

10. GRANSKINGEN AV FORSVARETS SIKKERHETSTJENESTE

10.1. Innledning

Sikkerhetstjenesten er forebyggende. Formålet er å sikre materiell mot fremmed etterretningsevne, subversjon, sabotasje og terrorisme. Tjenestens arbeidsområder er blant annet fysisk og elektronisk sikring, sambandssikkerhet, dokumentsikkerhet og personellsikkerhet.

Frem til 1965 var sikkerhetstjenesten i Forsvaret en del av Forsvarets etterretningstjeneste (Fst/E). I den sivile forvaltning hadde det enkelte departement i prinsippet ansvaret, men Det interdepartementale kontrollutvalg (Koordineringsutvalget under Regjeringens Sikkerhetsutvalg) skulle påse at bestemmelsene om beskyttelse av graderte dokumenter ble fulgt. Sikkerhetstjenesten før 1965 er fremstilt nedenfor under 10.2.

Fra 20. april 1965 ble Sikkerhetsstaben skilt ut som egen fagstab i Forsvarets Overkommando. Ved kgl res 24. september 1965 ble forsvarsministeren utpekt som ansvarlig for den forebyggende sikkerhetstjeneste også i den sivile forvaltning. Sikkerhetsstaben ble da koordinerende og kontrollerende fagmyndighet både for Forsvaret og den sivile forvaltning.

I forhold til kommisjonens mandat er tre områder innenfor sikkerhetstjenesten av særlig interesse, nemlig personellsikkerhet, monitoring og tekniske sikkerhetsundersøkelser. Kommisjonen redegjør for granskningen av disse i 10.3 til 10.5 nedenfor. Av praktiske grunner og fordi sikkerhetstjenesten før 1965 var en del av etterretningstjenesten, er likevel virksomheten før 1965 fremstilt samlet i 10.2.

I medhold av personellsikkerhetsdirektivene for Forsvaret og for den sivile forvaltning, gjennomføres sikkerhetsundersøkelser, klareringer og autorisasjoner for et stort antall personer hvert år. For militært personell og for personer som søker opptak til Forsvarets skoler, er klarering svært viktig. Også for personell i statsforvaltningen kan klarering være avgjørende for karrieren. Klarering av ansatte i bedrifter som får kontrakter med Forsvaret eller andre offentlige etater, har normalt mindre å si for den ansatte, men for bedriften kan det være viktig om den blir sikkerhetsmessig godkjent for leveranser til det offentlige. Personkontroll og personellsikkerhet behandles nedenfor under 10.3.

Kommisjonen har undersøkt sikkerhetstjenestens monitoring av militært samband. Slik monitoring (avlytting) foregår for å avdekke om det begås sikkerhetsbrudd ved at graderte opplysninger omtales i telefonsamtaler. For kommisjonen har problemstillingen vært om det i tilknytning til denne virksomheten har pågått avlytting som ikke er tillatt. Dette omtales under 10.4.

Sikkerhetsstaben foretar tekniske sikkerhetsundersøkelser for Forsvaret og statsforvaltningen. Slike undersøkelser omfatter blant annet undersøkelser av telefonanlegg, kontorer og møterom for å klarlegge om telefoner eller rom blir avlyttet.

Det ligger i sakens natur at en slik tjeneste også kan misbrukes til å plassere avlyttingsutstyr. Nedenfor under 10.5 redegjøres for granskningen av dette.

10.2. Sikkerhetstjenesten før 1965

10.2.1. Innledning

I London-tiden i 1942-45 var sikkerhetstjenesten i utgangspunktet en integrert del av arbeidet i Forsvarets overkommandos etterretningsstab (FO II). Det vises til nærmere fremstilling under 13.3.1. Senere ble det en viktig oppgave å utdanne sikkerhetspersonell som skulle settes inn ved gjenerobringen av Norge. Det samme gjaldt den første tiden etter krigen, i 1945-47, først under Alfred Roscher Lund og siden, fra våren 1946, under Vilhelm Evang. Etter hjemkomsten arbeidet man vesentlig med spørsmål i forbindelse med rettsoppgjøret etter krigen, blant annet drev det såkalte screener-korpset, som var ledet av britene, avhør og etterforskning av tyskere i Norge og deres hjemsending samt granskning av befalets forhold under krigen. Staben hadde et eget sikkerhetskontor. Ansvarlig for sikkerhetskontoret var fra 1945 Kristian Gleditsch. Det vises ellers til pkt 13.3.2.

I 1946 fikk man Forsvarsstaben i stedet for Forsvarets Overkommando som koordinerende topporgan, og etterretningsstaben ble omdøpt til Fst II. Den ble blant annet fagmyndighet for personellsikkerhet, fysisk sikring og sikkerhetsutdanning. I 1953 ble staben omdøpt til Fst/E. Fra 1946-47 overtok Andreas Lerheim som leder av sikkerhetskontoret inntil han sluttet i 1951 og ble erstattet av Jack Helle.

I 1953 ble det innen Fst/E opprettet en egen avdeling, avdeling II, med ansvar for sikkerhetstjenesten. Sjef for avdelingen ble den daværende sjef for sikkerhetskontoret Jack Helle. Han ble erstattet av Ola Evensen i 1955. I 1960 ble avdeling II oppløst og oppgavene fordelt på de øvrige kontorene. I 1964 ble den gjenopprettet, for så i april 1965 å bli skilt ut som egen stab, Fst/S, med oberst Carl Ruge som sin første sjef. Vilhelm Evang fortsatte som sjef for Fst/E, inntil han i 1966 gikk av og ble erstattet av oberst Johan Berg.

De første årene etter krigen ble det i sikkerhetstjenestens regi holdt en rekke kurs for offiserer med etterretning og militær sikkerhet som tema. Ett av kursene, som ble holdt over en tomåneders-periode antakelig på vårparten 1951, er spesielt omtalt av flere vitner. Etter kursets avslutning ble de ti deltakerne, samt instruktøren, innkalt på forsvarsminister Jens Chr. Hauges kontor. På møtet ble deltakerne eksaminert om kommunister og kommunistpartiet, og enkelte oppfattet det dithen at de etter hjemkomst til sine tjenestesteder skulle drive overvåking av kommunister. Det er mottatt noe divergerende opplysninger om hvem som var til stede. Ifølge to forklaringer var foruten Hauge også Rolf Gerhardsen og Vilhelm Evang til stede. Ett vitne mener at også Haakon Lie var til stede på møtet. Det ble ellers holdt en rekke kurs der også folk fra næringslivet og fagbevegelsen deltok.

10.2.2. Sikkerhetstjenestens arkiver

10.2.2.1. Oversikt over arkivene

Sikkerhetstjenesten hadde en rekke ulike arkiver eller kartoteker til sin disposisjon i årene etter krigen. Arkivene er utførlig beskrevet på side 71-74 i Mellbye-utvalgets innstilling. Kort beskrevet dreide det seg om følgende:

- Kartotek 1, som var et personellkartotek med politiske og andre sensitive opplysninger, bygget opp i årene 1948-51. Det var bygget opp kommunevis og hadde ca 32.000 kort, i tillegg til et "arbeidskartotek" på vel 9.000 kort. Dette dreier seg etter kommisjonens oppfatning om det såkalte Kommunistarkivet, særlig omtalt under 10.2.2.2. nedenfor. Makulering ble påbegynt i 1967 og, etter hva kommisjonen har bragt på det rene, etter hvert avsluttet.
- S-kort-kartoteket (513-kartoteket), som gjaldt sikkerhetsundersøkelser av militært personell, og inneholdt ca 150.000 navn, vesentlig inneholdende opplysninger fra politiets overvåkingstjeneste. Arkivet fra før 1961 ble mikrofotografert. Disse mikrofilmene er etter det som er opplyst, destruert.
- Kartotek for tyskere og østerrikere inneholdende vel 2000 kort over tyskere og østerrikere som ble holdt internert eller fengslet ved krigens slutt. Arkivet skulle ifølge Mellbye-utvalget overføres Riksarkivet ved nedgradering.
- Kartotek 7 - Sivilforvaltningsarkivet, inneholdende 1267 kartotek kort med opplysninger om befal og offiserer som oppholdt seg i Norge under okkupasjonen. Det ble overført Generalkrigskommissariatet i 1967.
- Kartotek 4, et kartotek sammensatt av forskjellige opplysninger fra Storbritannia og Sverige under krigen. Kartoteket ble ifølge Mellbye-utvalget tilintetgjort våren 1967.
- Kartotek 13 (krigsarkiv Sverige) som inneholdt opplysninger fra flyktninger som kom til Sverige under krigen. Arkivet ble tilintetgjort våren 1967.
- Kartotek 2 (krigsarkiv UK) er opplyst overført til Sosialdepartementet.

I tillegg kom følgende arkiver som ifølge Mellbye-utvalget ble overført til Riksarkivet våren 1967:

- NSDAP-kartoteket (Oversikt over hvem som var medlem av det tyske nasjonalsosialistiske parti i Norge under krigen)
- AT-kartoteket (Arbeidstjenesten)
- Svenske-kartoteket
- Kartotek 8 (frontkjemperkartotek) og
- Kartotek 10 (granskningsarkivet), samt
- UK-kartoteket, som var rulleblad for 159 offiserer og menige i Storbritannia under krigen, som er overført til Generalkrigskommissariatet.

Arkivene ble gjennomgått og vurdert i forbindelse med Mellbye-utvalgets arbeid. Forsvarsstaben foreslo i brev til Forsvarsdepartementet av 2. november 1966 at Kartotek 4 og 13 ble makulert, og at Kartotek 2 ble overført Riksarkivet eller Forsvarsdepartementet. I brev av 7. desember 1966 svarte Forsvarsdepartementet at Riksarkivet ikke hadde muligheter for å oppbevare gradert materiale på en betryggende måte, og at graderte arkiv derfor ikke burde overføres dit. Det ble derfor tilrådd at Kartotek 2 ble overført Forsvarsdepartementet, mens Kartotek 4 og 13 kunne makuleres.

10.2.2.2. Særlig om Kommunistarkivet og innhenting av opplysninger til det

Det må som nevnt foran, legges til grunn at det som er omtalt som Kartotek 1, er identisk med det såkalte Kommunist- eller suspektarkivet. Også dette kartoteket eller arkivet ble drøftet med Mellbye-utvalget. I et notat fra Sikkerhetsstaben til Stabssjefen av 29. september 1966 går det frem at formannen i utvalget under et møte om saken hadde foreslått en rask avvikling av arkivet "slik at utvalget slapp å skrive om det". Det fremgår at arkivet vesentlig ble brukt i personkontrollsaker for å meddele politiets overvåkingstjeneste opplysninger som man antok de ikke hadde om dem som skal undersøkes. Det ble bare vedlikeholdt med opplysninger man fikk fra politiet, og i og med at det på dette tidspunkt ble ansett som en politisak å skaffe slike opplysninger, ble det foreslått å overføre arkivet til politiet, alternativt at det ble makulert. På grunnlag av dette skrev Forsvarsstaben 29. november 1966 til Politiets overvåkingstjeneste og foreslo overføring av kartoteket dit. Det ble vist til at kartoteket hovedsakelig inneholdt politiske og andre sensitive opplysninger. Det var herredsvis bygget opp og inneholdt 32.000 kort, i tillegg kom et arbeidskartotek på 9000 kort. Ifølge brevet ble innsamling til dette arkivet vesentlig foretatt i årene 1948-51, delvis på bakgrunn av registermateriale som forelå fra Stockholm og London under krigen. Vilhelm Evang opplyser i notat forelagt for Regjeringens sikkerhetsutvalg av 26. april 1956 at det fra FO II i London og fra MI II i Stockholm ble bragt hjem et betydelig registermateriale, som senere var vedlikeholdt og dannet en del av bakgrunnen for sikkerhetsundersøkelser av militært personell.

I en periode fra 1948/49 -1951 lønnet E-staben sekretærer i Arbeiderpartiet/Arbeidernes Opplysningsforbund for å rapportere om kommunister i fagbevegelsen. Disse samlet opplysninger til et register som til slutt besto av ca 10.000 navn. Det vises til 15.2.2. Også disse opplysningene må antas å ha blitt en del av Kommunistarkivet. I tillegg har etter alt å dømme Femmannsgruppens register havnet her, jf 13.4.1.2.

I tiden 1951-1956/57 ble det fortsatt registrert en del personopplysninger, deretter ble det hovedsakelig ajourført ved hjelp av opplysninger mottatt fra politiet i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser. Tidligere hadde man regnet med at kartoteket også ville ha betydning i forbindelse med trusselvurderinger o l . I brev av 22. desember 1966 svarte Politiets overvåkingstjeneste at man ikke var interessert i å overta personellkartoteket og arbeidskartoteket, og i notat til Mellbye-utvalget 14. mars 1967 meddelte Forsvarsstaben at arbeidskartoteket var makulert i januar 1967 og at man var i gang med å sanere personkartotektet med sikte på at det gradvis skulle forsvinne.

Arkivet hørte under Sikkerhetsavdelingens annet kontor. Selve kartoteket ble betegnet 3. kontor eller Treern og holdt til i bygning 16 på Akershus festning. Daglig leder var fra 1950-1958 John Øvrebø, som ifølge sin forklaring for kommisjonen var spesielt tilsatt for å ha kontakt med fagbevegelsen.

Ifølge flere vitner ble kommunistregistreringen utløst av Einar Gerhardsens Kråkerøytale 29. februar 1948. Etableringen skjedde på Evangs initiativ. Mens man tidligere hadde konsentrert seg om suspekter, i det vesentlige i betydningen nazister eller frontkjempere fra krigens dager og nazivennlige etter krigen, basert på det gamle arkivmaterialet, interesserte man seg nå hovedsakelig for kommunister. Registeret var nok først og fremst til bruk ved sikkerhetsklareringer og tilsetninger i Forsvaret; man ønsket å utelukke suspekter personer, herunder kommunister, fra slik tjeneste. Det samme gjaldt for en del strategisk viktige etater og bedrifter. Klareringssakene skjedde i samarbeid med Politiets overvåkingstjeneste, og det ble også ved slike anledninger gitt opplysninger til overvåkingstjenesten fra registrene. Man må også anta at arkivet eller kartoteket ble brukt i forbindelse med den bistand sikkerhetstjenesten ga amerikanerne i forbindelse med visumsøknader, se nærmere under 8.5.5. Det ble også i noen grad brukt ved trusselvurderinger og til beredskapsmessige formål.

John Øvrebøs primære oppgave i etterretningsstaben var som nevnt å vareta forholdet til fagbevegelsen og følge med i hva som skjedde der. Ifølge hans forklaring ble registeropplysningene derfor også brukt til å kartlegge mulig sabotasje og annen undergravingsvirksomhet i fagbevegelsen og på bedriftene. Han hadde i den forbindelse særlig kontakt med Ivar Hobbelhagen, uten at det er fullstendig klarlagt i hvilket omfang sistnevnte mottok opplysninger fra arkivet. Se nærmere om dette under 15.2.2. Derimot har kommisjonen ut fra vitneforklaringer fått bekreftet at Hobbelhagen var en viktig kilde for opplysninger i kartoteket.

Vitneforklaringer bekrefter ellers at opplysninger kom inn fra Forsvarets avdelinger rundt omkring i landet, særlig fra E- og S- offiserene, og særlig fra Nord-Norge. Det ble både rapportert om enkeltpersoner og sendt inn lister over kommunister i hver kommune, abonnenter på kommunistaviser og oversikt over valglistene og valgresultater. Om dette se nærmere 10.2.10. Derimot sier Øvrebø at han ikke mottok noen opplysninger fra disse til sitt kartotek. Forklaringen er sannsynligvis at rapporteringen i det vesentlige var avsluttet da man begynte systematiseringen av kartoteket i 1951. Kommisjonen har likevel ikke kunnet bringe helt på det rene om opplysningene på annet vis var bygget inn i arkivet, eller om de fortsatt befant seg annet steds i Etterretningsstaben.

Det må ellers bemerkes at den innrapportering som senere skjedde ifølge vitneforklaringer var forholdsvis tilfeldig og usystematisk. Ifølge en kontormedarbeider, som var ansatt ved arkivet siden 1950, kom opplysningene primært inn ved at man fulgte med i Friheten og i andre åpne kilder, samt innhentet valglistene. Kommisjonen har heller ingen sikre opplysninger om i hvilken grad opplysninger fra registeret ble brukt til skade for enkeltpersoner, bortsett fra i klareringssaker og ved tilsetninger i Forsvaret, selv om stillingene ikke krevet klarering. Registreringen opphørte rundt 1958, etter å ha blitt gradvis nedtrappet fra rundt 1955.

10.2.2.3. Femmannsgruppens kommunistarkiv

Dette arkivet er omtalt i 13.4.1.2. Arkivet ble samlet inn av den såkalte Femmannsgruppen i årene 1947-48, og omfattet kommunister i samtlige landets kommuner og særlig knyttet til større bedrifter. Selv om det ikke foreligger sikre opplysninger om hvor dette registeret ble av, er det mest sannsynlig at det ble stilt til disposisjon for sikkerhetsavdelingen i E-staben. Etter at Evang og Bryhn hadde lyktes i å stanse den private kartleggingsvirksomheten, ble antakelig dette arkivet gjort til en del av grunnstammen i Kommunistarkivet. Dette er bekreftet av en tidligere medarbeider ved arkivet, som forklarte for kommisjonen at det såkalte Ringvold-arkivet inngikk i Kartotek 1. En annen tidligere medarbeider i sikkerhetstjenesten har overfor kommisjonen forklart at det han karakteriserte som "Jens Liens kommunistregister" så vidt han visste ble overlatt Etterretningsstaben ved Christian Christensen og Alf Martens Meyer. Det er også, blant papirene etter Vilhelm Evang, funnet et PM datert 30. mai 1960, som beskriver Etterretningsstabens overtakelse av Femmannsgruppens virksomhet, der det blant annet heter: "Arbeidet med registrering av 5tekolonnevirksomhet ble overlatt oberstløytnant Andreas Lerheim, likesom han ble overlatt det materiale som hittil var samlet inn." Notatet er skrevet som en oppsummering i ettertid, og angir ikke nøyaktig når overtakelsen skjedde, men det fremgår av sammenhengen at det var kort tid etter et møte i London i 1949 eller 1950 angående etablering av Stay Behind, som igjen førte til etterretningstjenestens overtakelse av denne virksomheten.

10.2.3. Femtekolonnebegrepet

Den foran beskrevne registreringen av kommunister hadde som nevnt det primære formål å hindre at kommunister fikk tilsetning/klarering i Forsvaret og i en del sivile stillinger og etater. Det formelle grunnlaget for at medlemskap/sympatisering med kommunistpartiet eller tilknyttete organisasjoner ble sett som uforenlig med slik tjeneste, var kgl res av 10. juni 1949: Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved angrep på Norge. Begrepet femtekolonne er her definert slik:

"Med femtekolonister forstås i dette direktiv nordmenn eller utlendinger som innenfor landets grenser arbeider for fremmed makt med ulovlig etterretningsvirksomhet, planlegging og gjennomføring av sabotasje, attentater e.likn." ²⁷²

Det ble gitt pålegg om at de militære sjefer i fred skulle samarbeide med politiet for å sikre at femtekolonnister ikke fikk innpass på militært område. Bestemmelsen hadde følgende ordlyd:

"a) De militære sjefer skal regne med at femtekolonister vil komme til å bli satt inn før eller samtidig med væpnet angrep.

b) De militære sjefer er i fred og krig ansvarlige for sikringen av militært område mot femtekolonister innenfor rammen av sine hjelpemidler.

²⁷²Romertall I definisjoner, punkt 5

c) De militære sjefer plikter med alle midler de rår over, å sikre mobiliseringen og de væpnede styrker mot femtekolonister.

d) De militære sjefer skal i fred og krig samarbeide med politiet og andre sivile myndigheter om de sikringsoppgaver som er nevnt under a-c etter de bestemmelser som til enhver tid er gitt."²⁷³

Det såkalte Follestad-utvalget la i sin innstilling i 1949 frem et omfattende materiale som grunnlag for nærmere bestemmelser om samarbeid mellom politiet og de militære sjefer på dette området. Det lå forutsetningsvis i den kongelige resolusjon at slike bestemmelser skulle og måtte gis. På grunnlag av dette igjen ble det oppnevnt et nytt utvalg, det såkalte Femtekolonnistutvalget, eller, som det offisielt het: Utvalget for fastsettelse av bestemmelser for samarbeid mellom militære sjefer og politiet og andre sivile myndigheter når det gjelder iverksettelsen av kgl res av 10. juni 1949, III, pkt 13: femtekolonister.

Medlemmer var blant annet Asbjørn Bryhn og Vilhelm Evang. Innstillingen la følgende definisjon av begrepet femtekolonne til grunn:

"Med femtekolonnevirksomhet forstås virksomhet fra enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner som går ut på ved planlegging og gjennomføring av etterretningsvirksomhet, sabotasje, infiltrasjon, propaganda, attentater, m.v., å svekke landets forsvar og alminnelige motstandsevne".

Ifølge innstillingen må de militære sjefer for å kunne treffe de nødvendige sikkerhetstiltak blant annet ha en geografisk oversikt herredsvis innen sine kommandodistrikt over antatt antall femtekolonnister, oversikt over mulige femtekolonnister som viser interesse for militære anlegg, samt at det må foretas gransking av alt militært personell.

Det må opprettes pålitelige registre, lokalt og sentralt, og det må legges grunnlag for arrestordre og eventuell internering. Det gis ingen nærmere spesifisering av hvem som var femtekolonnister. Det er likevel klart at kommunister og kommunist sympatisører ble antatt å falle inn under det.

10.2.4. Samarbeid politiet/Forsvaret

Det fremgår forutsetningsvis av Femtekolonnistutvalgets innstilling, som her igjen bygger på Follestad-utvalget, at politiet bør ha det alminnelige ansvar for overvåking av landets sikkerhet med unntak av de militære anlegg og områder. Det samme gjelder orden og sikkerhet for øvrig. I de nærmeste omgivelser til militært område vil imidlertid både politiets og de militæres myndighet omfatte de nødvendige tiltak for sikring av det militære området.

Nærmere regler for samarbeidet ble ikke gitt før i 1955. I praksis hadde politiet allerede fra 1947 bistått Forsvarsstaben og de militære sjefer i forbindelse med personellundersøkelser, men samarbeidet knirket noe. Politiet klaget over at personellundersøkelsene tok uforholdsmessig mye tid, og de militære klaget over at de

²⁷³Punkt III Særlige direktiver til militære sjefer, punkt 13 Femtekolonister

ikke fikk de opplysningene de trengte. I 1953 var antallet slike henvendelser fra Forsvarsstaben til politiet anslått til 3-400 pr måned, hvorav halvparten var rent rutinemessige og bare krevet sjekking i registre. Politiet var dessuten tilbakeholdende med å samarbeide om utarbeidelsen av distriktsvise registre.

I august 1955 fastsatte Regjeringens sikkerhetsutvalg Instruks for samarbeid mellom de militære myndigheter og politiet til trygging av Rikets selvstendighet og sikkerhet. Instruksen er gradert Hemmelig. Under romertall I ble brukt samme definisjon som i Femtekolonnisutvalgets innstilling, sitert ovenfor²⁷⁴. Romertall II fastslo de militære myndigheters ansvar og oppgaver. Etter å ha listet opp fra den kgl res av 10. juni 1949, het det:

"3. Militære oppgaver

- a. Kontroll med militært område og med personell knyttet til Forsvaret.
- b. Sikring mot alle anslag som kan antas å ha til hensikt å skade den militære beredskap eller være rettet mot militært område eller anlegg, og utenfor militært område samarbeide med politiet om de nødvendige kontrollerende og motvirkende tiltak.
- c. Trygging av den hemmelige del av den militære organisasjon, oppbygging og utrustning eller øvrige hemmelige planer av enhver art.
- d. Etter anmodning fra politiet forberede tiltak til hjelp ved sikring av femtekolonnister.
- e. Omgående gi politiets overvåkingstjeneste de opplysninger som antas å være av betydning for overvåkingstjenesten."

Romertall III omhandlet politiets ansvar og oppgaver. Det het her:

"1. Politiet (overvåkingstjenesten) er ansvarlig for Rikets indre sikkerhet og har følgende oppgaver:

- a. All overvåkingstjeneste utenfor militært område og ellers alle sikkerhetsoppgaver som i henhold til lov eller instruks er tillagt politiet, herunder all etterforskning i saker mot fremmede statsborgere som kommer til landet som flyktninger.
- b. Omgående gi de militære myndigheter de opplysninger som antas å være av betydning for den militære sikkerhets- og etterretningstjeneste.
- c. Etter anmodning fra militære myndigheter gi opplysninger om enkeltpersoner samt råd av overvåkingsmessig art i samband med plassering av militære magasiner m.v.
- d. Etter anmodning gi de respektive militære myndigheter tallmessig og herredsmessig oversikt over nasjonalt ikke pålitelige personer og oversikt over de alminnelige sikkerhetsproblemer i distriktene.
- e. Rette henvendelse til militære myndigheter om hjelp til sikring av femtekolonnister i de tilfelle dette anses nødvendig."

²⁷⁴Definisjoner punkt 1 Femtekolonnevirksomhet

I romertall IV om samarbeid ble det pålagt både sentralt samarbeid mellom Fst/E og Overvåkingssentralen i Oslo, og distriktvis samarbeid mellom Den regionale sjefsnemnd og Politiets distriktssentral. For det sistnevnte ble det opprettet en sikkerhetsnemnd med representanter fra forsvarsgrenene og politiet, og det ble pålagt distriktsvise møter en gang i året mellom Sjefsnemnden og politimestrene, der også representanter for Fst/E og Overvåkingstjenesten i Oslo burde være til stede.

Under punkt 3 om samarbeidsoppgaver, het det under retningslinjer for de militære myndigheter om sikkerhetsundersøkelse av personell:

- "a. For sentrale staber og institusjoner i Oslo-området rettes forespørslene til Fst/E som samarbeider med Overvåkingssentralen i Oslo.
- b. DK, MK og FK og eventuelle andre institusjoner utenfor Oslo-området foretar S-undersøkelser ved samarbeid mellom militære institusjoner og tilsvarende politimyndigheter i distriktet.
- c. S-undersøkelser for lavere enheter innen distriktet reguleres av S-nemnda.
- d. De militære instanser utarbeider oversikter over hvilke kategorier personell som bør S-undersøkes.

Generelt bør S-undersøkelse av personell omfatte følgende kategorier:

- (i) Personell ved faste staber hvor hemmelige saker behandles eller ventes bli behandlet.
 - (ii) Personell som skal tjenestegjøre ved militære institusjoner, anlegg og lagre av spesiell viktighet, eksempelvis ved sambandssentraler, chifferkontorer, radaranlegg, våpen og ammunisjonslagre o.l., og forøvrig ved vitale ledd i tilknytning til forsvarsorganisasjonen.
 - (iii) Personell som nevnt under (i) og (ii) i forbindelse med opptak til militære kurser og skoler her og i utlandet.
- e. Overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten skaffer til veie de tilgjengelige opplysninger. Den militære sjef treffer på grunnlag av de fremskaffede opplysninger avgjørelsen."

Under B om utveksling av opplysninger, het det at de samarbeidende organer er ansvarlig for at alle opplysninger av betydning blir meddelt den annen part. Det vil si at de militære myndigheter gir politiet alle opplysninger av betydning for overvåkingstjenesten, og politiet gir de militære myndigheter alle opplysninger av betydning for sikkerhetstjenesten. For politiets vedkommende skulle dette blant annet omfatte geografiske oversikter herredsvis over antatt antall personer som kunne være farlige for landets sikkerhetstjeneste, og opplysninger om organisert femtekolonnevirksomhet i distriktet.

Til slutt under C het det at tvilsspørsmål om ansvarsområde og kompetanse som ikke løses ved forhandlinger mellom partene, kan forelegges de sentrale instanser, Overvåkingssentralen i Oslo og Fst/ E.

Instruksen fastsatte ikke nærmere kriterier for hvilke personopplysninger det var relevant å registrere for politiet. Ifølge Mellbye-utvalget side 27 hadde det imidlertid

festnet seg en praksis som for en del bygget på hva de militære myndigheter hadde bedt om å få i saker om sikkerhetsundersøkelser av personell. Instruksen ble gjort gjeldende fra 1. oktober 1955.

I rundskriv fra Overvåkingssjefen av 19. september 1955, C-sirkulære nr.. 14, ble det foreslått tiltak for å forenkle sikkerhetsundersøkelsene. Det fremgår at "opplysninger om forhold som utgjør en sikkerhetsrisiko skal det som hittil gjøres nærmere rede for". Videre fremgår det at det som ledd i undersøkelsene rettes forespørsler til lensmennene.

10.2.5. Bestemmelser om dokumentetsikkerhet

I de første årene etter krigen var det ingen spesiell formalisering av sikkerhetstjenesten innen den sivile forvaltning. Her som ellers gjaldt prinsippet om at sjefen for en etat også var ansvarlig for sikkerhetstjenesten innen sin administrasjon. Allerede fra 1947 bisto imidlertid overvåkingspolitiet en del departementer og etater med sikkerhetsundersøkelser og personkontroll, uten at dette hadde noen formell hjemmel. Man hadde på denne tid heller ingen ensartete regler om beskyttelsesgradering, behandling og oppbevaring av dokumenter. Ifølge Mellbye-utvalgets innstilling side 62 var det bare Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som hadde slike bestemmelser, og det var ingen instans som førte tilsyn med den sikkerhetsmessige standard i administrasjonen. Etter hvert ble man klar over behovet for et felles regelsett for alle departementer og etater, noe som også ble nødvendiggjort av Norges forpliktelser gjennom sitt medlemskap i NATO, se nærmere under 10.2.7.

"Instruks for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes" ble derfor gitt ved kgl res av 26. juni 1953. Denne sikkerhetsinstruksen gjaldt både for Forsvaret og for deler av den sivile forvaltning, nemlig Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Handelsdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Industridepartementet samt de offentlige instanser under disse departementer som hadde beskyttede dokumenter til behandling. Instruksen hadde tre sikkerhetsgrader, Fortrolig (grad III), Hemmelig (grad II) og Strengt hemmelig (grad I). Klarering skjedde spesielt for hver enkelt grad, etter forutgående sikkerhetsundersøkelse fra politiet. Hvor omfattende personundersøkelser som skulle gjennomføres, berodde på hvilken sikkerhetsgrad klareringen gjaldt.

Oppgaven med å påse at instruksen ble etterkommet, ble ved den samme kongelige resolusjon lagt til Koordineringsutvalget under Regjeringens Sikkerhetsutvalg. Etter hvert ble utvalget når det opptrådte i denne egenskap kalt *Det interdepartementale kontrollutvalg*. Bakgrunnen for at utvalget i denne egenskap fikk et eget navn, var at denne funksjonen skulle være offentlig kjent, mens eksistensen av Koordineringsutvalget var hemmelig. I foredraget til den kongelige resolusjon ble det forutsatt at utvalget til hjelp for sitt arbeid skulle få til sin disposisjon en sikkerhetsinspektør, som ble stilt til rådighet fra Fst/E. Midlertidig instruks for stillingen ble utferdiget av Koordineringsutvalget i 1954. Oppgaven var å påse at

sikkerhetsinstruksen ble fulgt, både i Forsvaret og i sivil forvaltning der instruksen var gjort gjeldende. Forsvaret hadde imidlertid fortsatt sin egen sikkerhetstjeneste.

Den første sikkerhetsinspektør var, som nevnt foran, Andreas Lerheim, men han sluttet i 1955. Jack Helle overtok og hadde stillingen frem til 1962, da han ble avløst av Ola Evensen. I denne perioden var det ifølge Mellbye-utvalget en del turbulens i ordningen både organisatorisk og personellmessig, blant annet personstrid ved nyansettelse i stillingen i 1962, se side 64 i innstillingen. Løsningen på det hele ble at både de sivile og militære sikkerhetsfunksjoner ble samlet ved opprettelsen av den nye Sikkerhetsstaben i Forsvarsstaben 20. april 1965.

Sikkerhetsinstruksen av 1953 ble erstattet ved en ny instruks gitt ved kgl res av 4. mai 1962. Et av hovedpunktene ved den nye instruksen var at det ble innført nye beskyttelsesgrader som tilsvarte NATO-forskriftenes grader. Det relevante NATO-dokument her er CM-55 (15) Final, første gang vedtatt 8. mars 1955. Dette dokument har også hatt en viss betydning for kriteriene for sikkerhetsklarering av personell. NATOs grader var NATO Restricted, NATO Confidential, NATO Secret og Cosmic Top Secret. De tilsvarende norske grader som ble innført var Begrenset, Fortrolig, Hemmelig og Strengt hemmelig. Graden Fortrolig ble i 1972 erstattet med Konfidensielt. Denne instruksen ble gjort gjeldende for hele statsforvaltningen. Ifølge instruksen var det vedkommende departement (institusjon, etat) som innen sitt fagområde avgjorde hvilke embets- eller tjenestemenn som skulle autoriseres til å behandle beskyttede dokumenter. Formålet med sikkerhetsundersøkelsene var å skaffe til veie materiale til bruk ved avgjørelsen av om den undersøkte karakter, vaner, forbindelser og fremferd i og utenfor tjenesten var slik at det kunne være tvil om vedkommendes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft. For Begrenset krevdes ingen klarering.

Resolusjonen trådte i kraft 1. september 1962. Den ble sendt ut til samtlige departementer ved rundskriv fra Statsministerens kontor 1. august 1962, sammen med nye retningslinjer for behandling av dokumenter merket Taushetsplikt. Dette siste, som nærmest tilsvarende dagens Beskyttelsesinstruks, ga regler for behandling av dokumenter og opplysninger som av andre grunner enn de sikkerhetsmessige trenger særskilt beskyttelse, f eks for å verne om enkeltpersoners velferd eller om statens interesser i visse økonomiske og administrative forhold.

10.2.6. *Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg.*

Regjeringens sikkerhetsutvalg ble opprettet høsten 1949. Utvalget besto opprinnelig, foruten av statsministeren, av justisministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren og handelsministeren. Senere kom også finansministeren og samferdselsministeren med. Sikkerhetsutvalget hadde ingen konstitusjonell status, men protokollene fra møtene ble ansett som regjeringsdokumenter som ble overlatt ny regjering ved regjeringsskifter. De behandlet i det vesentlige forsvarspolitiske spørsmål, av og til også saker vedrørende indre sikkerhet.

Allerede tidligere, i desember 1947, var det blitt opprettet et eget utvalg, kalt Koordinasjonsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenesten, med formål å sørge for kontakt og koordinere arbeidet mellom Politiets overvåkingstjeneste og sikkerhetstjenesten. Ved opprettelsen av Regjeringens sikkerhetsutvalg ble Koordineringsutvalget lagt under dette, og ble etter hvert kalt Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg. Utvalget behandlet allerede fra begynnelsen av personellsikkerhetsspørsmål. Om utvalget vises nærmere til 14. I 1953 fikk utvalget også oppgaver som Det interdepartementale kontrollutvalg for sikkerhetstjenesten. Utvalget ble oppnevnt som sikkerhetsmyndighet i forhold til sikkerhetsinstruksen, og fikk rådgivende status i forhold til personkontrollsaker. Koordineringsutvalget/Det interdepartementale kontrollutvalg behandlet gjennom årene en rekke saker vedrørende sikkerhetsundersøkelser og klareringer/klareringsnektelser.

Ny sikkerhetsinstruks ble, som nevnt foran, gitt ved kgl res av 4. mai 1962. Det interdepartementale kontrollutvalg, som fortsatt hadde ansvaret for å påse at den nye sikkerhetsinstruksens bestemmelser ble satt i verk på en forsvarlig måte, sendte et rundskriv til samtlige departementer 5. juli 1963, med retningslinjer for autorisering av personell for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes. Retningslinjene gikk ut på at sikkerhetsundersøkelse, ved hjelp av Politiets overvåkingstjeneste, skal være gjennomført før autorisasjon gis. Det er den enkelte etats ansvar å treffe avgjørelse om autorisasjon. I tilfelle tvil kan såvel Politiets overvåkingstjeneste som Sikkerhetsinspektøren gi råd og veiledning, blant annet om forhold som bør overveies i forbindelse med autorisasjon. Hvert departement ble bedt om å utpeke en embetsmann som på departementets vegne skal ha kontakt med Politiets overvåkingstjeneste/Sikkerhetsinspektøren i slike saker. Gjenpart av de lister som ifølge instruksen skulle føres over personell som er autorisert, ble bedt sendt Sikkerhetsinspektøren.

10.2.7. Sikkerhetsundersøkelser av militært personell - fremgangsmåte og kriterier

Retningslinjer for sikkerhetsundersøkelser av personell i Forsvaret ble gitt ved rundskriv fra Fst II datert 23. februar 1952. Rundskrivet tok utgangspunkt i kgl res av 10. juni 1949, og fremhevet at sikkerhetsundersøkelser er et av hjelpemidlene de ansvarlige militære sjefer har til å sikre seg mot infiltrasjon av uønskede personer. Undersøkelsene ville også kunne være et hjelpemiddel til å få oversikt over uønskede personer som allerede befinner seg innen de respektive militære avdelinger og på militære områder. For de sentrale staber og institusjoner i Oslo-området skulle Forsvarsstaben II foreta undersøkelser og fremskaffe opplysninger, men slik at den ansvarlige sjef traff avgjørelsen. For kommandoene og eventuelle andre institusjoner utover i landet måtte sikkerhetsundersøkelser, av praktiske hensyn, foregå ved samarbeid mellom de militære institusjoner og de tilsvarende lokale politimyndigheter. Det ble presisert at antallet undersøkelser burde holdes på et så lavt nivå som mulig, blant annet ved at det ved nyansettelser ikke ble rettet anmodning om undersøkelse av samtlige søkere, men bare av dem som kvalifikasjonsmessig pekte seg ut som særlig skikket til stillingen. De

berørte måtte ikke få kjennskap til at undersøkelse ble foretatt, eller til resultatet av denne. Rundskrivet var ikke spesielt knyttet til behandling av beskyttet informasjon.

Til tross for ordlyden i rundskrivet, er det på det rene at politiet bisto også ved de undersøkelser som ble foretatt av Fst II. Også for politiet ble arbeidet meget omfattende, og i henhold til rundskriv fra Oslo politikammer Fremmedavdelingen datert 19. august 1952, skulle man heretter, i samråd med Fst II, inndelegge personellet i tre grader etter viktigheten av den stilling eller oppdrag vedkommende skulle ha. Grad I omfattet personell som skulle behandle dokumenter og materiell gradert Strengt hemmelig eller utføre spesiell tjeneste for Forsvaret. Her måtte det foretas grundige undersøkelser, der vedkommendes miljø, livshistorie mv så vidt mulig søkes klarlagt. Det var her enighet om at Fst II skulle stille til rådighet alle tilgjengelige personopplysninger til støtte for undersøkelsene, eventuelt sammen med personalsak.

Grad II omfattet personell som skulle behandle dokumenter av Hemmelig og Fortrolig art. Her skulle man benytte samme fremgangsmåte som hittil ved sikkerhetsundersøkelser, uten at det ble spesifisert hva dette gikk ut på. Grad III omfattet sivile og militære personer som ikke fikk med graderte dokumenter å gjøre og som skulle tjenestegjøre på steder av mindre viktighet. Her forutsatte man at en undersøkelse i politiets forskjellige registre var tilstrekkelig. Denne interne registerundersøkelse kunne inntil videre mest hensiktsmessig foretas ved politikammeret i det distrikt vedkommende var hjemmehørende.

I henhold til rundskriv fra Fst II av 20. august 1952, var noe av bakgrunnen for den nye graderingen at man på grunn av Top Secret NATO-dokumenter fant det nødvendig å undersøke med sikte på Strengt hemmelig selv om denne gradering ennå ikke var formelt innført i Forsvaret.

Det forelå, etter hva kommisjonen har kunnet bringe på det rene, ingen skrevne retningslinjer for hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for eventuelle klareringsnektelser. Etter statsminister Gerhardsens Kråkerøy-tale i februar 1948 var det imidlertid en klar oppfatning at kommunister også skulle holdes utenfor, idet de måtte oppfattes som potensielle femtekolonnister. Etter dette tidspunkt ble det også, i hvert fall for så vidt gjelder Forsvarets avdelinger i Nord-Norge, foretatt systematisk kartlegging av og rapportering om kommunister i de respektive distriktene. Det vises for øvrig til fremstillingen foran om kommunistarkivet. Vitneforklaringer bekrefter at kommunister som hovedregel ikke ble gitt klarering og derfor heller ikke tilsetting i Forsvaret.

Det må her antas at man for så vidt angikk politiske holdninger mv, tok utgangspunkt i begrepet femtekolonne slik det var brukt i den kongelige resolusjon av 10. juni 1949, med den utvidete presisering som var gjort av Femtekolonnist-utvalget. Medlemskap i kommunistpartiet eller det å være kommunist eller kommunist sympatisør er verken her eller andre steder uttrykkelig nevnt. Det er likevel klart at dette har vært et relevant kriterium, etter hvert med noe varierende vekt. I de første årene etter frigjøringen var det nok først og fremst nazister og NS-sympatisører det var viktig å holde utenfor Forsvaret. Dom for landssvik ble således helt ut til andre halvpart av 1950-tallet sett som hinder for

klarering. Å ha søkt medlemskap i Nasjonal Samling under krigen hindret for eksempel klarering for stilling som chiffrør i Forsvaret i 1957.

En tidligere tjenestemann i E-staben som arbeidet ved sikkerhetsavdelingen fra begynnelsen av 1950-tallet, har i forklaring til kommisjonen gitt uttrykk for at medlemskap i kommunistpartiet eller det å være/oppfattes som kommunist i hvert fall i kombinasjon med andre opplysninger om omgangskrets mv kunne være relevant for registrering og at dette også kunne føre til klareringsnektelse. Han tilføyet at man i så måte ikke bare bygget på de opplysningene man fikk fra politiet, men også sjekket mot eget arkiv og egne opplysninger. Han mente at virksomheten, i hvert fall for så vidt gjaldt registrering av kommunistisk holdning, fortok seg mot slutten av 1950-tallet, da problemstillingen ikke lenger var så aktuell. Blant forhold som ellers kunne føre til klareringsnektelse, nevnte han det at en person var straffet, hadde dårlig helse, eller hadde vist uheldig holdning under krigen.

Et annet vitne, med tjeneste på sikkerhetssiden i 1951-1955, kjente ikke til grunnlaget for registrering, men uttalte om formålet med sikkerhetsundersøkelsene:

"Det ble ellers ikke lagt vekt på ren politisk avskygging, men heller hvilke personlige mønster man hadde, enten man var på ytterste høyre eller ytterste venstre side. Hensikten var altså at man ikke ønsket inn i Forsvaret personer som kunne skade rikets sikkerhet."

Sjefen for Sikkerhetsavdelingen fra 1955 og kontorsjefer i det senere FO/S med ansvar for sikkerhetsklareringer, har derimot forklart at det å være medlem av kommunistpartiet eller kommunist sympatisør i denne perioden alltid ble sett på som relevant i forbindelse med sikkerhetsklarering, jf også nedenfor om at opplysningen "kanskje kommunist" ble oppfattet som relevant. At det å være kommunist var et kriterium som normalt førte til klareringsnektelse er også bekreftet av Vilhelm Evang i et notat om sikkerhetsundersøkelser datert 31. mai 1956, som ble lagt frem for Koordineringsutvalget.

Det er etter kommisjonens oppfatning på det rene at medlemskap i eller tilhørighet til kommunistpartiet fra slutten av 1940-tallet som alt overveiende hovedregel førte til klareringsnektelse. Et hovedformål ved den omfattende registreringen av kommunister og kommunist sympatisører som ble drevet av E-staben og Politiets overvåkingstjeneste var nettopp å holde kommunistene unna gjøremål av sikkerhetsmessig betydning. Spørsmålet blir nærmere vurdert i 11.2.2.2.

Etter at samarbeidsinstruksen kom i 1955, opphørte etterretningstjenesten selv med å samle inn opplysninger til Kommunistregisteret. Dette uttales også av Vilhelm Evang i det foran nevnte notatet om sikkerhetsundersøkelser av 31. mai 1956. Fortsatt ble imidlertid registrene i noen grad vedlikeholdt og supplert med opplysninger man etter hvert fikk inn fra overvåkingstjenesten. Etter 1958 er imidlertid vitnene enige om at etterretningstjenesten ikke lenger foresto systematisk registrering av kommunister, se ovenfor om registrene. Dette betyr ikke at opplysningene ikke lenger var relevante, men at man heretter bygget på det materialet man fikk fra politiet. Selv om det etter dette tidspunkt nok i noen grad ble lagt vekt på en individuell vurdering, ser det ut som hovedregelen fortsatt har vært at klarering ble nektet.

I Overvåkingssjefens rundskriv av 22. desember 1960 om bruk og utfylling av personalskjema, opplyses at det er av største betydning at bakgrunnsundersøkelser som foretas blir så grundige som mulig, slik at det klart fremgår hva vedkommende er mistenkt for:

"En enkeltstående opplysning som f. eks. bare går ut på at "A er kommunist", er således på det nærmeste verdiløs. Det faktiske forhold som ligger til grunn for en slik konklusjon må derfor konkretiseres."

Det er noe varierende i hvilken grad slektskap med kommunister var grunnlag for klareringsnektelse. Antakelig ble det her foretatt en konkret vurdering, der man la vekt på hvor nært slektskapet var, hvilken omgang og kontakt man hadde, hvor sterk slektingens kommunistiske tilknytning var. Et eksempel er E-stabens brev til Forsvarsdepartementet av 7. juli 1961, der man anbefaler klarering til stilling i Luftforsvaret for en person som hadde hatt klare kommunist sympatier og hvis svigerfar var aktiv kommunist.

Når det gjelder klarering av NATO-motstandere, foreligger det motstridende opplysninger. Et vitne sier at dette ikke var utelukkelsesgrunn i seg selv, men at det ble foretatt en konkret vurdering; et annet at han antar det ville være utelukkelsesgrunn, men at spørsmålsstillingen var lite aktuell i praksis fordi slike folk sjelden søkte seg til Forsvaret.

Som nevnt ovenfor, ble saker om sikkerhetsundersøkelser og klareringer i en del tilfelle forelagt Koordineringsutvalget/Det interdepartementale kontrollutvalg. Av referat fra møte 18. mars 1951 går det således frem at politiet mente det skapte mye arbeid og innebar en sikkerhetsrisiko å bruke politiske personkarakteristikker ved personkontroll. Man foreslo derfor kun å bruke betegnelsen S1 for sikker kommunist, S2 for kanskje kommunist og S0 for kriminell. Det ble innvendt at rettssikkerheten kunne komme i fare ved S0. Konklusjonen ble derfor at man ved S0 skulle gi mer detaljerte opplysninger, men ikke ved S1 og S2. I møte 24. mars 1949 ble det referert en sak, der en kommunist, som var vakt ved et militært anlegg i Bergen, ble oppsagt. Av møtereferatet 10. oktober 1953 går det frem at en befalingsmann ble utelukket fra skoler og kurs fordi han angivelig hadde kommunister i familien. Deltakelse på ungdomsfestival i Øst-Europa i 1953 og 1955 var til hinder for klarering for grad II i 1961.

Det NATO-dokument som dannet noe av bakgrunnen for sikkerhetsinstruksen av 1962, og som også den tidligere instruksen av 1953 ble praktisert i lys av, fikk diverse tilføyelser i januar 1961. Direktivet inneholdt blant annet et pålegg om at

"The extent and purpose of any connection the individual has had in his own country or abroad with persons from Communist-dominated areas will be ascertained whenever possible."

I den anledning ville det bli innhentet informasjon om reiser til kommunistland og deres formål, og mulig medlemskap i eller tilknytning til organisasjoner som er

"subversive, or which has adopted, or shows a policy of advocating or approving the commission of acts of force or violence to deny other persons their rights, or which seeks to alter the form of government of member countries by unconstitutional means."

Slik tilknytning var, både for den undersøkte selv og vedkommendes ektefelle, blant de særlige opplistede forhold som kunne tas i betraktning, og eventuelt føre til klareringsnektelse.

Ifølge Mellbye-utvalgets innstilling side 29, godkjente de politiske myndigheter høsten 1965 et utkast til personellsikkerhetsdirektiv og direktiv for personkontrolltjenesten i Forsvaret. Utkastet var utarbeidet i Fst/ S, og dannet grunnlag for de direktiver som senere ble vedtatt og satt i kraft fra 1. mars 1967, se nærmere under 10.4.2.3. nedenfor. Ut fra dokumentasjon kommisjonen har mottatt, kan det se ut som direktivene ble praktisert i Forsvaret allerede fra 1965.

10.2.8. Sikkerhetsundersøkelser for sivil sektor.

I den sivile forvaltning har det som nevnt ovenfor hele tiden vært forutsetningen at den enkelte departementssjef/etatsjef selv hadde ansvaret for sikkerheten på sitt område, herunder klarering/kontroll av eget personell. Undersøkelsene foregikk i utgangspunktet etter de samme prinsipper som for den militære sektor. Man startet opp uten et formelt rettslig grunnlag, og så hen til Forsvarets regler og direktiver. Slike klareringer foregikk i praksis helt fra 1947, men i begynnelsen nokså usystematisk.²⁷⁵ Så sent som i 1962 etterlyste Politiets overvåkingstjeneste et rådgivende utvalg for dette arbeidet, da politiet lenge hadde gitt opplysninger uten eksplisitt hjemmel i lover eller direktiver. Det rådde også en viss uenighet mellom overvåkingspolitiet og etterretningstjenesten om hvem som skulle ha ansvaret for sikkerheten i sivil sektor. Som nevnt foran under 10.2.5., ble en stilling som Statens sikkerhetsinspektør, knyttet til Det interdepartementale kontrollutvalg, opprettet i 1953 på bakgrunn av sikkerhetsinstruksen av 1953. Antallet offentlige sivile etater som har oppbevart graderte opplysninger, og hvor det derfor har vært aktuelt med sikkerhetsundersøkelser av personell, er stort. I Femtekolonnist-utvalgets innstilling fra 1951 om hvordan trusselen fra en femtekolonne skulle møtes, nevnes 19 etater som viktige:²⁷⁶

"Arbeidsdirektoratet med fylkesarbeidskontorer og sjømannskontorer, Bergvesenet, Norges geologiske undersøkelse, Administrasjonen av Svalbard og Jan Mayen, Norsk Polarinstitut, Skipskontrollen, Mønstringsvesenet, Sentralregisteret for sjømenn, Havnevesenet, Fyr- og merkevesenet, Losvesenet, Vassdrags- og elektrisitetsvesenet, Veivesenet, Statsbanene, Postverket, Telegrafverket, Norges Geografiske oppmåling, Norges Sjøkartverk, Tollvesenet."

Kommisjonen har ingen samlet oversikt over hvordan Femtekolonnist-utvalgets uttalelse ble fulgt opp på 1950- og 1960-tallet. Arkivmateriale viser imidlertid at det fra overvåkingspolitiets side siden slutten av 1940-tallet ble samlet inn lister over kommunister og kommunist sympatisører innenfor ulike offentlige etater, blant annet

²⁷⁵ Innstilling fra interdepartementalt utvalg nedsatt av Forsvarsdepartementet til å gjennomgå gjeldende personellsikkerhetsdirektiver, 1994 side 12.

²⁷⁶ Femtekolonnist-utvalgets innstilling, side 24

NSB, og at slike lister i enkelte tilfeller på anmodning også ble utlevert til Fst II. For NSB, Post- og Telegrafvesenet var det allerede i 1949 tatt skritt fra Overvåkingsentralen med sikte på å skaffe oversikt over personer som i en gitt situasjon ville antas å handle i strid med norske interesser. I en redegjørelse for justisministeren i 1970 ble i alt 94 etater omtalt. Mange av disse hadde igjen en rekke lokale avdelinger og underkontorer. Til illustrasjon av omfanget: I 1967 utførte politiet minst 3.100 sikkerhetsundersøkelser for statsinstitusjoner utenfor Oslo. Det vises ellers til fremstillingen i 8.5.2.

En del saker vedrørende klareringsnektelser ble, på samme måte som for Forsvarets vedkommende, behandlet i Koordineringsutvalget /Det interdepartementale kontrollutvalg. Avgjørelsene ser ut til å være truffet etter de samme prinsipper som for militær sektor. Således var medlemskap, nåværende og tidligere, i kommunistpartiet normalt til hinder for klarering, selv om det i en del tilfelle ble foretatt en mer konkret vurdering. En kasserer ble således ansatt i Grenseoppsynet i 1955, selv om han hadde vært medlem av NKU en kort periode etter krigen. En som hadde vært kasserer i et NKP-lag i 1950 ble imidlertid i 1955 ikke ansatt som postmester i Grenseoppsynet. Også opplysninger om personer som ikke var medlemmer av kommunistpartiet, men mulige sympatisører, kunne være relevante ved tilsetninger. Således ønsket en i 1951 at søkere til stillinger i Utenriksdepartementet ble vurdert av tjenestemenn "som har kjennskap til det radikale studentmiljø det her er tale om".

Også spørsmålet om omgjøring av tilsetninger, eller å fjerne personer fra stillinger de satt i, oppsto av og til. I ett tilfelle ble en kommunist tilsatt som velferdssekretær på Svalbard. Etter at saken var behandlet i Koordineringsutvalget, ble han hindret i å tiltre stillingen. Da datteren til en fremtredende kommunist i 1951 ble tilsatt som funksjonær i en statlig institusjon, mente både representanten for overvåkingspolitiet og etterretningstjenesten at "det burde undersøkes om tilsettingen kan gjøres om". I 1952 forsøkte man å hindre at en kommunist, som var blitt frifunnet for tiltale om spionasje, fikk fortsette å arbeide i Sjøkartverket.

10.2.9. *Rettsikkerhet ved sikkerhetsundersøkelser*

For Forsvarets vedkommende ble det juridiske grunnlaget for sikkerhetsundersøkelser gjenstand for en særlig utredning i Forsvarsstaben i august 1957. Konklusjonen var at de militære sjefer har adgang til å la sin vurdering av en persons påregnelige evne og vilje til å utføre lovlig pålagt tjeneste i krig og fred, påvirke beordring eller tilsetning i stillinger hvor lojalitet er av betydning for Forsvarets sikkerhet. Det ble vist til kgl res 10. juni 1949 og samarbeidsinstruksen av 1955.

Med hensyn til avskjed eller frabeordning med grunnlag i en persons politiske overbevisning eller forbindelser var man mer forbeholden, jf nedenfor.

Fra først av var det alminnelig enighet om at den som skulle sikkerhetsundersøkes, i prinsippet ikke skulle få kjennskap til undersøkelsen eller resultatet av denne. Eksempelvis sendte Forsvarsdepartementet den 13. februar 1953 ut et rundskriv om at

ingen opplysninger måtte gis om at sikkerhetsundersøkelser blir foretatt. Rundskrivet hadde følgende ordlyd:

"I den senere tid har det flere ganger inntruffet tilfelle hvor søkere til stillinger som nødvendiggjør sikkerhetsklarering er blitt gjort oppmerksom på at slik klarering vil bli foretatt, og i enkelte tilfelle også har fått opplyst hvilken instans på norsk side som foretar slik klarering. De har derved fått anledning til å henvende seg direkte til denne instans.

For å unngå ubehageligheter, evt. avisskriverier, vil en derfor innskjerpe at personell som skal sikkerhetsklareres ikke blir gjort oppmerksom på at slik klarering forestår. Først når sikkerhetsklarering er foretatt gjøres vedkommende kjent med resultatet av avgjørelsen om ansettelse. Dersom det er manglende klarering som gjør at vedkommende ikke får stillingen skal dette ikke opplyses."²⁷⁷

De lukkede sikkerhetsundersøkelsene førte imidlertid til en rekke usikkerhetsmomenter. Ifølge Mellbye-utvalgets innstilling side 81-82 var resultatene ofte ikke så godt underbygget som ønskelig kunne være, og forholdene var også en medvirkende årsak til pressedebatt og interpellasjoner i Stortinget. Innen politiet og Forsvaret begynte derfor den oppfatning å bre seg at undersøkelsene burde være åpne. Det interdepartementale kontrollutvalg behandlet på en rekke møter i årene 1960-61 spørsmålet om hvorledes man ved sikkerhetsundersøkelser av personell best kunne gi enkeltindividet størst mulig rettsbeskyttelse, samtidig som det ble tatt nødvendige hensyn til sikkerhetsmessige interesser. Utvalget mente det ville være en fordel om det ble alminnelig kjent at sikkerhetsundersøkelser ble foretatt. På den måten kunne sikkerhetsmyndighetene få anledning til å henvende seg direkte til vedkommende person for å få oppklart visse forhold som var kommet frem gjennom undersøkelsene. Kontrollutvalget ba derfor Regjeringens sikkerhetsutvalg overveie om ikke undersøkelsene burde foregå åpent. Et forslag til Regjeringens sikkerhetsutvalg i tre alternativer ble lagt frem på møte 10. februar 1962.

Regjeringens sikkerhetsutvalg fant imidlertid i møte 29. mars 1962 at sikkerhetsundersøkelsene fortsatt burde foregå lukket. Ifølge Mellbye-utvalgets innstilling side 82 bygget avgjørelsen så vidt man forsto på politiske overveielser. Man var usikker på hvorledes opinionen ville motta opplysninger om at slike undersøkelser ble drevet.

At sikkerhetsundersøkelser ble foretatt, ble først gjort kjent for Forsvarets vedkommende i forbindelse med gjennomføringen av direktivet av 1. mars 1967, se under 10.3.2.3.

Spørsmålet om et uavhengig kontrollorgan for sikkerhetsundersøkelser ble tatt opp på et møte i Koordineringsutvalget 17. november 1952. Representanten fra politiet og fra Fst II gikk begge inn for et uavhengig kontrollorgan som kunne vurdere det materiale som ble lagt frem ved sikkerhetsundersøkelser i tilfelle hvor det forelå tilråding om å utelukke folk fra stillinger eller nekte dem forfremmelse av sikkerhetspolitiske grunner. Et forslag av tilsvarende innhold ble tatt opp i møte i Det interdepartementale

²⁷⁷Rundskriv til Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet, Industridepartementet, Forsvarsstaben, overkommandoene og utestasjonene Washington og Paris.

kontrollutvalg 30. november 1961. Ifølge Mellbye-utvalgets innstilling side 82 bestemte Regjeringens sikkerhetsutvalg 29. mars 1962, etter å ha hatt kontakt med Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité, at det skulle oppnevnes et utvalg som skulle ha kontrollfunksjoner i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser av personell, og ha rådgivende funksjoner overfor overvåkingstjenesten i sin alminnelighet. Et slikt utvalg var også i virksomhet en kort tid fra begynnelsen av 1963. Utvalget ble opprettet som en forsøksordning, og hadde en representant fra administrasjonen og to fra Stortinget. Formann var departementsråd Rolv Ryssdal. Dets virksomhet opphørte etter ett års tid. Et permanent kontrollorgan kom først i 1973. Som fremstillingen foran viser, hendte det imidlertid at klareringsnektelser ble forelagt Koordineringsutvalget/Det interdepartementale kontrollutvalg, og av og til indirekte ved at den berørte hadde blitt kjent med saken og tatt den opp, via media eller politikere. Det hendte også at klage ble sendt protokollkomiteen i Stortinget.

Som nevnt ble det også overveid om folk kunne fjernes fra stillinger. Dette ble sett som ønskelig i Femtekolonnist-utvalgets innstilling fra 1951.²⁷⁸ Den rettslige siden ved å si opp tjenestemenn og embetsmenn som ble ansett for å være en sikkerhetsrisiko, ble vurdert av Justisdepartementets lovavdeling i et notat av 18. april 1955, etter anmodning av justisminister Jens Chr. Hauge. Foranledningen var et forslag fra NATO om "å bestemme at personer som tilhører ekstreme partier ikke bør ha bestemte stillinger". Lovavdelingen konkluderte med at Grunnloven, straffeloven og tjenestemannsloven av 1918 ga anledning til å avskjedige embetsmenn og tjenestemenn som var medlemmer av ekstreme partier, definert som et "politisk parti hvis midler og mål må antas å komme i strid med gjeldende samfunnsordning." Det samme gjaldt militære befalingsmenn. Også begrunnet mistanke om eventuelt fordekt medlemskap kunne etter avdelingens syn juridisk sett være avskjedsgrunn:

"Hvis en bestillingsmann er tilsluttet et ekstremt politisk parti- åpent eller fordekt-, vil situasjonen formentlig i visse tilfelle kunne ligge slik an at hans overordnede og i det hele tatt folk som har innblikk i forholdene, med meget stor sikkerhet kan forutsi at han i påkommende tilfelle vil la sin lojalitet overfor partiet gå foran tjenestepliktene, og at han vil komme til å misbruke stillingen til fordel for uvedkommende interesser. Slike tilfelle kan etter omstendighetene gå inn under tjenestemannslovens bokstav a- særlig under alternativet om avskjed fordi vedkommende ikke har de nødvendige betingelser for å sitte i stillingen. For enkelte "sensitive" stillinger vil det fremstille seg klarere enn for andre at medlemskap i et ekstremt parti har til følge at tjenestemannen sakner de nødvendige betingelser for å sitte i stillingen. Også i juridisk henseende er det forskjell på stillinger i politiets fremmedtjeneste og i Riksarkivet. I praksis vil det neppe være tilrådelig å aksjonere med mindre det kan føres bevis for medlemskapet (eventuelt for en domstol), plus en særlig sansynliggjøring av holdbarheten av den foran nevnte psykologiske slutning fra mannens nåværende affiliasjoner til hans handlinger i fremtiden. For en domstol vil forholdet lett fremstille seg som "avskjed på mistanke" - og det endog mistanke om hypotetiske forseelser. Det er grunn til å tro at domstolene ikke vil reagere gunstig på eventuelle saker av denne art. Den politiske siden av saken behøver Lovavdelingen ikke å gå nærmere inn på."

Lovavdelingen vurderte to muligheter for rettslig å kunne hindre tilsetting eller gjøre det lettere med avskjed av personell med tilknytning til slike politiske partier, enten et "lovforbud mot at tjenestemenn i visse generelt eller spesielt angitte stillinger står

²⁷⁸Femtekolonnist-utvalgets innstilling, side 25

tilsluttet bestemte partier eller organisasjoner" eller slik at administrasjonen skjønnsmessig kunne fatte avgjørelse på det grunnlaget at den ikke hadde tillit til personen. Avdelingen nevnte både praktiske og effektivitetsmessige problemer og demokratiske og rettsstatlige motforestillinger. Den anbefalte å ikke innføre nye lovtiltak:

"Uten nærmere opplysninger om arten av det behov som foreligger, kan det vanskelig trekkes noen annen konklusjon enn at det etter rettstankegangen i vårt samfunn vil være meget vanskelig å innføre effektive regler for å imøtekomme NATO's ønske.

Det synes således som at man foreløpig bør resignere når det gjelder spørsmål om nye lovtiltak. I stedet bør man nytte de midler som fra før av står til rådighet: Siktning ved ansettelse og forflytning i den utstrekning ansettelsesvilkårene tillater det."

I et memorandum fra august 1957 om det juridiske grunnlaget for sikkerhetsundersøkelser i Forsvaret, la Forsvarsstaben til grunn at det ikke var rettslig dekning for noen alminnelig adgang til avskjed eller frabeordning på grunnlag av en persons politiske overbevisning eller forbindelser. Man hadde heller ikke sett det tjenlig med ny lovgivning på området.

Etter denne uttalelsen er det fra tid til annen kommet interne uttalelser både fra sivil og militært hold, for eksempel fra Forsvarssjefen i 1967, om at det ville være ønskelig med en hjemmel for å si opp folk som en vurderte som en sikkerhetsrisiko. Noen slik hjemmel er aldri innført.

Materialet som har stått til kommisjonens rådighet viser ikke direkte at noen ble oppsagt fra stillinger. I ett tilfelle, som gjelder en teknisk funksjonær ved Kongsberg Våpenfabrikk i 1954, var spørsmålet oppe, men det fremgår ikke om vedkommende mistet arbeidet eller ble omplassert.

Det fremgår imidlertid klart av materialet at folk ikke har fått stillinger de trolig ville ha fått ut fra rent faglige kvalifikasjoner. Noen fikk ikke begynne i en etat, andre ble ikke forfremmet. Kommisjonens undersøkelser tillater ikke å slutte hvorvidt dette skjedde i omfattende grad.

10.2.10. Sikkerhetstjenesten i forsvarsgrenene

Om etterretningstjenesten i forsvarsgrenene vises til 13.8. Også på sikkerhetssiden var det en utbredt lokal aktivitet. Spesielt stor var denne ved Distriktskommando Nord-Norge, og særlig i årene umiddelbart etter krigen.

I tillegg til kontroll av grenseområdene og bevegelser på havet, ble det vurdert nødvendig å ha et apparat som kunne holde et våkent øye med fremmede bevegelser, påfallende utlendinger og ikke minst såkalt suspekter, det vil si særlig kommunister, men også andre som ble vurdert som unasjonale og upålitelige. Arbeidet ble igangsatt og organisert delvis som en oppfølging av førkrigstidens ordning. Etter hvert fikk virksomheten et visst grunnlag i ggl res av 10. juni 1949 Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved angrep på Norge.

Direktivene ble i plakats form slått opp på alle militære sjefers kontorer og fikk etter hvert betegnelsen "Plakaten på veggen". Plakaten er for øvrig fortsatt i bruk. Det vises til fremstillingen av direktivene foran under 10.2.3. I denne sammenheng er særlig punkt b) om at de militære sjefer både i krig og fred er ansvarlige for sikringen av militært område mot femtekolonnister, og punkt c) om plikt til med alle midler å sikre de væpnede styrker mot femtekolonnister, av betydning.

Det er på det rene at i starten var kartlegging av nazister og kommunister som potensielle femtekolonnister, en oppgave for militær etterretning og sikkerhet. Det var på denne basis at general Arne Dahl foreslo et kartleggingsopplegg i notat til Hærens Overkommando av 2 mai 1947. Notatet havnet hos sjefen for Fst II Vilhelm Evang, som på dette tidspunkt frarådte å sette i gang en regional og lokal kartlegging før et sentralt apparat var etablert.

Ifølge brev til Hærens Overkommando av 27. november 1947, satte general Dahl likevel i gang kartlegging ved hjelp av frivillig personell. Alt deltakende personell skulle godkjennes av distriktskommandoen, alle intruksjoner og rapporter skulle skje muntlig, alt arbeid frivillig, og ingen utgifter skulle foreløpig refunderes. Av generalens skriv til Hærens Overkommando av 19. januar 1948, fremgår at Forsvarsstaben hadde anmodet om å få en plan for et samarbeide mellom forsvarsgrenene regionalt om etterretningstjenesten. Planen gikk ut på at det skulle opprettes E-offiserer for hver forsvarsgren i hvert distrikt, og at det skulle samarbeides intimt gjennom en E-nemnd.

Noe dokument som direkte godkjente den foreslåtte plan, er ikke funnet av kommisjonen. Planen må likevel ha fått tilslutning, for dokumentasjonen i Distriktskommando Nord-Norges arkiv viser at fra slutten av 1947 er kartleggingen i full gang ved de militære avdelingene fra alle forsvarsgrener i Nord-Norge. Våren 1948 kom den første E-offiser fra Forsvarsstaben, Christian Christensen, til Distriktskommando Nord-Norge. Han var i virksomhet i åtte måneder. Han ble etterfulgt av en offiser som ikke kom fra E-staben, men som hadde betydelig utdannelse og erfaring i E- og S-tjeneste fra krigen. Samtidig fikk man egne E- og S-offiserer ved Finnmark Landforsvar, ved Sjøforsvarets Overkommando, ved Garnisonen i Sør-Varanger, noe senere også ved Luftkommando Nord-Norge samt ved Infanteriregiment nr 14 og 16. Arkivmaterialet viser at det ble etablert meget omfattende nett av lokale frivillige agenter, både blant privatpersoner og ansatte i nøkkelstillinger i f eks post- og telegrafvesenet. De nevnte offiserer synes å ha hatt en dobbeltrolle. I tillegg til å ha fungert som etterretnings- og sikkerhetsoffiserer ved forsvarsgrenenes staber, har disse i stor grad arbeidet for og rapportert direkte til E-staben. De mottok i den anledning betydelige beløp fra E-staben for å dekke spesielle utgifter.

Materialet viser at det i årene 1947-1951 foregikk en systematisk og omfattende registrering og rapportering av kommunister i landsdelen. Dette gjaldt både fastboende, tilreisende utlendinger og andre som kunne mistenkes for å være provokatører eller agenter. I Finnmark ble, ifølge korrespondanse mellom Finnmark Landforsvar og Distriktskommando Nord-Norge, lensmennene brukt i registreringsarbeidet, mens rapporteringen oppover gikk gjennom Forsvarets kanaler. Opplysninger fra samtlige kommuner ble registrert, blant annet sammensetning av kommunestyre og kommunale nemnder og råd. Valgresultater med kommunistenes andel ble rapportert, abonnenter og delvis også annonsører i kommunistavisene ble registrert. Også personer med antatte kommunistiske sympatier ble

registrert. Ofte ble sistnevnte registreringer ledsaget av med løse negative personkarakteristikker av typen "drikkfeldig", "upålitelig", "dårlig papir", "mindre begavet" osv. Listene ble ved Distriktskommando Nord-Norge organisert kommunevis i et spesielt register som ble vedlikeholdt av S-offiseren. Selv om den sentrale bruken av dette materialet er noe uklar, er det på det rene at E-staben sentralt var orientert om virksomheten, ved at man der og ved Hærens Overkommando fikk løpende skriftlig underretning.

Det foregikk et visst samarbeid med politiet og lensmannsetaten, men denne etaten var foreløpig dårlig utbygget, arkivet viser liten korrespondanse her. Som nevnt foran synes Finnmark å være et unntak, hvor initiativet ser ut til å ha kommet fra Forsvaret. Samarbeidet virker dessuten usystematisk, det var uklart hvem som hadde ansvaret for hva. Våren 1950 ble det organisert faste kontaktmenn henholdsvis på politikamrene og ved de militære staber.

Metodene for innhenting av materiale ser i det alt vesentlige ut til å ha vært rapportering direkte fra militære kontakter, som igjen benyttet seg av kontakter, ofte ansatt i sivil forvaltning, som post- telegraf- og tollvesen, men ofte også privatpersoner. Bruk av infiltrasjon og informanter i partilag og fagforeninger var en annen aktuell metode. Telefonavlytting er avdekket i noen tilfeller. I andre er det uklart om regulær telefonavlytting ble benyttet eller opplysningene ble snappet opp av sentralbordbetjeningen, eller simpelthen overhørt på nært hold. Det er ikke funnet noe tilfelle av romavlytting.

Heimevernets landsomfattende utbredelse og kjennskap til lokale forhold ble av mange oppfattet som tjenlig i kartlegging av upålitelige personer. I Distriktskommando Nord-Norges arkiv finnes eksempler på at elementer i Heimevernet i 1948-1951 har drevet kartlegging. I brev av 10. mars 1949 fra Hærens Overkommando til Distriktskommando Nord-Norge, fremgår det at nytt forslag til organisering av Heimevernets etterretnings- og sikkerhetstjeneste da var utarbeidet av Generalinspektøren for Heimevernet og ble sendt til høring i berørte instanser. Det ble blant annet foreslått oppnevning av en ulønnet etterretningsoffiser i hvert Heimevernsdistrikt som skulle forestå etterretnings- og sikkerhetstjenesten i sitt område. General Dahl frarådet i sin uttalelse å opprette egne etterretningsoffiserer i Heimevernet og at Heimevernet skulle ha noen befatning med overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Han viste til at det var en kjent sak at Heimevernet hadde en del elementer som måtte anses nasjonalt upålitelige.

Advarslene ble gjentatt i et brev fra Distriktskommando Nord-Norge til Sjefen for Hæren av 29. juli 1950. Man hadde ikke lenger innvendinger mot at det innen Heimevernet ble opprettet en egen etterretningsorganisasjon, men fant det uriktig at Heimevernsinspektøren skulle gi instruks til denne. Den endelige organisasjon er ikke kjent, men det er ingen indikasjoner på at Heimevernet i større utstrekning har vært benyttet til kartleggingsvirksomhet. Dette gjelder i det minste ikke via de offisielle kanaler. Dokumentasjon fra overvåkingspolitiet i kommisjonens arkiv viser at Generalinspektøren for Heimevernet i januar 1952 ga ordre om at det ikke skulle gis opplysninger til politiet uten etter henvendelse gjennom E-staben. I en påtegning datert 5. juni 1952 ga likevel Asbjørn Bryhn uttrykk for at kontakt med Heimevernets sikkerhetspersonell heretter kunne skje med disse som privatpersoner.

Samarbeidsinstruksen av august 1955 fastslo at den militære sikkerhetstjeneste skulle være av forebyggende art, mens all offensiv kontrapionasje og overvåking skulle ivaretas av politiets

overvåkingstjeneste. Dette satte stort sett en stopper for uheldig overlapping. Etter 1951 er det imidlertid funnet bare sporadiske tilfelle av kommunistregistrering, og etter slutten av 1950-tallet er virksomheten nær opphørt. Kommisjonen er blitt kjent med ett tilfelle av romavlytting av et fagforeningsmøte i Kirkenes tidlig på 1960-tallet. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom Forsvaret og politiet, og fremstilles nærmere under 000.

Kommisjonens undersøkelser gjelder Nord-Norge. Det er likevel klare indikasjoner på at kartleggingsvirksomhet også ble drevet ved avdelingene i Sør-Norge. I et brev av 9. februar 1949 fra Forsvarstaben II, anføres det at en navngitt løytnant skal beordres til Distriktskommando Oppland sommeren 1948 og ha som hovedoppgave å registrere unasjonale elementer innen sitt distrikt. Det er imidlertid ikke grunnlag for å anta at virksomheten, spesielt ikke registreringen og innrapporteringen av kommunister, på langt nær har hatt samme omfang i de øvrige landsdeler som i Nord-Norge.

10.3. Personellsikkerhet og personkontroll etter 1965

10.3.1. Innledning

Formålet med personellsikkerhet er å forebygge at sikkerhetsgraderte opplysninger blir røpet for uvedkommende. Man søker å unngå at personer som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko, blir ansatt i en stilling eller gitt oppgaver hvor risikoen aktualiseres²⁷⁹. Derfor gjennomføres en prosedyre med personkontroll, sikkerhetsklarering og autorisasjon før en person kan gis tilgang til graderte opplysninger. I St meld nr 18 (1980-81) fremheves de store skadevirkinger som kan oppstå for rikets sikkerhetsinteresser som følge av sikkerhetsbrudd. Den grunnleggende forutsetning er derfor at bare personer man fullt ut kan stole på, kan sikkerhetsklareres.²⁸⁰

Begrepet "personellsikkerhetstjeneste" er i direktivene om personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten i den sivile forvaltning fra 1983 og i Forsvaret fra 1990, definert slik²⁸¹:

"Personellsikkerhetstjeneste omfatter sikkerhetsmessig ledelse og kontroll av personer som i stillings medfør skal behandle eller på annen måte ha adgang til opplysninger som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes. Under denne kontroll hører alle vurderinger og avgjørelser som etter dette direktiv må treffes i forbindelse med besettelse av stillinger eller verv av betydning for sikkerheten, eller når personell av sikkerhetsmessige grunner må fratras befattning med dokumenter og opplysninger som nevnt."

I de samme direktiver er "personkontroll" definert på denne måten:

"Personkontroll er innhenting av personopplysninger til bruk for personellsikkerhetstjenesten."

²⁷⁹ Det interdepartementale utvalg (1994) s 15 (dok 4.278).

²⁸⁰ Meldingen s 14

²⁸¹ Sitatet er fra Forsvarets direktiv. Ordlyden er praktisk talt identisk. Forskjellene gjelder ikke innholdet.

Organiseringen av personellsikkerhetstjenesten og saksbehandlingsregler er behandlet nedenfor under pkt 10.3.2.

Hovedoppgaven for kommisjonen ved granskingen av sikkerhetstjenesten har vært å klarlegge i hvilken grad opplysninger om politisk tilhørighet eller politisk virksomhet har vært ansett som relevante ved spørsmålet om sikkerhetsklarering, hvor stor vekt slike opplysninger har vært tillagt, og hvilke virkninger eventuelle uriktige eller uheldige klareringsavgjørelser på dette grunnlag har hatt. Kommisjonen redegjør for bestemmelsene nedenfor i 10.3.3. Praksis omtales i 10.3.4 - 10.3.6 for henholdsvis Forsvaret, den sivile forvaltning og privat virksomhet.

10.3.2. *Organisering av personellsikkerhetstjenesten og saksbehandlingsregler*

10.3.2.1. Innledning

Den øverste administrative myndighet i personellsikkerhetstjenesten er Forsvarssjefen. Forsvarssjefen koordinerer på forsvarsministerens vegne de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollerer sikkerhetstilstanden både i Forsvaret og i den sivile forvaltning. Slik har ordningen vært siden høsten 1965.

Forsvarssjefen utfører sitt oppdrag gjennom Sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando. Arbeidet er blitt utført av et eget kontor for personellsikkerhet under avdelingen for alminnelig sikkerhet i Sikkerhetsstaben.

For Forsvaret er det gitt to direktiver om personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten. Det første direktiv ble fastsatt med virkning fra 1. mars 1967. Direktivet er gradert Begrenset. Dette ble erstattet av et nytt direktiv fastsatt av Forsvarsdepartementet i februar 1990. Forsvarssjefen ga 12. juli 1990 utfyllende bestemmelser til direktivet, som trådte i kraft 1. januar 1991. Direktivet fra 1990 og de utfyllende bestemmelser er ugradert.

Forsvarssjefen har i 1995 fastsatt bestemmelser om sikkerhetsmessig ledelse og kontroll av vernepliktige mannskaper. Disse inneholder bestemmelser om klarering og autorisasjon av vernepliktige. Kommisjonen kommer ikke nærmere inn på disse.

For den sivile forvaltning ble direktiv for personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten gitt ved Kronprinsregentens resolusjon av 4. november 1983. Dette trådte i kraft 1. juni 1984. Tidligere hadde man ikke noe direktiv for den sivile forvaltning, og man var derfor henvist til å bruke Forsvarets direktiv så langt det passet.

Direktivene - både for Forsvaret og for den sivile forvaltning - bestemmer at ansvaret for sikkerhetstjenesten påhviler sjefen for hver etat eller institusjon.²⁸² Videre fastsetter direktivene at ansatte bare skal gis tilgang til graderte dokumenter og opplysninger i den

²⁸² Forsvarets direktiv for personellsikkerhetstjenesten fra 1967 (F67) pkt 1, Direktivet for den sivile forvaltning fra 1983 (S) § 3

utstrekning dette er nødvendig for utførelsen av tjenesten, og at antallet personer som gis adgang til slike opplysninger, må holdes så lavt som mulig.²⁸³

Direktivene for personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten må ses i sammenheng med instruks for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes - Sikkerhetsinstruksen. Denne ble gitt ved kgl res 17. mars 1972 (senere endret). Instruksen har beskyttelsesgradene Strengt hemmelig, Hemmelig, Konfidensielt og Begrenset. Den tidligere sikkerhetsinstruks var fra 1962 og er omtalt ovenfor under 10.2.5. Sikkerhetsinstruksen § 3 regulerer bruken av beskyttelsesgradene:

"STRENGT HEMMELIG nyttes dersom det kan få helt avgjørende følger for Norges eller dets alliertes sikkerhet eller forholdet til fremmede makter forøvrig om dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

HEMMELIG nyttes dersom det alvorlig kan skade Norges eller dets alliertes sikkerhet eller forholdet til fremmede makter forøvrig om dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

KONFIDENSIELT nyttes dersom det kan skade Norges eller dets alliertes sikkerhet om dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

BEGRENSET nyttes for opplysninger av sikkerhetsmessig verdi, hvor det kan være skadelig med spredning utenfor rammen av et tjenestlig behov.

Det må påses at det ikke brukes høyere beskyttelsesgrad enn strengt nødvendig."

I NATO er de korresponderende beskyttelsesgrader Cosmic Top Secret, NATO Secret, NATO Confidential og NATO Restricted.

Hittil har det vært separate direktiver for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret og i den sivile forvaltning. Dette vil antakelig bli endret. Den 4. august 1993 oppnevnte Forsvarsdepartementet et interdepartementalt utvalg for å gjennomgå personellsikkerhetsdirektivene. Etter mandatet skulle utvalget utarbeide forslag til ett felles direktiv for statsforvaltningen. Utvalget fremla sin innstilling 30. juni 1994.

10.3.2.2. Klarering og autorisasjon

Før en person kan gis adgang til dokumenter gradert Konfidensielt eller høyere, må han være autorisert for den beskyttelsesgrad som er aktuell. Autorisasjon kan bare gis etter at sikkerhetsklarering foreligger.²⁸⁴ Direktivene definerer "sikkerhetsklarering" og "autorisasjon" slik:²⁸⁵

"Sikkerhetsklarering er en avgjørelse om at en person etter forutgående personkontroll anses skikket til å bli gitt adgang til opplysninger med angitt beskyttelsesgrad.

²⁸³ F67 pkt 20a og 11, Forsvarets direktiv fra 1990 (F90) §§ 5 og 4, S §§ 5 og 3

²⁸⁴ F67 pkt 20, F 90 § 5, S § 5

²⁸⁵ Ordlyden er praktisk talt helt lik i de to direktivene for Forsvaret og i direktivet for den sivile forvaltning. Sitatene er hentet fra Forsvarets direktiv fra 1990.

Autorisasjon er en avgjørelse om at en person etter forutgående sikkerhetsklarering kan gis adgang til opplysninger med angitt beskyttelsesgrad."

Sikkerhetsklarering er således en generell avgjørelse om at personen anses skikket til å kunne gis adgang til graderte opplysninger, mens autorisasjon er en konkret avgjørelse om å gi personen denne adgangen. Den interdepartementale arbeidsgruppen fra 1993 beskriver den praktiske forskjell mellom sikkerhetsklarering og autorisasjon slik:²⁸⁶

"I personellsikkerhetstjenesten opererer man med begrepene "klarering" og "autorisasjon". Det praktiske skillet går ut på at klareringen foretas sentralt bl a ved vurdering av innhentet materiale fra politiet. Autorisasjonen foregår på tjenestestedet, og gis etter vurdering av hvorvidt den klarerte er skikket til å gis adgang til gradert materiale."

Sikkerhetsklarering foretas av klareringsmyndigheten.²⁸⁷ Klarering for Cosmic Top Secret kan bare gis av Forsvarssjefen.

De militære direktivene fastsetter at Forsvarssjefen gir nærmere bestemmelser om hvilke instanser i Forsvaret som skal ha klareringsmyndighet. I vedlegg til direktivet fra 1990 er regnet opp omkring 40 militære instanser med klareringsmyndighet. Pr 1. mars 1995 var det 32 klareringsmyndigheter i Forsvaret.

I den sivile forvaltning er hvert departement klareringsmyndighet innen sitt forvaltningsområde. Sikkerhetsklarering for Strengt hemmelig skal meddeles av departementet, men for øvrig kan departementene delegere sin klareringsmyndighet til sjefer for etater og institusjoner som hører under departementet. Delegasjon kan også skje til fylkesmennene. Direktivet bestemmer videre at sjefer for frittstående og selvadministrerende institusjoner innen sitt ansvarsområde er klareringsmyndighet for beskyttelsesgradene Hemmelig (NATO Secret) og lavere. Den interdepartementale arbeidsgruppen fra 1993 opplyser at det i den sivile forvaltning er 149 klareringsmyndigheter.

Alle klareringsmyndigheter har også autorisasjonsmyndighet. Autorisasjonsmyndigheten kan imidlertid delegeres til underordnede organer. Etter direktivet for den sivile forvaltning er det ingen begrensninger i delegasjonsadgangen.²⁸⁸ I direktivet for Forsvaret fra 1990 er sjefen for selvstendig administrert avdeling tillagt autorisasjonsmyndighet, og han kan delegere myndigheten til underlagte avdelingssjefer.

10.3.2.3. *Fremgangsmåten ved personkontroll og sikkerhetsklarering*

a) *Forsvaret*

Siden 1967 har personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret vært åpen i den forstand at personellet gjøres kjent med at sikkerhetsundersøkelser foretas, og personer som det kan

²⁸⁶Innstillingen side 29.

²⁸⁷F67 pkt 27-30, F90 § 6, S § 6

²⁸⁸Direktivet § 10

bli behov for å klarere, skal selv gi opplysninger til bruk ved klareringsavgjørelsen ved å fylle ut opplysningsblankett, jf nærmere nedenfor.²⁸⁹ I den sivile forvaltning ble ordningen først innført ved direktivet fra 1983.

Før sikkerhetsklarering kan finne sted, må personkontroll (sikkerhetsundersøkelse) være foretatt. Omfanget av denne varierer etter hvilken beskyttelsesgrad søknaden om klarering gjelder. Prinsippet er at jo høyere beskyttelsesgrad det er tale om, jo grundigere er undersøkelsene. Personkontrollen er inndelt i tre typer. Type I gjelder klarering for Strengt hemmelig/Cosmic Top Secret. Type II gjelder klarering for Hemmelig/NATO Secret, mens type III gjelder klarering for Konfidensielt/NATO Confidential. For Begrenset foretas ikke personkontroll.

Politiet yter bistand ved personkontrollen. Denne oppgaven har overvåkingstjenesten hatt siden like etter krigen, men i overvåkingsinstruksene nevnes den første gang i instruksene fra 1977, se § 3 bokstav e. Politiets oppgave er å frembringe og meddele relevante faktiske opplysninger som grunnlag for klareringsavgjørelsen. Det er opp til klareringsmyndigheten å vurdere hvilken vekt opplysningene skal tillegges. Politiet skal ikke gi råd om utfallet av klareringssaker, jf 10.3.2.4 nedenfor.

Mellbye-utvalget redegjør²⁹⁰ for fremgangsmåten ved personkontroll etter Forsvarets direktiv fra 1967:

"For personer som skal ha adgang til dokumenter av sikkerhetsgraden BEGRENSET, er det ikke påbudt med sikkerhetsundersøkelse. Ved klarering for adgang til FORTROLIG²⁹¹ (grad III) skal det innhentes uttalelse om vedkommende fra eventuelt tidligere tjenestested i Forsvaret, utskrift av bøtere register og kriminalregister og uttalelse fra politiets overvåkingstjeneste. Før vedkommende gis adgang (autoriseres) til å behandle dokumenter av grad III, skal han fylle ut skjema for "liten egenerklæring". Her gir han opplysninger om seg selv og sine personlige forhold, og erklæringen brukes som grunnlag hvis det senere blir spørsmål om å klarere ham for HEMMELIG (grad II). Før klarering skjer for denne grad, skal det innhentes opplysninger som for klarering for grad III, men ved grad II skal det også skje registeravlesning for vedkommendes nærmeste slektninger. Før den undersøkte autoriseres for HEMMELIG, skal han fylle ut "stor egenerklæring". Her stilles det noe mer inngående spørsmål om hans personlige forhold og bakgrunn, han skal gi opplysninger om de forskjellige organisasjoner han tilhører osv. "Stor egenerklæring" blir brukt hvis det senere blir spørsmål om å klarere vedkommende for STRENGT HEMMELIG (grad I). I så fall foretas registerundersøkelse som for HEMMELIG. Dessuten foretas det en grundig undersøkelse for mest mulig å kartlegge vedkommendes bakgrunn, familie og miljø.

...

Den klarerende myndighet skal selv innhente uttalelser fra tidligere tjeneste i Forsvaret og selv foreta avlesning av vedkommende bøtere register.

Henvendelsen til politiet om sikkerhetsundersøkelsene er sentralisert og skal regelmessig skje gjennom FST/S²⁹², som så gjør henvendelse til Kriminalpolitisen og Overvåkingssentralen. Har den som skal undersøkes bodd fast i et distrikt i 15 år, kan henvendelse skje direkte til vedkommende distriktssentral.

...

²⁸⁹ F67 pkt 15 og 16, F 90 § 4 og utfyllende bestemmelser pkt 13, S §§ 4 og 17

²⁹⁰ Innstillingen s 83-85

²⁹¹ Tilsvarer beskyttelsesgraden Konfidensielt etter någjeldende sikkerhetsinstruks

²⁹² Forsvarsstaben/S, nå Sikkerhetstaben i Forsvarets Overkommando.

Etter nyordningen er overvåkingspolitiets befatning med sikkerhetsundersøkelsene sterkt redusert. For så vidt angår gradene III og II er undersøkelsene nå begrenset til avlesning av egne registre."

Dersom det var noe å bemerke, meddelte Overvåkingsentralen de opplysninger som hadde kommet frem til Sikkerhetsstaben. Sikkerhetsstaben sendte saken videre til klareringsmyndigheten og ga samtidig råd om hvilket utfall saken burde få.

Direktivet for personkontroll i Forsvaret fra 1967²⁹³ bestemmer at dersom personkontrollen bringer "ufordelaktige opplysninger for dagen skal de videre undersøkelser foretas som er nødvendige for å bekrefte eller avsanne opplysningene". Det er uklart om dette skulle gjøres av politiet eller av Forsvaret. Direktivet retter seg til Forsvaret, men opplysningene vil ofte stamme fra politiets registre. En tilsvarende bestemmelse er ikke tatt inn i direktivet for den sivile forvaltning fra 1983 eller i Forsvarets direktiv fra 1990.

Også i Forsvarssjefens "Orientering til personell i Forsvaret om personellsikkerhetstjenesten", som ble brukt fra 1967 til 1990, omtales rettssikkerheten. Det uttales:

"Alt vil bli gjort for å sikre mot at noen lider urett eller blir uriktig vurdert når det gjelder personkontrollen. De myndigheter som får befatning med disse vurderinger, vil omhyggelig prøve om foreliggende opplysninger er relevante og riktige."

I forklaring til kommisjonen har en tjenestemann som arbeidet med personellsikkerhet i Sikkerhetsstaben til 1990, opplyst at man der ikke foretok egne undersøkelser for å sikre at de opplysninger man bygget på, var korrekte. Dersom man var i tvil, ble dette tatt opp med Overvåkingsentralen. En tjenestemann ved Overvåkingsentralen som arbeidet med personkontroll, har forklart at man der oppfattet bestemmelsen som rettet til Forsvaret. Det var således ifølge vitnet opp til Forsvaret eventuelt å avsanne opplysningene.

Fremgangsmåten etter 1990 ved personkontroll i Forsvaret er beskrevet i innstillingen fra den interdepartementale arbeidsgruppen som ble nedsatt i 1993.²⁹⁴ Når det foreligger behov for å sikkerhetsklarere en person, må han eller hun fylle ut personopplysningsblankett. Opplysningene føres over på en personkontrollblankett, og klareringsmyndigheten sender denne til Sikkerhetsstaben. Ved personkontroll type II og III overfører Sikkerhetsstaben informasjonen til elektronisk lagringsmedium. Dette sendes så til Overvåkingsentralen, Politiets datatjeneste og Kriminalpolitisen, hvor registeravlesning skjer maskinelt. Den maskinelle avlesning omfatter ikke overvåkingstjenestens eget EDB-register. Dette undersøkes manuelt. Ved personkontroll type I sendes blanketten til Overvåkingsentralen, som selv foretar alle undersøkelser.²⁹⁵ I tillegg til politiets registre undersøkes Sikkerhetsstabens eget register og Vernepliktsverkets register.

²⁹³ F67pk (direktivet fra 1967 om personkontroll i Forsvaret) pkt 8

²⁹⁴ Innstillingen s 12.

²⁹⁵ Det interdepartementale utvalg s 12.

Ved Overvåkingssentralen undersøkte man før EDB-registeret ble tatt i bruk rutinemessig i saksarkivet og personkontrollarkivet. Tidligere overvåkingssjef Jostein Erstad har forklart til kommisjonen at det likevel ikke var noe forbud mot å videreformidle opplysninger fra emnearkivet og fra arbeidsregistre. Kommisjonen legger til grunn at disse registre ikke automatisk ble undersøkt, men det er på det rene at opplysninger fra disse i enkelte tilfeller har blitt gitt. Før 1993 innhentet Overvåkingssentralen også opplysninger fra politikammeret på vedkommendes bosted.

Når en klareringsmyndighet i Forsvaret har besluttet å meddele eller avslå sikkerhetsklarering, skal melding om vedtaket sendes Sikkerhetsstaben.²⁹⁶ Direktivet fra 1990 fastsetter dessuten at dersom klareringsavgjørelsen avviker fra Sikkerhetsstabens anbefaling, må dette begrunnes nærmere i meldingen.

Dersom den person undersøkelsen gjelder, har bodd fast i et distrikt i minst 15 år, kan Forsvaret henvende seg direkte til overvåkingssentralens distriktssentral/landsdelssentral. I disse tilfeller besvares også forespørselen lokalt. I utfyllende bestemmelser til Forsvarets direktiv fra 1990²⁹⁷ fastsettes at lokal personkontroll skal begrenses til det strengt nødvendige. Kommisjonen har fått opplyst at i dag forekommer lokal personkontroll svært sjelden. Når det skjer, skal Overvåkingssentralen underrettes.

Før autorisasjon gis, skal sikkerhetssamtale ha funnet sted.²⁹⁸ Ordningen med sikkerhetssamtaler ble innført ved direktivet fra 1967 og videreført i direktivet fra 1990. Sikkerhetssamtalen har flere formål. Samtalen skal ta sikte på

- å klarlegge personens pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft
- å få korrigert eller supplert de opplysninger vedkommende har gitt om seg selv
- å kontrollere at vedkommende har tilfredsstillende kunnskaper om sikkerhetsbestemmelsene
- å orientere vedkommende om sikkerhetstrusselen
- å drøfte spørsmål som kan være av sikkerhetsmessig betydning i vedkommendes tjeneste.

b) *Sivil forvaltning*

Direktivet for den sivile forvaltning fra 1983 bestemmer at når en person søkes sikkerhetsklarert for Konfidensielt eller høyere, skal sikkerhetssamtale avholdes, og han eller hun må fylle ut en personopplysningsblankett.²⁹⁹ Deretter foretas personkontroll.³⁰⁰ Klareringsmyndigheten skal selv innhente uttalelse om den det er tale om å sikkerhetsklarere, fra etater og institusjoner hvor han eller hun tidligere har vært ansatt. Deretter sender klareringsmyndigheten saken til Politiets overvåkingstjeneste. Overvåkingstjenesten skal undersøke strafferegistret, politiregistrene og egne registre

²⁹⁶ F90 § 9 og utfyllende bestemmelser. F67 pkt 33 og F67pk pkt 21.

²⁹⁷ Pkt 19

²⁹⁸ F67 pkt 39 og 51-53, F90 §§ 12 og 15, S §§ 11 og 14

²⁹⁹ S §§ 17 og 14

³⁰⁰ S § 17

samt foreta bakgrunnsundersøkelse. Undersøkelsene har samme omfang som ved personkontroll for Forsvaret, se ovenfor om undersøkelser type III, II og I.

I dag sendes anmodningene om personkontroll i den sivile forvaltning fra klareringsmyndigheten til Overvåkingssentralen,³⁰¹ som selv utfører både registerundersøkelsene og eventuell bakgrunnsundersøkelse. Etter at saken er ferdig behandlet ved Overvåkingssentralen, returneres den til klareringsmyndigheten. Sikkerhetsstaben er således ikke involvert her. Tidligere forekom lokal personkontroll også for den sivile forvaltning.

Ved klareringsavgjørelser i den sivile forvaltning er det ikke rutiner for innmelding av alle klareringsavgjørelser til en sentral instans. Direktivet for den sivile forvaltning³⁰² fra 1983 bestemmer imidlertid at melding skal sendes Forsvarssjefen i alle tilfeller der sikkerhetsklarering nektes av annet enn kriminelle grunner. I meldingen skal det gjøres nærmere rede for grunnlaget for nektelsen.

c) *Personkontroll for private bedrifter*

De direktiver som er omtalt ovenfor, gjelder bare for Forsvaret og for den sivile forvaltning.

Lenge fantes ingen særskilte bestemmelser om personkontroll av ansatte i private firmaer som leverer varer og tjenester til Forsvaret. Man brukte Forsvarets regler så langt de passet. Forsvaret rekvirerte undersøkelser av bedrifters personale, og politiet ga opplysninger. Dette gjaldt f eks verft som hadde leveranser til marinen, og firma som arbeidet med chiffer og samband.

Mellbye-utvalget opplyser i sin innstilling fra 1967³⁰³ at overvåkingstjenesten foretok sikkerhetsundersøkelser for en del private institusjoner. Utvalget uttalte at noen formell hjemmel for dette ikke forelå og påpekte at dersom forholdet skulle fortsette, burde man få klare bestemmelser både for at undersøkelsene kunne skje, og for hvem som skulle kunne rekvirere dem.

Sikkerhetsinstruksen fra 1972 dannet grunnlaget for midlertidige bestemmelser om sikkerhetstiltak ved bedrifter som leverte varer og tjenester til Forsvaret og til de delene av forvaltningen som arbeidet med gradert materiale. Foruten fysisk sikring av anlegg og dokumentetsikkerhet ble det stilt krav om firmaklarering, personklarering og autorisasjon. Klarering ble gitt av Sikkerhetsstaben i Forsvarets Overkommando etter at politiet hadde foretatt personundersøkelse.

I brev av 24. april 1977 til Overvåkingssentralen presiserer Justisdepartementet at overvåkingstjenesten ikke har adgang til å medvirke ved sikkerhetsundersøkelser i privat virksomhet med mindre sikkerhetsklarering er satt som vilkår for leveranser til

³⁰¹ S § 17 og St meld nr 18 (1980-81) s 13.

³⁰² S § 8

³⁰³ Innstillingen s 91

det offentlige. Departementets brev ble gjengitt i rundskriv 1/1977 av 26. april 1977 fra overvåkingssjefen.

I 1989 utarbeidet Forsvarsdepartementet egne sikkerhetsbestemmelser for leverandører av varer og tjenester til forvaltningsorganer. Før en leverandør kan konkurrere om og eventuelt utføre et sikkerhetsgradert oppdrag, må firmaklarering foreligge.

Firmaklarering forutsetter at ledelsen i firmaet, nøkkelpersonell og ansatte som vil få adgang til graderte opplysninger, er sikkerhetsklarert. Dessuten må leverandøren oppfylle de sikkerhetskrav som ellers stilles under utføringen av oppdraget, blant annet om fysisk sikring og dokumentsikkerhet.³⁰⁴ Firmaklarering gis av Sikkerhetsstaben.³⁰⁵

Det personell hos leverandøren som vil bli engasjert i det sikkerhetsgraderte oppdraget, må være klarert. Slik personklarering foretas av Sikkerhetsstaben etter anmodning fra anskaffelsesmyndigheten.

Personer som er sikkerhetsklarert, kan autoriseres av leverandøren til å behandle sikkerhetsgraderte opplysninger. Forutsetningen for autorisasjon er at det er nødvendig å gi vedkommende kjennskap til graderte opplysninger, og han eller hun kan bare gis de opplysninger som trengs for å kunne utføre arbeidsoppgaven.

10.3.2.4. *Politiets meddelelse av opplysninger til klareringsmyndigheten*

Politiets oppgave ved personkontroll er å fremskaffe relevant informasjon om den person det er spørsmål om å klarere, og å meddele denne til rekvirenten. Når politiet besvarer en forespørsel om personkontroll, skal man således bare opplyse om det er noe å bemerke og i tilfelle oversende de aktuelle opplysninger. Politiet skal ikke vurdere om personen bør klareres eller ikke, og politiet skal ikke gi råd om utfallet av klareringssaken.

Mellbye-utvalget uttaler i sin innstilling side 85:

"Opplysningene om resultatet av overvåkingspolitiets undersøkelser sendes rekvirenten uten kommentar eller tilråding. Er det ikke funnet noe å bemerke, går svaret ut på "ikke ufordelaktig kjent av politiet". Tyder opplysningene på at det foreligger en sikkerhetsrisiko, blir rekvirenten gitt full beskjed om opplysningene."

Det er noe uklart når denne praksis ble etablert. I rundskriv av 5. juli 1963 fra Det interdepartementale kontrollutvalg til departementene uttales:

"Om så ønskes vil såvel Politiets overvåkingstjeneste som Sikkerhetsinspektøren kunne gi redegjørelse om forhold som bør overveies i forbindelse med autorisasjon og ellers stå til rådighet for konsultasjon."

Det er imidlertid mulig at denne uttalelsen for overvåkingstjenesten tar sikte på generell rådgivning og ikke på råd om klarering bør gis i den enkelte sak.

³⁰⁴ Direktivet pkt 39

³⁰⁵ Direktivet pkt 41

I brev 5. mai 1964 skrev overvåkingssjef Bryhn til en politimester:

"Det er ikke forenlig med politiets oppgaver i forbindelse med s-undersøkelser å anbefale, evt. ikke anbefale, personer som har vært gjenstand for slike undersøkelser. Politiets oppgave er utelukkende å foreta undersøkelsene og så får det bli Forsvarets sak på grunnlag av det fremlagte materiale å vurdere hvorvidt vedkommende skal kunne klareres for den tjeneste det gjelder."

At overvåkingstjenesten bare skal gi faktiske opplysninger er senere fastsatt i rundskriv 5/1979 av 9. november 1979 pkt 4:

"Overvåkingstjenestens oppgave begrenser seg til å gi de faktiske opplysninger som en rekvirent trenger for avgjørelse av klareringsspørsmål. Den skal ikke innlate seg på noen vurdering av disse opplysninger i forbindelse med klareringsspørsmålet eller gi noen uttalelse om dette."

I Kontrollutvalgets årsberetning for 1979 kritiserte utvalget overvåkingstjenesten for feilaktig behandling av en sak som gjaldt sikkerhetsklarering av en offentlig ansatt. Etter å ha foretatt de nødvendige undersøkelser meddelte politikammeret den offentlige etat der den undersøkte var tilsatt, at politiet for tiden ikke kunne anbefale at den ansatte ble gitt sikkerhetsklarering. Dette var i strid med de retningslinjer som gjaldt for personkontrollen.

Overvåkingsinstruksen av 1977 § 6 femte ledd stiller krav om notoritet for hvilke opplysninger overvåkingstjenesten har gitt. Bestemmelsen lyder slik:

"Det må alltid settes opp rapport eller notat om de uttalelser og opplysninger som overvåkingstjenesten har gitt."

Overvåkingsinstruksen stiller således krav om at det i den enkelte sak i overvåkingstjenesten skal finnes dokumentasjon som viser hvilke opplysninger som er gitt, og hvem som har fått disse.

I rundskriv fra Overvåkingssentralen er det i tillegg bestemt at politiet skal gi opplysningene skriftlig til klareringsmyndigheten. Dette ble presisert i 1979, både i Kontrollutvalgets beretning for dette året og ved rundskriv 5/1979 pkt 2 og 3. Rundskrivet fastsetter også at bare opplysninger som er relevante ved personkontroll, kan meddeles klareringsmyndigheten:

- "2. De personkontrollopplysninger som gis, skal være relevante i henhold til gjeldende bestemmelser for personellsikkerhetstjenesten og skal meddeles skriftlig.
3. Hvis det rent unntaksvis oppstår behov for å gi rekvirenten tilleggsopplysninger muntlig, må den som gir opplysningene straks skrive notat med nøyaktig angivelse av de opplysninger som er gitt. Notatet oppbevares ved vedkommende overvåkingsavdeling sammen med gjenparten av den skriftlige besvarelse."

Bestemmelsene er gjentatt ved rundskriv 4/1987. Her presiseres dessuten at det bare er institusjoner som har klareringsmyndighet, som kan be om personkontroll.

Kommisjonens undersøkelser har vist at ved personkontroll for den sivile forvaltning har Overvåkingssentralen gitt opplysningene skriftlig. Det samme gjelder ved personkontroll for Forsvaret med henblikk på klarering for for Strengt hemmelig.

Praksis var imidlertid en annen ved personkontroll for Forsvaret for Hemmelig og Konfidensielt. Opprinnelig fikk Sikkerhetsstaben også her svar skriftlig fra Overvåkingsentralen. Etter hvert ble det imidlertid slik at Overvåkingsentralen i svært mange tilfeller ga opplysningene muntlig. Den tjenestemann som ledet arbeidet med personkontrollsaker i Sikkerhetsstaben frem til 1991 har forklart til kommisjonen:

"Vitnet forklarte at man i slutten av 1970 årene ved personkontroll for KONFIDENSIELT og HEMMELIG innførte en mer uformell og muntlig kontakt med Overvåkingspolitiet som et resultat av to forhold. På den ene siden hadde Overvåkingspolitiet alltid gitt uttrykk for at deres arbeid med personkontroll tok altfor mye tid. FO/S forsøkte derfor stadig å effektivisere denne prosessen. For det andre hadde FO/S på denne tiden innført PC og registrering på datamedium av personer en ønsket personkontroll for. FO/S hadde da mulighet for å skrive ut alfabetiske lister over slike personer.

Denne mulighet for å liste ut personene på alfabetisk liste muliggjorde en stor effektivisering. FO/S sendte daglig med ordonans en kopi av listen til Kripos, bøtekontoret ved Oslo politikammer og Overvåkingspolitiet. Disse instansene sjekket da sine registre, og leverte tilbakemelding til ordonansen ved neste dags runde.

Fra Kripos og bøteregeteret fikk man evt. kopi av registrerte forhold. Fra Overvåkingspolitiet fikk man tilbake listen med et foreløpig minustegn utenfor de personene der det enten var noe ufordelaktig kjent eller der det var behov for nærmere undersøkelser.

Dermed kunne FO/S raskt gi tilbakemelding til rekvirentene om at det eksempelvis i de og de tilfellene ville personkontrollen ta noe lengre tid enn øvrige undersøkelser.

Vitnet møtte i alle år opp rutinemessig hver onsdag fra kl 12 og ut dagen ved Overvåkingsentralen. Hensikten med dette var både å diskutere/bli informert om den sikkerhetsmessig trussel, samt å bli nærmere informert om de tilfellene der OVS på datalistene hadde satt et minustegn.

Vitnet forklarte at informasjonen om de forhold som ved Overvåkingsentralen var registrert på slike personer, ble gitt muntlig. I enkelte tilfelle kunne Overvåkingsentralen klargjøre at det ikke var noe interessant på personen allikevel, og i andre tilfelle ville Overvåkingsentralen informere om at man hadde registrert personen eller nær tilknyttede personer med ekstrem politisk virksomhet.

Vitnet ville da raskt notere ned dette på en kladd. Deretter ville han ved tilbakekomst til FO/S skrive et eget notat for hver enkelt person, der opplysningene fra Overvåkingsentralen fremkom. Vitnet forklarte at Overvåkingsentralen oppfattet dette som en rasjonalisering der man lettvis kunne gi informasjonen muntlig. Samtidig med dette hadde Overvåkingsentralen gitt uttrykk for at man ikke lenger ønsket å få tilsendt personkontrollblanketten.

Således ble normal rutine at FO/S fikk muntlig informasjon fra Overvåkingsentralen om omhandlede personer som skulle klareres for KONFIDENSIELT og HEMMELIG, mens man fortsatte med bruk av skriftlighet ved bruk av personkontrollblankett for STRENGT HEMMELIG og COSMIC TOP SECRET.

Vitnet forklarte at den beskrevne rutine med muntlighet fortsatte så lenge han arbeidet ved FO/S, dvs. frem til 1992. Den eneste endring som ble innført gradvis var at man etter hvert gikk over fra å sende en alfabetiske liste til senere å sende på magnetbånd, og enda senere å sende oversikten på diskett."

Også den tjenestemann som overtok arbeidet med personkontrollsaker i Sikkerhetsstaben i 1991, har forklart til kommisjonen at det mest vanlige var at han fikk

opplysningene muntlig på ukentlige møter i Overvåkingssentralen, og at han der noterte disse. Det kunne imidlertid også forekomme at Sikkerhetsstaben sendte kopi av personkontrollblanketten og fikk svar i form av påtegning på denne.

Tjenestemenn ved Overvåkingssentralen, som arbeidet med personkontroll på 1980- og 1990-tallet, har i sine forklaringer gitt uttrykk for at skriftlighet forekom i større utstrekning, men også etter disse forklaringer synes det på det rene at Forsvaret fikk muntlige opplysninger i mange saker.

Kommisjonens undersøkelser i Overvåkingssentralens arkiv viser at det i liten grad ble satt opp notater om hvilke opplysninger Sikkerhetsstaben fikk. Det var på slutten av 1980-tallet utarbeidet et eget skjema for slike notater, men som regel ble det her bare gitt påtegning om *at* opplysninger var gitt, det står ikke noe om *hvilke* opplysninger rekvirenten fikk.

Selv om personkontrollopplysninger for den sivile forvaltning ble gitt skriftlig, finnes det også her eksempler på at rekvirenten fikk muntlig tilleggsinformasjon uten at det er nedtegnet i overvåkingstjenesten hva rekvirenten da ble meddelt.

Kravet om at det skal kunne kontrolleres i ettertid hvilke opplysninger overvåkingstjenesten har gitt klareringsmyndigheten, følger, som nevnt ovenfor, av overvåkinginstruksen. Denne er fastsatt ved kgl res og kan derfor ikke fravikes av Overvåkingssentralen på egen hånd. Kommisjonen konstaterer at det her forelå en omfattende, instruksstridig praksis.

Det har for kommisjonen vært noe uklart om praksis nå er endret. Kommisjonen har derfor bedt overvåkingssjefen om en redegjørelse for hvorledes fremgangsmåten er i dag ved meddelelse av opplysninger til Sikkerhetsstaben i saker som gjelder klarering for Konfidensielt og Hemmelig. I brev av 15. mars 1996 uttaler overvåkingssjefen at alle personkontrollopplysninger nå gis skriftlig. Dersom overvåkingstjenesten har mottatt personkontrollblankett i utfylt stand, gis opplysningene ved påtegning på denne. Ved listesjekk er rutinen at Overvåkingssentralen i første omgang avmerker de personer på listen der det er noe å bemerke. En tjenestemann i Sikkerhetsstaben vil så ha med seg til det ukentlige møte med Overvåkingssentralen ett skjema for hver av de personer som ble avmerket på listen. Relevante opplysninger blir påført dette skjemaet. Deretter tas kopi av skjemaet, slik at dette både arkiveres i Overvåkingssentralen og i Sikkerhetsstaben.

Klareringsmyndigheten skulle ikke få andre opplysninger fra overvåkingstjenesten enn de som var relevante ved avgjørelsen av klareringsspørsmålet. Dette er selvsagt, og fremgår dessuten uttrykkelig av flere rundskriv fra overvåkingssjefen, jf ovenfor. I hvilken grad opplysninger om politisk tilhørighet eller virksomhet var relevant ved personkontroll, er fremstilt nedenfor under 10.3.3. I brev 23. januar 1987 til Justisdepartementet opplyser overvåkingssjef Erstad at man er "svært varsom med å meddele opplysninger om politisk engasjement, selv om slik informasjon måtte befinne seg i saksmappen". Erstad har forklart til kommisjonen at han mente denne endringen gikk seg til over tid, og at det ikke ble gitt noen instruks om dette.

Kommisjonens undersøkelser viser imidlertid at "svært varsom" ikke er en dekkende beskrivelse av hvilke opplysninger som ble gitt om ordinær politisk virksomhet, verken på den tid brevet ble skrevet eller senere. Dette gjelder både for opplysninger til Forsvaret og til den sivile forvaltning. Det vises til 10.3.4 og 10.3.5 nedenfor der det redegjøres for praksis i klareringssaker.

I St meld nr 39 (1992-93) fremheves på ny kravet om relevans. I tillegg oppstilles for første gang et strengt krav til påliteligheten av opplysningene. Bare vel dokumentert faktisk informasjon kan meddeles rekvirenten av en personundersøkelse. Det uttales om dette³⁰⁶:

"En av overvåkingstjenestens oppgaver er som nevnt å gi personkontrollopplysninger ved sikkerhetsundersøkelser. Instruksens § 6 siste ledd slår fast at slike opplysninger kan gis uten hinder av taushetsplikt. Departementet vil understreke at de opplysninger som overvåkingstjenesten i slike tilfeller gir til den myndighet som har begjært sikkerhetsundersøkelse, må være vel dokumentert faktisk informasjon bygget på opplysninger f.eks. i strafferegisteret eller på andre vitterlige kjensgjerninger.

Udokumenterte rykter som ikke er eller kan verifiseres, skal ikke overvåkingstjenesten bringe videre."

10.3.2.5. *Saksbehandlingsregler - innsyn, underretning, begrunnelse og klage*

a) *Innledning*

Det er i praksis lagt til grunn at vedtak om sikkerhetsklarering ikke er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette innebærer at forvaltningsloven ikke gir den som blir sikkerhetsundersøkt, krav på dokumentinnsyn, rett til å uttale seg om faktiske opplysninger før avgjørelsen treffes, krav på underretning om avgjørelsen og begrunnelsen for denne, og rett til å klage.

Det er derfor direktivene som avgjør hvilken rettsstilling vedkommende har når sikkerhetsklarering eller autorisasjon nektes. Etter Forsvarets direktiv fra 1967 var sikkerhetsundersøkelsen åpen: Personell i Forsvaret ble gjort kjent med at personkontroll kunne bli foretatt og bedt om å medvirke ved å fylle ut opplysningsskjema. Direktivet ga imidlertid ingen rett til underretning om avgjørelsen, til å få begrunnelse for vedtaket dersom klarering ble nektet, eller til å påklage vedtaket til overordnet instans.

b) *Mellbye-utvalget*

Mellbye-utvalget, som avga sin innstilling i 1967, så det som en stor fordel at sikkerhetsundersøkelsene i Forsvaret hadde blitt åpne, men mente at ordningen ikke gikk langt nok. Utvalget foreslo at negative opplysninger som kom frem ved

³⁰⁶ Meldingen s 35

personkontroll, måtte forelegges den undersøkte. Begrunnelsen var hensynet til rettssikkerheten. Utvalget uttaler:³⁰⁷

"De opplysninger som kommer fram ved disse undersøkelser kan imidlertid bli av avgjørende betydning for vedkommende. Kommer det fram uriktige negative opplysninger, kan det hindre at han blir ansatt i tjenesten eller at han avanserer hvis han allerede er ansatt. Hensynet til rettssikkerheten fører derfor til at vedkommende i alminnelighet må ha krav på å bli forelagt og få adgang til å uttale seg om de opplysninger statsmyndighetene på egen hånd innhenter om hans personlige og intime forhold. Fremkommer negative opplysninger, må klareringsmyndigheten ha plikt til å forelegge dem for den undersøkte til underretning og korrigerende."

Utvalget mente imidlertid ikke at regelen skulle være unntaksfri. Dersom vitale overvåkingsinteresser talte mot, skulle resultatet av personkontrollen ikke forelegges den undersøkte. Som eksempel nevnte utvalget at en kilde som det var nødvendig å holde hemmelig, ville bli avdekket dersom opplysningene ble gitt til den undersøkte.

Mellbye-utvalget drøftet også en klageordning³⁰⁸. Utvalget mente at klage over klareringsavgjørelser burde følge de vanlige regler for overprøvelse av vedtak i personalsaker i vedkommende etat.

c) *Behandlingen av Mellbye-utvalgets innstilling - St meld nr 89 (1969-70) og Innst S nr 164 (1971-72)*

Mellbye-utvalgets innstilling ble lagt frem for Stortinget ved St meld nr 89 (1969-70). Regjeringen var ikke enig i Mellbye-utvalgets forslag om at negative opplysninger som fremkom ved personundersøkelsen, som hovedregel skulle forelegges den undersøkte til uttalelse. Regjeringen mente at den unntaksregel Mellbye-utvalget foreslo for vitale overvåkingsinteresser, ikke ville bli lett å praktisere.³⁰⁹ Regjeringen gikk i stedet inn for at den undersøkte kunne be om å bli gjort kjent med klareringsavgjørelsen og begrunnelsen for denne. Det skulle ikke være kurant å få oppgitt begrunnelsen. Departementet uttalte at det måtte "vurderes og avgjøres konkret av høyeste klareringsmyndighet"³¹⁰ om slike opplysninger kunne gis.

Regjeringen var enig med Mellbye-utvalget i at en klageordning burde innføres og foreslo at klageinstansen skulle være felles for Forsvaret og den sivile forvaltning og at denne instans skulle være Forsvarssjefen som den høyeste klareringsmyndighet³¹¹.

Gjennom behandlingen av Innst S nr 164 (1971-72) sluttet Stortinget seg til regjeringens standpunkt. Flertallet i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité mente at Mellbye-utvalgets forslag ville gi "en behandlingsmåte som er slik innrettet at enkelte klareringsnektelser klart vil kunne identifiseres som bygget på alvorlig tvil om nasjonal

³⁰⁷ Innstillingen s 90

³⁰⁸ Innstillingen s 95

³⁰⁹ Meldingen s 17

³¹⁰ Meldingen s 17 sp 1

³¹¹ Meldingen s 17 sp 2

holdning i snever forstand".³¹² Flertallet la også vekt på at det i Kontrollutvalgets medvirkning vil ligge "en sterk betryggelse for at sikkerhetsklareringssaker blir gjenstand for et forsvarlig skjønn, og dette vil minske behovet for en vidtgående partsoffentlighet".

Mens Innst S nr 164 (1971-72) var til behandling i Stortinget, skrev sjefen for Sikkerhetsstaben 15. april 1972 et notat til forsvarsministeren. Han viste til at det syntes å være "en viss uklarhet mht hvordan man i Forsvaret gjør det kjent at sikkerhetsundersøkelser foretas". Fra notatet gjengis:

"8. Det faktiske forhold er at man i Forsvaret har tatt sikte på å gi åpent til kjenne at en del personell - hvis behov for det oppstår - vil kunne bli pålagt behandling av sikkerhetsgraderte dokumenter m v.

Videre meddeles det at før en eventuell klarering for slike oppdrag kan finne sted, vil det måtte innhentes nærmere opplysninger om vedkommende.

Med denne eventualitet for øye blir så de aktuelle personellkategorier avkrevet de personalia som er nødvendige for gjennomføringen av en sikkerhetsundersøkelse.

9. Ved denne ordningen vil ingen - på grunnlag av det faktum at han ikke får adgang til sikkerhetsgraderte opplysninger - kunne slutte at det er truffet en negativ avgjørelse i klareringsspørsmålet for hans vedkommende. Man får således konfrontasjoner med personer som er nektet klarering bare når de ved uhell eller indiskresjoner har fått kjennskap til det. Det skal i denne forbindelse nevnes at slike konfrontasjoner ofte er både ubehagelige og problematiske, og som regel må løses på en for sikkerheten uheldig måte.

10. Etter min mening er det av avgjørende betydning å ikke få etablert ordninger noe sted i forvaltningen som faktisk vil innebære at man får slike konfrontasjoner i alle saker hvor klarering nektes. Dette vil sannsynligvis bli resultatet hvis det institueres en plikt til å informere den enkelte person når en sikkerhetsundersøkelse med klarering for øye er aktuell for hans vedkommende."

Som sitatet viser, var det vesentlig for Forsvarssjefen å unngå en ordning hvor personer som ble nektet klarert, fikk kjennskap til dette.

Sammenlikner man Mellbye-utvalgets forslag med den løsning Stortinget og regjeringen ble stående ved etter St meld nr 89 (1979-70) og Innst S nr 164 (1971-72), ser man at det er flere vesentlige forskjeller: Mellbye-utvalget foreslo at klareringsmyndigheten som hovedregel skulle ha plikt til å forelegge for den undersøkte negative opplysninger som fremkom ved personkontrollen, og dette skulle gjøres før klareringssaken ble avgjort.³¹³ Dette ble det ikke noe av. Etter regjeringens standpunkt, som Stortinget sluttet seg til, hadde den undersøkte heller ikke krav på underretning om at sikkerhetsklarering var nektet og begrunnelsen for vedtaket³¹⁴, men han eller hun kunne søke Forsvarssjefen om dette. Regjeringen og Stortinget var enig med Mellbye-utvalget i at det burde etableres en klageordning, men la til grunn at Forsvarssjefen burde være felles klageinstans både for Forsvaret og den sivile forvaltning.

³¹² Innst S nr 164 (1971-72) s 287

³¹³ Sammenlign forvaltningsloven § 17 annet ledd

³¹⁴ Sammenlign fvl kap V.

Man skulle tro at den ordning som regjeringen tok til orde for, og som Stortinget sluttet seg til, ville bli gjennomført ved at direktivet for Forsvaret ble endret. Men dette skjedde ikke.

På et tidspunkt - mest sannsynlig i forbindelse med at direktivet for den sivile forvaltning ble fastsatt i 1983 - ble det imidlertid tilføyd en bestemmelse i direktivet fra 1967 om adgang til å oppgi begrunnelse for avslag i visse tilfeller (pkt 56). Bestemmelsen lyder slik:

"Hvis en person klager over at han/hun er nektet/har fått endret sikkerhetsklarering, skal klagen rapporteres til vedkommendes klareringsinstitusjon. I tilfelle det forholder seg som anført av vedkommende skal ikke grunn for klareringsnektelsen meddeles før klareringsinstitusjonen har rådført seg med overordnet klareringsinstitusjon. Unntaksvis kan imidlertid begrunnelsen meddeles klageren av hans/hennes klareringsinstitusjon såfremt grunnlaget for nektelsen/endringen hviler på påviselige, registrerte kriminelle eller disiplinære forhold."

Som man ser, ga denne bestemmelsen ingen rettigheter til personer som ble nektet klarering. Det ble ikke gitt innsyn i negative opplysninger som fremkom ved personkontrollen. Vedkommende fikk ikke noe krav på underretning om klareringsavgjørelsen. Han eller hun fikk heller ingen rett til å få oppgitt begrunnelse, men begrunnelse kunne likevel i visse tilfeller oppgis. Rett til å påklage avgjørelsen til overordnet instans forelå ikke.

Bestemmelsen i pkt 56 nevner ikke klageadgangen, men en klage kunne bli behandlet av overordnet organ (Forsvarssjefen). Bestemmelsen ble stående uendret frem til nytt direktiv kom i 1990.

Direktivet fra 1967 var gradert Begrenset. De personer som sikkerhetsundersøkelsene gjaldt, hadde derfor ikke innsyn i direktivet og var avskåret fra på denne måten å kunne få kjennskap til sin rettsstilling.

I St meld nr 89 (1969-70)³¹⁵ vises til "Orientering til personell i Forsvaret om personellsikkerhetstjenesten". Denne var fastsatt av Forsvarssjefen og lå ved direktivet fra 1967. Orienteringen inneholder ikke noe om den undersøktes mulighet til etter anmodning å få opplyst utfallet av klareringssaken og begrunnelsen for vedtaket. Orienteringen opplyser heller ikke om klageadgang. Skjemaene for egenerklæringer, som måtte fylles ut av personer som det kunne bli aktuelt å sikkerhetsklarere, inneholdt heller ingen informasjon om dette. Orienteringen og skjemaene ble brukt frem til 1990.

Ordnningen med adgang til å be om begrunnelse ble i praksis gjennomført i Forsvaret fra omkring 1970. I et rundskriv fra Sikkerhetsstaben 10. mars 1971 uttales om praksis:

"Overfor det personell som er omhandlet i undersøkelsene kan bare påviselige registrerte kriminelle forhold, grove sikkerhetsbrudd og nektelse av å undertegne taushetsklæring eller å utfylle egenerklæring nyttes som motivering for at personellet ikke oppnår sikkerhetsklarering eller for at allerede gitt sikkerhetsklarering oppheves. Utover dette må det vurderes konkret i hver enkelt slik sak om og i tilfelle hvilken begrunnelse som skal gis for den

³¹⁵ Meldingen s 16

klareringsavgjørelse som er tatt. I tvilstilfelle skal saken forelegges Sikkerhetsstaben i Forsvarets Overkommando."

I rundskriv 20. april 1972 anfører Sikkerhetsstaben:

"Opplysninger som - om nødvendig- kan meddeles er påviselige registrerte kriminelle forhold, grove sikkerhetsbrudd, nektelse av å undertegne taushetserklæring eller fylle ut egenerklæring eller utelatelse av opplysninger i egenerklæring.

Andre opplysninger som i den enkelte sak vil være belagt med taushetsplikt kan f.eks. omfatte alkoholproblemer, økonomisk upålitelighet eller kildens identitet."

Videre nevnes et PM fra Sikkerhetsstaben datert 6. juli 1977:

"Det Justisdepartementet og senere Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité gikk inn for, var samme ordning som har vært praktisert hele tiden senere, nemlig at en person ikke skal ha rett til å vite begrunnelsen, men kan anmode om det hvoretter anmodningen skal vurderes og avgjøres av høyeste klareringsinstans."

Det sies ikke noe i disse dokumenter om hvorvidt den undersøkte ble gjort kjent med adgangen til å be om begrunnelse. Kommisjonen legger til grunn at dette ikke ble gjort. Kommisjonen legger videre til grunn at det ikke ble gitt underretning om klareringsnektelser eller nedsatt klarering. At personer som rammes av slike klareringsavgjørelser blir gjort kjent med dem, er en forutsetning for at adgangen til å be om begrunnelse skal ha noen praktisk realitet.

I vitneforklaring til kommisjonen har en tjenestemann i Sikkerhetsstaben som arbeidet med personellsikkerhet frem til 1991, forklart at personer i Forsvaret som ble nektet sikkerhetsklarering eller fikk nedsatt klarering, ikke ble underrettet om klareringsavgjørelsen før direktivet fra 1990 trådte i kraft. Forutsetningen for at spørsmålet om begrunnelse og klage skulle bli reist i tiden før 1990, var derfor at den som ble rammet av vedtaket, selv forsto at klarering var nektet eller nedsatt og på dette grunnlag tok saken opp. Vitnet mente ingen som var i stilling i Forsvaret ville unngå å merke at klareringen ble fratatt vedkommende eller nedsatt, fordi vedkommende da måtte settes til annen tjeneste eller få en annen stilling. Annerledes ville situasjonen være for søkere til stillinger eller til skoler, som ikke fikk stillingen eller kom inn på skolen på grunn av manglende klarering.

Vitnet forklarte at både Forsvarssjefens og overvåkingssjefens holdning var at man skulle oppgi en begrunnelse så langt det var mulig når den som var rammet av en negativ klareringsavgjørelse, ba om dette. Begrunnelse kunne imidlertid ikke gis i de tilfeller dette ville medføre at man måtte røpe graderte opplysninger.

d) *Den sivile forvaltning - direktivet fra 1983*

Da St. meld. nr. 89 (1969-70) ble lagt frem, var sikkerhetsundersøkelsene fortsatt lukket i den sivile forvaltning. Den person som ble undersøkt, var således ikke kjent med at undersøkelsen ble foretatt og medvirket ikke ved å fylle ut opplysningsskjema. I

stortingsmeldingen sluttet departementet seg til Mellbye-utvalgets forslag om at ordningen med åpne sikkerhetsundersøkelser burde innføres også i den sivile forvaltning. Det ble uttalt at Forsvarets direktiv ville kunne danne grunnlaget for å utarbeide tilsvarende retningslinjer for den sivile forvaltning.³¹⁶ Departementet pekte også på at orienteringen om personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret var godt egnet som grunnlag for å utarbeide en tilsvarende orientering til personell i forvaltningen.³¹⁷

I forklaring til kommisjonen har et vitne, som arbeidet med personellsikkerhet i Forsvarsdepartementet fra 1963 til 1988, forklart at Forsvarsdepartementet sendte noen eksemplarer av direktivet for Forsvaret fra 1967 til de andre departementene og ba om at dette ble brukt som en rettesnor så lenge man ikke hadde egne bestemmelser for forvaltningen. Noen fast ordning ble imidlertid ikke etablert før direktivet for den sivile forvaltning ble fastsatt i 1983. I prinsippet fulgte hvert departement som klareringsmyndighet den fremgangsmåte departementet selv fant riktig. Departementene underrettet ikke Forsvarsdepartementet om hvorledes klareringssaker ble behandlet. Generelt ble derfor ikke ordningen med åpne sikkerhetsundersøkelser innført i den sivile forvaltning før direktivet fra 1983 trådte i kraft.

Kommisjonen antar imidlertid at åpne sikkerhetsundersøkelser ble praktisert i mange tilfeller. I Forsvarsdepartementet ble f.eks. søkere til stillinger som krevde sikkerhetsklarering, kontaktet muntlig og bedt om å gi opplysninger. Søkerne ble gjort kjent med at opplysningene var til bruk ved avgjørelse om klarering.

På grunnlag av forslaget i St meld nr 89 (1969-70) og synspunktene fra den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité i Innst S nr 164 (1971-72), utarbeidet Justisdepartementet et utkast til direktiv for den sivile forvaltning. Dette ble sendt på høring i november 1976³¹⁸. Arbeidet med direktivet ble foreslått av Justisdepartementet, til tross for at ansvaret for personellsikkerhetstjenesten både i Forsvaret og den sivile forvaltning siden 1965 hadde vært tillagt forsvarsministeren. Referatene fra Regjeringens sikkerhetsutvalg viser at forsvarsministeren ved den innledende behandling av utkastet ikke var klar over at saksområdet hørte under ham.

Spørsmålet om underretning og begrunnelse når sikkerhetsklarering ble nektet, ble flere ganger drøftet i Regjeringens sikkerhetsutvalg. I møte 27. november 1977 behandlet utvalget Justisdepartementets utkast til direktiv for den sivile forvaltning. Dette inneholdt en bestemmelse om at begrunnelse skulle gis ved avslag. Av notat fra justisministeren til utvalget datert 9. november 1977 fremgikk at:

"Forsvarssjefen/Sikkerhetsstaben tar i motsetning til overvåkingssjefen sterkt avstand fra at sikkerhetsundersøkte meddeles begrunnelsen for at klarering/autorisasjon ikke kan gis, idet dette på grunn av følelser m.v. hos den berørte og andre kan bli utnyttet slik at ansvarlig gjennomføring av klarering/autorisasjon blir umulig å gjennomføre."

³¹⁶ Meldingen s 16

³¹⁷ Meldingen s 16. Se også s 17 spalte 2 om blanketter

³¹⁸ St meld nr 18 (1980-81) s 9

I møtet opplyste forsvarsministeren at Sikkerhetsstaben så det som umulig å gjennomføre klarering hvis det skulle gis begrunnelse ved avslag. Forsvarsministeren var likevel for sin del innstilt på å forsøke en slik ordning. Utkastet ble så godkjent av Sikkerhetsutvalget og deretter av regjeringen i regjeringskonferanse.

Før møtet i utvalget 26. oktober 1978 hadde forsvarsministeren blitt oppmerksom på at Forsvarsdepartementet hadde ansvaret for sikkerhetstjenesten også i den sivile forvaltning. Han tok saken opp på ny i utvalget. Han mente at dersom den sikkerhetsundersøkte skulle ha "rett til å bli gjort kjent med resultatet og begrunnelsen for avgjørelsen, ville [dette] kunne føre til konsekvenser som gjør reglene om sikkerhetsklarering illusoriske". I notat til medlemmene av sikkerhetsutvalget datert 23. oktober 1978 gjør han nærmere rede for betenkelighetene. Notatet innledes slik:

"Sikkerhetsutvalget behandlet denne saken 21/11-77 etter opplegg av Justisministeren (notat av 9/11-77). Det ble da godkjent et opplegg som på en del punkter var vesentlig endret etter at et tidligere utkast til direktiv hadde vært til uttalelse i de berørte departementer.

Jeg har senere i prosessen blitt klar over at denne saken i sin helhet sorterer under Forsvarsministerens ansvarsområde. Det har videre, og etter at Sikkerhetsutvalget vedtok direktivet, kommet til så vesentlige betenkeligheter på en del punkter at jeg finner å måtte legge saken fram på ny for Sikkerhetsutvalget med de nye opplysninger som foreligger."

Notatet omhandler hva som burde være relevant ved sikkerhetsklarering, jf 10.3.3.3 nedenfor om dette, rettighetene til den som undersøkelsen gjelder og gradering av direktivet. Forsvarsministerens konklusjon var at det ikke burde innføres noen rett til å bli gjort kjent med avslag, og at direktivet ikke burde offentliggjøres.

Justisministeren (Valle) fremholdt i møtet at utkastet tidligere var godkjent av regjeringen. Statsministeren påpekte at det var en spesiell situasjon å anfekte en beslutning som tidligere var tatt. De to departementer ble bedt om å ta kontakt for å få oppklart realiteten i uenigheten som hadde oppstått.

Som følge av uenigheten ble det oppnevnt en interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av statssekretær Thorvald Stoltenberg. Arbeidsgruppen foreslo i oktober 1979 at den som ble nektet klarering eller autorisasjon, skulle få underretning om avgjørelsen, men ikke ha krav på å få oppgitt begrunnelsen.

I notat 25. april 1980 til Regjeringens sikkerhetsutvalg skriver justisministeren (Cappelen) at arbeidsgruppens forslag er uheldig. Han mente at regelen om rett til å få underretning om nektet sikkerhetsklarering burde sløyfes og begrunnet dette slik:

"Å få vite resultatet av en sikkerhetsklarering har ingen vesentlig betydning for rettssikkerheten, medmindre begrunnelse samtidig meddeles. Men å gi begrunnelse vil i svært mange tilfeller være sikkerhetsmessig betenkelig. Den foreslåtte regel med rett til å vite resultatet, vil regelmessig føre til krav om begrunnelse. Et slikt krav vil det være vanskelig å motstå, selv om man ved å røpe begrunnelsen for nektelse av sikkerhetsklarering, gir opplysninger som skader vår sikkerhetstjeneste."

Ved St meld nr 18 (1980-81) ble utkast til direktiv for den sivile forvaltning lagt frem for Stortinget. Utkastet legger til grunn at sikkerhetsundersøkelsene også i den sivile forvaltning skal være åpne. Den undersøkelsen gjelder, skal selv gi opplysninger ved å fylle ut opplysningsskjema og gjennom sikkerhetssamtale.³¹⁹ I stortingsmeldingen omtales spørsmålet om underretning og begrunnelse slik:³²⁰

"Et vanskelig spørsmål er om den som er rammet av klareringsnektelse skal få beskjed om avgjørelsen og begrunnelsen for denne. Dette fordi det kan forekomme at begrunnelse ikke kan gis uten at vedkommende vil få tilgang på opplysninger som han av sikkerhetsmessige grunner ikke bør få kjennskap til. På den annen side vil det kunne bli vanskelig å nytte klageadgangen dersom den som rammes av klareringsnektelse, ikke skal få underretning om klareringsmyndighetens avgjørelse og begrunnelse.

Justisdepartementet er blitt stående ved at vedkommende bør ha rett til å bli gjort kjent med resultatet når klarering eller autorisasjon ikke kan gis. Dessuten åpnes adgang for vedkommende til å bli gjort kjent med begrunnelsen for en slik avgjørelse."

Direktivet ble ved kgl res 4. november 1983 fastsatt i samsvar med utkastet. Retten til underretning og muligheten til etter anmodning å få oppgitt begrunnelse fremgår av direktivets § 16 femte ledd:

"Den som har vært gjenstand for sikkerhetsundersøkelse har rett til å bli gjort kjent med resultatet når klarering eller autorisasjon ikke kan gis. Eventuell anmodning fra vedkommende om begrunnelsen for en slik avgjørelse sendes tjenestevei til Forsvarssjefen som tar avgjørelse om slik opplysning kan gis etter å ha innhentet Overvåkings sjefens uttalelse."

Bestemmelsen gir ikke den undersøkte noe krav på å få begrunnelse. Dette overlates til Forsvarssjefens skjønn. Verken direktivet eller stortingsmeldingen gir nærmere retningslinjer for hvorledes dette skjønnet skal utøves.

Direktivets § 16 fjerde ledd regulerer klageadgangen. Vedtak om å nekte eller tilbakekalle klarering eller autorisasjon kan påklages til Forsvarssjefen, som er felles klageinstans for hele sivilforvaltningen.

Direktivet for den sivile forvaltning er ugradert³²¹. Bestemmelsene var derfor tilgjengelige for den som skulle undersøkes. Personopplysningsblanketten, som den undersøkte må fylle ut, er dessuten påtrykt en "Orientering om Personellsikkerhetstjenesten innen den sivile forvaltning". Denne redegjør blant annet for retten til å bli gjort kjent med resultatet når klarering eller autorisasjon ikke gis, adgangen til å be om begrunnelse og klageretten.

e) *Perioden etter 1990*

Reglene om rett til å be om begrunnelse og om klagerett er i Forsvarets direktiv fra 1990 i hovedsak de samme som i direktivet for den sivile forvaltning fra 1983. Direktivet fra

³¹⁹ Meldingen s 12

³²⁰ Meldingen s 12

³²¹ Bortsett fra del III som ikke er aktuell her

1990 inneholder i § 17 bestemmelser om underretning, begrunnelse og klage. Underretning skal som hovedregel gis når klarering eller autorisasjon nektes. Unntak fra underretningsplikten er gjort for personell som søkes klarert i forbindelse med førstegangstjeneste, repetisjonsøvelser eller innleide tjenester, se § 17 første ledd.

Etter 1990 gis det ikke annen skriftlig orientering til personen som det er spørsmål om å sikkerhetsklarere, enn en kortfattet tekst øverst på opplysningsblanketten. Det informeres ikke om rettighetene etter § 17 i direktivet.

f) Særlig om søkere til stillinger og til skoler i Forsvaret

Et særlig spørsmål er underretning til søkere til stillinger og skoler i Forsvaret og den sivile forvaltning, der sikkerhetsklarering er nødvendig for ansettelse eller opptak.

På bakgrunn av vitneforklaringer fra tjenestemenn som arbeidet med personellsikkerhet i Sikkerhetsstaben og i forvaltningen, legger kommisjonen til grunn at søkere til stillinger - iallfall i det alt overveiende antall tilfeller - ikke ble gitt annen underretning enn at de ikke fikk stillingen. Hvis årsaken var manglende klarering, ble således dette ikke opplyst. Dette har vært situasjonen både før og etter direktivene av 1983 (for den sivile forvaltning) og 1990 (Forsvaret).

Søkere til stillinger vil imidlertid være klar over at sikkerhetsklarering er et vilkår for tilsetning. Før ansettelse foretas rekvirerer klareringsmyndigheten personkontroll for de mest aktuelle søkerne, og som grunnlag for denne må søkerne fylle ut opplysningsblankett.

For elever på befalsskoler er skolene klareringsmyndighet. Etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, er personkontroll normalt ikke fullført før elevene har begynt på skolen som aspiranter. Når skolen har avgjort klareringsspørsmålet, blir elevene underrettet i samsvar med direktivet fra 1990. Dersom en elev må slutte på grunn av manglende klarering, vil vedkommende således få vite at dette er årsaken og bli informert om klageadgangen.

10.3.3. Bestemmelser om kriteriene for sikkerhetsklarering

10.3.3.1. Innledning

I dette punkt blir det gjort rede for bestemmelsene om personellsikkerhet i tiden etter 1965. Tiden før 1965 er fremstilt i 10.2 ovenfor.

Fremstillingen omfatter både reglene for Forsvaret og den sivile forvaltning.

Hovedspørsmålene er disse:

- Hvilke opplysninger var relevante ved vurderingen av om sikkerhetsklarering kunne gis?

- Hvor stor vekt skulle de ulike momenter tillegges?
- Hvilke opplysninger kunne politiets overvåkingstjeneste gi ved personkontroll, og hvorledes skulle opplysningene meddeles?
- Var kriteriene kjent for de personer det var spørsmål om å klarere?

Som fremstillingen nedenfor viser, har regelverket vært mangelfullt.

I St meld nr 18 (1980-81) s 14 gis en generell retningslinje for avgjørelsen av om klarering kan gis:

"Tatt i betraktning at det er rikets sikkerhetsinteresser som står på spill og de store skadevirkninger som kan oppstå som følge av sikkerhets- og taushetsbrudd, må klareringsmyndigheten legge den aller største vekt på den grunnleggende forutsetning om at det bare er personer som man fullt ut kan stole på som kan gis sikkerhetsklarering."

10.3.3.2. Forsvaret

Det første direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret trådte i kraft fra 1. mars 1967. Et utkast var godkjent høsten 1965³²², og det er sannsynlig at bestemmelsene ble praktisert i Forsvaret fra 1965.

Selve direktivet inneholder ikke bestemmelser om hvilke momenter det var relevant å legge vekt på ved sikkerhetsklarering. Derimot er dette regulert i vedlegg 1 til direktivet. Direktivet med vedlegg er gradert Begrenset. Vedlegget siteres i sin helhet:

"RELEVANTE OPPLYSNINGER

1. Opplysninger som skal anses relevante ved vurderingen av spørsmålet om å nekte sikkerhetsklarering av en person, eller oppheve allerede gitt sikkerhetsklarering, er hovedsakelig de som er nevnt i dette vedlegg.

OPPLYSNINGER OM VEDKOMMENDE PERSON OG DENNES FORELDRE/EKTEFELLE

2. a) Virksomhet for fremmed makt med ulovlig etterretningsvirksomhet, planlegging og/eller gjennomføring av sabotasje, attentat eller lignende, og forsøk på slik virksomhet.
b) Medlemskap i, eller arbeide for, organisasjon, gruppe eller lignende, som med rettsstridige midler motarbeider landets lovlige myndigheter eller som medvirker til å undergrave Forsvaret.
c) Forhold som kan muliggjøre at vedkommende selv eller dennes foreldre/ektefelle/barn kan bli utsatt for press eller tvang for å påvirke vedkommende person som skal sikkerhetsklareres til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser.

OPPLYSNINGER OM VEDKOMMENDE PERSON

3. a) Forfalskning eller feilaktig fremstilling av opplysninger som vedkommende burde forstå var av betydning for Forsvaret.

³²² Se Mellbye-utvalget s 29

- b) Kriminelle handlinger, amoralsk, uredelig eller skjendig oppførsel, karaktersvakheter, kroniske vanskeligheter, misbruk av alkohol eller giftstoffer (narkotika e l) eller unormal seksuell adferd.
- c) Enhver sykdom, også av psykisk art, som på medisinsk hold anses å kunne medføre forbigående eller varig svekkelse av dømmekraften eller påliteligheten.
- d) Ulovlig åpenbaring av sikkerhetsgraderte opplysninger eller brudd på gitte sikkerhetsbestemmelser.
- e) Enhver annen opptreden, virksomhet eller forbindelse som indikerer at vedkommende ikke er pålitelig."

Endringer ble i liten grad gjort i disse bestemmelsene før nytt personellsikkerhetsdirektiv ble gitt i 1990.

I overskriften til pkt 2 og i pkt 2 c er "søsken" tilføyd. I pkt 3 b er det gjort flere forandringer: Alternativet "skjendig" oppførsel er tatt ut, "uordnet økonomi" er tilføyd, og "unormal seksuell adferd" er erstattet med "avvikende seksuell adferd som kan danne grunnlag for press (jfr pkt 2 c)". I pkt 3 e er "ikke er pålitelig" erstattet med "ikke er pålitelig, lojal og har sunn dømmekraft".

For kommisjonen, jf mandatet, er den mest aktuelle bestemmelse pkt 2 b om medlemskap i eller arbeid for organisasjoner som med rettstridige midler motarbeider landets lovlige myndigheter, eller som medvirker til å undergrave Forsvaret.

Etter direktivet kunne opplysninger om tilknytning til eller virksomhet for slike organisasjoner tillegges vekt både når de gjaldt den person det var spørsmål om å klarere, og hans eller hennes nærmeste familie (opprinnelig foreldre og ektefelle, senere også søsken).

Bestemmelsene nevner ikke reiser til land med andre samfunnssystemer eller kontakt med personer fra slike land, til tross for at dette var ansett relevant både når opplysningene gjaldt den person det var spørsmål om å klarere, og hans eller hennes nære familie. Oppregningen i vedlegget til direktivet er imidlertid ikke uttømmende, jf ordlyden i pkt 1 "... er hovedsakelig de som er nevnt i dette vedlegg". For personen selv kunne slik kontakt dessuten omfattes av sekkebestemmelsen i pkt 3 bokstav e om "enhver annen opptreden, virksomhet eller forbindelse som indikerer at vedkommende ikke er pålitelig".

Militærnekting nevnes ikke i direktivet.

Verken Forsvarssjefen eller Sikkerhetsstaben har gitt nærmere retningslinjer om tolkingen og anvendelsen av bestemmelsene. Dette var derfor overlatt til praksis. Praksis ved sikkerhetsklarering i Forsvaret behandles nedenfor under 10.3.4.

Mellbye-utvalget, som avga sin innstilling 12. mai 1967, gjenga bestemmelsene i direktivet og uttalte side 89:

"Å gi klare og samtidig dekkende regler på dette felt er meget vanskelig. Særlig er det vanskelig å avgjøre i hvilken grad politisk medlemskap og aktivitet skal være diskvalifiserende for adgangen til hemmelige opplysninger i statstjenesten, jfr. direktivenes punkt 2 b).

Etter utvalgets oppfatning må utgangspunktet her være at politisk overbevisning skal være fri for undersøkelse, med mindre vedkommende parti har valgt en linje som etter Regjeringens oppfatning kan medføre at ansettelse av medlemmer i statstjeneste med adgang til beskyttede opplysninger byr på sikkerhetsrisiko. Avgjørelsen av spørsmålet om i hvilken grad opplysninger om politisk virksomhet skal være relevante, er nemlig så viktig at Regjeringen må treffe bestemmelse på dette området. Hvilke kriterier som skal gjelde, vil bero på en vurdering av den sikkerhetstilstand som til enhver tid foreligger, og her kan den internasjonale politiske situasjon få stor betydning. Det vil således være nødvendig at de regler som er gitt, stadig blir vurdert på nytt."

I Forsvarssjefens høringsuttalelse av 16. desember 1967 om Mellbye-utvalgets innstilling uttales om hvilke opplysninger som burde være relevante ved sikkerhetsklarering:

"Hvilke opplysninger som skal ansees relevante ved avgjørelsen om en person skal kunne klareres, bygger i dag på tilsvarende bestemmelser innen NATO. I første rekke tar disse sikte på å utelukke personer med kriminelt rulleblad eller med karakterbrist som antas å kunne få innflytelse på deres evne til å behandle graderte opplysninger.

Ved siden av dette tar de også visse politiske hensyn. Våre bestemmelser er søkt tilpasset de politiske forhold i Norge.

I de fleste land har de politiske myndigheter på dette felt åpent tatt konsekvensene av den blokkdannelse som faktisk eksisterer i verden. I enkelte land er det utenkelig at folk med en annen oppfatning enn myndighetenes på fundamentale felter som f.eks. det utenriks- eller forsvarspolitiske, overhodet kan få tilsetning i statsforvaltningen. Visse politiske partier er forbudt i en del land og det er da naturlig at folk som deler disse partiers oppfatning ikke får adgang til graderte opplysninger. I andre land igjen har man politisk tatt konsekvensen av at landet er tilsluttet en allianse ved å nekte folk som er motstandere av landets offisielle utenriks- og forsvarspolitikk adgang til sikkerhetsgraderte opplysninger, som nær sagt alltid vil ha tilknytning til slike saker.

Etter FSJ's oppfatning passer denne siste linje best for forholdene i vårt land. Et slikt standpunkt er etter FSJ's oppfatning det eneste logiske og bør kunne gis åpent til kjenne."

Mellbye-utvalgets innstilling ble lagt frem for Stortinget ved St meld nr 89 (1969-70). Av stortingsmeldingen går det frem at regjeringen ikke ville gi retningslinjer om hvilken betydning politisk virksomhet skulle ha ved sikkerhetsklarering. Man nøyde seg med å slå fast i generell form at "politisk overbevisning i seg selv skal være fri for undersøkelser". Fra meldingen s 16 gjengis:

"Utvalgets forslag om retningslinjer når det gjelder opplysninger om politisk virksomhet synes i virkeligheten å innebære at man skal måtte innlate seg på en grensedragnin mellom forskjellige politiske retninger. Det synes i alle fall i høy grad diskutabelt om ikke dette vil kunne ansees som uforenlig med det alminnelig anerkjente prinsipp om fri politisk virksomhet.

Utgangspunktet er for departementet at politisk overbevisning i seg selv skal være fri for undersøkelser. Herav følger at det ikke bør gis særskilte regler om i hvilken grad opplysninger om politisk virksomhet skal være av interesse ved sikkerhetsundersøkelser. For vurderingen av en søkers sikkerhetsmessige kvalifikasjoner bør det i stedet gis en alminnelig instruks om hvilke

opplysninger som i den forbindelse skal være relevante. Det vil i så fall bli tale om opplysninger f.eks. angående ulovlig etterretningsvirksomhet, kriminell virksomhet, uredlige forhold, uordnet økonomi, sykdom som svekker dømmekraften, brudd på taushetsplikt eller annen opptreden eller virksomhet som gir grunn til å anta at vedkommende ikke er pålitelig i sikkerhetsmessig henseende."

I forbindelse med St meld nr 18 (1980-81) ble betydningen av politisk tilhørighet og politisk virksomhet ved sikkerhetsklarering på ny drøftet, denne gang i tilknytning til utkastet til direktiv for personellsikkerhet i den sivile forvaltning. På grunnlag av spredte uttalelser i St meld nr 18, og fordi Forsvarets direktiv fra 1967 ble benyttet i den sivile forvaltning så langt det passet, kan det se ut til at meningen var så langt som mulig å ha like kriterier og ensartet praksis i Forsvaret og i den sivile forvaltning.

I februar 1990 fastsatte Forsvarsdepartementet nytt direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret. Forsvarssjefen ga utfyllende bestemmelser i juli 1990, og det nye direktivet trådte i kraft 1. januar 1991. Både direktivet og de utfyllende bestemmelser er ugradert. Direktivet er utarbeidet etter mønster av direktivet for den sivile forvaltning fra 1983. Hvilke opplysninger som er relevante ved avgjørelsen av om sikkerhetsklarering kan gis, er regulert direktivets § 8. Denne bestemmelsen er identisk med § 7 annet til fjerde ledd i direktivet for den sivile forvaltning.³²³ Direktivet for den sivile forvaltning er behandlet nedenfor under 10.3.3.3, og det vises til fremstillingen der.

Praksis ved sikkerhetsklarering av militærnektere ble tatt opp av Kontrollutvalget i årsberetningene for 1991 og 1992.³²⁴ Tidligere ble - som den klare hovedregel - militærnektere ikke sikkerhetsklarert. Begrunnelsen var at når en person hadde unnlatt å gjøre militærtjeneste, anså man det berettiget å sette spørsmålstegn ved hans lojalitet. Kontrollutvalget ga uttrykk for at det bør bero på en konkret vurdering om tidligere militærnektere skal nektes klarering. Uttalelsen fra Kontrollutvalget medførte at Forsvarsdepartementet ga pålegg om at praksis skulle endres. I Kontrollutvalgets årsberetning for 1993 opplyses at

"... Forsvarets Overkommando i brev 15. juli 1992 fra Forsvarsdepartementet ble meddelt følgende beslutning: "Militærnektning på lovlig vis kan ikke legges til grunn for nekting av sikkerhetsklarering. Praksis må endres slik at lovlig militærnektning ikke lenger kan legges til grunn for å nekte sikkerhetsklarering."

I årsberetningen for 1992 tok Kontrollutvalget også opp sikkerhetsklarering av personer som har oppholdt seg over en viss tid i land Norge ikke har sikkerhetsmessig samarbeid med, eller som er gift med en person som har hatt et slikt utenlandsopphold. Praksis var at klarering ikke ble gitt til borgere som ikke hadde bodd i Norge i minst 15 år. I årsberetningen for 1993 opplyses at Forsvarsdepartementet i brev av 14. mai 1992 til Justisdepartementet har uttalt:

³²³ Med en liten forskjell: I Forsvarets direktiv står det "Forsvarssjefen" istedenfor "overordnet klareringsmyndighet".

³²⁴ Årsberetningene for 1991 og 1992 er tatt inn i St meld nr 39 (1992-93) Om overvåkingstjenesten (vedlegg 9 og 10 til meldingen)

"Etter Forsvarsdepartementets oppfatning er en slik praksis altfor rigorøs. Enhver sak bør således være gjenstand for en konkret vurdering slik at man unngår automatisk nektelse når vedkommende har bodd i Norge i mindre enn 15 år."

10.3.3.3. *Den sivile forvaltning*

Da Mellbye-utvalget avga sin innstilling i 1967, hadde man ikke noe direktiv for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning. I St meld nr 89 (1969-70), jf Innst S nr 164 (1971-72), ble det forutsatt at det skulle utarbeides utkast til et slikt direktiv etter mønster³²⁵ av det tilsvarende direktiv for Forsvaret. Likevel tok det svært lang tid før direktivet kom. I mellomtiden var man henvist til å bruke Forsvarets direktiv så langt det passet.

Utkast til direktiv for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning ble lagt frem ved St meld nr 18 (1980-81). Direktivet ble fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 4. november 1983 i samsvar med utkastet, og trådte i kraft 1. januar 1984. Direktivet er ugradert, med unntak av del III som inneholder nærmere regler om klarering og autorisasjon for adgang til NATO-graderte dokumenter og opplysninger.

Direktivets § 7 angir vilkårene for sikkerhetsklarering og fastsetter hvilke momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen. Etter § 7 annet ledd kan sikkerhetsklarering gis "når det ikke foreligger rimelig tvil med hensyn til vedkommende persons pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft". I tredje ledd foretas en oppregning av momenter som skal tillegges vekt, men oppregningen er ikke uttømmende, jf innledningens ordlyd "skal blant annet følgende opplysninger være av betydning". I fjerde ledd gis regler om når opplysninger om andre personer enn den som søkes klarert, er relevante.

Bestemmelsens annet, tredje og fjerde ledd lyder:

"Sikkerhetsklarering kan gis når det ikke foreligger rimelig tvil med hensyn til vedkommende persons pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft. Ved de vurderinger som foretas i denne forbindelse, skal det tas hensyn til alle tilgjengelige opplysninger, også til dem som vedkommende klareringsmyndighet selv sitter inne med uten at de er fremkommet gjennom den foretatte personkontroll. Dersom opplysninger om vedkommende persons karakter, vaner, forbindelser og oppførsel gir grunnlag for tvil, må spørsmålet om klarering først avgjøres etter nøye vurdering, eventuelt i samråd med overordnet klareringsmyndighet.

Ved vurderingen av spørsmålet om å nekte sikkerhetsklarering eller tilbakekalle en tidligere gitt klarering, skal blant annet følgende opplysninger være av betydning:

- a) virksomhet for fremmed makt med ulovlig etterretningsvirksomhet, planlegging og/eller gjennomføring av sabotasje, attentat eller liknende, og forsøk på slik virksomhet,
- b) straffbare handlinger eller forberedelser eller oppfordring til slike, når dette gir grunnlag for å trekke vedkommendes lojalitet i tvil hvor det gjelder rikets sikkerhet,
- c) forhold som kan lede til at vedkommende selv, hans foreldre, ektefelle/samboer, barn eller søsken utsettes for trusler som innebærer fare for liv, helse, frihet eller ære for å presse vedkommende til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser,

³²⁵ Se St meld nr 18 (1980-81) s 8 med henvisninger til St meld nr 89.

- d) forfalskning eller feilaktig fremstilling av faktiske forhold som vedkommende måtte forstå er av betydning for klareringsspørsmålet,
- e) misbruk av alkohol og rusgifter, samt enhver sykdom også av psykisk art, som på medisinsk hold anses å kunne medføre forbigående eller varig svekkelse av dømmekraft eller pålitelighet,
- f) kompromittering av sikkerhetsgraderte opplysninger, brudd på gitte sikkerhetsbestemmelser, nektelse av å gi personopplysninger om seg selv, nektelse av å gi taushetserklæring eller tilkjennegivelse av ikke å ville være bundet av taushetserklæring.

Opplysninger om forhold som nevnt under punkt a), b) og c) skal tas i betraktning såvel når de angår den person som skal sikkerhetsklareres som når de angår foreldre og ektefelle/samboer, mens de øvrige punkter bare gjelder for så vidt angår opplysninger om vedkommende person."

Etter direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret fra 1967 skulle det legges vekt på "medlemskap i, eller arbeid for, organisasjon, gruppe eller lignende som med rettsstridige midler motarbeider landets lovlige myndigheter eller som medvirker til å undergrave Forsvaret", jf foran. En tilsvarende bestemmelse ble ikke tatt inn i direktivet for den sivile forvaltning, men det går frem av St meld nr 18 (1980-81) at slike opplysninger omfattes av "blant annet", jf meldingen side 11-12:

"Justisdepartementet vil her peke på en del forhold som uten å gå inn under oppregningen i tredje ledd må ansees å være av betydning for klareringsspørsmålet, men hvor avgjørelsen avhenger av omstendighetene i det enkelte tilfelle. Man kan nevne personlige forhold som kan utnyttes til press for å få vedkommende til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser, vanskelig økonomi som kan friste til utroskap, forbindelse med utlendinger og reiser i utlandet som kan gi anledning til opprettelse og vedlikehold av kontakt med fremmede etterrettingsorganer, forbindelse med innen- og utenlandske organisasjoner med ulovlig formål, som kan true samfunnsordenen eller som bekjenner seg til vold og terrorisme som akseptable virkemidler.

Det kan også tenkes andre forhold som etter omstendighetene i det enkelte tilfelle vil kunne være relevante for klareringsspørsmålet. Departementet finner det imidlertid ikke mulig her å gi noen uttømmende oversikt over alt som kan tenkes å ha betydning ved sikkerhetsklarering. Man vil bare understreke at klareringsmyndigheten ved sin vurdering også må ta i betraktning opplysninger som er egnet til å fjerne tvil om vedkommendes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft, jfr. § 7 annet ledd. Klareringsmyndigheten skal således ikke ensidig legge vekt på forhold som ansees relevante etter tredje ledd."

Som sitatet viser, omfatter "blant annet" også utenlandsreiser når dette kan gi anledning til opprettelse og vedlikehold av kontakt med fremmede etterrettingsorganer. At tidligere militærnekting anses relevant nevnes verken i direktivet eller i stortingsmeldingen.

Opprinnelig var meningen at oppregningen i § 7 skulle være uttømmende. I notat 23. oktober 1978 til Regjeringens sikkerhetsutvalg hadde imidlertid forsvarsministeren innvendinger, fordi han mente utkastet ikke var i samsvar med NATOs bestemmelser. Dersom utkastet ble lagt til grunn, kunne dette derfor ikke automatisk gi grunnlag for klarering for den korresponderende beskyttelsesgrad i NATO. Forhold som var relevante etter NATO-reglene, men som ikke var med i den spesifiserte oppregningen i § 7 tredje ledd, var blant annet medlemskap i eller støtte til organisasjoner med ulovlig formål eller som med ulovlige midler motarbeider samfunnsordenen, og forbindelse med personer fra kommunistiske land og reiser i slike land. Regjeringen kom frem til at

det ikke ville være mulig å gi en uttømmende oppregning av hva slags opplysninger som kunne være relevante. Derfor ble "blant annet" tilføyd i innledningen på bestemmelsen, samtidig som man i stortingsmeldingen ga eksempler på opplysninger som skulle tillegges vekt, jf sitatet ovenfor.

I notat til Regjeringens sikkerhetsutvalg 19. juni 1979 tok justisministeren opp forholdet til NATO-bestemmelsene. Statsråden uttalte at disse innebar at man beveger seg

"på et meget vanskelig grenseområde når det gjelder de krav til rettssikkerhet og politisk frihet som en etter Justisdepartementets mening må stille i en demokratisk rettsstat. Praktiseringen av slike bestemmelser kan heller neppe skje uten at det vil få et visst innslag av politisk overvåking i vid forstand. Departementet finner det derfor vanskelig ukritisk å anvende de nevnte NATO-regler og mener at det vil være hensiktsmessig å nedsette en arbeidsgruppe som går nærmere gjennom hvilke andre kriterier enn de som er regnet opp i utkastets § 7 som skal legges til grunn ved sikkerhetssamtalene. Dersom denne gruppen kommer fram til at NATO-reglene, f.eks. ut fra det politiske organisasjonsmønster vi har i Norge, vil virke i strid med våre demokratiske prinsipper, bør en vurdere om ikke Norge bør ta opp spørsmålet i NATO om revisjon av reglene. ... I det hele mener Justisdepartementet at vi i personsikkerhetskontrollen bør tilstrebe et system som gir en individuell vurdering av den enkelte persons pålitelighet og lojalitet."

I stortingsmeldingen side 15 fremhever departementet at politisk overbevisning normalt ikke skal undersøkes:

"Ved utformingen av direktivet for personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten innen den sivile forvaltning har utgangspunktet som uttrykkelig forutsatt i St meld nr 89 for 1969-70 vært at politisk overbevisning i seg selv skal være fri for undersøkelse. Det skal derfor normalt ikke foranstalles spesielle undersøkelser om vedkommendes politiske overbevisning."

Uttalelsen gjelder *undersøkelser* om politisk overbevisning. Det sies ikke uttrykkelig noe om hvorvidt opplysninger om politisk virksomhet eller tilhørighet likevel kan tillegges vekt, dersom slike opplysninger er kjent fra før, f eks fordi informasjonen finnes i overvåkingstjenestens arkiv. Av uttalelsen går det frem at undersøkelser om politisk overbevisning *normalt* ikke skal foretas. Stortingsmeldingen utelukker således ikke at undersøkelser om dette unntaksvis kan finne sted, men det gis ingen veiledning om når dette er berettiget.

I et notat av 24. april 1980 til Regjeringens sikkerhetsutvalg gir justisministeren uttrykk for at et pålegg om at "politisk overbevisning/tilhørighet aldri skal tillegges vekt ved sikkerhetsklarering, og at det heller aldri skal anstilles undersøkelser om politisk overbevisning" vil være en "sikkerhetspolitisk umulighet". Videre uttales:

"Det må være åpenbart at visse typer politisk tilhørighet - selv om vedkommende politiske virksomhet ikke er forbudt - kan være relevant ved vurdering av påliteligheten i nøkkelstillinger i den sivile beredskap og i den sivile forvaltning for øvrig. Når det er tilfellet, må det også kunne undersøkes om politisk tilhørighet som diskvalifiserer er til stede.

Personellsikkerhetsdirektivet og motivene til det må utformes slik at denne realitet dekkes. En regel om at det aldri skal foretas undersøkelser om politisk tilhørighet i sikkerhetssammenheng synes for øvrig å være i strid med NATO-bestemmelsene om personellsikkerhet, som vi er forpliktet til å følge."

I sin høringsuttalelse om utkastet til § 7 skrev Kontrollutvalget om betydningen av politisk virksomhet:

"Et særlig problem melder seg i forbindelse med § 7, nemlig spørsmålet om betydningen av politisk virksomhet og politisk parti- og gruppetilhørighet. ... Kontrollutvalget finner det klart at tilhørighet til politiske grupperinger som har en sterk tilknytning til den politiske ideologi i et fremmed land kan være en relevant og utslagsgivende omstendighet ved vurderingen av en sikkerhetsklarering. Her vil det lett melde seg en lojalitetskonflikt som man ikke kan akseptere i forbindelse med behandlingen av graderte dokumenter."

Selv om det etter forarbeidene er på det rene at man også etter direktivet for den sivile forvaltning kan legge vekt på "forbindelse med innen- og utenlandske organisasjoner med ulovlig formål, som kan true samfunnsordenen eller som bekjenner seg til vold og terrorisme som akseptable virkemidler", er det uklart om slike opplysninger bare er relevante når de angår den person som søkes sikkerhetsklarert, eller om også opplysninger om den nærmeste familie har betydning på samme måte som i Forsvaret, jf direktivet fra 1967.

Nærståendes forhold har for øvrig betydning i to relasjoner. For det første er spørsmålet om nærståendes tilknytning til organisasjoner i seg selv kan tillegges vekt. Dette besvares bekreftende i Forsvarets direktiv fra 1967, men er uklart etter direktivet fra 1983 for den sivile forvaltning, jf ovenfor. For det andre er spørsmålet om det kan tas hensyn til at nærstående kan utsettes for press og derved påvirke den person klareringen gjelder, til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser. Her er det både i direktivet for Forsvaret fra 1967 og i direktivet for den sivile forvaltning³²⁶ sagt uttrykkelig at nærståendes forhold er relevant.

Forsvarets direktiv fra 1990 har samme regler som direktivet for den sivile forvaltning. Den samme uklarhet om betydningen av nærståendes tilknytning til organisasjoner oppstår derfor her.

Direktivet for den sivile forvaltning inneholder ingen angivelse av hvor stor vekt de ulike typer av relevant informasjon skal ha ved avgjørelsen av om klarering kan gis.

Forsvarssjefen har ikke gitt nærmere retningslinjer for sikkerhetsklarering i den sivile forvaltning. På samme måte som for Forsvaret, har derfor de mange avgrensings- og vurderingsspørsmål måttet finne sin løsning i praksis. Denne er behandlet nedenfor under 10.3.5.

Om instruksene om endring av praksis ved militærnekting og utenlandsopphold vises til 10.3.3.2 ovenfor. Disse spørsmål er felles for klarering i Forsvaret og den sivile forvaltning.

³²⁶ F67 pkt 2b og S § 7 tredje ledd bokstav c

10.3.3.4. *Personkontroll for private bedrifter*

De direktiver som er omhandlet ovenfor, gjelder bare for Forsvaret og for den sivile forvaltning.

Lenge fantes ingen særskilte bestemmelser om de personkontroller som ble utført i private firmaer som leverte varer og tjenester til Forsvaret og forvaltningen. Man brukte derfor Forsvarets regler så langt de passet.

I 1989 utarbeidet Forsvarsdepartementet egne sikkerhetsbestemmelser for leverandører av varer og tjenester til forvaltningsorganer. Disse inneholder ikke regler om kriteriene for sikkerhetsklarering. Dette må medføre at kriteriene er de samme som ved klarering i Forsvaret og i den sivile forvaltning.

10.3.3.5. *Nærmere om forholdet mellom Sikkerhetsstaben og Politiets overvåkingstjeneste*

Som det går frem av fremstillingen ovenfor, er bestemmelsene om hvilke opplysninger som er relevante ved avgjørelsen av om en person kan sikkerhetsklareres, generelle, og det er ingen regler for hvilken vekt opplysningene skal tillegges ved ulike klareringsnivåer og stillingstyper.

Når regelverket overlater så mye til praksis, er det av interesse å se nærmere på forholdet mellom Sikkerhetsstaben i Forsvarets Overkommando og Politiets overvåkingstjeneste. Hvorledes ble det avgjort hva som var relevant?

Utgangspunktene er klare: Ansvaret for personellsikkerhetstjenesten har fra 1965 vært tillagt forsvarsministeren og utøves av Forsvarssjefen gjennom Sikkerhetsstaben i Forsvarets Overkommando. Dette gjelder både for Forsvaret og for den sivile forvaltning. Forsvaret har således ansvaret for å sikre en ensartet fortolkning og praktisering av direktivene.

Politiet har en bistandsfunksjon. Politiets rolle som bistandsorgan følger av overvåkingsinstruksen av 1977 § 3 bokstav e. Tidligere fremgikk dette av samarbeidsinstruksen av 1955.³²⁷ Rent faktisk avgjøres klareringsspørsmålet stort sett på grunnlag av de opplysninger klareringsmyndigheten får fra politiet. Overvåkingstjenestens praksis om hvilke opplysninger som registreres og meddeles ved personkontroll får derfor stor betydning.

Kommisjonen har, for de kriterier som etter kommisjonens mandat er særlig aktuelle, forsøkt å bringe på det rene i hvilken grad Sikkerhetsstaben og overvåkingstjenesten har diskutert hva som skulle anses som relevante opplysninger.

³²⁷ Instruks for samarbeidet mellom de militære myndigheter og politiet til trygging av Rikets selvstendighet og sikkerhet, fastsatt i august 1955.

Det var etablert flere samarbeidsorganer der sjefene for Sikkerhetsstaben og Overvåkingstjenesten deltok:

Som det fremgår av 4.5, var Koordineringsutvalget/Det interdepartementale kontrollutvalg, som med ulike sammensetninger fungerte fra 1947 til 1965, engasjert i personkontroll.

I 1965 ble Koordineringsutvalget under Regjeringen sikkerhetsutvalg lagt ned i sin daværende form. Det rådgivende sikkerhetsutvalg ble etablert ved kgl res av 24. september 1965. Utvalget var etter sin instruks § 1

"... et rådgivende, koordinerende og initierende organ i saker - på sivil eller militær side - som gjelder beskyttelse av opplysninger av sikkerhetsmessige grunner (sikkerhetssaker).

Etter § 4 i instruksen skulle medlemmene meddele hverandre saker som var viktige eller hadde prinsipiell betydning, spesielt "saker om sikkerhetsklarering eller når alvorlige brudd på sikkerhetsregler er avdekket".

Medlemmer var sjefen for Sikkerhetsstaben, overvåkingssjefen, samt i starten en formann oppnevnt av Justisdepartementet. Da formannen fratradte etter å ha blitt utnevnt til fylkesmann i 1967, ble det ikke oppnevnt noen ny formann. Utvalgets formelle status har vært uklar. Utvalget ble i 1967 utvidet med sjefen for etterretningstjenesten, i 1968 med en representant for Utenriksdepartementets politiske avdeling og i 1971 med sjefen for Direktoratet for sivil beredskap.

I 1967-68 ble det dessuten holdt uformelle trekantmøter mellom representanter for Overvåkingssentralen, Etterretnings-staben og Sikkerhets-staben.

Ved kgl res av 25. november 1977 ble Koordineringsutvalget for etterretnings-, overvåking- og sikkerhetstjenesten etablert. Det var en formalisering av det faglige samarbeidsorganet som faktisk eksisterte. Medlemmer har vært sjefene for Etterretningsstaben, Sikkerhetsstaben og Overvåkingssentralen samt ekspedisjonssjefen i Utenriksdepartementets politiske avdeling, eller deres stedfortredere, med en sekretær stilt til rådighet fra overvåkingstjenesten. Oppgaven ble åpent definert i instruksen § 4:

"Utvalgets oppgaver er å følge med i og koordinere arbeidsoppgavene mellom de organer som arbeider med etterretnings-, overvåking- og sikkerhetsspørsmål."

Etter sine instruksjoner skulle eller kunne alle disse tre organene ta opp saker som angikk sikkerhetsklareringer. Kommisjonen har derfor gjennomgått protokollene fra utvalgene med dette for øyet. Personkontrollsaker har imidlertid vært behandlet i meget sparsom grad. Kommisjonen kan ikke se at det har vært behandlet saker som er egnet til å kaste lys over spørsmålet om hvilke opplysninger som var relevante eller utslagsgivende ved sikkerhetsklarering. I 1987 reiste overvåkingssjef Erstad spørsmålet om

"... en nemnd /utvalg burde vurdere hva som skal meddeles rekvirent i personkontrollsaker hvor det fremkommer opplysninger utover rene registeropplysninger - for eksempel kildeopplysninger o.l."

Koordineringsutvalget mente imidlertid at utvalget selv kunne behandle slike saker. Møterefelatene indikerer ikke at dette ble gjort i noe omfang. Derimot ble enkelte generelle prosedyrespørsmål diskutert i 1988, 1993 og 1994. Samlet kan man si at disse koordinerende utvalgene spilte en tilbaketrukket rolle når det gjaldt sikkerhetsklareringer.

På tjenestemannsplan hadde Overvåkingssentralen og Sikkerhetsstaben et nært samarbeid. Det var ukentlige møter om personkontrollsaker.

Samarbeid skjedde også på annen måte. Materiale fra politiet om venstreradikale bevegelser, spesielt ml-bevegelsen, har blitt publisert i S-nytt, et meddelelsesblad fra Sikkerhetsstaben. Representanter for Forsvaret har vært til stede på overvåkingstjenestens landskonferanser og på møter lokalt i overvåkingstjenesten. Det er videre på det rene at politiets oppfatning av hvilken fare de ulike organisasjoner medførte, i hovedtrekk falt sammen med de formelle trusselvurderingene som ble foretatt av Sikkerhetsstaben på vegne av Forsvarssjefen.

Etter det kommisjonen kan se, har spørsmålet om hvilke opplysninger som skal være relevante, likevel ikke blitt drøftet på generelt og prinsipielt grunnlag mellom Sikkerhetsstaben og overvåkingstjenesten. Sikkerhetsstaben synes heller heller ikke å ha definert overfor politiet hvilke opplysninger de har ansett det nødvendig å få. Kommisjonens inntrykk er at Forsvaret mer har mottatt opplysninger enn selv definert hvilke opplysninger man anså relevante.

10.3.3.6. I hvilken utstrekning var kriteriene kjent?

Som det går frem av fremstillingen ovenfor, var Forsvarets direktiv fra 1967 gradert Begrenset. Det samme gjaldt vedlegg 1 til direktivet, som inneholdt kriteriene. Direktivet ble ikke avgradert før nytt direktiv kom i 1990. Så lenge direktivet var gradert, hadde de personer som ble søkt klarert, ikke tilgang til bestemmelsene om hvilke momenter det skulle legges vekt på ved avgjørelsen.

Vedlegg 1 til direktivet fra 1967, som inneholder kriteriene, er imidlertid sitert i sin helhet i Mellbye-utvalgets innstilling fra 1967. Men denne innstillingen var også gradert. I sammendraget av innstillingen, som ble utgitt av Statsministerens kontor i 1967, er sitatet ikke med. Dette sammendraget inneholdt "alle de deler av innstillingen som man har funnet å kunne offentliggjøre". Et nytt og mer omfattende sammendrag ble utarbeidet av Justisdepartementet og offentliggjort i 1987. Her er bestemmelsene gjengitt. Først fra 1987 var således kriteriene for sikkerhetsklarering i Forsvaret offentlig tilgjengelig. Fremstillingen i St meld nr 18 (1980-81) av bestemmelsene i utkastet til direktiv for den sivile forvaltning kunne imidlertid gi veiledning også om hvilke kriterier som gjaldt i Forsvaret.

Et sentralt spørsmål er hvilken informasjon som ble gitt til de personer det var spørsmål om å sikkerhetsklarere, med hensyn til hva som var relevant ved avgjørelsen.

Personell i Forsvaret fikk utlevert en orientering om personellsikkerhetstjenesten. Her gjøres det rede for behovet for en personellsikkerhetstjeneste og for fremgangsmåten ved personkontroll. Om kriteriene nevnes dette:

"Forsvaret kan ikke tilsette eller anvende personer som ved uheldig almen atferd i eller utenfor tjenesten, skaper tvil om han kan ivareta sikkerheten. Slik tvil kan bli skapes på grunn av svakheter (f eks uordnet økonomi, alkoholmisbruk), som spesielt utsetter vedkommende for å bli utnyttet av fremmed etterretningstjeneste."

For det tilfelle at sikkerhetsklarering skulle bli aktuelt, ble personell i Forsvaret bedt om å fylle ut en egenerklæring. Det var imidlertid ikke samsvar mellom de opplysninger personen her ble bedt om å gi, og hva som ble ansett relevant ved klareringsavgjørelsen. I "Opplysningsblankett/S", som ble brukt i Forsvaret til 1990 ved klarering og autorisasjon for Konfidensielt og ved klarering for Hemmelig, ble det ikke spurt om politisk tilhørighet eller virksomhet og heller ikke om reiser til kommunistdominerte land eller kontakt med personer fra slike land. Overvåkingstjenesten ga imidlertid slike opplysninger til rekvirenten.

Før autorisasjon kunne skje for Hemmelig måtte den person som skulle autoriseres, fylle ut skjemaet "Egenerklæring/S". Også dette skjemaet ble brukt i Forsvaret til 1990. Her ble det spurt om tillitsverv i politiske organisasjoner. Det ble dessuten spurt om egne og pårørende hadde reist til kommunistdominerte land etter 1945 og om kontakt med personer fra slike land. Politiet har i tillegg rapportert medlemskap og nære pårørendes medlemskap i organisasjoner som NKP og AKP (m-l), samt om tilhørighet til høyreekstreme organisasjoner.

Den første tiden etter at direktivet var fastsatt i 1967 brukte man "Liten egenerklæring" og "Stor egenerklæring". Liten egenerklæring tilsvarer Opplysningsblankett/S og her ble det verken spurt om tilknytning til organisasjoner eller om reiser. I Stor egenerklæring (som tilsvarer Egenerklæring/S) spørres om personen selv eller hans eller hennes nærmeste i tiden etter 1945 har besøkt eller bodd i kommunistdominerte områder. I så fall skulle det gis nærmere opplysninger om tid, sted og årsak. Det ble spurt om personlig kontakt med personer fra kommunistdominerte områder. Medlemskap og tillitsverv i organisasjoner eller politiske partier måtte oppgis. Her synes det å ha skjedd en endring. Mens Stor egenerklæring krevde at man oppga medlemskap, spurte Egenerklæring/S bare om tillitsverv.

Direktivet for den sivile forvaltning, som ble fastsatt i 1983, var ugradert og derved offentlig tilgjengelig. Utkastet til direktiv ble lagt frem ved St meld nr 18 (1980-81), og meldingen drøfter de momenter som det etter utkastet skal legges vekt på ved klareringsavgjørelsen. Herunder redegjøres også for omstendigheter som omfattes av "blant annet" i innledningen til direktivets § 7. Det vises til fremstillingen ovenfor.

I personopplysningsblanketten for den sivile forvaltning spørres om "kontakt med land med andre samfunnssystemer". I ledeteksten angis at det skal gis "opplysninger om eget opphold i land med andre samfunnssystemer - eller om kontakt med personer fra slike land, dersom det har hendt noe som kan være av sikkerhetsmessig betydning, eller oppholdet/kontakten har vært betydelig". Det spørres ikke om tillitsverv, medlemskap eller annen tilknytning til organisasjoner.

Blanketten er påtrykt en "Orientering om Personellsikkerhetstjenesten innen den sivile forvaltning". Her gis denne informasjon om hvilke opplysninger som anses relevante ved klarering:

"Som et ledd i klareringsprosedyren er det nødvendig å undersøke forskjellige forhold omkring den person som man ønsker å sikkerhetsklarere (sikkerhetsundersøkelse). Det kan for eksempel være kriminelle forhold, uredelige forhold, misbruk av alkohol og rusgifter, sykdom som svekker dømmekraften, uordnet økonomi som kan friste til utroskap, forbindelse med utlendinger og reiser i utlandet som kan gi anledning til at man oppretter og beholder kontakt med fremmede etterretningsorganer, brudd på taushetsplikt, eller annen opptreden eller virksomhet som gir grunn til å anta at vedkommende ikke er pålitelig når det gjelder sikkerhet.

I visse tilfeller kan det av hensyn til vedkommende selv være nødvendig å nekte å sikkerhetsklarere en person som ellers er vel skikket. Dette vil kun skje hvis forhold gjør at vedkommende selv eller pårørende kan utsettes for trusler med tanke på å presse vedkommende til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser."

Forsvarets direktiv fra 1990 er ugradert. Bestemmelsene i direktivet er således tilgjengelige for de personer som skal sikkerhetsklareres.

I opplysningsblankett I, som skal fylles ut ved førstegangsklarering, sies det svært lite om hvilke momenter det legges vekt på ved klareringsavgjørelsen:

"Ein person kan tryggingsklareras dersom det ikkje er rimelig tvil om at vedkomande er påliteleg, lojal og har sunn dømmekraft."

I skjemaet spørres det - ut over personopplysninger for søkeren, foreldre og søsken - bare om tidligere straffereaksjoner.

I opplysningsblankett II som brukes ved autorisasjon for Hemmelig og ved klarering for Strengt hemmelig, skal søkeren i tillegg gi opplysninger

"om opphold i land med andre samfunnssystemer - eller om kontakt med personer fra slike land, dersom det har hendt noe som kan være av sikkerhetsmessig betydning eller oppholdet/kontakten har vært betydelig."

Disse opplysningene skal gis både om søkeren selv og om hans/hennes ektefelle, samboer, foreldre, søsken og barn.

Videre stilles spørsmål om søkerens medisinske forhold og om hans/hennes økonomiske situasjon.

10.3.4. *Praksis ved personkontroll i Forsvaret*

10.3.4.1. *Registre i Sikkerhetsstaben*

I den tiden sikkerhetstjenesten har vært skilt ut som egen stab i Forsvarets Overkommando, har det vært ført tre registre over norske borgere, som også eksisterer i dag:

1) Et register over alle som har vært klarert. Det omfatter anslagsvis 500-600.000 navn.

De færreste klareringssakene reiste spørsmålet om politisk tilhørighet; det gjelder også de sakene der personen ble nektet klarering eller der avgjørelsen var problematisk. Kriminelle forhold har dominert. I de sakene der overvåkingstjenesten ga opplysninger i forbindelse med personkontroll i årene 1959 til 1963, var politiske opplysninger oppgitt i 4,5 prosent av tilfellene. Av de sakene som ble forelagt Sikkerhetsstaben mellom 1965 og 1972, svingte andelen som hadde et politisk tilsnitt, mellom 3,9 og 1,8 prosent. Totalantallet av politisk betonte saker var eksempelvis 452 for året 1972.

2) Et register, kalt Kartotek I, som dels omfatter saker som angår klarering for Strengt hemmelig og Cosmic Top Secret, dels de saker fra lavere klareringsnivåer som inneholder opplysninger som er negative i forhold til å gi klarering. Personell i Sikkerhetsstaben har adgang til dette registret, men bare Personellkontoret kan legge inn data. Dersom det er noe å bemerke, angis dette ved bokstavkoder for kriminalitet, for opplysninger fra Overvåkingssentralen, eller for "ekstrem politisk virksomhet" av personen eller foreldre, ektefelle, voksne barn eller søsken. Saker av den siste art var 3681 i perioden fra 1970 til 1980, 643 fra 1981 til 1993.

3) Et register, tidligere kalt Kartotek C, nå kalt Avdeling VII, for sensitive saker. Dette gjelder dels personellsaker i Forsvaret, de fleste angår private eller tjenestlige forhold. Dessuten dreier det seg om enkelte saker angående personer i det offentlige liv. I de fleste tilfellene kommer opplysningene fra overvåkingspolitiet, gjerne i forbindelse med personkontroll, noen ganger fra personer i Forsvaret. I noen tilfelle er det ikke mulig å klarlegge bakgrunnen for at saker på personer er blitt lagt i dette registeret. Det dreier seg i dag om ca 150 saker, hvorav flere refererer seg til eldre tid. Svært få har adgang til dette registret.

Det første, mest omfattende registret er ikke undersøkt av kommisjonen. Det neste, Kartotek I, er ikke undersøkt i sin helhet, men er gjennomgått ved at kommisjonen har sett gjennom alle saker som er blitt forelagt Kontrollutvalget for overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten i Forsvaret, jf nedenfor 10.3.4.3 om dette. Det siste registret, tidligere Kartotek C, er i sin helhet gjennomgått.

Regionale klareringsmyndigheter, som avdelinger i Forsvaret, har også egne arbeidsregistre. Innad i Forsvaret har S-staben søkt å gi råd til sikkerhetsoffiserer i avdelingene om hvorledes opplysninger skulle vektlegges. Dette har skjedd ved kontakt i enkeltsaker, men også ved samlinger av sikkerhetsoffiserer, der blant annet bruken av ulike kriterier ved klarering er blitt diskutert. Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste har også vært benyttet til dette formålet.

10.3.4.2. Hvilke opplysninger om personers politiske tilknytning eller virksomhet er gitt til Forsvaret?

Opprinnelig var praksis at overvåkingstjenesten - dersom man mente det forelå en sikkerhetsrisiko - meddelte alle opplysninger man hadde til Forsvaret. Det var så opp til

Forsvaret å vurdere hvilken vekt opplysningene skulle tillegges, jf sitatet fra Mellbye-utvalget foran under 10.3.2.4.

I forklaringer til kommisjonen har ledelse og tjenestemenn ved Overvåkingssentralen gitt uttrykk for at man etter hvert i større grad foretok en konkret vurdering når det gjaldt å gi opplysninger om politisk tilhørighet. Men det er uklart når og i hvilken grad dette skjedde. Vitneforklaringene er her noe forskjellige.

Nestkommanderende ved Overvåkingssentralen fra midten av 1970-tallet til midten av 1980-tallet, har forklart om dette:

"Når det gjaldt politisk tilhørighet, var utgangspunktet at det var rekvirenten som skulle bedømme hva som var relevant, slik at man ga videre det man hadde av opplysninger. Etter hvert foregikk det imidlertid i stigende grad en siling i Overvåkingssentralen med hensyn til i hvilken grad man ga slike opplysninger videre til rekvirenten."

Overvåkingssjef Jostein Erstad uttalte i brev av 23. januar 1987 til justisministeren at opplysninger fra saksregistret

"... vil bli meddelt klareringsmyndigheten dersom man finner det forsvarlig. Man er f.eks. svært varsom med å meddele opplysninger om politisk engasjement, selv om slik informasjon måtte befinne seg i saksmappen."

I sin forklaring til kommisjonen har Erstad sagt at denne restriktive praksis etter hans erindring tok til omkring 1985/86.

Politiinspektør Iver Frigaard, som var sjef for avdelingen for sikkerhet, har også forklart at man var "meget varsom" med å gi videre opplysninger, spesielt angående subversjon, og at man i de årene han arbeidet ved sentralen, fra 1984 til 1991, ble "stadig mer varsom".

En tjenestemann ved Overvåkingssentralen, som arbeidet med personkontroll, har forklart at man på slutten av hans tid, det vil si omkring andre halvpart av 1980-tallet, ble "noe mer restriktiv" med hensyn til hva man ga av opplysninger til rekvirenten av en personkontroll.

Den tjenestemann i Sikkerhetsstaben som der ledet arbeidet med personkontrollsaker frem til 1991, har forklart at "hans klare inntrykk var at Overvåkingssentralen ble mer og mer restriktiv med å gi opplysninger om ekstrem politisk virksomhet".

Det er ikke enkelt å veie utsagn som "en sterkere grad" av siling, "mer restriktiv" eller "meget varsom". Etter kommisjonens oppfatning viser granskningen av praksis at denne neppe kan karakteriseres som "svært varsom", jf fremstillingen nedenfor.

Kommisjonen har gjennom forklaringer fra tjenestemenn ved Overvåkingssentralen forsøkt å klarlegge hvilke momenter man la vekt på ved vurderingen av hvorvidt opplysninger om politisk tilhørighet skulle gis ved personkontroll på 1980- og 1990-tallet. Tjenestemennene angir at det måtte foretas en totalvurdering, og denne måtte skje konkret. Generelt la man vekt på hvor sikre opplysningene var, på alderen på

opplysningene - nyere data ble tillagt størst vekt - og på hvor fast eller langvarig den politiske tilhørigheten var. Tjenestemennene har videre forklart at man lettere ga opplysninger til Forsvaret enn til den sivile forvaltning, jf nærmere under 10.3.5.2.

I ettertid er det vanskelig å klarlegge hvorledes disse momentene i praksis har vært vektlagt, blant annet fordi Overvåkingssentralen i stor utstrekning ga opplysninger til Forsvaret muntlig og uten å notere hvilke opplysninger som ble gitt, jf 10.3.2.4.

Den nåværende leder for behandlingen av personkontrollsaker i Sikkerhetsstaben har forklart til kommisjonen at da han tiltrådte i 1990, fikk S-staben opplysninger om politiske holdninger og politisk virksomhet. Etter noen tid ble han klar over at venstrestrem politisk virksomhet ikke lenger ble registrert i overvåkingstjenesten. Han la da til grunn at slike opplysninger ikke lenger var relevante i forbindelse med klarering.

At opplysninger ble gitt om tilhørighet på venstresiden etter 1990 bekreftes av kommisjonens undersøkelser, jf nedenfor under 10.3.4.3 b og - for den sivile forvaltning - 10.3.5.2.

Det kunne også forekomme at Forsvaret på grunnlag av egne opplysninger, spurte overvåkingstjenesten om man der hadde kjennskap til hvilken tilknytning navngitte personer hadde. En tjenestemann ved Overvåkingssentralen har forklart at

"med bakgrunn i slike opplysninger ville overvåkingstjenesten undersøke i sine registre, og i gitte tilfelle gi tilbakemelding....."

Når det gjelder praksis i de lokale leddene i overvåkingstjenesten, har en tjenestemann som arbeidet ved en avdeling i Nord-Norge fram til tidlig på 1980-tallet, uttalt:

"Det ble også opplyst om kommunist sympati, men hovedsakelig bare hvis det i tillegg var mistanke om kontakt med russere. Vitnet opplyste imidlertid at det nok kunne forekomme at det ble gitt opplysninger om kommunist sympati alene, dette var hvis vedkommende hadde tilkjennegitt uttalelser om at han var kommunist. Det hendte også at det ble gitt opplysninger om at familiemedlemmer var kommunister, hadde kommunistiske sympatier eller at vedkommende hadde omgang med personer med kommunistiske sympatier."

En annen tjenestemann, som var ansatt i overvåkingspolitiet ved et lokalt politikammer til 1977, sier generelt at det ble opplyst om medlemskap i NKP og AKP (m-l):

"når det gjelder stillinger i militæret og andre organ der en kan få mulighet til å få tilgang til gradert informasjon, ville det ikke være ønskelig med verken AKP (m-l) eller NKP-tilhengere i slike stillinger.... Rekvirenten av en personkontroll måtte ha mest mulig informasjon om de angjeldende personer, derfor ga Overvåkingstjenesten informasjon til rekvirenten om politisk tilhørighet dersom de kjente til det."

Sammenfattende synes det å ha vært slik at Sikkerhetsstaben helt frem til først på 1990-tallet har mottatt opplysninger om tilhørighet til og virksomhet for NKP og AKP(m-l). Praksis er nærmere beskrevet i 10.3.4.3 nedenfor.

10.3.4.3. *Bruk av opplysninger, avgjørelser i klareringsaker*

a) *Generelt*

Kommisjonen bygger sin fremstilling av praksis dels på opplysninger i forklaringer fra tjenestemenn i Sikkerhetsstaben, dels på arkivundersøkelser, blant annet gjennomgåelse av arkiver i Sikkerhetsstaben og saker forelagt Kontrollutvalget.

Fra de første årene etter 1965 foreligger det et begrenset skriftlig materiale som viser avgjørelser i klareringssaker. Det er derfor ikke mange avgjørelser som kan vise hvordan sikkerhetsklarering har vært praktisert og hvordan bestemmelsene har vært forstått i ulike klareringsorganer. Fra 1967 foreligger en oversikt over meteorologer som kunne tenkes å tjenestegjøre ved flyplasser. Sikkerhetsstaben bemerket da til den klarerende myndigheten om noen av dem at de enten var medlemmer av Sosialistisk Folkeparti, hadde vært medlem av NKP før andre verdenskrig eller "skulle være" kommunistympatisører. Fra 1968-69 foreligger en sak der sønnen til en kommunist ble tatt opp ved en av Forsvarets tekniske skoler høsten 1968, etter å ha gjennomført den relevante linjen ved yrkesskolen. Etter tre-fire måneder fikk han beskjed om at han ikke kunne fortsette, med den begrunnelse at han ikke hadde tilstrekkelige kvalifikasjoner, en forklaring som ble gjentatt da saken ble reist overfor Forsvarsdepartementet. Det fremgår imidlertid av dokumenter i personkontrollsaken at Overvåkingsentralen i desember 1968 informerte Sikkerhetsstaben om foreldrenes politiske aktivitet. Kommisjonen finner det sannsynlig at dette fikk følger for sønnens skolegang.

Fra 1973 til i dag foreligger et mer omfattende materiale. Fra 1973 har alle saker i Forsvaret hvor klarering ble nektet av annet enn kriminelle grunner, vært forelagt Kontrollutvalget, såfremt nektelsen har fått eller vil kunne få økonomiske eller karrieremessige konsekvenser for vedkommende. Fra 1985 gjaldt dette også saker i den sivile forvaltning.³²⁸

Kommisjonen har gjennomgått alle sakene som ble forelagt Kontrollutvalget til og med 1992. I drøyt 40 av sakene var det opplysninger om politisk virksomhet eller tilhørighet. Disse er gjennomgått mer inngående. Dessuten er gjennomgått sammendrag av saker som er presentert for Kontrollutvalget i 1993 og 1994. I fire av disse sakene var det opplysninger om politisk virksomhet eller tilhørighet.

For ordens skyld bemerker kommisjonen at sakene som er forelagt Kontrollutvalget, utgjør en svært liten del av de saker der Sikkerhetsstaben har registrert at det foreligger opplysninger om ekstrem politiske virksomhet for omspurte eller hans nærstående. Som nevnt under 10.4.3.1, var det i årene 1970-1980 registrert nesten 3700 slike saker. I perioden 1981-1993 var tallet 643. Forklaringen er at langt de fleste saker gjelder vernepliktige, som Kontrollutvalget ikke behandler, jf ovenfor.

³²⁸ Se årsberetningen fra Kontrollutvalget for 1985, inntatt som vedlegg 2 til St meld nr 50 (1987-88)

Kommisjonen har videre gjennomgått de sensitive sakene som har vært arkivert i separat register i sikkerhetstjenesten, jf 10.3.4.1, og klager som er sendt direkte til Kontrollutvalget.

Vitneforklaringene og det skriftlige materiale gir et rimelig grunnlag for å trekke slutninger om hvordan og hvor langt opp i tid nekting av klarering har skjedd for ulike kategorier nevnt nedenfor.

Ved tilsetninger i stilling eller ved opprykk er det gjerne flere søkere. Dersom en person ble ansett som en sikkerhetsrisiko, kunne ansettelsesmyndigheten velge å tilsette en annen person, uten å trekke sikkerhetsrisikoen inn i begrunnelsen. Dette fanges ikke opp i det skriftlige materialet kommisjonen har hatt til rådighet.

På den annen side kan det ha skjedd at kriteriene ikke er blitt anvendt konsekvent. Det kan ha blitt gitt klarering til personer med en politisk tilknytning som i andre saker førte til klareringsnekting. Heller ikke dette forholdet vil i tilfelle fanges opp i materialet. Sjansen er imidlertid ikke så stor for at dette har skjedd i Forsvaret, da Sikkerhetsstaben har hatt avgjørende innflytelse i slike saker. Til kommisjonen er forklart at klareringsinstansene i Forsvaret alltid fulgte anbefalingene fra Sikkerhetsstaben i saker der det var merknader om politiske forhold.

I det følgende er disse spørsmål søkt besvart:

- Hvilke former for politisk tilhørighet eller oppfatning hos personen eller hos pårørende har vært ansett som relevant?

- Hvordan har man bedømt slik tilhørighet i forhold til de ulike klareringsgradene? Spørsmålet er søkt besvart så langt materialet rekker.

- Hvor langt opp i tid har politisk tilhørighet ført til klareringsnektelse for de ulike gradene? Her er gjengitt det *seneste* tidspunktet forskjellige former for politisk tilhørighet eller sympati er blitt lagt til grunn ved klareringsnekting.

b) *Tilhørighet og virksomhet på venstresiden - opplysninger om personen selv*

Tilhørighet til NKP og organisasjoner som står NKP nær, samt reisevirksomhet til Øst-Europa

Sjefen for Sikkerhetsstaben fra 1972 til 1979 har forklart til kommisjonen at "å være kommunist var ikke avgjørende for klarering; en kommunist kunne bli klarert for Konfidensielt, men ikke for Hemmelig."

Den tjenestemann som ledet arbeidet med personkontrollsaker i Sikkerhetsstaben til 1991 - han har for øvrig arbeidet med personellsikkerhet siden 1955 - opplyste i sin forklaring om betydningen av tilhørighet til NKP:

"Vitnet forklarte at når det gjaldt kommunismen, så ble konstatert tilhørighet hos vedkommende selv tillagt vesentlig eller avgjørende vekt ved klareringssaker på lignende måte som for ml-erne³²⁹ ... frem til 1987. Vitnet bemerket at man etter ca 1987 ikke lenger fikk opplysninger fra Politiets overvåkingstjeneste om politisk tilknytning til kommunismen. Derfor kom aldri spørsmålet om aktualiteten av slik tilhørighet ved klareringssaker etter ca 1987 opp. Således er det vanskelig for vitnet å ha noen sterke formeninger i dag om slik tilhørighet ville bli tillagt vekt også etter 1987.

Vitnet ønsket i denne forbindelse å bemerke at alle klareringssaker har en vesentlig side utfra den trussel som forelå og stillingens sikkerhetsmessige betydning. Alle saker blir vurdert spesielt, og en ansettelse ved eksempelvis en garnison ved Sør-Varanger vil ha langt større betydning en en ansettelse ved en garnison med mindre betydning."

Følgende avgjørelser nevnes:

- En person som var tillitsvalgt i NKP i 1961 og hadde deltatt på reise til Øst-Europa, samt hvis far var kommunist, ble i 1985 nektet ansettelse ved en kommando i Luftforsvaret, i en stilling som krevde klarering for Hemmelig.
- En "vanligvis god kilde" karakteriserte i 1986 ektefellen til den angjeldende kvinnen som "meget rød" og var "av den mening at ovennevnte inntar samme politiske holdning som sin mann". Begge hadde ifølge kilden etter et opphold i et østeuropeisk land gitt "uttrykk for begeistring om forholdene der og den politikk landets myndigheter førte". Et engasjement som kontoransatt i en distriktskommando ble derfor ikke forlenget samme året.
- En person som hadde vært aktivt NKP-medlem på 1960-tallet, foretatt gjentatte besøk ved den sovjetrussiske ambassade i Oslo på 1960-tallet og som i flere år på 1970- og 1980-tallet var engasjert i Den norske fredskomiteé, ble nektet klarering for Hemmelig i 1987 i forbindelse med en overordnet administrativ stilling i en forskningsinstitusjon med nær kontakt til Forsvaret. Vedkommende ble ikke anbefalt oppsagt, men skulle holdes unna sensitive saker.

Tilhørighet til AKP(m-l) og organisasjoner som sto AKP(m-l) nær

Sjefen for Sikkerhetsstaben fra 1972 til 1979 opplyser i sin forklaring til kommisjonen at det ble lagt vekt på medlemskap i AKP(m-l). Videre uttaler han:

"At Rød Valgallianse gikk inn for væpnet revolusjon, ble også tatt hensyn til. Medlemmer av RV ble ikke bli klarert for Hemmelig eller Strengt hemmelig."

Tjenestemannen i S-staben som ledet arbeidet med personkontrollsaker til 1991, har forklart om betydningen av ml-tilhørighet:

"Vitnet forklarte at dersom det var konstatert marxist-leninistisk (m-l) tilhørighet hos vedkommende som skulle klareres eller den nærmeste familie ville det resultere i at dette ble tillagt avgjørende eller vesentlig vekt fra Sikkerhetsstabens side. Dette ville i realiteten bety at vedkommende ikke ble klarert.

³²⁹ Se nedenfor under AKP(m-l)

For rekruttmassen og søkere til Forsvarets skoler gjaldt dette i hele den perioden vitnet var ansatt i Sikkerhetsstaben og gjennomgående ved klareringssaker fra Hemmelig og oppover. For klareringssaker til Konfidensielt kunne det i enkelte få tilfelle gis klarering.

For allerede ansatte i Forsvaret var saken mer sammensatt og kompleks. Her hadde man i større grad mulighet til å vurdere personen basert på erfaringer. Imidlertid var ml-tilhørighet noe som i hele vitnets periode tilsa at man måtte foreta en særskilt vurdering før avgjørelse av klareringsforespørsler."

Den tjenestemann i Sikkerhetsstaben som har ledet arbeidet med personkontrollsaker fra 1991, har forklart til kommisjonen at "dersom det fremkom opplysninger om at en aktuell person hadde tilknytning til AKP (m-l) eller også RV, ville man være tilbakeholden med hensyn til klarering". Han ble bedt om å utdype dette ved å ta stilling til "det teoretiske spørsmål om et medlem av AKP (m-l) i dag ville bli klarert for Strengt hemmelig":

"Han svarer at han i så fall tror at man måtte foreta en grundig vurdering. For det første måtte man ta standpunkt til om AKP er en slik organisasjon som går inn under kriteriet "undergrave statens sikkerhet". Han presiserer at det ikke egentlig er foretatt noen prinsipiell gjennomgang av AKPs status i forhold til dette i dag. Han antar videre at vurderingen kan bli noe forskjellig for Strengt hemmelig og Cosmic top secret. Dette fordi at man ved den nasjonale vurdering bruker kriteriet "ikke rimelig tvil", mens man i NATO bruker "ingen tvil".

Følgende saker nevnes:

- En søker til en kontorstilling ved en flystasjon med militær trafikk ble i 1982 ikke anbefalt klarert da en tidligere arbeidskollega "mener hun ligger langt til venstre. Hun var medlem av Kvinnefronten".
- En "vanligvis pålitelig kilde" opplyste i 1984 at en person omkring 1972-75 "var aktiv innen politiske grupperinger omkring AKP (m-l)". S-staben anbefalte derfor i 1984 "tilbakeholdenhet" når det gjaldt å ansette vedkommende i en kontorstilling ved en divisjon, som krevde klarering for Hemmelig.
- Medlemskap i AKP(m-l) var i 1984 grunn til å nekte å klarere en person som skulle på et anlegg hvor det ble krevd Hemmelig for å få adgang.
- Et medlem av Rød Ungdom ble i 1986 ikke klarert for å arbeide ved en kommando i Sjøforsvaret i en stilling som krevde klarering for Konfidensielt.
- Medlemskap i AKP(m-l) var i 1988 grunn til å nekte klarering for undervisningsstilling ved en av Forsvarets utdanningsinstitusjoner. Stillingen forutsatte klarering for Hemmelig.
- Tidligere aktivt medlemskap i AKP(m-l) frem til 1978 der vedkommende og ektefellen var kjent for å ha startet en ulovlig arbeidskonflikt, var i 1988 grunn til å nektes stilling i Forsvarets bygningstjeneste.

- En som sammen med sin ektefelle var tilknyttet AKP (m-l), og som tidligere hadde vært på AKP(m-l)s sommerleir, ble i 1989 ikke klarert for en kontorstilling i Forsvarets bygningstjeneste.
- Aktiv ml-virksomhet i perioden 1967 til 1985 samt listeplass for RV ved valgene i 1975 og 1979 var grunn til å nektes klarering i forbindelse med ansettelse i sivil stilling i Forsvarets Tele- og Datatjeneste i 1989. Stillingen krevde klarering for Hemmelig. I oversendelsen fra Sikkerhetsstaben til Forsvarets Tele- og Datatjeneste uttales at opplysningene om aktivitet for RV og listeplassering "er relevante og bør tillegges avgjørende vekt".
- Politisk aktivitet innenfor Rød Ungdom og AKP(m-l) på 1970-tallet var i 1990 grunn til at Sikkerhetsstaben anbefalte å velge en annen person til å utføre et arbeid for Forsvaret, dersom man var "i en fri valgssituasjon".

Sosialistisk Folkeparti og SFs Ungdom

Sjefen for Sikkerhetsstaben fra 1972 til 1979 har overfor kommisjonen forklart at medlemskap i SF, senere SV, ikke var relevant ved personkontroll. Han ble stilt spørsmål om hvilke grupperinger han siktet til da han i 1977 uttalte:

"På bakgrunn av den siste tids begivenheter synes det å være absolutt nødvendig at politiet er i stand til å gi (og gir) klareringsmyndighetene dekkende opplysninger om det hvis den sikkerhetsundersøkte - eller noen av hans nærmeste pårørende - er medlem av, sympatiserer med eller sokner til partier eller politiske grupperinger som står for den filosofi at taushetsplikten ikke rekker lenger enn den enkeltes politiske samvittighet tilsier."

Han ga uttrykk for at utsagnet ikke var myntet på den situasjonen der stortingsrepresentantene Berge Furre og Finn Gustavsen offentliggjorde hemmeligstemplete deler av Schei-utvalgets rapport om Loran C. Bakgrunnen var erfaring med at visse kretser offentliggjorde gradert materiale. En gruppering som ville offentliggjøre slikt stoff, var Folkereisning mot krig. Han nevnte også lekkasjer som hadde funnet sted. Med "partier" siktet han ikke til SF eller SV, men til AKP(m-l).

Sjefen for Personellsikkerhetskontoret i Sikkerhetsstaben gjennom hele 1970-tallet, har forklart:

"Medlemmer av SF ble til å begynne med sett på med skepsis. Som en årsak til dette nevner vitnet incidenten der Berge Furre og Finn Gustavsen sa de så seg ubundet av taushetsplikt. Man hadde en periode en tendens til å desavouere SFere, men det ble en forandring da Kontrollutvalget sa man måtte redusere på kravene i forhold til SF."

Den tjenestemann som ledet arbeidet med personkontroll saker i Sikkerhetsstaben til 1991, sier i sin forklaring til kommisjonen at han

"kan ... ikke erindre at tilhørighet til SF i seg selv og alene medførte noen konsekvenser ved klareringer. Derimot var det mange som i tillegg kunne ha foretatt reisevirksomhet til Øst-Europa, og i så fall ble klareringssaken vurdert ut fra reisevirksomheten og intet annet."

Følgende saker nevnes:

- I en anbefaling fra Sikkerhetsstaben i 1973 i en klareringssak som ble forelagt Kontrollutvalget, dreide det seg om personens tillitsverv i SFs Ungdom, hans kones tilsvarende tillitsverv og senere aktivitet innen SFs Ungdom samt opprop sammen med "kjente kommunister, SF-tilhengere og SUF m-l-ere". Sikkerhetsstaben uttalte:

"Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben anser at de opplysninger som fremkommer ... ovenfor normalt bør tillegges avgjørende vekt ved klareringsavgjørelsen. Hvis imidlertid negativ klareringsavgjørelse eller sikkerhetsmessige forføyninger basert på avgjørelsen kan innebære fare for at begrunnelsen blir etterlyst av eller kompromittert for omspurte, bes [klareringsmyndigheten] ikke treffe slik klareringsavgjørelse eller slike forføyninger før FO/S er kontaktet."

Kommisjonen kan ikke se at saken avstedkom bemerkninger fra Kontrollutvalgets side.

- Kontrollutvalget behandlet også en sak i 1979, som ikke ble fremlagt av Sikkerhetsstaben, men hvor vedkommende selv klaget direkte til utvalget. Personen var ansatt ved et arbeidskontor, men ble utelukket fra beredskapsøvelser i 1977. Ved personkontrollen ble det lagt til grunn at han i studietiden rundt 1970 hadde hatt tilknytning til ml-bevegelsen. I sitt klagebrev til Kontrollutvalget opplyste han selv at han "var aktivt med i SF og i noen avisinnlegg uttrykte sterk skepsis til Nato".

Kontrollutvalget mente det hadde skjedd en saksbehandlingsfeil, dels ved politikammeret og dels ved Fylkesarbeidskontoret, idet politikammeret hadde gitt det råd at vedkommende burde holdes utenfor øvelsen. Kontrollutvalget hadde "påpekt dette overfor begge institusjoner". I Kontrollutvalgets brev til klageren uttales videre:

"Etter de opplysninger som foreligger om avgjørelsesgrunnlaget finner Kontrollutvalget det sannsynlig at disse feil har påvirket utfallet av den foreliggende personkontrollundersøkelse."

c) *Opplysninger om nær families politiske tilhørighet eller virksomhet*

I sakene behandlet under dette punkt var omspurte selv aldri ufordelaktig kjent. Grunnlaget for eventuell klareringsnektelse var således forhold ved den nære familie. Om vitneforklaringer vises til det som er gjengitt under b) ovenfor.

Norges Kommunistiske Parti

- At samboer var medlem av NKP, var grunn til å nekte en person ansettelse i kontorstillinger ved en flystasjon med militær trafikk og ved en landforsvarskommando i 1986.

- At foreldre er kommunister og blant annet sto på NKPs liste ved valg i 1987, samt gjentatte reiser til Øst-Europa i 1970- og 1980-årene, var grunn til å nekte ansettelse i sivil stilling ved en garnison i 1987.
- I 1990 meddelte Overvåkingssentralen at omspurtes far på 1950- og 1960-tallet var kjent som overbevist NKP-er. Han hadde dessuten på 1950-tallet oppholdt seg i lengre tid i Sovjetunionen. Saken gjaldt klarering for Hemmelig i forbindelse med at vedkommende hadde søkt stilling som forsker. I Forsvaret ble det ingen formell klareringssak på vedkommende, fordi en annen ble tilsatt i stillingen. Det er ikke mulig å se av saken om årsaken til at vedkommede ikke fikk stillingen var opplysningene fra Overvåkingssentralen eller om vedkommende uansett ikke ville nådd opp i konkurransen.
- I 1982 ble en vernepliktig klarert for Hemmelig i forbindelse med tjenestegjøring ved et verksted, selv om faren var kjent som kommunist i 1967.

Arbeidernes Kommunistparti (m-l) og Rød Ungdom

- At foreldre var aktive medlemmer av AKP(m-l), var i 1988 grunn for å nekte en person opptak til en befalsskole der det krevdes klarering for Hemmelig.
- I 1986 ble en person med samme bakgrunn klarert for Konfidensielt og fikk dermed i vernepliktstiden tjenestegjøre som rekruttskolebefal.
- I en liknende sak i 1989 anbefalte Sikkerhetsstaben også klareringsneking. Men staben var "i tvil" og rådet klareringsmyndigheten til å vende seg til den lokale politimyndighet for om mulig å klarlegge den omspurtes lojalitet og pålitelighet.
- At samboer deltok i "AKP(m-l)-dominerte aktiviteter og virksomhet", burde i henhold til Sikkerhetsstaben i 1988 tilsi tilbakeholdenhet med "høyeste sikkerhetsklarering".

d) Egen og nærstående reisevirksomhet

Om reisevirksomhet til Øst-Europa forklarer den tjenestemann i Sikkerhetsstaben som ledet arbeidet med personkontrollsaker til 1991:

"Vitnet forklarte at når det gjelder reisevirksomhet til Øst-Europa så var det ofte mye snakk om hvilken tillit man kunne ha til vedkommende. Spørsmålet var ofte om vedkommende selv oppga reisene til Øst-Europa eller om det kun ble opplyst om dette etter nærmere konkrete forespørsler.

Dersom personer ikke hadde oppgitt reisevirksomheten, ville slik reisevirksomhet ha betydning for alle klareringer helt frem til murens fall i Berlin.

Dersom reisevirksomhet ble oppgitt kom man inn i en mer kompleks fase der Sikkerhetsstaben anbefalte samtaler med vedkommende før evt. klarering."

Den tjenestemann som har ledet arbeidet med personkontrollsakene i S-staben fra 1991, har forklart for kommisjonen at pårørendes tidligere reiser i Øst-Europa fortsatt kan tillegges betydning ved klareringer.

Gjennomgangen av saker viser at *egen reisevirksomhet* i østblokkland lenge ga grunnlag for å nekte klarering.

- I 1988 anbefalte Sikkerhetsstaben "tilbakeholdenhet" med hensyn til klarering av en som hadde vært på kassetur i et østeuropeisk land i 1987 og tidligere hadde vært på en tur i et annet østeuropeisk land. Moren hadde dertil vært på to turer i Øst-Europa i 1986 og 1987. Det synes å ha dreid seg om en stilling innen Forsvarets etterretningstjeneste.
- En ansatt i Forsvaret som i 1979 hadde vært på én feriereise i Øst-Europa, ble i 1986 klarert for Hemmelig.

Reisevirksomhet i Øst-Europa fra *pårørende* har også fått konsekvenser.

- At vedkommendes far reiste i Øst-Europa og hadde kontakt med østeuropeere i forbindelse med forretningsvirksomhet, førte til at klarering for sivil kontorstilling i Forsvarets bygningstjeneste i 1988 ble nektet.
- En vernepliktig fikk ikke tjenestegjøre i stilling som krevde klarering for Hemmelig i 1993, da faren hans hadde reist i Øst-Europa flere ganger og hadde hatt tett kontakt med representant for en østeuropeisk ambassade fram til 1982. Den vernepliktlige ble derimot gitt klarering for Konfidensielt.

e) *Tilhørighet og virksomhet på høyresiden*

Sjefen for Sikkerhetsstaben fra 1972 til 1979 har forklart til kommisjonen at man la vekt på ny-nazistisk tilhørighet.

Omkring 1980 økte den offentlige oppmerksomheten omkring høyreekstrem virksomhet. Det ble blant annet påtalt at personer som direkte eller indirekte var knyttet til de såkalte Hadelands-drapene, hadde kommet inn på befalsskoler, i FN-styrken i Libanon eller blitt opptatt som medlemmer av Ungdommens Heimevern.

På denne bakgrunnen ble det i Forsvarets Overkommando i mars 1981 avholdt et møte om "retningslinjer/prosedyrer ved opptak av personell til befalsutdanning, HV-ungdommen etc". Hensikten med møtet var å "drøfte tiltak for å gjøre det vanskeligere for ekstremister å få innpass i Forsvaret". Her deltok blant andre representanter for Sikkerhetsstaben.

Utskrivningsvesenet opplyste at de ikke spurte om politisk tilhørighet eller politiske synspunkter ved registrering av befalsemner på sesjon. Videre ga de uttrykk for at dersom slike opplysninger skulle fremkomme, ville de ikke bli registrert. Imidlertid

ville "negative/tvilsomme holdninger som blir avslørt", medføre at vedkommende ikke ble registrert som skikket for befalsutdanning.

Av kommisjonens gjennomgåelse av arkivene ved Overvåkingssentralen går det frem at det i flere tilfeller er gitt opplysninger til Sikkerhetsstaben om tilhørighet til høyreekstreme organisasjoner for den person sikkerhetsundersøkelsen gjaldt, og/eller for nærstående.

Antall formelle klareringssaker i Forsvaret som gjelder personer med tilhørighet til høyreekstreme organisasjoner, har vært få. Tjenestemenn både ved Overvåkingssentralen og i Sikkerhetsstaben har imidlertid forklart at samarbeidet på dette området er meget godt, blant annet med henblikk å unngå personer med høyreekstrem tilknytning i Heimevernet. Forsvaret skiller mellom personell med fast tilknytning til Forsvaret og vernepliktige. Vernepliktige trenger normalt ikke høyere klarering for å gjennomføre førstegangstjenesten, men Forsvaret legger vekt på å styre personer med tilknytning til ekstremistiske organisasjoner utenom sensitiv tjeneste.

10.3.4.4. Hvilke virkninger har klareringsnektelser hatt for ansettelser eller for engasjement?

Den klare hovedregelen er at klareringsnektelser fører til at tilsetting eller forlengelse av engasjement ikke oppnås.

Sakene som har vært forelagt Kontrollutvalget, inneholder flere eksempler på at Sikkerhetsstaben har frarådet tilsetting av personer som ble nektet sikkerhetsklarering. I disse tilfelle dreide det seg om sivile stillinger i Forsvaret. På 1980-tallet omfattet dette f.eks. stillinger som telegrafist i etterretningstjenesten, sambandsassistent ved flystasjon med militær trafikk, kontoransatt i distriktskommando eller forsyningskommando, forsker ved et forskningsinstitutt og lærer ved en militær høyskole.

I tillegg er det eksempler på at personer har vært nektet opptatt ved militære skoler, ut fra egen eller foreldres tilknytning til den ytre politiske venstreside; i en sak var vedkommende på høyresiden.

Når det gjelder personer som er ansatt i Forsvaret, vil en nekting av klarering for en viss grad kunne føre til at vedkommende blir søkt omplassert eller blir tillagt andre arbeidsoppgaver. Dersom dette ikke lar seg gjøre, kan folk bli sagt opp. Den tjenestemann som leder arbeidet med personkontrollsakene i Sikkerhetsstaben, har forklart for kommisjonen at i tidsrommet fra 1991 har om lag ti personer blitt sagt opp av sikkerhetshensyn. Grunnen har vært kriminelle forhold. Det har i dette tidsrommet ikke forekommet oppsigelsessaker med politisk tilsnitt.

10.3.5. Personkontroll i sivil, offentlig sektor

10.3.5.1. Materiale til belysning

Som ett grunnlag for å besvare hvorledes praksis var i sivil, offentlig sektor etter 1965, har kommisjonen hatt til rådighet de avslag på klareringer som fra 1985 er blitt forelagt Kontrollutvalget.

Dette gir imidlertid bare en del av bildet. Kommisjonen har ønsket å se mer inngående hvordan ordningen har virket i ulike etater i den sivile sektor. Kommisjonen har imidlertid ikke funnet å kunne undersøke praksis i noe stort antall av sivile klareringsinstanser. På grunnlag av arkivundersøkelser og samtaler, blant annet med Direktoratet for sivil beredskap, har kommisjonen valgt ut Samferdselsdepartementet og Nærings- og energidepartementet. Disse departementene er sentrale, både ut fra deres beredskapsmessige betydning og ut fra det store antallet av underliggende etater.

Kommisjonen har hatt samtaler med dem som i dag har det faglige ansvaret, med saksbehandlere i disse departementene og med enkelte tidligere ansatte. Dertil er gjennomgått de sakene om personkontroll som foreligger i departementene. Dessuten har tjenestemenn i overvåkingspolitiet og i Sikkerhetsstaben forklart seg for kommisjonen.

De større forvaltningsorganene, som Oljedirektoratet, Norges vassdrags- og energiverk og Vegdirektoratet, statsforetakene Statkraft og Statnett og forvaltningsbedriftene, som Luftfartsverket, Norges Statsbaner og Postverket, har fått delegert myndighet til å klarere personell. For mindre enheter og for Statoil håndterer det overordnede departementet sakene. Klarering for Strengt hemmelig skjer alltid på departementsnivå.

For Nærings- og energidepartementet har det vært mulig å følge avgjørelsen i alle saker der klarering ikke har vært gitt eller det har vært tvil, fra 1987 til i dag, i Samferdselsdepartementet fra 1966 til i dag. Sakene har vært samlet i egne mapper, i arkiv eller hos saksbehandleren.

10.3.5.2. Praktisering av kriterier ved personkontroll

I materialet fra departementene var det ingen saker der medlemmer av NKP ble berørt. I Televerket var medlemskap i NKP grunn til å nekte klarering i en sak i 1976, jf nedenfor.

Medlemskap i AKP (m-l) ble også ansett som relevant. Dette innebar likevel ikke at ml-ere ble utelukket fra alle offentlige stillinger som krevde klarering. Eksempelvis ble et medlem av AKP (m-l) ansatt i en gradert stilling i et direktorat som stelte med kommunikasjoner, tidlig på 1980-tallet, til tross for at den sikkerhetsansvarlige i etaten anbefalte at klarering ikke skulle gis.

Medlemskap i Sosialistisk Folkeparti ble det lagt noe vekt på, men i mindre grad og i en kortere periode. Sjefen for personkontrollen i Sikkerhetsstaben på 1970-tallet har forklart at SF-medlemmer til å begynne med ble sett på med skepsis, og at man en periode hadde "en tendens til å desavouere SF-ere", men at dette ble endret da Kontrollutvalget påtalte forholdet. Ettersom nektelssakene først ble forelagt Kontrollutvalget fra 1973, må endringen ha skjedd dette året eller senere. En annen offiser som arbeidet i Sikkerhetsstaben, bekrefter at ledende SF-ere kunne bli nektet klarert på 1960-tallet.

Å være motstander av medlemskap i NATO eller å være medlem av en ikke-kommunistisk fredsbevegelse var i seg selv ikke grunnlag for å nekte klarering.

Kontakt med representanter for Øst-Europa har kunnet føre til at klarering er avslått. En ansatt i en forvaltningsbedrift ble i 1992 nektet sikkerhetsklarering for Hemmelig fordi ektefellen i slutten av 1960-tallet og i begynnelsen av 1970-tallet hadde hatt kontakt med personer kjent som KGB-offiserer ved den sovjetiske ambassaden. Vedkommendes far var kommunist. Saken ble anket inn for Forsvarssjefen, som opprettholdt klareringsnektingen. En annen offentlig ansatt ble i 1994 nektet klarering for Cosmic Top Secret i forbindelse med et kurs, fordi vedkommende på 1980-tallet hadde hatt nær kontakt med personer som en antok var østtyske etterretningsoffiserer.

I forklaringer fra tjenestemenn ved Overvåkingssentralen er anført at man var mer forsiktig med å gi opplysninger om politisk tilhørighet til rekvirenter i den sivile forvaltning enn til Forsvaret. Med det store antallet av sivile klareringsmyndigheter, var man usikker på om alle hadde sikkerhetsansvarlige med tilstrekkelig erfaring til å vurdere hvorledes opplysninger burde vektlegges.

Kommisjonens undersøkelser av arkivene i Overvåkingssentralen tyder imidlertid ikke på at man har vært spesielt tilbakeholden overfor den sivile forvaltning. Om opplysninger til Televerket om ml-tilhørighet i 1989 vises til 10.3.5.3 nedenfor. Samme år meddelte Overvåkingssentralen en fylkesmann at omspurtes samboer hadde stått på kommunevalgliste for NKP i 1987. Saken gjaldt klarering for Hemmelig og vedkommende ble klarert. I 1992 fikk en annen fylkesmann - ved personkontroll for Konfidensielt - beskjed om at omspurte sto på kommunevalgliste for RV. Også denne personen ble klarert. I 1992 opplyste Overvåkingssentralen til en tredje fylkesmann - i forbindelse med stilling i en fylkeskommune der klarering for Hemmelig var nødvendig - at omspurte under sin militærtjeneste i 1977 var aktivt medlem i AKP(m-l) og deltok i dannelsen av Norsk Soldatmållag, som - ifølge overvåkingstjenesten - hadde tilknytning til AKP(m-l). Vedkommende ble klarert.

Personer med ansvar for sikkerhetsklarering i departementene som har forklart seg for kommisjonen, sier at de ikke kjenner til saker der nektning av klarering har fått virkninger i form av stans i karriere eller oppsigelser. I ett tilfelle ble imidlertid en person som var foreslått som medlem av et offentlig styre, ikke oppnevnt. De presiserer at deres direkte kjennskap til feltet går tilbake til 1987, og at de ikke overskuer alt som kan ha skjedd i underliggende etater.

De klareringssakene kommisjonen har gjennomgått i departementene, rekker fra 1970-tallet i Samferdselsdepartementet, (i ett tilfelle fra 1966), og fra 1987 i Nærings- og Energidepartementet. Til sammen dreier det seg om et par hundre saker, vesentlig fra underliggende etater.

Det altoverveiende antallet av nektelsessaker gjelder rent kriminelle forhold.

Foruten tidligere straffede personer knytter det største problemet seg i dag til ansettelse av nordmenn med lengre opphold i utlandet, naturaliserte norske borgere og nordmenn som er gift eller samboende med utlending eller naturalisert norsk borger. Det er iblant vanskelig å følge vedkommendes liv bakover i tid, og man har dermed ikke kunnskap om kontakter som personen kan ha hatt. En nektning av klarering betyr derfor ikke nødvendigvis at det hefter noe negativt ved vedkommende, men at man ikke har kunne bringe frem de nødvendige opplysninger. For utlendinger gjelder at dersom en stilling som krever klarering, kan fylles med nordmenn, blir gjerne klarering avslått, i samsvar med reglene.

Politisk virksomhet alene har ikke ført til klareringsnektning i noen av sakene som kommisjonen har gjennomgått i departementene, men slike opplysninger forelå i svært få saker.

Det bør legges til at når så få slike saker kom frem til vurdering, skyldtes dette antakelig dels at personer med en politisk tilhørighet som kunne ha aktualisert spørsmålet, ikke hadde de yrker eller den alder at de søkte stillinger der graderte dokumenter ble behandlet. Dertil virket en annen mekanisme, forklart slik av en byråsjef med ansvar for personellklarering:

"Generelt forsøkte man gjerne å "styre unna" avgjørelser som kunne vekke misnøye. I departementene var det gjerne slik at vedkommende ekspedisjonssjef hadde god kunnskap om eget personell. Nektelse av klarering ble derfor sjelden en aktuelle problemstilling, praktisk talt aldri. Personer ble isteden gitt andre arbeidsoppgaver."

Eksempelvis kan nevnes at ved et kontor hvor et medlem av SF var ansatt som arkivar, ble innkommende post åpnet av klarert personell, før vedkommende kom inn i bildet.

De ulike etatene synes også å ha etablert en god administrativ ordning for å sikre at uvedkommende ikke får adgang til personarkiver, slik at opplysninger kan komme på avveie. I Industridepartementet hadde kun den ansvarlige byråsjefen og en kontormedarbeider adgang. I Televerket har det for eksempel kun vært sikkerhetssjefen som ordinært har hatt adgang. I hans fravær har kontorsjefen kunnet gå inn i arkivet; men da har han måttet bryte en forseglet konvolutt, slik at sjefen kunne se at andre hadde vært inne. Sakene forelå bare i én utgave, ikke i kopier, ble forevist administrerende direktør til avgjørelse og deretter arkivert.

10.3.5.3. Nærmere om Televerket

På samme vis som i NSB bygde Televerket opp et beredskapssystem i samsvar med sirkulære nr 24 av 14. oktober 1949, jf 8.4.2.3 b) og 8.5.2.2. De lokale leddene i overvåkingstjenesten førte lister over kommunister og sympatisører i distriktet. Senere kom enkelte SF-ere med. Systemet ble vedlikeholdt, iallfall til 1967.

Som i andre offentlige etater foregikk det her personkontroll. Televerket var selv klareringsmyndighet. I forbindelse med Televerkets overgang til aksjeselskap, Telenor AS, ble klareringsmyndigheten overført til Sikkerhetsstaben den 15. mai 1995. Kartoteket over personer i Televerket som er blitt nektet klarering og som fortsatt regnes å ha interesse, ble overført samtidig. Ut fra disse sakene kan man danne seg et visst bilde av hvordan klareringsnektning har vært praktisert. Da dette materialet er egnet til å belyse hvordan personkontroll og klareringer virker i sivil sektor, skal det her behandles noe nærmere:

Medlemskap i NKP var grunnlag for å nekte en person klarering i 1976. I 1980 ble derimot samme person klarert. Vedkommendes tidligere medlemskap ble vurdert, men kunne passere. I 1964 ble det vurdert om en person som hadde vært medlem i NKU til 1949, kunne klareres for Hemmelig. Vedkommende ble klarert.

Medlemskap i AKP(m-l) var i 1980 grunn til å ikke gi klarering. Derimot synes en sympatisør å ha blitt klarert i 1973, likeledes en som var uorganisert, men "i opposisjon til det bestående samfunn". I 1986 ble en som hadde vært medlem av partiet på 1970-tallet klarert for Hemmelig, i 1988 også en som hadde stått på liste for Rød Valgallianse. I 1989 ga Overvåkingsentralen beskjed til Televerket om at den person det var spørsmål om å klarere, hadde stått på RVs liste ved kommunevalget i 1975. Vedkommende ble klarert for Hemmelig. Samme år ble Televerket meddelt at en annen person hadde underskrevet et opprop med ml-innhold i 1975. Også denne personen ble klarert for Hemmelig.

Pårørendes medlemskap i NKP eller AKP(m-l) var relevant. I 1968 ble for eksempel Telegrafdirektøren bedt om ta stilling til klarering av en mann om hvem det ikke var noen merknader, "mens hans kone og hennes familie er ansett som NKP-folk", likeså en som ble sett som pålitelig, men der hans kone "kommer fra en kommunistisk familie" og selv hadde vært aktiv ungmunist. Det fremgår ikke av dokumentene hvilken avgjørelse som ble truffet.

En som var samboende med en person som ved flere valg hadde støttet på listen til Rød Valgallianse, ble derimot i 1989 klarert for Hemmelig.

Fortsatt praktiseres nektingskriteriet om egen eller pårørendes utstrakte reiser i Øst-Europa eller kontakt med østeuropeiske representanter. Således ble en ansatt nektet klarering for Hemmelig i 1992 på grunn av at ektefellen på 1970-tallet hadde hatt kontakt med representanter for østeuropeiske stater, kjent som etterretningsagenter.

10.3.5.4. *Klarering av politikere*

Et særlig spørsmål er klarering i forbindelse med politiske verv og stillinger.

Sikkerhetsstabens ansvarsområde er begrenset til statsforvaltningen. Stortinget og regjeringen omfattes ikke. I et notat til Forsvarssjefen i 1978 pekte sjefen for Sikkerhetsstaben på behovet for at "kravet om autorisasjon etter forutgående sikkerhetsundersøkelse praktiseres konsekvent":

"Det må således også gjelde ved tilsetting av politiske embetsmenn m.v. (statssekretærer, politiske sekretærer), og ved oppnevning av medlemmer i utvalg, kommisjoner, og komiteer med sikkerhetsviktige oppdrag."

Statsråder klareres ikke. Fra dette gjelder bare unntak hvis klarering er nødvendig for NATO-systemene.

Statssekretærer og politiske rådgivere klareres i sine respektive departementer, bortsett fra klarering for Cosmic Top Secret, som bare kan foretas av Forsvarssjefen.

Praksis ved klarering av politikere avviker av og til fra det som ellers er vanlig i Forsvaret og statsforvaltningen. I det materialet kommisjonen har gjennomgått, finnes noen tilfeller fra slutten av 1960-tallet frem til begynnelsen av 1990-tallet, der situasjonen var at politikere som ble ønsket klarert, tidligere hadde hatt til dels meget omfattende kontakter med representanter for østeuropeiske stater, herunder med personer som sikkert eller antakelig tilhørte etterretningstjenestene i disse land. Flere av dem hadde reist meget i Øst-Europa.

I forbindelse med en aktuell sak skrev sjefen for Sikkerhetsstaben i et PM til Forsvarsdepartementet i januar 1975 at sikkerhetsklarering ikke burde gis dersom dette kunne vurderes "på et helt fritt grunnlag", men dersom det aktuelle departementet hadde gått langt med saken, anså Sikkerhetsstaben at en formell klarering vanskelig kunne unnlates.

En tjenestemann som tidligere ledet behandlingen av personkontrollsakene i Sikkerhetsstaben, har forklart til kommisjonen at politikere har "kunnet få klarering til tross for at det har foreligget objektive kriterier som skulle kunne tale mot klarering".

10.3.6. *Personkontroll i private firmaer som inngår i beredskapsplanlegging eller har leveranser til Forsvaret*

Spørsmålet om personkontroll reiser seg i to sammenhenger - i forbindelse med beredskapsplanlegging og overfor private leverandører av varer og tjenester til Forsvaret. Om det rettslige grunnlaget og organiseringen av denne virksomheten, se 10.3.2.3 c) og 10.3.3.4.

I beredskapsplanleggingen står Nærings- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet sentralt. Nærings- og energidepartementet er overordnet myndighet for to beredskapsorganisasjoner, Den regionale industriberedskapsorganisasjonen og Drivstofforganisasjonen. Her inngår personer ansatt i privat sektor, som klareres for å kunne tre inn i ledende stillinger i organisasjonene. Transportberedskapsorganisasjonen under Samferdselsdepartementet har både et fredsoppsett og et krigsoppsett. På fylkesnivå er ulike transportsentraler organisert, der personell også fra private busselskaper, rutebåter mv inngår. De viktigere, men langt fra alle, stillingene i organisasjonen krever klarering.

Ved leveranser til Forsvaret kreves likeledes klareringer. Til illustrasjon av omfanget av klareringer i private bedrifter, kan nevnes at en undersøkelse fra omkring midten av 1970-tallet viste at om lag 200-250 firmaer samtidig hadde aktuelle sikkerhetsgraderte oppdrag. Pr oktober 1995 innehar 120-130 firmaer firmaklarering, delvis for Konfidensielt, delvis for Hemmelig. Registret over firmaer som har eller har hatt klareringer, omfatter vel 3000 bedrifter. Enkelte av klareringene går tilbake til 1960-tallet.

Kommisjonen har ikke hatt adgang til materiale som kan gi et utførlig svar på hvilke konsekvenser klareringsnektelser har fått for de enkelte arbeidstakere. Når avslag gis på forespørsel om klarering, inneholder følgebrevet til personkontrollblanketten blant annet følgende formulering:

"Avgjørelsen må ikke danne grunnlag for oppsigelse eller andre forføyninger som gjør den ovennevnte person økonomisk skadelidende (jfr. pkt 46 i "Sikkerhetsbestemmelser for leverandører av varer og tjenester til forvaltningsorganer")."

På spørsmål om hvordan Sikkerhetsstaben passer på at denne bestemmelsen blir fulgt, forklarte tjenestemannen som arbeidet med industrisikkerhet, at man ikke hadde kapasitet til å følge opp sakene. Dersom man skulle bli kjent med at et firma hadde brutt bestemmelsen og sagt opp en person, ville imidlertid dette bli påtalt overfor firmaet.

I et notat til den arbeidsgruppen som i 1978 ble nedsatt for å vurdere personellsikkerhet i privat sektor, hevdes det:

"Med mindre firmaet skal foreta produksjon i større målestokk vil bare få personer ha behov for klarering, slik at utvelgelse av disse kan skje uten at andre bør føle seg tilsidesatt. Det er da også en klar forutsetning at manglende klarering ikke skal influere på vedkommendes muligheter i firmaet. I praksis er det antagelig vanskelig for ledelsen å se helt bort i fra en klareringsnektelse, i alle fall blant høyere funksjonærer. Det er imidlertid meget sjelden at slikt forekommer."

Likeledes sies det i en kommentar til dette notatet fra en av gruppens medlemmer:

"Få frem mer om nektingsgrunnlaget og nektelsens konsekvens for den det gjelder (...) Erfaringsmessig mindre problemer forbundet med personklarering i industrien enn i statsforvaltningen. Antakelig mindre å si for karrieren. Ikke vært reist klager fra arbeidstakerorganisasjoner."

Det fremgår ikke av notatet hva som var grunnlaget for disse utsagnene, og hvorvidt det er korrekt at virkningen av kontrollen var så små som det her sies. To av

arbeidsgruppens medlemmer har forklart seg for kommisjonen, men kan i dag ikke erindre meget om gruppens arbeid generelt eller disse utsagnene spesielt.

Sammenfattende kan det sies at kommisjonen ikke har registrert økonomiske eller arbeidsmessige konsekvenser av personkontrollene i private bedrifter. Materialet er imidlertid for begrenset til å kunne utelukke at slikt har skjedd.

10.4. Monitoring av telefonsamband

10.4.1. Innledning

Monitoring vil i denne sammenheng si avlytting, kopiering og registrering av trafikk over Forsvarets egne sambandsnett, i den hensikt å kontrollere sikkerhetstilstanden ved Forsvarets sambandssystem. I visse sammenhenger er monitoring brukt som en generell betegnelse på telefonavlytting, uansett formål. Dette kan ha dannet grunnlag for en del misforståelser og uklarheter med hensyn til hva slags virksomhet man har siktet til. Det er ikke fremsatt påstander om at monitoring i snever forstand, altså avlytting med sikte på intern kontroll av sambandssikkerheten i Forsvaret, har vært misbrukt. På den annen side er det på det rene at virksomheten rent teknisk kan misbrukes, f eks ved at rent sivile eller rent private samtaler avlyttes i strid med regelverket. Kommisjonen har derfor funnet grunn til å foreta en gjennomgang av regelverk og praksis på området.

Gjeldende direktiv om dette er gitt av Forsvarssjefen 12. mai 1980 og er gradert Begrenset. Direktivet omfatter bestemmelser for monitoring av telefonsamband via militære telefonsentraler samt samband under øvelser. Om utførelse viser direktivet til en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling datert 20. februar 1963, omtalt nærmere under 10.4.2. Det heter i uttalelsen:

"Man antar at det er adgang til å iverksette monitoring av reint militære sambandsnett, når dette anses ønskelig av militære grunner. Monitoringen må imidlertid begrenses til samtaler m.m. som utelukkende går over det militære nett eller mellom rekvirent og adressat i atskilte militære sambandsnett, slik at den ikke i noe høve utvides til å omfatte samtaler som blir formidlet til en adressat eller fra en rekvirent i det alminnelige sivile nett. De som bruker nettet bør på forhånd så vidt mulig underrettes om muligheter for avlytting. Det er videre forutsetningen at tillatte private samtaler under ingen omstendighet avlyttes."

Denne uttalelsen dannet grunnlaget for, og er også gjengitt i, det første direktivet om monitoring, som ble gitt av Forsvarssjefen 15. oktober 1966. Dette direktivet var gradert Fortrolig, men ble ikke sendt ut, fordi det foreløpig bare var Forsvarsstaben som utførte slik monitoring, og fordi man avventet nærmere retningslinjer. Virksomheten var imidlertid kjent blant de ansatte i Forsvaret gjennom særskilt kunngjøring. Direktivet var noe mer detaljert enn dagens direktiv, men hovedinnholdet var ellers det samme.

10.4.2. *Hjemmelsspørsmål*

Mellbye-utvalget omtalte virksomheten på side 77 i sin innstilling, der det blant annet het:

"For å føre kontroll med telefonsambandet driver S I avlytting (monitoring) av militære telefoner. Dels foregår monitoringen under militære øvelser, og dels gjelder den telefonsamband ved Forsvarets felles telefonsentral på Akershus festning. På henvendelse har Justisdepartementets lovavdeling uttalt at det antas å være adgang til å sette i verk monitoring av rent militære sambandsnett når dette anses ønskelig av militære grunner."

Etter å ha gjort rede for gjeldende direktiv og praksis, konkluderte Mellbye-utvalget slik på side 78:

"Etter utvalgets oppfatning er den monitoring som finner sted, ikke av den art at den går inn på den personlige rettsfare på noen betenkelig måte."

Uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling fra 1963 er ikke å regne som en hjemmel i rettslig forstand. Kommisjonen har også notert seg at det internt i Sikkerhetsstaben gjennom årene har vært gitt uttrykk for usikkerhet med hensyn til det formelle grunnlaget for virksomheten. Behovet for klarere regler har flere ganger vært tatt opp. Det har således vært reist spørsmål om hva som ligger i "reint militære sambandsnett" i forhold til "det alminnelige sivile nett", samt om hva som ligger i "tillatte private samtaler". Rent militære sambandsnett har vært ment å bety at det er militære tjenestesamtaler mm, hvor begge abonnentene nytter et av Forsvarets samband, som kan avlyttes. Slik utskillelse har imidlertid i praksis ikke vært teknisk mulig. For å fastslå dette må samtalen innledningsvis avlyttes. Det samme gjelder dersom man skal slå fast om en samtale er privat.

Det går også frem at spørsmålet om lovligheten har vært vurdert i forhold til bestemmelsen i straffelovens § 145 a. I et internt notat av 10. juni 1969 ble det vist til at professor dr juris Anders Bratholm i en artikkel i "Lov og Rett" nr 7-8/1968 ga uttrykk for at når den ene av samtalepartene medvirker til eller gir tillatelse til avlytting og kopiering, kan forholdet ikke rammes av straffelovens § 145 a. Det ble vurdert å stille virksomheten i bero inntil tvilsspørsmålene på nytt var forelagt Justisdepartementet til uttalelse og fornyet godkjennelse av virksomheten forelå. Forsvarsstaben tok spørsmålet opp i brev til Forsvarsdepartementet av 18. november 1969, og Forsvarsdepartementet sendte saken videre til Justisdepartementet 22. januar 1970. Det ble i brevet gitt uttrykk for tvil om forholdene for tiden lå slik til rette at man ut fra juridiske og politiske hensyn kunne utvirke en utvidet adgang til monitoring. Man ønsket likevel en formulering som var mer dekkende for den praksis man har funnet å måtte følge, og som Mellbye-utvalget ikke har funnet betenkelig.

I brev av 4. september 1970 svarte Justisdepartementet bl a slik:

"Avlytting av samtaler mellom militære og private telefoner, eller mellom militære og andre offentlige institusjoners telefoner, antas å kreve særskilt heimel. Ved sia av uttrykkelig lovheimel må trolig som utgangspunkt kunne godtas samtykke fra vedkommende abonnent når avlyttingen har et aktverdig formål og ikke representerer et uforholdsmessig inngrep. Såleis må

det antas å være adgang til å avlytte samtaler mellom militære og andre offentlige institusjoners telefoner, dersom vedkommende institusjon - eller en myndighet som er overordnet denne - gir samtykke. Forutsetningen bør videre være at monitoring tilsies av sikkerhetsmessige grunner, og at de tjenestemenn som bruker telefonene, så vidt mulig underrettes om muligheten for avlytting. På disse vilkår vil det kunne skje avlytting av samtale mellom en militær telefon og en annen offentlig institusjonstelefon også om de hører til en felles lokalsentral (blandet sivil/militær) eller til atskilte lokalsentraler.

Dersom det av tekniske eller praktiske grunner ikke er mulig å avgjøre hvem en inngående samtale kommer fra, må monitoringen begrenses til utgående samtaler fra telefoner som det er adgang til å avlytte etter det som er sagt foran."

Det het videre:

"På bakgrunn av FST's brev finner man å måtte presisere at en uttalelse fra Justisdepartementet ikke kan gi heimel for monitoring. Uttalelsen gir uttrykk for dette departements mening om hva som internt kan bestemmes for det offentlige uten lovheimel.

Dersom det antas å være et sterkt praktisk behov for monitoring i videre utstrekning enn redegjort for ovafor, bør den nødvendige heimel søkes skaffet ved en uttrykkelig lovbestemmelse."

Justisdepartementet ga avslutningsvis uttrykk for at man antok at det ikke var nødvendig med lovhjemmel for å avlytte samtaler som føres over radio, eller å ta ekstra kopier av teleprinter-meldinger e l som er statens eiendom.

Etter dette ble monitoringsvirksomheten gjenopptatt i samsvar med Justisdepartementets direktiv, og med utgangspunkt i direktivet fra 1966. Det ble gitt instruks for tjenesten 15. juli 1973.

10.4.3. Oversikt over praksis

Ifølge det skriftlige materialet skjedde monitoring frem til 1965 bare *under øvelser*. Dette skjedde i den tidligere Fst E, og lå under Sikkerhetskontoret. Det er noe uklart når virksomheten startet opp. Samtykke ble gitt fra Forsvarsdepartementet i hvert enkelt tilfelle. Grunnlaget for slik monitoring under øvelser ble lagt i et brev fra Forsvarsdepartementet av 30. juni 1960, der det fremgår at slikt samtykke kunne gis for den enkelte øvelse og begrenset til vedkommende øvelses varighet, samt at avlytting bare måtte skje for så vidt angår det rent militære samband. Etter 1963 da Lovavdelingens uttalelse kom, begynte man å planlegge virksomhet på daglig basis. Ifølge to vitner som har vært med som operatører helt fra starten, skjedde oppstarten i praksis fra høsten 1964.

I et rundskriv fra Forsvarsstaben datert 8. juli 1965 går det frem at slik monitoring skjedde ved Forsvarets felles telefonsentral på Akershus festning. Det heter at hensikten med telefonmonitoringen er å gi den øverste militære ledelse kjennskap til hvilke opplysninger av etterretningsmessig verdi som kan være kompromittert gjennom bruk av telefon, samt å danne grunnlag for tiltak til bedring av sambandssikkerhet. Det heter videre i skrevet at monitoring hittil bare har vært foretatt under øvelsene Fallex 64 og

Broad Brush 1/65. Det går ellers frem at monitoring under øvelser, både nasjonale og NATO-øvelser, også før 1963 ble foretatt etter tillatelse fra Forsvarsdepartementet. Det innsamlete materialet har ifølge rundskrivet deretter vært analysert, og resultatet er kunngjort gjennom egne rapporter. Forsvarssjefen ønsket at monitoringstjenesten skulle utvides til kontroll av de militære telefonsamband i bruk i den daglige drift. Kontroll ville derfor bli satt i gang ved Forsvarets felles telefonsentral på Akershus. Den ville kunne berøre enhver telefonsamtale med militær linjetilknytning til denne sentral. Resultatet av lyttetjenesten ville bli gjort rede for ved månedlige rapporter over monitoringsvirksomheten. Det ville videre bli avgitt spesielle rapporter i de tilfeller hvor Forsvarsstaben mente det var begått et alvorlig sikkerhetsmessig brudd.

10.4.4. Monitoring av det grønne nett?

Om det såkalte grønne nett vises til punkt 13.6.1.5. Det har vært noe uklart i hvilken grad dette nettet ble gjenstand for monitoring. Alle de nålevende medarbeidere som var i virksomhet mens Ruseløkkabunkeren var i drift, har benektet at dette fant sted. I brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsdepartementet av 18. november 1969 angående hjemmelsforholdene - som hadde utgangspunkt i et internt notat fra Sikkerhetsstaben av 3. oktober 1969, der de forskjellige tvilsspørsmålene blir reist - het det imidlertid følgende:

"Det kan f.eks. være tvil om Forsvarets telefonsentral, Akershus er et rent militært sambandsnett, fordi en rekke mer eller mindre sivile institusjoner er knyttet til sentralen. Større tvil knytter seg til Forsvarsdepartementets telefonsentral, som er koplet sammen med sentralen på Akershus til Forsvarsstaben/E's sentralbord med bl.a. Regjeringens medlemmer som abonnenter."

Slik som direktivet lød, må det imidlertid anses på det rene at avlytting av det sivile samband på det grønne nett var i strid med reglene og med Justisdepartementets forutsetninger.

Et vitne har fortalt at det på et tidspunkt oppsto spørsmål om å monitere også Etterretningsstabens personell. Dette hadde sammenheng med at det ble oppdaget at slikt personell ved enkelte anledninger kunne gi graderte opplysninger på telenettet. Av den grunn ønsket man en mer nitid kontroll med sambandsnettet i E-staben, og en slik henvendelse ble rettet til sjefen for Sikkerhetsstaben. Denne rettet en henvendelse til sjefen for Etterretningsstaben, men fikk negativt svar. Vitnets oppfatning var således at det ikke ble gjennomført noen spesiell monitoring overfor E-staben. Også andre vitner som har arbeidet lenge med monitoring, gir uttrykk for en fast oppfatning om at verken det grønne nett eller det interne sambandet i E-staben ble monitorert. I protokoll fra Kontrollutvalget for etterretningstjenesten for 28. mars 1966 heter det for øvrig under dagsordenens punkt 5 "Oppgave over beskyttede personer": "Oberst Evang bekreftet at de spesielle telefoner ikke ble avlyttet". Om Kontrollutvalget for etterretningstjenesten vises til fremstilling i 13.11.

10.4.5. Gjennomføring av virksomheten

Monitoringen skjedde i lokaler på Grev Wedels plass 3, senere i bygning 39 på Akershus. I 1987 flyttet man til nye lokaler på Huseby, sammen med resten av Sikkerhetsstaben. Virksomheten foregikk bare på dagtid, bortsett fra når man var på militære øvelser. Man hadde ifølge vitneforklaringer et eget bord med muligheter for å kunne avlytte 20 linjer samtidig. Man hadde også to lydbåndopptakere til å ta opp maksimalt to samtaler samtidig. Oftest sto slike monitoringer oppkoblet tre måneder av gangen, og det ble gitt ordre fra Sikkerhetsstaben om hvilke linjer som skulle avlyttes. Primært var det linjer mellom Forsvarets Overkommando og forsvarskommandoene som ble avlyttet. Man hadde kapasitet til mellom 100 og 150 samtaler pr dag. Det var ofte et problem at enkelte tjenestesamtaler startet med innledende privat snakk. Det ble da en vurderingssak hvorvidt alt skulle tas opp fra start av, men dette ble ofte nødvendig ut fra identifiseringshensyn. Ifølge udatert instruks for daglig monitoring ved FO/S, vedlagt Forsvarsstabens brev til Forsvarsdepartementet av 16. november 1969, skulle innspilling av telefonsamtaler starte straks forbindelse var etablert. Hvis det ble erfart at en samtale var privat, skulle overføring avbrytes og lydbåndopptaker øyeblikkelig stoppes.

Alle samtaler ble, med den reservasjon som fremgår av instruksene med hensyn til private samtaler, tatt opp på lydbånd. Opptakene ble senere analysert og man skrev deretter rapport. Ved reglementsbrudd skrev man en såkalt spotrapport. Den besto av samtalen i anonymisert form, og ble sendt sjefen for den aktuelle avdeling. Det ble overlatt til vedkommende sjef å reagere, og denne kunne i tilfelle få opplyst navnene. Lydbåndene skulle ifølge den udaterte instruksjonen slettes etter 24 timer. Av denne grunn var det ofte svært hektisk, og nødvendig med tilkalte ekstramannskaper for å få båndene skrevet ut i tide. Utskriftene ble oppbevart tre måneder etter monitoring. Ifølge instruksjonen fra 1973 er oppbevaringstiden for avskrifter ca to måneder etter at årsrapport er utsendt. Ved øvelser skal avskrifter og logger makuleres ca to måneder etter at rapport for øvelsen er utsendt. Samtidig skal de innspilte bånd avmagnetiseres. Rapportene nevnte ikke navn, men dersom en militær sjef ville ha navnet oppgitt, fikk han dette. Virksomheten var hele tiden kjent for de ansatte i Forsvaret. Virksomheten ble kunngjort i KTF (Kunngjøring til Forsvaret).

Da virksomheten begynte, var det på det meste syv-åtte personer engasjert i tjenesten. Etter hvert ble den trappet ned, og på slutten av 1980-tallet var det bare én person engasjert på denne sektoren.

En av årsakene til at virksomheten lå nede, var at det igjen var oppstått tvil om hjemmelsspørsmålene. I 1990 ble arbeidet gjenopptatt, og da særlig rettet mot telefax. Telefonavlytting skjedde etter dette tidspunkt kun i forbindelse med øvelser. Den nåværende sjef for Sikkerhetsstaben har overfor kommisjonen forklart at spørsmålet om å gjenoppta telefonmonitoring ble tatt opp med forsvarsministeren på ny i 1993. Denne ga uttrykk for at det prinsipielt ville være nyttig å gjenoppta virksomheten, men at man burde avvente en mer nøyaktig lovregulering av hele sikkerhetstjenestens felt. I dag er det fortsatt bare én person som er engasjert i virksomheten, og det er kun telefax-samband som avlyttes, samt telefoner ved øvelser i Forsvaret og i

totalforsvarssammenheng. Det siste går frem av brev fra Sikkerhetsstaben til Forsvarsdepartementet av 9. januar 1995. Resultatet av denne henvendelsen er at det nå er tatt prinsippbeslutning om at daglig telefonmonitoring skal gjenopptas. Det skal imidlertid ikke skje noen øking i personalressursene til denne virksomheten.

Ingen av vitnene som har forklart seg for kommisjonen, hvorav én har vært engasjert i virksomheten helt siden oppstart rundt 1964, har gitt uttrykk for at tjenesten noen gang har blitt misbrukt. Selv om utstyret teknisk sett er dimensjonert slik at sivilt samband kan avlyttes, har det ifølge disse aldri kommet anmodninger om å gjøre dette, og ingen har kunnet rapportere om slike episoder. Utstyret kan rent teknisk bare opereres fra et militært sentralbord og kan ikke betjenes uten spesialkompetanse.

Kommisjonen har i dokumentasjon fra Sikkerhetsstaben funnet ett eksempel der spørsmålet om monitoring av sivil linje ble tatt opp, men frafalt da det ble bragt på det rene at hjemmelen var utilstrekkelig: Det gjaldt en vernepliktig som i 1969 tjenestegjorde ved en av Luftforsvarets stasjoner, og som arbeidet med høyt gradert materiale. I forbindelse med ulovlig fravær oppsto det mistanke om personlige og økonomisk irregulære forhold som kunne være en sikkerhetsrisiko, og det ble snakk om å avlytte private samtaler på sivil linje vedkommende hadde med den person man antok var bakgrunnen for forholdene. Saken ble tatt opp med Sikkerhetsstaben, idet man ga uttrykk for tvil om hvorvidt monitoringshjemmelen dekket en slik situasjon. Sikkerhetsstaben ga utvetydig uttrykk for at det gjorde den ikke, og anbefalte at man eventuelt tok kontakt med politiet for å undersøke muligheten for rettslig beslutning.

10.5. Tekniske sikkerhetsundersøkelser

10.5.1. Innledning

Tekniske sikkerhetsundersøkelser, TSU, er inspeksjoner foretatt av autorisert personell med sikte på å fastslå om uvedkommende kan skaffe seg adgang til gradert informasjon gjennom avlytting av tale. Ofte dreier det seg om forsøk på å avsløre skjulte mikrofoner, men det er også aktuelt for avsløring av svakheter ved møterom, telefon og annet samband som gjør at samtaler eller møtevirksomhet kan avlyttes. Gjeldende direktiv for TSU-tjenesten i Forsvaret er gitt av Forsvarssjefen 1. juni 1990. Direktivet erstattet et direktiv av 1. januar 1983. Direktivet er ugradert, men er ledsaget av retningslinjer og veiledning for bruker datert 15. juli 1990, som er gradert Begrenset.

Virksomheten forestås av Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben som fagmyndighet. Sikkerhetsstaben har ansvaret for gjennomføring av TSU i Forsvaret og den sivile forvaltning samt ved norske utenriksstasjoner. Ved undersøkelser i den sivile forvaltning skal Sikkerhetsstaben i alminnelighet gi forhåndsvarsel til Politiets overvåkingstjeneste.

Formålet med TSU-tjenesten er ifølge direktivet

- å påvise svakheter i bygningskonstruksjoner, installasjoner og fysisk sikring som er av en slik art at de øker faren for avlytting

- å virke avskrekkende på potensielle avlyttere - og avsløre illegalt lytteutstyr
- å bidra til trusselvurdering på dette felt, slik at nødvendige forholdsregler kan tas.

Undersøkelsene gjennomføres etter følgende prioritering:

- a. Indikasjon på avlytting
- b. Graderte kurser og konferanser
- c. Viktige kontorer og møtelokaler

Med hensyn til møtelokaler foretas TSU i to hovedgrupper, for det første permanent sikrede lokaler, noe som omfatter særlige viktige kontorer og møterom, som inngår i en liste over prioriterte objekter. Blant disse er statsrådenes og forsvarsledelsens kontorer og faste møtelokaler. Disse lokalene kontrolleres rutinemessig, og anmodning om TSU er nødvendig bare på grunnlag av spesielle mistanker. Det er videre aktuelt med TSU i midlertidig sikrede lokaler, noe som omfatter kurs og møtelokaler som vanligvis befinner seg utenfor sikrede områder. Slike lokaler kan etter visse tiltak i kortere tid nyttes til arrangementer der gradert informasjon behandles muntlig. Når det gjelder graderte NATO-konferanser, sikres møtelokalene der etter bestemmelsene i dokument CM (55) 15 (Final). NATO har eget personell ved HQ North, tidligere AFNORTH, Kolsås, med sikte på denne tjenesten.

TSU-tjenesten under Sikkerhetsstaben har i hele perioden hatt tre ansatte i full stilling. I tillegg skal, ifølge direktivet, forsvarsgrenene avgi sitt TSU-personell til tjeneste i Sikkerhetsstaben i inntil 20 virkedager pr år. Personellet til tjenesten er særlig utdannet for dette, og det dreier seg om en meget spesiell og høyt kvalifisert kompetanse. Også Politiets overvåkingstjeneste driver TSU-undersøkelser, og de to tjenestene har et visst samarbeid på området. I tillegg har personell fra Forsvarets etterretningstjeneste deltatt på kurs i TSU, og har siden 1969 selv anskaffet eget utstyr og utført tekniske sikkerhetsundersøkelser innenfor sine egne anlegg og lokaler.

10.5.2. Oversikt over praksis

Arbeidet med tekniske sikkerhetsundersøkelser ble planlagt allerede da sikkerhetstjenesten var en del av etterretningstjenesten før utskillelsen i 1965. Undersøkelsene ble imidlertid ikke iverksatt før etter utskillelsen, i 1966. På dette tidspunkt var det politiet som drev med tekniske sikkerhetsundersøkelser. Virksomheten ble forestått av teknisk avdeling. Den nyopprettende TSU-seksjonen i Sikkerhetsstaben var med politiet på en del oppdrag for å få opplæring.

Ifølge en medarbeider som arbeidet med tekniske sikkerhetsundersøkelser helt fra starten, startet sikkerhetstjenestens interesse for virksomheten ved at NATOs hovedkvarter i Brussel sendte en delegasjon til Kolsås fra ACE, Counter Intelligence and Security. Ifølge dette vitnet hadde staben allerede etablert forbindelse med sjefen for denne gruppen. Selv om gruppen var tilsluttet NATO, var den alltid bemannet med amerikanere, ifølge vitnet antakelig en overlevning fra krigens tid i form av en rest av general Eisenhowers Security-gruppe. Gruppen var tilknyttet det kontor amerikanerne

hadde i Oslo under MAAG, som står for Military Assistance Advisory Group. Manl tok kontakt med dette kontoret med sikte på teknisk assistanse, og en person kom fra Brussel med kursmateriell og teknisk utstyr. På det første kurset, som ble holdt i Gardeleiren, var både folk fra Forsvaret og politiet til stede. Vitnet bemerket ellers at kurslederne, samt representanten fra Brussel, hadde sivile yrkestitler, og undertegnet seg som "Special Agent". Virksomhet ble så satt i gang i Norge, på grunnlag av den tekniske ekspertise og det utstyr man hadde fått fra amerikanerne. I 1969 gikk man også i gang med undersøkelser i utlandet, fortrinnsvis ambassader.

Oppdragsgivere har primært vært offentlige organer. Henvendelse fra private, herunder politiske partier, blir normalt avslått. En medarbeider kan imidlertid fortelle om et tilfelle der han fikk ordre om å kontakte Reiulf Steen som den gang hadde kontor i Folketeaterbygningen. Steen hadde mistanke om at kontoret samt tilstøtende møtelokaler var gjenstand for romavlytting. Vitnet mente imidlertid at oppdraget ikke var hjemlet, og undersøkelser ble ikke gjennomført. Steen ble i stedet gitt en generell orientering om sikring av møtelokaler. Tidligere medarbeidere i tjenesten kan likevel fortelle at medarbeiderne på fritiden hadde anledning til å påta seg oppdrag for private, i samråd med overordnet myndighet. Årsaken til velvilligheten til slikt ekstraarbeid, var muligheten for at medarbeiderne skulle få trening.

10.5.3. Funn og mulig misbruk

Ingen av nåværende eller tidligere medarbeidere i TSU kan fortelle om funn av mikrofoner ved undersøkelser av lokaler i Norge. Dette gjelder helt fra tjenesten ble etablert i 1966 og frem til i dag. Derimot rapporteres det om en rekke funn ved ambassader i utlandet.

Det teamene har gjort i Norge, har derfor primært vært knyttet til å påvise mangler ved møtelokalene, det tekniske utstyr samt telefoner og andre apparater. Selve undersøkelsen er hemmelig, og oppdragsgiver har ikke anledning til å være til stede. I dette ligger en teknisk mulighet for at teamet selv kan medvirke til installasjon av skjulte mikrofoner. Det er ikke fremsatt konkrete påstander om at tjenesten skal ha vært misbrukt på denne måten. Kommisjonen har heller ingen indikasjoner på at dette er skjedd.

I boken Vi som styrer Norge er det på side 159-60 referert en spesiell episode fra 1968, der daværende statsminister Per Borten ble oppsøkt av to amerikanske sikkerhetsfolk i forbindelse med et besøk fra den daværende amerikanske visepresident Hubert Humphrey. De forlangte at Borten skulle forlate sitt kontor mens undersøkelsen pågikk, noe denne nektet. Borten forklarte seg om episoden i sin vitneforklaring i den såkalte listesaken, referert i Aftenposten 2. mars 1979. Oberst Oscar Magnus, som på dette tidspunkt var sjef for Sikkerhetsstaben, uttalte samme dag til Aftenposten at selv om dette var før hans tid, mente han at Sikkerhetsstaben på et så tidlig tidspunkt ikke hadde teknisk utstyr til å foreta slike undersøkelser, selv om det i og for seg lå under dens ansvarsområde.

Oberst Carl Ruge, som var sjef for Sikkerhetsstaben da episoden inntraff, har overfor Nygaard Haug-utvalget forklart at det var S-tjenesten som etter anmodning foretok undersøkelsen, med bistand fra amerikanerne, og at det etterpå oppsto kritikk på grunn av dette. Ifølge den medarbeider som på dette tidspunkt var ansvarlig for TSU-seksjonen, var det ikke Sikkerhetsstabens TSU-team som sto for denne undersøkelsen. Det samme er bekreftet av den nåværende sjef for Sikkerhetsstaben. En tidligere nestleder i Forsvarets etterretningstjeneste har imidlertid forklart at det dreiet seg om et team fra SHAPE, og at det var rekvirert i samarbeid med etterretningstjenesten og etter anmodning fra Sikkerhetsstaben, som ikke selv hadde tilstrekkelig teknisk utstyr. Anmodningen fra Sikkerhetsstaben skjedde på vegne av Statsministerens kontor. At det var norske myndigheter som opprinnelig sto bak henvendelsen, er for øvrig bekreftet av Per Borten, som for kommisjonen har forklart at Andreas Andersen hadde vært innforstått med besøket. Andersen hadde imidlertid beklaget at et slikt samarbeid var nødvendig, og at amerikanerne kunne være noe egenrådige.

Tidligere justisminister Wenche Frogn Sellæg har i sin forklaring for kommisjonen nevnt en episode fra sin statsrådstitid da hun tidlig en morgen, antakelig i 1986, kom inn på sitt kontor i Justisdepartementet og fant en ukjent person i ferd med å skru fra hverandre telefonen hennes. Departementsråden, som var til stede, forklarte at formålet var å legge inn krypteringsutstyr. En medarbeider i TSU-seksjonen har forklart at det er Politiets overvåkingstjeneste, ikke Sikkerhetsstaben, som har ansvaret for TSU-undersøkelser i Justisdepartementet. På det tidspunkt Wenche Frogn Sellæg var justisminister, var det dessuten bare én kryptotelefon i departementet, og den var tilknyttet Polaravdelingen. Kommisjonen har avhørt de tjenestemenn ved teknisk avdeling i Overvåkingssentralen som hadde ansvaret for slike undersøkelser i det aktuelle tidsrom. Ingen av dem kan huske at det ble foretatt noen slik undersøkelse. Det ble dessuten opplyst at man ved Overvåkingssentralen ikke fører egne protokoller over utførte TSU-undersøkelser. Det har ikke vært mulig for kommisjonen å få ytterligere klarhet i denne episoden. Det vises ellers til 13.5.3.

Det er ellers slik at den spesielle kompetanse TSU-medarbeiderne får, lett kan utnyttes på det stadig voksende private marked for omsetning av avlyttingsutstyr og utstyr for å avsløre avlyttingsutstyr. Det er ingen formelle barrierer mot at medarbeiderne går direkte over i slik tjeneste. Det er imidlertid ikke rapportert om misbruk, eller om at dette i det hele tatt skulle være et problem.