i forebyggende øyemed. I enkelte tilfeller har tjenesten erkjent at behandlingen av opplysninger om enkeltpersoner har vært i strid med PST-instruksen § 15.

Utvalgets kontroll med tjenestens arbeidsregister Smart er stikkprøvebasert. Utvalget har ikke tidligere gjennomført systematiske undersøkelser av PSTs registreringer av hele eller deler av enkeltmiljøer som tjenesten følger med på. Gjennom dette prosjektet har utvalget ønsket å undersøke PSTs registreringspraksis i to utvalgte muslimske miljøer som utvalget under inspeksjoner har sett det har vært mange arbeidsregistreringer knyttet til. Prosjektet har muliggjort grundig og systematisk undersøkelse og sammenligning av et omfattende antall registreringer knyttet til de to miljøene. Utvalget har gjennom undersøkelsen fått mer inngående kjennskap til PSTs registreringspraksis innenfor området “politisk motivert vold – ekstrem islamisme”.

Av hensyn til tjenestens kilder og forebyggende arbeid på området er utvalget forhindret fra å omtale konkret hvilke miljøer og personer rapporten omhandler.

2 Prosjektets formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om tjenestens registrering av opplysninger om personer tilknyttet de to miljøene er innenfor regelverket.

Blant problemstillingene utvalget har ønsket å undersøke, er hvilken tilknytning en person må ha til et miljø av begrunnet interesse for PST for at det skal være lovlig for PST å registrere vedkommende i sitt arbeidsregister.

Utvalget har avgrenset undersøkelsen på enkelte punkter, for å gjøre materialet overkommelig. Arbeidet har vært ressurskrevende, men det har vist seg nyttig å gjennomføre en systematisk undersøkelse der problemstillingene knyttet til PSTs registreringspraksis settes inn i en større sammenheng. Utvalget vil forsøke å dra nytte av de erfaringer som her er gjort i arbeidet med å tilrettelegge for en forbedret kontroll med PSTs behandling av personopplysninger.

3 Gjennomføringen av prosjektet

3.1 Undersøkellesmetode

Det ble først gjort innledende søk etter ulike muslimske miljøer i tjenestens arbeidsregister Smart. Utvalgets søk var på dette stadiet ikke innrettet mot enkeltpersoner.

⁶ Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven).

De innledende søkene ga treff på flere aktuelle miljøer. Søkene ga ingen umiddelbar informasjon om hvor mange personer PST hadde registrert med tilknytning til de ulike miljøene. Enkelte miljøer var registrert med flere hundre tilknyttede arbeidsregistreringer⁷. Utvalget plukket ut to miljøer for nærmere undersøkelse, fordi det også tidligere hadde sett at det var et stort antall arbeidsregistreringer knyttet til disse miljøene. Utvalget ba PST om å oversende fullstendige utskrifter av alle arbeidsregistreringene som var registrert på disse for nærmere gjennomgang. Samtlige arbeidsregistreringer ble deretter gjennomgått og analysert.

For å få en nødvendig oversikt over registreringsomfanget, og for å kunne vurdere grunnlaget for PSTs overvåking av enkeltpersoner med tilknytning til miljøene, er det gjennomført søk på flere hundre enkeltpersoner i arbeidsregisteret.

Utvalget har også sett på en rekke forebyggende saker som PST har opprettet mot personer i de to miljøene. Hovedtyngden er likevel lagt på PSTs registreringer utenfor forebyggende saker og etterforskningssaker.

På grunn av det omfattende skriftlige materialet (utskrifter fra arbeidsregisteret) har ikke utvalget funnet grunn til å ha samtaler med ansatte i tjenesten eller å stille skriftlige spørsmål til tjenesten underveis i prosjektarbeidet. Slike undersøkelsesformer kunne vært egnet til å kaste lys over sider ved registreringspraksisen i PST som eventuelt ikke fremgår av det skriftlige materialet. Utvalget er imidlertid opptatt av at det skal være notoritet og skriftlighet knyttet til tjenestens overvåkingsevne, og har derfor funnet det riktig å vurdere PSTs overvåking av de to miljøene ut fra det skriftlige materialet utvalget har innhentet og undersøkt ved søk i tjenestens arkiver og registre.

3.2 Avgrensninger og ressursbruk

Utvalgets kontrolloppgave "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", jf. kontrollinstruksen § 4. Utvalget har derfor ikke undersøkt behandlingen av opplysninger om personer med tilknytning til de to miljøene som ikke er bosatt i Norge eller som hovedsakelig har tilknytning til utenlandske miljøer eller internasjonale forhold.

Prosjektgruppen i utvalgets sekretariat har bestått av to jurister og sekretariatsleder. Sekretariatet har underveis utarbeidet faglige statusoppdateringer til utvalget, der utvalget har kommet med innspill og tilbakemeldinger om fremdrift, styring, innhold, rapporteringsform mv. Viktige og prinsipielle problemstillinger har blitt løftet opp til diskusjon underveis.

III KORT OPPSUMMERING AV FUNNENE I PROSJEKTET

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å dele personkretsen som PST har registrert i arbeidsregisteret inn i sentrale og ikke-sentrale personer i miljøet. Med sentrale personer menes ikke kun personer med formelle posisjoner, verv, stillinger eller andre forhold knyttet til miljøene, men først og fremst personer som PST anser som toneangivende i forbindelse med det bekymringsverdige forholdet tjenesten undersøker.

1. Utvalget mener at PST i utgangspunktet har hatt grunnlag for overvåkingen av sentrale personer knyttet til de to miljøene. Det vil si at det var nødvendig i forebyggende øyemed innenfor kontraterrorfeltet å danne seg et bilde av visse personer i miljøene.

⁷ En arbeidsregistrering er en "etterretningshendelse" i arbeidsregisteret, og kan omhandle opplysninger om én eller flere personer, grupper, miljøer osv. Arbeidsregistreringene på de utvalgte miljøene som objekter, gir ikke nødvendigvis uttømmende opplysninger om hva PST har behandlet av opplysninger om *personene* som er omhandlet i arbeidsregistreringene på miljøene. Enhver som omhandles i en arbeidsregistrering skal være opprettet som et selvstendig objekt i arbeidsregisteret. Hver person kan ha én eller flere arbeidsregistreringer knyttet til seg, som ikke alle behøver ha etterretningsmessig tilknytning til de aktuelle miljøene som har vært undersøkt her. For å undersøke hvilke opplysninger PST har behandlet om de enkelte personene som er knyttet til miljøene, måtte utvalget også søke opp enkeltpersonene i Smart for å undersøke hva PST har registrert om dem. Det var derfor ikke tilstrekkelig å søke bare på miljøene.

2. PST har likevel over tid behandlet mange enkeltopplysninger om personer i miljøene, som etter utvalgets oppfatning ikke synes å tilfredsstille kravene til nødvendighet og relevans i PST-instruksens §§ 13 og 14. Dette omfatter både irrelevante opplysninger om sentrale personer og opplysninger om mer perifere personer som det ikke synes nødvendig for PSTs oppgaveløsning å behandle opplysninger om.
3. Tjenesten har videre behandlet opplysninger om en rekke personer i strid med PST-instruksens § 15, ved å registrere opplysninger om dem *kun* på bakgrunn av hva som er kjent om deres religiøse overbevisning.
4. Flere personer er omtalt i arbeidsregisteret Smart på en måte som innebærer at de ikke har blitt eller blir revurdert og slettet etter den såkalte femårsregelen, blant annet fordi de ikke er opprettet som egne personobjekter. Flere av personene i denne kategorien har PST manglet grunnlag for å behandle opplysninger om, jf. PST-instruksens § 13.
5. Mulig ukritisk innhenting og bruk av kildeinformasjon kan ha vært en medvirkende årsak til den omfattende registreringspraksisen utvalget har sett i undersøkelsen.

IV RETTSLIG GRUNNLAG FOR PSTs OPPGAVER OG OVERVÅKING

1 PSTs forebyggende oppgaver innen kontraterror og kontraekstremisme

PSTs oppgaver følger av politiloven⁸ kapittel IIIa. Én av oppgavene er i henhold til politiloven § 17b første ledd nr. 5 å forebygge og etterforske politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av terrorbestemmelsene i straffeloven⁹ kapittel 14.

Innenfor alle PSTs oppgaver er tjenestens *forebyggende* arbeid det viktigste virkemiddelet for å motvirke trusler mot nasjonal sikkerhet og selvstendighet. Det som særlig skiller PSTs virksomhet fra det øvrige politiets virksomhet, er tjenestens forebyggende arbeid mot miljøer og personer som *ikke* er mistenkt for et konkret straffbart forhold. PST kan i forebyggende øyemed overvåke personer gjennom opprettelse av forebyggende saker, der tjenesten finner "grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge".¹⁰ PST kan videre registrere opplysninger om personer som arbeidsregistreringer i Smart når det "for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven".¹¹

For å kunne løse sine forebyggende oppgaver innenfor kontraekstremisme og kontraterror forsøker PST blant annet å følge med på miljøer i Norge som har potensial til å undergrave nasjonal sikkerhet og norske vitale samfunnsinteresser gjennom bruk av vold. PST bruker ordet "ekstrem" om holdninger til bruk av vold, det vil si om en person eller et miljø aksepterer bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. PST har i denne sammenhengen uttalt i sin trusselvurdering for 2013: "Ekstremisme henspiller ... kun på valg av virkemidler og ikke hva som er målet".

PST skal utføre sine forebyggende oppgaver "ved blant annet å innhente, bearbeide, analysere og utveksle informasjon i samsvar med fastsatte prioriteringer", jf. PST-instruksens § 5. PSTs innhenting av informasjon kan skje gjennom ulovfestede metoder som bruk av åpne kilder, spaning, samt bruk av kilder og kontakter. Sjef PST har gitt retningslinjer for bruk av slike ulovfestede metoder i forebyggende øyemed. Tjenesten kan også som ledd i sin forebyggende virksomhet gis tillatelse av domstolen til å bruke inngripende metoder / tvangsmidler som nevnt politiloven § 17d, jf. straffeprosessloven¹² kapittel 16.

⁸ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

⁹ Lov 22. mai 1902 nr. 10 om alminnelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

¹⁰ Jf. PST-instruksens § 13 annet ledd nr. 1 bokstav a.

¹¹ Jf. PST-instruksens § 13 annet ledd nr. 1 bokstav b.

¹² Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

virksomhet gis tillatelse av domstolen til å bruke inngripende metoder / tvangsmidler som nevnt politiloven § 17d, jf. straffeprosessloven¹³ kapittel 16.

Overvåking i forebyggende øyemed rettet mot enkeltindivider som *ikke er mistenkte* for konkrete straffbare handlinger utfordrer hensynet til personvernet.

PSTs forebyggende oppgaver omfatter blant annet forbrytelser mot rikets sikkerhet, som kan ha alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. I politiregisterutvalgets utredning 28. august 2003 pekes det på at dette trekker i retning av at retten for PST til å behandle opplysninger i forebyggende øyemed, *ikke* bør være like strengt begrunnet som ved annen kriminalitet.¹⁴ Regelverket oppstiller likevel bestemte krav til PSTs behandling av personopplysninger i tjenestens arkiver og registre.

2 Grunnlag for overvåking av enkeltpersoner

Tjenesten kan med hjemmel i politiloven og PST-instruksen registrere enkeltpersoner og organisasjoner som kan knyttes til ekstreme grupper eller organisasjoner, som tjenesten har grunn til å frykte at støtter eller kan utføre nærmere bestemte straffbare handlinger i Norge eller i utlandet. PST-instruksen og retningslinjer for behandling av opplysninger i PST, godkjent av Justisdepartementet 12. desember 2007, gir utfyllende bestemmelser om tjenestens behandling av opplysninger om personer.¹⁵

Når PST behandler opplysninger om enkeltpersoner betyr det at personene er under en form for overvåking, selv om tjenesten ikke har tatt i bruk inngripende metoder / tvangsmidler, som for eksempel kommunikasjonskontroll eller romavlytting.

Før ikrafttreddelsen av PST-instruksen gjaldt *Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste*¹⁶ (heretter overvåkingsinstruksen) fra 1994. I 1999 kom rundskriv om *registrering og arkivering i Politiets overvåkingstjeneste*¹⁷ (heretter registreringsrundskrivet) som anga nærmere kriterier for registrering. Da PST begynte å følge med på miljøene var det henholdsvis registreringsrundskrivet og overvåkingsinstruksen som regulerte registreringsadgangen.

Overvåkingsinstruksens § 4 fastsatte at overvåkingstjenesten kan innhente opplysninger om personer, grupper og organisasjoner som kan mistenkes for å forberede eller foreta handlinger som falt inn under daværende POTs arbeidsoppgaver. Medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet ga ikke grunnlag for innhenting og registrering av opplysninger.

Registreringsrundskrivet forutsatte at all informasjon som ble innhentet måtte være tjenstlig relevant. Av rundskrivet fremgikk følgende om grunnlaget for å innhente opplysninger:

“Når det er rimelig grunn til å undersøke om noen forbereder eller har begått et straffbart forhold eller driver annen virksomhet som overvåkingstjenesten har til oppgave å forebygge eller etterforske, kan tjenesten innhente opplysninger om personer, grupper, organisasjoner og annen virksomhet som har saklig sammenheng med undersøkelsens formål. Opplysningene kan registreres i den utstrekning de kan være av betydning for å gjennomføre tjenestens oppgaver...”

Når det gjaldt sikring av kvalitet fremgikk det av registreringsrundskrivet blant annet at “all informasjon må vurderes og kategoriseres før den eventuelt registreres”, at “irrelevant informasjon skal ... makuleres [straks] etter at den er journalført” og at “det skal etableres

¹³ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

¹⁴ Se NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger punkt 11.4.6.2 side 158.

¹⁵ Kravene er inntatt i lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) kapittel 2, jf. kapittel 11 om særskilte regler for PST. Loven er ennå ikke trådt i kraft.

¹⁶ Forskrift 19. august 1994 nr. 1302 om *Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste*.

¹⁷ Rundskriv G-80 28. oktober 1999 om *Registrering og arkivering i Politiets overvåkingstjeneste*.

rutiner for periodisk gjennomgang av alle registrerte opplysninger med henblikk på å avgjøre om opplysningene fortsatt har relevans for tjenestens arbeid". Videre fastsatte registreringsrundskrivet blant annet at "[f]ør registrering foretas skal all informasjon undergis kontroll og vurdering for å sikre at data er mest mulig korrekte, komplette og relevante".¹⁸

Registreringsrundskrivet inneholdt også bestemmelser om sletting av arbeidsregistreringer, tilsvarende dagens regler om revurdering av alle registreringer som ikke har blitt tilført nye opplysninger på fem år.¹⁹

Også PST-instruksen fra 2005 fastsetter i § 13 krav til formålsbestemthet og nødvendighet for at opplysninger om en person skal kunne behandles av tjenesten. Nødvendighetskriteriet står i nær sammenheng med formålskriteriet, idet behandlingen må være nødvendig ut fra formålet med behandlingen, det vil si nødvendig for å forebygge for eksempel terrorhandlinger.

PST kan behandle opplysninger ved opprettelse av forebyggende sak når det er *grunn til å undersøke* om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge, samt når det for øvrig (utenfor forebyggende sak) *anses nødvendig i forebyggende øyemed* å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av PSTs arbeidsoppgaver.²⁰

PST-instruksen § 14 fastsetter krav til opplysningenes kvalitet, herunder at de er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen, og at opplysningene må være korrekte og oppdaterte. Bestemmelsen fastsetter også at opplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen.²¹

PST-instruksen § 15 fastsetter følgende begrensing:

"Opplysninger om en person kan ikke behandles kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens etnisitet eller nasjonale bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold."

Utgangspunktet er at det ikke er *nødvendig* for PST å registrere opplysninger om en person bare fordi han eller hun tilhører en bestemt religion, stemmer på et lovlig politisk parti eller kommer fra en bestemt nasjon mv.

V OVERSIKT OVER PSTs OVERVÅKING AV PERSONER I MILJØENE

1 Innledning

I det følgende gis en kort oppsummering av overvåkingen som er rettet mot de to miljøene. Dette er ingen uttømmende beskrivelse av overvåkingen, men er egnet til å gi et innblikk i overvåkingsvirksomhetens omfang og varighet.

Utvalgets legalitetsvurdering av PSTs registreringspraksis omhandles i kapittel VI.

2 Oversikt over PSTs overvåking rettet mot miljø 1

PST har, etter det utvalget kan se, hatt interesse for miljøet siden 1990-tallet. I en tiårsperiode er registreringspraksisen begrenset, og det er ingen negative opplysninger om miljøet i arbeidsregisteret før på 2000-tallet. I de neste fem årene har PST nærmest kontinuerlig forebyggende saker pågående mot personer med en eller annen form for tilknytning til miljøet. Kun én sak er rettet mot en gruppe i miljøet, mens de resterende sakene retter seg mot én eller flere enkeltpersoner som er tilknyttet dette. Enkelte av de sentrale personene er også knyttet til saker opprettet i andre politidistrikter.

¹⁸ Registreringsrundskrivet kapittel 3 – Sikring av kvalitet og notoritet.

¹⁹ Registreringsrundskrivet kapittel 5 – Om de enkelte registre: Sentralt, regionalt, lokalt.

²⁰ Jf. politiloven § 17b eller § 17d.

²¹ Jf. retningslinjene § 3-6.

Totalt er ca. 110 personer tilknyttet registreringene på miljøet som objekter i arbeidsregisteret, med varierende mengde arbeidsregistreringer knyttet til seg. Flesteparten av arbeidsregistreringene stammer fra en kortere periode sent på 2000-tallet. Det er ikke kjent hva dette skyldes, men det kan synes som om det var mye interne stridigheter i miljøet på dette tidspunktet. Blant annet vies én person stor oppmerksomhet fra PST. Han er tilknyttet 124 hendelser i Smart som objekt. En stor del av disse er opprettet etter at en forebyggende sak rettet mot vedkommende var avsluttet.

I en periode på seks år benyttet PST seg av minst 19 forskjellige kilder. Totalt er det registrert i underkant av hundre hendelser med bakgrunn utelukkende i kildesamtaler, som igjen er delt opp i flere separate etterretningshendelser.

3 Oversikt over PSTs overvåking rettet mot miljø 2

PST har, etter det utvalget kan se, siden begynnelsen av 2000-tallet opprettet 14 forebyggende saker mot personer som kan knyttes til miljøet. Én forebyggende sak ble nokså raskt opprettet mot initiativtakeren bak miljøet, to år før miljøet formelt ble etablert. Fra dette tidspunktet er vedkommende tilknyttet forebyggende saker ved PST-enheten i det aktuelle politidistriktet sammenhengende i omtrent åtte år. Forebyggende sak ble også opprettet mot miljøet som sådant, samtidig med at dette formelt ble stiftet.

Hovedobjektene i de fleste andre forebyggende sakene rettet mot personer med tilknytning til miljøet er *enkeltpersoner* med formelle verv i miljøet. Noen få av de forebyggende sakene gikk over i etterforskingssaker i PST. Enkelte av de sentrale personene ble også knyttet til andre saker som er opprettet av PST i andre politidistrikter. Forebyggende sak ble også opprettet mot en person i utlandet, på bakgrunn av vedkommendes relasjon til miljøet.

Senere ble flere forebyggende saker mot sentrale personer avsluttet, innlemmet og videreført samlet i et større sakskompleks i én forebyggende sak. Denne saken var rettet mot en gruppe på fem sentrale personer i miljøet.

Utenfor de mange forebyggende sakene mot personer i miljøet, utarbeidet PST i en periode på omtrent åtte år ca. 370 arbeidsregistreringer knyttet til miljøet som objekt i arbeidsregisteret. I perioden benyttet PST seg av minst 12 forskjellige kilder. Totalt er det registrert i overkant av hundre hendelser med bakgrunn utelukkende i kildesamtaler, som igjen er delt opp i flere separate arbeidsregistreringer.

I arbeidsregisteret behandler PST opplysninger om omtrent 140 tilknyttede enkeltpersoner i etterretningshendelsene der miljøet er tilknyttet som objekt. Arbeidsregistreringene på personene utenfor forebyggende saker varierer fra én hendelse på en tilsynelatende perifer person, til flere hundre etterretningshendelser på initiativtakeren. I en periode på ca. ti år registrerte PST i underkant av 300 arbeidsregistreringer på denne personen i Smart, utenfor de forebyggende sakene vedkommende var innlemmet i. Det er også et eksempel på at PST har registrert 100 ulike arbeidsregistreringer på en person i arbeidsregisteret som PST ikke har hatt forebyggende sak mot.

VI UTVALGETS VURDERING AV PSTs REGISTRERINGSPRAKSIS

1 Om vurderingen

Utvalget har i sin undersøkelse gjort en rettslig vurdering av PSTs registreringspraksis opp mot regelverket for behandling av opplysninger i PST. I vurderingene knyttet til avgrensingen av personkretsen PST kan følge med på og hvilke opplysninger som kan registreres, må PST ha et vidt spillerom for skjønn. Utvalget har ikke gått inn i det etterretningsfaglige skjønnet som PST innenfor en rimelig ramme utøver. Utvalget kan imidlertid vurdere hvorvidt opplysninger som

nedtegnes om blant annet religiøs virksomhet klart er uten interesse i overvåkingsmessig øyemed.²²

2 Nærmere om vurderingene i tilknytning til PST-instruksens §§ 13 og 14

2.1 Vilklårene for registrering – formålsbestemthet, nødvendighet og relevans

Hvilke opplysninger PST kan behandle om en person som ledd i tjenestens forebyggende arbeid, avhenger av en konkret vurdering av nødvendighet og relevans for formålet med behandlingen på registreringstidspunktet. Formålene som kan gjøre det nødvendig for PST å registrere en person i arbeidsregisteret er opplistet i PST-instruksens § 13, og i retningslinjene § 2-1. Opplysningene som kan nedtegnes om personen som arbeidsregistreringer må videre oppfylle særlige krav til kvalitet, herunder at opplysningene er relevante for formålet med behandlingen, jf. PST-instruksens § 14. Det følger i dag av retningslinjene § 2-1 tredje ledd at "formålet med behandlingen av opplysninger skal angis *konkret* i forbindelsen med opprettelsen av forebyggende sak eller ved den enkelte arbeidsregistrering". Dette skal sikre at tjenesten har foretatt en konkret vurdering av vilklårene for å registrere opplysninger i arbeidsregisteret.

I en innledende kartleggingsfase må tjenesten anses å ha et vidt skjønnsmessig spillerom i vurderingen av hvilke personer det er nødvendig å følge med på i forebyggende øyemed, og hvilke opplysninger som da er relevante å registrere om disse. Utvalget har forståelse for at det kan være vanskelig å skille lovlig og ulovlig virksomhet. I en tidlig fase kan det derfor være nødvendig å registrere opplysninger forholdsvis bredt for å danne seg et bilde av den samlede virksomheten. Dette betyr at det for PST i en kartleggingsfase vil kunne være relevant å behandle flere kategorier opplysninger om sentrale personer i et miljø, samt at det kan være nødvendig å behandle opplysninger om en større personkrets. Dagens praksis gir PST adgang til å behandle opplysninger om personer i fire måneder, hvor vilklårene for behandling av opplysninger om disse suspenderes. I løpet av de fire månedene må tjenesten avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Denne regelen er videreført i ny politiregisterlov § 65.

Nødvendighetskravet i PST-instruksens § 13 inneholder en rettslig standard som vil variere over tid og med den konkrete situasjonen. Formålet med behandlingen av opplysningene, inngrepets karakter og behandlingens omfang er sentrale momenter i nødvendighetsvurderingen. Det kan vanskelig stilles for strenge krav til PSTs skjønnsutøvelse knyttet til nødvendighetsvurderingen i de innledende faser av en undersøkelse. Nødvendighetskravet innebærer at opplysningene er begrunnet i formålet med behandlingen, ved at opplysningene svarer på et informasjonsbehov som tjenesten har med hensyn til oppgaveløsningen.

Relevanskravet i PST-instruksens § 14 har blant annet betydning for hvilke opplysninger som kan behandles om personer som det i utgangspunktet er nødvendig for tjenesten å følge med på. Hva det er relevant å behandle opplysninger om beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, ut fra formålet med behandlingen.

Den selvstendige betydningen av relevanskravet i PST-instruksens § 14 er å forhindre at det registreres flere opplysninger enn det er behov for. Dersom PSTs formål med overvåkingen av en person kan oppnås ved å behandle færre eller mindre sensitive opplysninger om personen, vil relevanskravet føre til at tjenesten må avstå fra å behandle øvrige opplysninger. Behandling av opplysninger som anses å være for omfattende ut fra formålet, er irrelevante og skal dermed ikke behandles. Kravet til opplysningenes *relevans* er blant annet omhandlet i forarbeidene til den nye politiregisterloven, NOU 2003: 21 punkt 13.5 på side 183 flg. Her omtales kravene til behandling av opplysninger som allerede gjelder for PST gjennom PST-instruksens.

²² Jf. Ot.prp. nr. 83 (1993–1994) Om lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste kapittel III punkt 1 på side 11.

I NOU 2003: 21 punkt 13.5.3.4 på side 185 pekes det på at det, utenfor den enkelte straffesak, må "[g]enerelt [...] anses svært sensitivt å registrere opplysninger om atferd, både fordi det er en form for overvåking og fordi en kriminell atferd også vil involvere helt uskyldige tredjepersoner". Atferden deles så inn i opplysninger om generell atferd, som omfatter livsstil, ofte frekventerte steder, karaktertrekk, profil mv., samt konkret atferd, som omtales som politiets egne eller andres faktiske observasjoner og registreringer av en persons bevegelser. Videre uttales det:

"Det kan ikke anses relevant å registrere normal dagligdags aktivitet, bare fordi det er holdepunkter for at en person vil begå en kriminell handling. Personenes atferd må være av en slik karakter at det antas at opplysningene vil ha betydning for kriminalitetsbekjempelse. Med andre ord er det normalt ikke grunnlag for å totalovervåke kriminelle personer, i alle fall ikke over lengre tid, og i den form at all informasjon registreres. Også de må ha lov til å gå til frisøren uten at de blir registrert."

Det ovennevnte må åpenbart også gjelde for personer som *ikke* har begått kriminelle handlinger og som heller ikke er mistenkte i en pågående etterforskingssak, som er tilfelle for de aller fleste av de personene PST overvåker.

2.2 Utgangspunktet for PSTs overvåking av personer i miljø 1

2.2.1 PSTs overvåking

PSTs utgangspunkt for overvåkingen av personer tilknyttet miljøet var at tjenesten hadde fattet interesse for miljøet, i hvert fall siden begynnelsen av 1990. Det fremgår ikke hva som er bakgrunnen for PSTs interesse for miljøet på dette tidspunktet. Registrerte hendelser i en periode på syv år inneholder hovedsakelig kartlegging av faktaopplysninger om miljøet, blant annet antall medlemmer, hvem som hadde sentrale verv, om det mottok støtte fra utlandet osv. Enkelte av opplysningene stammet fra samtaler med kontakter som syntes å ha sentrale verv i miljøet. Antall registrerte hendelser i denne perioden var beskjedent, og det fremkommer ingen *negative* opplysninger om miljøet eller personer tilknyttet dette, tvert imot.

Senere endrer registreringspraksisen seg. Tjenesten går fra de rene fakta-registreringene om miljøet til mer tradisjonelle registreringer, der man synes å være interessert i *om det finnes ekstreme elementer* der, herunder hvorvidt personer som er tilknyttet miljøet har ekstreme holdninger og om det gir økonomisk støtte til terrororganisasjoner. Fra dette tidspunktet utvides også antallet registrerte personer vesentlig.

Den første hendelsen i Smart som uttrykkelig inneholder negative opplysninger kom ti år etter første registrering på miljøet. Det kan ikke utelukkes at PST har vært interessert i eller har hatt mistanker om ekstreme elementer i miljøet på et tidligere tidspunkt, men dette fremkommer i så fall ikke i hendelser som nå er tilknyttet dette.

2.2.2 Utvalgets vurdering

Når det gjelder overvåkingen av miljøet, kan utvalget på bakgrunn av det ovennevnte vanskelig si noe om utgangspunktet for registreringen i starten av 1990-tallet. Det skriftlige materialet forteller ikke noe om hva som på registreringstidspunktet foranlediget PSTs interesse for miljøet. Det er dermed vanskelig å vite på hvilken måte den innledende behandlingen av opplysninger om miljøet var nødvendig for å gjennomføre tjenestens oppgaver i henhold til overvåkingsinstruksen og etter hvert PST-instruksen. Antallet registrerte hendelser de første årene var beskjedent, og det fremkommer ingen negative opplysninger om miljøet eller personer tilknyttet dette.

Etter noen år rettes PSTs interesse seg konkret mot å undersøke om det finnes ekstreme elementer i miljøet, herunder om personer som er tilknyttet miljøet har ekstreme holdninger og om det gir økonomisk støtte til terrororganisasjoner. Slik sett fremkommer *etter hvert* begrunnelsen for hvorfor tjenesten anså det som nødvendig i forebyggende øyemed å rette sin

overvåkingsvirksomhet mot miljøet og sentrale personer der. Utvalget legger til grunn at PST hadde tilstrekkelig grunnlag for å iverksette undersøkelser rundt miljøets potensielle knytninger til ekstrem islamisme.

2.3 Utgangspunktet for PSTs overvåking av personer i miljø 2

2.3.1 PSTs overvåking

PSTs interesse for personer tilknyttet miljøet ble innledet med at tjenesten mottok opplysninger fra en samarbeidende tjeneste. Opplysningene gjorde at PST også fant rimelig grunn til å undersøke om en person i miljøet forberedte en straffbar handling som PST har til oppgave å forebygge, på norsk jord eller i utlandet. PST opprettet derfor nokså raskt en forebyggende sak på vedkommende for å undersøke dette forholdet nærmere.

Ved førstegangsregistreringen av miljøet i Smart behandlet PST kun faktaopplysninger om styremedlemmene. Det fremgår ikke av førstegangsregistreringen i arbeidsregisteret hva som på registreringstidspunktet var grunnlaget for behandling av opplysninger om miljøet.

Kort tid etter at miljøet ble registrert som objekt i Smart opprettet PST forebyggende sak mot miljøet som sådant. PST viste til at hovedinitiativtakeren ble beskrevet som "farlig" ut fra hans "ekstreme religiøse overbevisning". PST mente derfor at "det er gode grunner til å tro at også flere av de øvrige medlemmene i [miljøet] deler [vedkommendes] ekstreme trosretning, og at denne fortolkningen [...] vil bli forsøkt spredt fra [miljøet]". PSTs begrunnelse for saksoprettelsen var å forebygge utbredelsen av ekstrem islamisme og "undersøke hvorvidt [miljøet] har forbindelse til internasjonalt definerte terrororganisasjoner, eventuelt om det gis noen form for støtte til slike".

På bakgrunn av informasjon fra tjenestens kilder registrerte PST innledningsvis informasjon om interne konflikter i miljøet og eksterne konflikter, opplysninger om dets økonomiske situasjon, finansieringen og hvem som ga støtte til driften, samt avskrift fra dets vedtekter, informasjon om ideologisk ståsted, møtevirksomhet, reisevirksomhet og kontakten med utenlandske miljøer osv.

2.3.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har ikke funnet grunn til å betvile at opplysningene som PST mottok fra samarbeidende tjeneste var av en slik karakter at det var nødvendig for tjenesten å undersøke forholdet nærmere gjennom å registrere opplysninger, samt å opprette den innledende forebyggende saken mot hovedpersonen. Det må samtidig ha vært nødvendig for tjenesten å danne seg en oversikt over sentrale personer i miljøet rundt vedkommende.

2.4 PSTs vedvarende overvåking av sentrale personer i miljøene

2.4.1 Om den vedvarende overvåkingen

PSTs overvåking av miljøene som sådanne og av sentrale personer tilknyttet de to miljøene, pågikk i begge tilfeller i over ti år.

Mot enkelte sentrale personer i miljøene opprettet PST over tid en rekke forebyggende saker og noen etterforskingssaker. PSTs overvåking i form av arbeidsregistreringer omfatter både perioden før, parallelt med og etter opprettelsene av de mange forebyggende sakene. PST har registrert en stor mengde opplysninger om personene i arbeidsregisteret.

Spørsmålet er om registreringene oppfyller kravene til nødvendighet og relevans sett ut fra formålet med behandlingen.

2.4.2 Utvalgets vurdering

Utvalget finner det naturlig at PST i en tidlig fase registrerte opplysninger om hvem som hadde formelle posisjoner og verv i miljøene, herunder opplysninger om deres møtevirksomhet, vedtekter, medlemstall, kontakter i utlandet, finansiell situasjon, ideologisk ståsted og opplysninger om angivelige ekstremistiske holdninger mv. Slike opplysninger var relevante for

PST i kartleggingsfasen for å danne seg et bilde av miljøene. Tjenesten benyttet seg i stor grad av forskjellige personer som kilder til informasjon i de to miljøene. Til sammen ble det i hvert miljø gjort bruk av et titalls ulike kilder med varierende grad av troverdighet. PST hadde også samtaler med personer i miljøene, herunder personer som var under overvåking av PST i pågående saker hos tjenesten.

Etter hvert som tiden gikk og overvåkingen vedvarte over flere år med behandling av en mengde personopplysninger om de sentrale personene i arbeidsregisteret, mener utvalget at det kan stilles spørsmål om intensiteten og omfanget av PSTs registreringspraksis oppfyller kravene til relevans etter PST-instruksen § 14.

I tillegg til relevante opplysninger registrerte PST en rekke opplysninger om de sentrale personenes livsførsel, fremtoning mv., uten at det fremgår noe mer konkret om hvorfor opplysningene er relevante og hvordan opplysningene kan knyttes til formålet med undersøkelsene.

Selv om flere av de sentrale personene ble innlemmet i stadig nye saker hos PST, ble de mange forebyggende sakene etter tur avsluttet, uten at tjenesten fikk "bekreftet eller avkreftet" forberedelse av straffbare forhold eller noe voldspotensial hos miljøene. Registreringen av hendelser i arbeidsregisteret fortsatte også i vesentlig grad på personer som var "sjekket ut" av de forebyggende sakene.

Til tross for manglende bekreftelse på at personer i miljøene bedrev ulovlig virksomhet i form av støtte til terrororganisasjoner mv., kan ikke utvalget se noen merkbare endringer i PSTs registreringspraksis over tid på de sentrale personene som det i utgangspunktet var nødvendig for PST å følge med på. Utvalget hadde forventet å se en utvikling der tjenesten etter hvert spisset sine undersøkelser ved å skille ut relevante opplysninger om sentrale personer. I stedet registrerte PST, slik utvalget ser det, også en rekke opplysninger som ikke fremstår som relevante ut fra formålet med overvåkingen.

Etter utvalgets vurdering har PST behandlet mange flere opplysninger om de sentrale personene enn det har vært rettslig grunnlag for. Relevanskravet i registreringsrundskrivet og i PST-instruksen § 14 tilsier at tjenesten burde avstått fra å behandle en rekke opplysninger om de sentrale personene gjennom den tiårsperioden disse var under overvåking.

Utvalget utelukker ikke at det store antall registreringer utenfor forebyggende sak i seg selv kan ha hatt en selvforsterkende registreringseffekt som kan ha bidratt til PSTs oppmerksomhet mot miljøene som sådanne og sentrale personer knyttet til disse. PSTs "kategorisering" av de enkelte etterretningshendelser som underkategorier til saksfeltet "kontraterror", noe som gjøres i forbindelse med opprettelsen av en hendelse i Smart, kan også ha bidratt til å legitimere registreringspraksisen. Eksempelvis kategoriseres utdeling av brosjyrer som "Kontraterror – ytringer – annen offentlig ytring", forkynnelse av religiøst budskap som "Kontraterror – reisevirksomhet – konspirativt møte", hendelser om personers klesplagg og taler som "Kontraterror – opposisjonell virksomhet – propaganda – påvirkning – pågå". Det fremgår ikke nødvendigvis av opplysningene registrert under disse kategoriene at de vurderes som relevante for å avdekke voldelig ekstrem islamisme. Kategoriseringen kan ha farget saksbehandlingens syn på viktigheten av å fortsette å registrere opplysninger på miljøene.

2.5 Overvåkingen av personer som ikke er sentrale i miljøene

Retningslinjene for behandling av opplysninger i PST sier noe om hvilke personer PST kan behandle opplysninger om. I tillegg til sentrale personer, kan PST behandle opplysninger om personer som har "særlig tilknytning" til disse.²³ Dette "tilknytningskriteriet" gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet, og reiser viktige spørsmål om overvåking av

²³ Se PSTs retningslinjer § 3-2 første ledd bokstav a og b.

personer som er mer eller mindre tilknyttet et miljø eller en person som det er relevant for PST å overvåke.

I en henvendelse til PST 5. oktober 2009, i en annen sak, ba utvalget tjenesten om å belyse hva slags grad av tilknytning til voldelige grupper eller organisasjoner som kreves for at PST kan behandle opplysninger om dem. Utvalget stilte også spørsmål om en organisasjons voldspotensial vil kunne veie opp for en eventuell svakere tilknytning til miljøet, i betydningen at også mer perifere personer kan registreres av PST. I brev 13. august 2010 svarte tjenesten blant annet:

"Hvorvidt miljøets trusselpotensial kan veie opp for en svakere tilknytning til miljøet er vanskelig å si noe om på generelt grunnlag. Målsetningen til PST vil i utgangspunktet være å søke å plukke ut de voldelige elementene i et miljø. For det tilfellet at miljøet som et hele har et stort voldspotensiale vil det i konkrete tilfeller kunne være relevant for PST å vurdere behandling av opplysninger også om personer i ytterkant av miljøet..."

Utvalget er enig med PST i at en organisasjons voldspotensial vil kunne ha betydning for hvor stor krets i et miljø som kan overvåkes. Spørsmålet er imidlertid når tilknytningen til en organisasjon eller en sentral person er for fjern, avledet eller perifer til at nødvendighetskriteriet i PST-instruksen § 13 er oppfylt.

Miljøer, grupper og organisasjoner kan bestå av en ulikartet krets av personer. Den enkeltes tilknytning kan være mer eller mindre konkret og definert, både utad og innad. Få personer blir medlem av terrororganisasjoner ved en tilfældighet. Dersom en definert terroristorganisasjon oppretter en "filial" i Norge, tilsier dette at opplysninger om en vid krets av personer med tilknytning til filialen eller sentrale personer i miljøet kan overvåkes av PST. I slike tilfeller vil det kunne være nødvendig for PST å behandle opplysninger om religiøse ledere, medarbeidere, kasserere, vaktmestere, sjåførere eller renholdspersonell, dersom dette er nødvendig og relevant for PSTs oppgaveløsning.

For miljøer der voldspotensialet er uavklart eller usikkert, må kretsen av personer det kan behandles opplysninger om bli snevrere. Enhver tilknytning til et slikt miljø eller sentrale personer i miljøet kan ikke i seg selv begrunne overvåking. Det er da naturlig at kretsen av personer som PST retter sin overvåkingsvirksomhet mot justeres etter hvert som tiden går og PSTs undersøkelser skrider frem. Dette stiller krav til løpende vurderinger av nødvendighet og relevans, opp mot formålet med behandlingen.

Lundkommisjonen uttaler følgende om overvåking av kretsen rundt et voldelig miljø som mistenkes for ulovlig aktivitet:²⁴

"Overvåkingstjenesten må følge med i slike organisasjoners virksomhet med sikte på å klarlegge formålet, hvilken realitet dette eventuelt har og hvor konkret det er. Dette innebærer at tjenesten også må følge virksomheten til miljøets ledere og toneangivende medlemmer. Også medlemsmassen kan være av interesse fordi den forteller noe om miljøets styrke. I avgrensingen av personkretsen må overvåkingstjenesten ha et vidt spillerom for skjønn. Viser det seg at målsettingen er reell og konkret – mistanken om at ulovlig aktiviteter planlegges er blitt bekreftet – vil en mer fullstendig kartlegging, og eventuelt også overvåking, av medlemsmassen og andre som engasjerer seg aktivt kunne være nødvendig. Hvis mistanken ikke bekreftes, vil det eventuelt bare være tale om en mulig fremtidig fare. Dette kan tilsi at overvåkingstjenesten i noen grad og i en viss tid følger med på utviklingen, har en viss oversikt over miljøets ledelse mv, men kan ikke begynne bruk av overvåkingstiltak eller kartlegging av medlemsmassen."

Kretsen av personer som tjenesten i forebyggende øyemed kan overvåke, herunder behandle opplysninger om i arbeidsregisteret, avhenger altså av om PST kan bekrefte om miljøet eller

²⁴ Se Dokument nr. 15 (1995–1996) (Lundrapporten) punkt 9.3.2.3 på side 299–300.

personer i det har et voldspotensial. Kan ikke dette bekreftes vil grunnlaget for overvåkingen etter hvert bli svakere, og kan bortfalle helt.

Til tross for at PST over tid ikke har avdekket et voldspotensial i de to miljøene har tjenesten fortsatt å registrere opplysninger om perifere personer. Dette gjelder både personer som har vært tilknyttet miljøene formelt, og personer som på en eller annen måte har vært i kontakt med miljøene eller personene.

I avslutningsmerknadene til sakskomplekset mot gruppen i miljø 2 beskrev PST sine bekymringer knyttet til undersøkelsene som var gjort opp mot gruppen og hovedpersonene i saken. Om grunnlaget for avslutning av saken skrev PST blant annet:

“Selv om miljøet gir god grunn til bekymring har det ikke fremkommet opplysninger i saken som bekrefter eller avkrefter at [...]gruppen forbereder en straffbar handling som rammes av strl § 147a og b, jf. § 104a.

Det ser ut som [miljøet] og [gruppen] er reelt opptatt av [religion], men det utelukkes ikke at personer i [miljøet] og [gruppen] kan ha andre motiv. PST har ingen holdepunkter for at de er [ekstremister] som er villige til å bruke vold. Imidlertid kan en ikke utelukke at de kan støtte voldelig ekstremisme, spesielt utenfor Norge, noe som PST ikke har greid å bekrefte eller avkrefte...”

Etter at forebyggende saker mot miljø 2 ble avsluttet, uten at PST avdekket et voldspotensial, registrerte tjenesten likevel flere nye objekter med en eller annen form for tilknytning til miljøet. Flere av disse registreringene er begrunnet med at “ledende personer [i miljøet] kan knyttes til et miljø som forfekter vold som et politisk virkemiddel”, “som PST frykter kan være arnested for radikalisme og voldelig politisk islam (ekstrem islamisme)”.

Fire dager etter avslutningen av sakskomplekset registrerte PST to unge gutter i arbeidsregisteret. Guttene var på registreringstidspunktet ukjente for PST, men ble registrert fordi de er med på å dele ut informasjonsmaterieil for miljøet. Begrunnelsene for registrering av guttene skulle tilsi at PST faktisk hadde avdekket et voldspotensial i miljøet gjennom sin overvåking:

“Kontakt til et sentralt miljø i [miljøet] som PST har hatt forebyggende sak mot over flere år. Miljøet forfekter et syn som sympatiserer med og støtter aktiviteten til terrororganisasjoner og sentrale personer med samme syn og/eller terrortilknytning. Hans unge alder er også bekymringsfull med tanke på påvirkning/radikalisering.”

- - -

“Er aktiv i [miljøet] innen rekruttering og er muligens sentral i [en gruppe i miljøet] som PST har hatt forebyggende sak mot over flere år. Miljøet forfekter et syn som sympatiserer med og støtter aktiviteten til terrororganisasjoner og sentrale personer med samme syn og/eller terrortilknytning.”

Helt fram til utvalget startet sin undersøkelse i 2011 fortsatte PST å behandle nye opplysninger i arbeidsregisteret om religiøse møter, hvem som var religiøse ledere, hvem som ble valgt inn i ledende stillinger i miljøene, om pengeinnsamlinger og finansiering, tilknytninger til og besøk fra utlandet, religiøs retning, religiøse møter og undervisning, annen utadrettet virksomhet for forkynnelse av religiøs overbevisning mv. Selv om mye av informasjonen som er nedtegnet var relevant for PSTs oppgaveløsning, mener utvalget at PSTs årelange overvåking av miljøene samtidig kan ha ført til at det også er behandlet opplysninger om en rekke *for* perifere personer, som det trolig ikke har vært nødvendig for tjenesten å følge med på.

Utvalgets undersøkelse viser at PST har behandlet opplysninger om et titalls personer hvis tilknytning til miljøene eller sentrale personer i miljøene fremstår som for fjern, avledet eller perifer til at kravene for registrering synes å være oppfylt.

PST forsøkte på et tidspunkt også å skaffe seg medlemslisten til ett av miljøene. Utvalget er ikke uenig i at PST til en viss grad måtte følge med på utviklingen i miljøene over tid og miljøets sentrale medlemmer, selv om voldspotensialet ikke var avklart. Etter utvalgets syn var det aldri rettslig grunnlag for å kartlegge den totale medlemsmassen i miljøet.

2.6 Særlig om varigheten av PSTs overvåking

Kravene til nødvendighet og relevans legger klare føringer for hvor lenge PST kan behandle etterretningsopplysninger i forbyggende øyemed, uten at potencialet for vold er bekreftet.

Utvalget har forståelse for at det er vanskelig å bekrefte at en person har voldelige holdninger eller å avkrefte noens voldspotensial. Vurderingen av hvor lenge overvåkingen kan foregå i tid må foretas på bakgrunn av en konkret politifaglig vurdering fra PSTs side ut fra kravene til behandling av opplysninger i PST-instruksen og retningslinjer for behandlingen.

Lundkommisjonen uttalte følgende om dette spørsmålet i sin rapport:²⁵

”Et sentralt spørsmål er hvor lenge mistanke om forberedelse til eller bruk av ulovlige virkemidler skal kunne begrunne innsats fra overvåkingstjenestens side. Overvåkingstjenesten må ta stilling til dette ved en avveining av hva slags virksomhet det er mistanke om, hvor farlig den er, hvem mistanken er rettet mot – miljøet eller enkeltpersoner, hvilken reell mulighet som foreligger for å få mistanken bekreftet, hvor lenge innsatsen har pågått og hva slags innsats det er tale om – kartlegging fra åpne kilder eller overvåking, i så fall hva slags overvåking.”

Kommisjonen viser i sin drøftelse av forholdsmessighetsprinsippet²⁶ til at det bør kreves at overvåking eller kartlegging av et miljø, som “utelukkende er basert på mistanke om at en politisk organisasjon er eller kan bli engasjert i ulovlige aktiviteter, har grunnlag i regelmessige vurderinger av om grunnlaget for overvåkingen er tilstede”. Utvalget tiltrer denne vurderingen, som også må gjelde for overvåking av religiøse miljøer. PST bør følge med jevne mellomrom vurdere om tjenesten er på rett spor, det vil si om det fortsatt er rettslig grunnlag for overvåkingen.

PST hadde forebyggende sak mot en person i miljø 2 gående sammenhengende i omtrent åtte år, uten at tjenesten fikk bekreftet forberedelse av det straffbare forholdet som dannet grunnlaget for undersøkelsen. Som PST selv understreker i avslutningen av sakskomplekset mot sentrale personer av miljøet, er dette “saken som har pågått lengst og etter vår vurdering – kanskje i overkant lenge”. Utvalget er enig med PST i dette.

For øvrig har ikke utvalget funnet grunnlag for å fastslå generelt at PSTs overvåking av miljøene som sådan har pågått for lenge, selv om registreringsomfanget er stort og overvåkingen har pågått over en lang tidsperiode. Utvalget kan imidlertid ikke se at PST har foretatt noen konkret vurdering av hvilken reell mulighet som forelå for å få mistankene bekreftet gjennom den fortsatte overvåkingen, sett i forhold til hvor lenge undersøkelsen pågikk og dens inngripende karakter.

Den såkalte femårsregelen innførte krav om at arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger etter fem år skal gjennomgås og slettes dersom de ikke lenger er nødvendig for formålet.²⁷ Behandling av irrelevante opplysninger kan dermed medføre at personregistreringer, som skulle vært revurdert etter femårsregelen, ikke blir revurdert som forutsatt, fordi femårsfristen avbrytes. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunnlag for å fastslå konkret at PSTs registreringer også av irrelevante opplysninger har medført at sentrale personer har unngått å bli revurdert etter femårsregelen.

²⁵ Se Lundrapporten kapittel 9.3.2.3 på side 300.

²⁶ Se Lundrapporten kapittel 9.4.3 på side 303.

²⁷ Jf. retningslinjene § 3-7 tredje ledd.

3 Overvåking i strid med PST-instruksen § 15

3.1 Forbudet mot overvåking kun på bakgrunn av personers nasjonalitet eller politiske og religiøse overbevisning mv.

PST-instruksen § 15 er en viktig bestemmelse, både historisk og aktuelt. Bestemmelsen må sees på bakgrunn av de grunnlovfestede rettighetene om religions- og organisasjonsfrihet, som innebærer at alle personer står fritt til å praktisere og gi uttrykk for sin overbevisning uten utilbørlig innblanding fra myndighetenes side.

Paragrafen er reelt sett en presisering av nødvendighetskriteriet i PST-instruksen § 13. Utgangspunktet er at det ikke er nødvendig for PSTs oppgaveløsning å registrere opplysninger *kun* på bakgrunn av at en person tilhører en bestemt religion, stemmer på et lovlig politisk parti, kommer fra en bestemt nasjon mv., uten at det samtidig foreligger et annet grunnlag for registrering.

PST-instruksen § 15 er en videreføring av forbudet i den tidligere overvåkingsinstruksen § 4 siste punktum som sa at "[m]edlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet gir ikke grunnlag for innhenting og registrering av opplysninger". Et liknende forbud fulgte av overvåkingsinstruksens²⁸ fra 1977, som i § 4 slo fast at "[m]edlemskap i lovlig politisk organisasjon eller lovlig politisk virksomhet kan ikke i seg selv danne grunnlag for innhenting og registrering av opplysninger". Om dette forbudet uttalte Lundkommisjonen blant annet at slike opplysninger ikke kunne nedtegnes med "overvåkingsmessig siktepunkt" og at "[d]ette betyr at opplysningene ikke kunne nedtegnes selv om de var allment tilgjengelige; *de var ikke overvåkingsmessig relevante*" (utvalgets kursivering).²⁹

Kommisjonen drøftet videre forståelsen av forbudet mot registrering av "lovlig politisk virksomhet", og uttalte blant annet at den som bruker eller truer med vold eller andre ulovlige virkemidler for å oppnå sine politiske mål, vil drive en "ulovlig politisk virksomhet". Kommisjonen pekte samtidig på at "[u]tover dette er begrepet 'lovlig' lite egnet til å klarlegge betingelsene for at overvåkingspolitiet skal kunne rette sin innsats mot en politisk gruppering og dens medlemmer". Kommisjonen bemerket videre:

"Selv om virksomheten i utgangspunktet er lovlig, faller den ikke dermed utenfor overvåkingstjenestens interesseområde. Etter instruksene kan lovlig politisk virksomhet i seg selv ikke gi grunnlag for overvåking og registrering. Det må noe mer til ...

Spørsmålet har for det første betydning for politiske organisasjoner som har eller kan mistenkes for å ha ulovlig formål. Dette kan være målsettinger om å benytte ulovlige midler for å endre statsformen, hindre utøvelse av offentlig myndighet eller demokratiske rettigheter eller åpenbare forsvarshemmeligheter. Eller siktemålet kan være en samfunnsomveltning under innflytelse av eller i samarbeid med fremmed makt, eller utøvelse av politisk motivert vold – terrorisme."

Om registrering av tilleggsopplysninger om politisk tilknytning / virksomhet uttalte kommisjonen:³⁰

"Når grunnlaget for overvåking eller registrering er til stede, kan det i tillegg nedtegnes opplysninger om politisk tilknytning eller virksomhet, *men bare så langt dette er relevant i forhold til formålet med overvåkingen eller registreringen*. Ved vurderingen av hva som er relevant, sier det seg selv at overvåkingstjenesten må ha et vidt spillerom for skjønn. Men opplysninger om politisk virksomhet som åpenbart er uten interesse i overvåkingsmessig øyemed eller for personkontrolltjenesten, kan ikke nedtegnes." (utvalgets kursivering)

²⁸ Instruks 25. november 1977 nr. 7 for politiets overvåkingstjeneste (overvåkingsinstruksen).

²⁹ Se Lundrapporten kapittel 9.3.2.2 på side 299.

³⁰ Se Lundrapporten kapittel 9.3.2.3 på side 300.

Utvalget mener at denne tolkningen av overvåkningsinstruksen § 4 har overføringsverdi til PST-instruksen § 15.

Et spørsmål utvalget også tidligere har vurdert er når det kan være nødvendig for PST å behandle opplysninger om politisk, religiøs og filosofisk overbevisning mv.

I 2009 ba utvalget PST om å redegjøre for tjenestens vurderinger av forbudet i § 15. Tjenesten ble bedt om å skissere hvilke kriterier eller faktorer som må foreligge for at PST likevel kan behandle opplysninger om politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning. PST uttalte den gang følgende:

"PST-instruksen § 15 fastslår at det ikke alene kan behandles opplysninger av den type som omtales i bestemmelsen. Grunnlaget for registrering må følgelig være i samsvar med de nødvendighetskrav og relevansvurderinger som følger av PST-instruksen §§ 13 (2) nr. 1b og § 14. At det behandles opplysninger av den type som omfattes av PST-instruksen § 15 vil derfor ikke være galt dersom de kommer som utfyllende tillegg til de opplysningene som alt foreligger og som gjør objektet relevant for PST.

Betydningen av en persons vilje og evne til å bruke vold samt forholdet vedkommende måtte ha til en voldelig organisasjon vil ha betydning for vurderingen av hvorvidt det er relevant for PST å behandle opplysninger om vedkommende." (PSTs understreking)

I tillegg til at det må foreligge et annet nødvendig registreringsgrunnlag etter PST-instruksen § 13, følger det av relevanskravet i PST-instruksen § 14 at registrerte opplysninger om blant annet religiøs overbevisning må være relevante for formålet med behandlingen. Likeledes følger det av bestemmelsen at opplysningene må være korrekte og oppdaterte. Opplysningene skal heller ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet.

PST kan ikke være avskåret fra å følge med på personer eller organisasjoner som har ekstreme holdninger for å avklare om det foreligger et mulig voldspotensial. PST har i dag, etter den såkalte firemånedersregelen³¹, uansett grunnlag for å registrere opplysninger om en person i fire måneder, dersom det er nødvendig for å avklare om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt. Etter fire måneder, eller på registreringstidspunktet der firemånedersregelen ikke brukes, må behandlingen av opplysninger om enkeltpersoner oppfylle kravene i PST-instruksen og retningslinjene.

Fra 2007 ble det i retningslinjene § 3-4 også innført et krav om utarbeidelse av en konkret arbeidshypotese ved førstegangsregistrering i arbeidsregisteret. Bestemmelsen har blant annet til formål å synliggjøre tjenestens faglige vurdering av kravene til registreringens formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. Det er viktig at tjenesten utformer en slik arbeidshypotese som viser bakgrunnen for førstegangsregistreringen, både for interne og eksterne kontrollformål, herunder EOS-utvalgets kontroll. Det følger videre av retningslinjene § 2-1 at formålet med behandlingen av opplysninger skal angis *konkret* i forbindelse med den enkelte registrering.

Endelig står det i retningslinjene § 3-7 at opplysninger ikke skal oppbevares lenger enn nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Tjenesten bør følgelig med jevne mellomrom vurdere opplysningenes nødvendighet og relevans også underveis i overvåkingen av personer og organisasjoner. Arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger på fem år skal uansett gjennomgås.³² Femårsregelen gir dermed uttrykk for en minstestandard for PSTs gjennomgang av arbeidsregistreringer.

³¹ Politiregisterloven § 65 fastsetter nå en slik regel, men loven er ikke trådt i kraft.

³² Jf. femårsregelen i retningslinjene § 3-7 tredje ledd.

3.2 Vurdering av PSTs behandling av opplysninger om religiøs overbevisning mv.

Gjennomgangen av registreringene har vist at det i flere tilfeller er vanskelig å se at kravet til nødvendighet er oppfylt for flere personregistreringer som omhandler religiøs overbevisning. En rekke personregistreringer mangler en konkret arbeidshypotese ved førstegangsregistrering. Videre er det behandlet mange opplysninger om sentrale personers religiøse overbevisning i arbeidsregisteret der det kan stilles spørsmål om relevanskravet er oppfylt, særlig fordi PST har gitt få konkrete angivelser av formålet med de registrerte opplysningene.

Over en tiårsperiode har PST behandlet en rekke opplysninger om personer knyttet til miljøene som også relaterer seg til praktisering av religiøs overbevisning eller utøvelse av religion, i en i utgangspunktet lovlig religiøs forsamling. Selv om det kan være relevant for tjenesten å behandle opplysninger også om religiøs overbevisning til sentrale personer i de aktuelle miljøene, mener utvalget likevel at PST i for liten grad har skilt ut opplysninger som er irrelevante for tjenesten. Utvalget har derfor funnet nokså mange eksempler på at PST behandler opplysninger om religiøs praksis som fremstår som enten unødvendige etter PST-instruksens § 15 eller som irrelevante ut fra formålet med overvåkingen av sentrale personer, jf. PST-instruksens § 14.

PST har registrert opplysninger om praktisering av religiøs overbevisning, uten at formålet med behandlingen av opplysningene fremgår tydelig nok.

Selv om PST isolert sett hadde grunnlag for å overvåke personene som ledd i tjenestens forebyggende arbeid, kan utvalget vanskelig se at behandlingen av tilsynelatende lite relevante opplysninger om religiøs praksis hos sentrale personer har hjulpet tjenesten med å avklare miljøenes voldspotensial.

Med unntak av enkelte kommentarer om at den religiøse praktiseringen ofte tolkes som “tegn på ekstreme islamistiske holdninger” e.l., fremgår det sjelden av sammenhengen hvorfor tjenesten anser opplysningene om religiøs praksis som nødvendige og relevante. Selv om retningslinjene bare stiller krav til arbeidshypotese ved førstegangsregistrering, er det altså påkrevet at formålet med behandlingen av opplysninger skal angis *konkret* ved den enkelte arbeidsregistrering. Etter utvalgets oppfatning bør bakgrunnen for å behandle opplysninger som omtalt i PST-instruksens § 15 derfor fremgå av sammenhengen, dersom tjenesten mener at det er relevant for PST å behandle slike opplysninger. Dette vil også kunne lette utvalgets kontroll med etterlevelsen av denne bestemmelsen.

Utvalget har sett eksempler på at PST har behandlet opplysninger om en rekke personer kun på bakgrunn av hva som er kjent om deres religiøse overbevisning, i strid med forbudet i PST-instruksens § 15.

4 Særlig om PSTs bruk av kilder som innhentingsmetode

4.1 Kilder som innhentingsmetode

En stor del av opplysningene som har dannet grunnlag for PSTs behandling av opplysninger om de to miljøene og personer tilknyttet disse synes å stamme fra tjenestens bruk av kilder som innhentingsmetode, det vil si personer som gir opplysninger til PST.

Bruk av kilder er en ulovfestet innhentingsmetode for PST, og er nærmere regulert i sjef PSTs direktiv for sikkerhetstjenesten, gradert BEGRENSET. Bruk av kilder innebærer at tjenesten aktivt innhenter opplysninger gjennom personer som på en eller annen måte har særlig tilgang til et miljø eller personer av interesse for tjenesten, som tjenesten ikke selv har.³³

³³ Kildebruk er noe annet enn at tjenesten passivt mottar opplysninger gjennom for eksempel tips eller opplysninger fra offentlige etater. Det er PST som skal styre bruken av kilder i form av å ha kontroll på hva slags informasjon tjenesten ønsker å få fra kilden. Dette kalles *kildeføring*, og det er PSTs ansvar å sørge for at bruken skjer innenfor fastsatte retningslinjer.

Kildeopplysningenes kvalitet og relevans avgjøres blant annet etter en vurdering av kildens pålitelighet og opplysningenes troverdighet. Selv om opplysningene kilden gir skal gjengis så ordrett som mulig for at opplysningene skal bli korrekt nedtegnet, må kildeopplysninger som skrives inn i arbeidsregisteret oppfylle regelverkets vilkår. Kildeføreren må etter PSTs rutiner vurdere om informasjonen kilden gir er nødvendig og relevant for tjenesten ut fra innhentingsformålet.

Tjenesten har egne rutiner for nedbryting av kilderapporter til arbeidsregistreringer. Her fremgår blant annet at "opplysninger som ikke er relevante for PST skal det ikke lagres enkelthendelser av". Føring av kilder medfører dermed en plikt til å vurdere både nødvendigheten og relevansen av det som blir sagt og om informasjonen skal registreres i Smart.

Kilder kan ha ulik motivasjon for å gi tjenesten opplysninger om andre personer. Dette taler for at PST jevnlig foretar en vurdering av sine kilder. Høy grad av kildebruk stiller store krav til tjenesten og dens kildeførere, blant annet med hensyn til hvordan informasjon innhentes gjennom bruken av kilder og hvordan opplysningene anvendes av tjenesten i etterretningssammenheng.

4.2 Vurdering av PSTs bruk av kilder i arbeidet mot de to miljøene

Omtrent 90 prosent av de innsamlede opplysninger utenfor forebyggende sak synes å stamme fra et titalls ulike kilder i de to miljøene.

I noen av kilderapportene utvalget har gjennomgått synes det åpenbart at enkelte kilder står i en slags "opposisjon" eller konflikt med personene i eller rundt selve miljøet de gir opplysninger om. Eksempelvis uttrykkes det i en avslutningsrapport i en forebyggende sak at "[d]et ... ikke [kan] utelukkes at [vedkommende] har fiender som ønsker å ødelegge for ham".

Utvalget har videre sett flere eksempler på at kilder gir motstridende informasjon, uten at dette synes å gi seg utslag i det samlede registreringsgrunnlaget av om vedkommende kan være en voldelig ekstremist eller ikke. Det er ofte få vurderinger/kommentarer fra saksbehandler knyttet til hvorfor kildeopplysningene anses nødvendige eller relevante for tjenesten. I registreringsmaterialet finner utvalget få kommentarer knyttet til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans av de konkrete opplysningene som stammer fra kildeinformasjonen, utover en påføring av kildens pålitelighet og informasjonens troverdighet.

Utvalget mener å se en sammenheng mellom PSTs bruk av kilder, tjenestens omfattende registreringspraksis utenfor forebyggende sak og det forhold at overvåkingen av de to miljøene og tilknyttede personer har pågått over en lang tidsperiode. Utvalget stiller spørsmål om ikke ukritisk bruk av kildeinformasjon kan ha medvirket til at PST over tid ikke har klart å skille ut opplysninger som er irrelevante for tjenesten.

4.3 Endring av PSTs praksis for behandling av kildeinformasjon

Utvalget tok allerede i mai 2010 opp med PST enkelte sider knyttet til tjenestens behandling av opplysninger som er fremkommet gjennom bruk av kilder. Utvalget uttalte i brev til PST 21. mai 2010:

"Som tjenesten selv påpeker, er tjenestens informasjonsbehov en prosess basert på det behovet tjenesten har for å få svar på spørsmål i og utenfor sak, og dette informasjonsbehovet blir forsøkt besvart gjennom tjenestens arbeid 'opp mot blant annet kilder og kontakter'. Nettopp det å dekke tjenestens informasjonsbehov synes å være en viktig grunn til møter mellom PST og tjenestens kontakter. Dette er noe prinsipielt annet enn for eksempel å motta tips, bekymringer eller annen informasjon per brev eller e-brev. Når tjenesten avholder møter med sine kontakter, er det slik utvalget ser det en formodning for at de spørsmålene tjenesten ønsker svar på er spørsmål som er relevante for PSTs oppgaveløsning.

Ut fra et personvernperspektiv kan ikke utvalget se at det er noen prinsipiell forskjell på om PST tilegner seg opplysninger om en person fra et møte med en kontakt, møte med en kilde eller selv har innhentet opplysningene ved for eksempel spaning. Alle disse formene for informasjonsinnhenting har etter utvalgets oppfatning det samme formålet, nemlig å få svar på tjenestens informasjonsbehov. I samtlige tilfeller mener utvalget at PST er aktiv i innhenting av opplysninger, i motsetning til om tjenesten er en passiv mottaker av opplysningene.”

Utvalget uttalte blant annet at PST alltid bør vurdere om det er hjemmel til å behandle opplysninger om enkeltpersoner, før opplysningene registreres av tjenesten. I denne forbindelse viste utvalget til Danielsen-utvalgets utredning³⁴, der det uttrykkes:

”Den nye registreringsordning som er på trappene, forutsetter på en klarere måte enn tidligere at innhentet eller mottatt informasjon må vurderes og kategoriseres før den registreres. I utgangspunktet er det den enkelte tjenestemann som må vurdere opplysningenes karakter. Irrelevant informasjon eller informasjon som det ikke er adgang til å registrere, skal etter forslaget straks makuleres.”

I brev 4. mars 2011 opplyste tjenesten til utvalget at PST over en periode hadde arbeidet med å endre sine rutiner for behandling av opplysninger i etterkant av møter med kilder og kontakter. PST skrev blant annet:

”Den nye modulen i Smart legger opp til et system hvor rapportskriveren blir nødt til å forholde seg til den informasjonen som er innhentet på en annen måte enn tidligere ved at referatet kun skal inneholde opplysninger som tilfredsstillende kravene til relevans, formål og nødvendighet. Referatene vil så bli brutt ned i rene etterretningshendelser. Opplysningene fra referatet vil bli slettet når hendelsene ikke lenger er relevante for tjenesten.

...

Slik PST vurderer det nye systemet i Smart vil det fange opp de innvendinger utvalget har hatt til tjenestens gamle system.”

PSTs bruk av kilder mot miljøene i dette prosjektet er hovedsakelig knyttet til PSTs kildeføring før tjenestens tilbakemelding om bruken av kilder og vurderingen av kildeinformasjon i mars 2011.

Utvalget ser det som positivt at PST har vurdert sin bruk av kildeinformasjon. Samtidig viser utvalgets undersøkelse at også noe av kildeinformasjonen som er behandlet etter mars 2011, ikke er i samsvar med regelverkets krav til behandling av opplysninger.

5 Mangler ved opprettelser av objekter og manglende revurdering etter femårsregelen

Retningslinjer for behandling av opplysninger i PST fastsetter hvem PST kan behandle opplysninger om og hvilke opplysninger PST kan behandle om personen.³⁵ Den enkelte person skal ”merkes med den rollen vedkommende har som registrert”.³⁶ Personer som PST behandler opplysninger om i arbeidsregisteret skal opprettes som et eget ”objekt”, der objektet blir tilknyttet en eller flere hendelser med en ”rolle”. En rolle kan for eksempel være ”omhandlet”, ”hovedobjekt”, ”kontakt” e.l. Bakgrunnen for dette er for det første at tjenesten ved registreringen tvinges til å foreta en vurdering av om opplysningene om personen tilfredsstillende kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. Tilfredsstillende opplysningene disse vilkårene har ikke PST grunnlag for å behandle opplysninger om personen, heller ikke i fritext i arbeidsregistreringene.

En annen grunn til kravet om oppretting av personer som objekter i registeret er regelen om at arbeidsregistreringer som ikke er tilført nye opplysninger i løpet av fem år skal gjennomgås.

³⁴ NOU 1998: 4 Politiets overvåkingstjeneste kapittel 15.5.2.

³⁵ Jf. retningslinjene § 3-2 og § 3-3.

³⁶ Se retningslinjene § 3-2 siste ledd.

Arbeidsregistreringene skal slettes dersom de ikke lenger er nødvendige for formålet med behandlingen.³⁷ Arbeidsregistreringer som revurderes etter femårsregelen, plukkes ut av et datascrip som fanger opp personregistreringer som det ikke har vært aktivitet på gjennom de siste fem årene. Scriptet fanger med andre ord ikke opp personer som kun er nevnt i fritekst i en etterretningshendelse i Smart. Konsekvensen av å være omhandlet kun i fritekst i hendelsene er at personen ikke blir gjennomgått etter femårsregelen. Dette kan medføre at personregistreringene kan bli liggende i PSTs register svært lenge selv om opplysningene ikke oppfyller kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans.³⁸

I enkelte etterretningshendelser i arbeidsregisteret skriver tjenesten at “[personen] er identifisert som [NN]”, men at “[NN] er ikke registrert i Smart”. Disse personene blir ikke opprettet som egne objekter i Smart, selv om PST behandler opplysninger om dem i etterretningshendelsene i arbeidsregisteret. Tjenesten behandler også opplysninger om personer i arbeidsregisteret som ikke er identifiserte med fullt navn, men der fornavn/etternavn, samt tilleggsopplysninger om for eksempel arbeidssted mv., vil gjøre det enkelt å identifisere dem. Disse personene er heller ikke opprettet som egne objekter i Smart.

Utvalgets undersøkelse har vist at tjenesten har behandlet opplysninger om flere titalls personer som ikke er opprettet som egne objekter i Smart. Dette gjelder både personer som utvalget ikke kan se at det er nødvendig eller relevant å behandle opplysninger om overhodet og personer PST har et grunnlag for å registrere. Konsekvensen er at disse personene ikke har vært eller blir revurdert, i strid med femårsregelen.

6 Forebyggende sak eller behandling av opplysninger i Smart?

6.1 Behandling av personopplysninger i forebyggende sak og i arbeidsregisteret

PST har knyttet flere sentrale personer til forebyggende saker som har pågått over lang tid. Samtidig har PST i samme periode registrert en stor mengde opplysninger om de samme personene utenfor forebyggende sak.

Forebyggende sak kan opprettes når PST “har grunn til å undersøke” om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge. Opplysninger om personer utenfor forebyggende sak kan behandles når det “anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d”, jf. PST-instruksen § 13. Det følger forutsetningsvis av bestemmelsen at opplysninger som har betydning for den forebyggende saken skal behandles i saken, mens opplysninger om personer som for øvrig er nødvendig for det forebyggende arbeidet skal behandles i Smart.

Det må være opp til tjenesten å organisere sitt etterretningsarbeid. Undersøkelsen synes imidlertid å vise at PST har utfordringer med hensyn til å vurdere hva som er nødvendige og relevante opplysninger for tjenesten utenfor forebyggende sak. Dette gjelder også behandlingen av opplysninger om personer som det i utgangspunktet er legitimt for PST å overvåke i forebyggende sak. Utvalget er usikker på nødvendigheten av dette to-sporete systemet i konkrete tilfeller, særlig sett på bakgrunn av at forebyggingen i og utenfor sak har det samme formålet.

Ved avslutning av forebyggende sak skal opplysningene i saken gjennomgås og vurderes med tanke på om opplysningene kan sperres.³⁹ I forbindelse med sperrespørsmålet skal det tas stilling til om enkelte av opplysningene i saken er nødvendige for forebyggende virksomhet generelt, og derfor skal viderebehandles som arbeidsregistreringer.⁴⁰ Det synes å være relativt

³⁷ Jf. retningslinjene § 3-7 tredje ledd.

³⁸ I årsmeldingene for 2007-2011 har utvalget orientert om enkelte problemstillinger vedrørende registrerings- og slettingsbegrepet i forbindelse med behandling av opplysninger i PSTs arbeidsregister.

³⁹ Jf. retningslinjene § 3-7 fjerde ledd.

⁴⁰ PST har ikke igangsatt arbeidet med å sperre avsluttede forebyggende saker. I brev 26. april 2012 opplyste tjenesten at det over tid er forsøkt å få avklart hva som skal forstås med at opplysninger skal sperres for videre bruk i forbindelse med avslutning av forebyggende sak, og at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal se nærmere på problemstillingen.

få opplysninger fra de forebyggende sakene relatert til de to miljøene som er videreført som arbeidsregistreringer i Smart.

6.2 PSTs samtaler med personer tjenesten har forebyggende sak mot

Sjef PSTs direktiv for sikkerhetstjenesten fastsetter regler om avholdelse av samtaler med personer PST har saker mot. Hovedregelen er at det i forebyggende saker ikke skal avholdes samtaler med den person saken retter seg mot. Etter utvalgets oppfatning synes regelen å være et utslag av selvinkrimineringsforbudet, som er et sentralt prinsipp i strafferetten.⁴¹

Utvalget har merket seg at PST gjennomfører samtaler med en rekke personer som er knyttet til de to miljøene. Flere av disse er blant de sentrale personene PST følger med på, og som skifter mellom å ha rollen "kontaktperson", "hovedobjekt" og "omhandlet" i arbeidsregisteret. Som ledd i informasjonsinnhenting gjennomførte PST i flere tilfeller samtaler med personer som selv inngår som hovedobjekter i forebyggende saker.

En nærmere vurdering av forbudets betydning i PSTs forebyggende saker og bruk av kontakter faller utenfor utvalgets prosjektundersøkelse.

6.3 PSTs tildeling av ulike roller til en og samme person

Det følger av PSTs interne regelverk at positivt registrerte personer er personer som er til nytte for PST og som ikke er tilknyttet negativt registrerte hendelser på noen annen måte enn som giver av informasjon. Slike personer omtales ofte som kontakter, som av PST blir definert som personer som gir PST informasjon når kontakt med tjenesten er uproblematisk for vedkommende.

Utvalget har sett flere eksempler på at personer som inngår i forebyggende saker hos PST også har blitt tildelt rollen "kontakt" for tjenesten. Det er uheldig at en person som er under overvåking av PST samtidig kan anses som "kontakt" for tjenesten, da vedkommendes kontakt med PST åpenbart ikke kan anses for å være uproblematisk for vedkommende.

Utvalget har videre sett at en person, som har flere hundre etterretningshendelser knyttet til seg i arbeidsregisteret, også er gitt rollen som "positiv kontakt" i Smart. PST har neppe hatt grunnlag for å kategorisere vedkommende som "positiv" kontakt for tjenesten, på bakgrunn av de mange negative opplysningene som er registrert om personen.

Utvalget har forståelse for at tjenesten også vil måtte gjennomføre samtaler med personer som er i tjenestens søkelys, men mener det kan være en fordel med enda klarere rutiner og rammer for gjennomføringen av samtaler og møter med personer som ikke utelukkende kan anses som "kontakter" for tjenesten.

VII AVSLUTTENDE MERKNADER

PST møter store utfordringer i arbeidet mot terror og ekstremisme. Avdekking av et miljø eventuelt støtte til terrorisme og voldelig ekstremisme kan være svært tidkrevende og vanskelig å finne ut av. Utvalget har forståelse for at det i praksis kan være vanskelig å vurdere terskelen for registrering, og at feil kan bli begått.

Undersøkelsen har likevel vist at en rekke registreringer opp mot de to miljøene har vært i strid med regelverket. Vurderingen av hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante for PST å behandle i arbeidsregisteret har ikke vært tilfredsstillende. Som tjenesten peker på i forannevnte brev 19. november 2012 til Justis- og beredskapsdepartementet om tjenestens egen gjennomgang, synes de svakheter som utvalget her peker på blant annet å være utslag av "mangel på tilstrekkelig individuell vurdering av relevans og kvalitet".

⁴¹ Selvinkrimineringsforbudet innebærer at enhver som er siktet for en straffbar handling har rett til å forholde seg taus om forhold som kan bidra til sin egen domfellelse. En mistenkt eller siktet har således ikke forklaringsplikt overfor politiet, ei heller PST, jf. blant annet forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) § 8-1.

Det er svært viktig at PST har en ensartet praksis for hvordan tjenesten innhenter og behandler opplysninger om enkeltpersoner, og at PST innehar en felles, bevisst holdning til hvilke opplysninger som er nødvendige og relevante når et miljø skal kartlegges, også etter hvert som overvåkingen skrider frem. PST har tidligere varslet utvalget om at det skal gjennomføres en totalgjennomgang av tjenestens saksbehandlingsrutiner, herunder utarbeidelse av ny saksbehandlingsrutine som vil tydeliggjøre bruken av de forskjellige datasystemene som er tilgjengelige for saksbehandlere i PST. Utvalget har på denne bakgrunn i et eget brev herfra anmodet PST om å vurdere å rette større oppmerksomhet mot en felles, ensartet praksis for behandling av opplysninger i Smart, herunder slike forhold som PST-instruksen § 15 tar sikte på å verne, og vurdere om dette bør inngå som en del av den nye rutinen.

Utvalget har videre anmodet PST om at registreringer relatert til de to miljøene blir gjennomgått med tanke på sletting av opplysninger som ikke har vært eller lenger er nødvendige og relevante ut fra formålet med behandlingen. Utvalget har også bedt om en tilbakemelding på resultatet av oppfølgingstiltakene tjenesten anser nødvendige å gjennomføre på bakgrunn av utvalgets prosjektrapport og tjenestens interne gjennomgang. Utvalget er ikke kjent med om PST har gjennomgått sin registreringspraksis opp mot andre miljøer tjenesten følger med på i forebyggende øyemed.

Utvalget viser i ovennevnte brev til PST også til at det i ny politiregisterlov § 7 om behandling av særlige kategorier personopplysninger fremgår at behandling av opplysninger om politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning mv., bare kan finne sted dersom det er "strengt nødvendig" ut fra formålet med behandlingen. Utvalget har i den forbindelse stilt spørsmål til tjenesten om hvordan tjenesten ser på den fremtidige adgangen til å behandle slike opplysninger etter politiregisterloven § 7, sammenlignet med gjeldende PST-instruks § 15.

Som nevnt innledningsvis har tjenesten selv tatt tak i registreringene utvalget har gjennomgått. Det er positivt at PST erkjenner at det er mangler ved egen registreringspraksis, og at tjenesten viser villighet til å rydde opp. Dette er egnet til å styrke allmennhetens tillit til at PST har oppmerksomhet rettet mot de rettslige skrankene for behandling av opplysninger i tjenesten, så vel som tilliten til utvalgets kontroll med at tjenesten etterlever de rettslige rammene for tjenestens overvåkingsevne.

VEDLEGG 1

Begrepsforklaringer

- **Arbeidshypotese**

Fra 2007 ble det innført krav om utarbeidelse av arbeidshypotese ved førstegangsregistrering i arbeidsregisteret. Formålet er å synliggjøre tjenestens faglige vurdering av kravene til registreringens formålsbestemthet, nødvendighet og relevans for PST.

- **Arbeidsregister**

Register med etterretningsopplysninger som anses nødvendige og relevante for PSTs oppgaveløsning. PST bruker arbeidsregistret Smart.

- **Arbeidsregistrering**

Behandling av opplysninger som anses for nødvendige og relevante for PSTs oppgaveløsning og som ikke kvalifiserer til opprettelse av eller behandling i forebyggende sak. En arbeidsregistrering er en "etterretningshendelse" i arbeidsregisteret, og kan omhandle opplysninger om en eller flere personer, grupper, miljøer osv.

- **Behandling av opplysninger**

Enhver form for elektronisk eller manuell håndtering av opplysninger.

- **DSE**

PSTs hovedkvarter er Den sentrale enhet (DSE) i Nydalen i Oslo.

- **Ekstremisme**

PST bruker "ekstrem" om holdninger til bruk av vold, det vil si om en person eller et miljø som aksepterer bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. "Ekstremisme" henspiller kun på valg av virkemidler og ikke hva som er målet.

- **Etterforskingssak (e-sak)**

Sak opprettet med det formål å undersøke om det foreligger straffbart forhold som faller inn under PSTs ansvarsområde.

- **Firemånedersregelen**

Firemånedersregelen gir PST adgang til å registrere opplysninger om en person i fire måneder, selv om kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt, dersom det er nødvendig for å avklare om opplysningene er nødvendige og relevante for PST. Etter fire måneder, eller på registreringstidspunktet der firemånedersregelen ikke brukes, må behandlingen av opplysninger om enkeltpersoner oppfylle kravene i PST-instruksen og retningslinjene.

- **Femårsregelen**

Krav om at PSTs arbeidsregistreringer skal revurderes dersom de ikke er tilført nye opplysninger i løpet av de siste fem årene.

- **Forebyggende sak (f-sak)**

Sak opprettet med det formål å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge.

- **Kilder**

Kilder er personer som i streng fortrolighet gir informasjon til om forhold som PST er nødvendig og relevant for PSTs forebyggende arbeid.

- **Kontakter**
Kontakter er andre personer enn kilder som gir PST informasjon om forhold som PST er nødvendig og relevant for PSTs forebyggende arbeid.
- **Personopplysning**
Opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson.
- **Rolle**
Enhver som omtales i en arbeidsregistrering skal være opprettet som et selvstendig objekt i arbeidsregisteret. Personene som er registrert som objekter tildeles ulike roller, alt ettersom hva som er grunnlaget for registreringen. Eksempler på roller kan være "hovedobjekt", "omhandlet", "kontakt" mv. Det er et krav om at det må være nødvendig å behandle opplysninger om vedkommende ut fra PSTs arbeidsoppgaver, uansett hvilken rolle personen er tildelt.
- **Skjulte tvangsmidler**
Inngripende metoder som gis etter tillatelse fra domstolen og som den overvåkede ikke er kjent med bruken av, for eksempel kommunikasjonskontroll, romavlytting og hemmelig ransaking.
- **Smart**
PSTs arbeidsregister.
- **Smartsak**
PSTs arbeidsverktøy for forebyggende saker og etterforskingssaker.