

11. KOMMISJONENS VURDERINGER AV SIKKERHETSTJENESTEN

11.1. Utgangspunkter

11.1.1. Problemstillinger - ansvarsforhold

Innenfor ansvarsområdet til Forsvarets sikkerhetstjeneste har personellsikkerhetstjenesten stått sentralt i granskingskommisjonens undersøkelser. Avgjørelser om sikkerhetsklarering reiser viktige rettssikkerhetsspørsmål. Rettssikkerhet har nær sammenheng med utformingen av regelverket. Av denne grunn vil spørsmålet om virksomheten er irregulær eller kritikkverdig, ikke bare være et spørsmål om hvorvidt bruken av opplysninger om politisk tilhørighet ved klareringsavgjørelser er instruksstridig eller i strid med andre rettsnormer, men også om regelverket har vært utformet i henhold til de rettssikkerhetsmessige krav som må stilles til en slik virksomhet i angjeldende tidsperiode.

Kommisjonen skal også knytte noen bemerkninger til den såkalte monitoring, avlytting på stikkprøvebasis av militære samband for å påse at kravene til sambandssikkerhet etterlevs. Også den del av tjenesten som forestår tekniske sikkerhetsundersøkelser vil bli omtalt.

Spørsmålet om sikkerhetstjenestens eventuelt irregulære samarbeid med personer eller grupper tilknyttet arbeiderbevegelsen, behandles under 16.2.

Personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret og i den sivile forvaltning under medvirkning av Politiets overvåkingstjeneste tok til i 1947. Tjenesten i Forsvaret var da knyttet til Fst II, fra 1953 Fst/E, og var alt fra starten av tillagt Forsvarssjefens ansvarsområde.

I den sivile forvaltning lå ansvaret for personellsikkerhetstjenesten i departementene. Det interdepartementale kontrollutvalg - bestående av de samme personer som Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg - skulle fra 1953 påse at bestemmelsene om beskyttelse av graderte dokumenter ble fulgt. Den 20. april 1965 ble S-staben skilt ut som egen fagstab i Forsvarsstaben. Ved kgl res av 24. september samme år ble også den forebyggende sikkerhetstjeneste i den sivile forvaltning lagt under forsvarsministeren. På hans vegne har Forsvarssjefen gjennom S-staben fra da av hatt ansvaret for sikkerhetstjenesten både i Forsvaret og i den sivile forvaltning. Etter 1965 har spørsmål av felles sikkerhetsmessig interesse blitt drøftet i Det rådgivende sikkerhetsutvalg og fra 1977 i det nyopprettete Koordineringsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten.

11.1.2. Rettssikkerhetsmessige utgangspunkter

Formålet med personellsikkerhetstjenesten er å hindre at personer som ikke kan utelukkes som en mulig sikkerhetsrisiko, får tilgang til graderte opplysninger. Ut fra dette formål er det i granskingsperioden gjennomført et meget stort antall sikkerhetsundersøkelser med etterfølgende klarerings- og autorisasjonsavgjørelser.

Allerede i 1950-årene ble det årlig gjennomført flere tusen slike undersøkelser. I midten av 1960-årene var tallet mer enn 25 000.

Negative klareringsavgjørelser kan ha avgjørende betydning for personers yrkesmessige karriere, for ansettelse eller avansement. Det er derfor viktig at rettssikkerhetsmessige hensyn iakttas ved slike avgjørelser. Dette tilsier at avgjørelsene innhegnes av rettslige normer; kriteriene for klareringsbeslutninger må utformes med rimelig klarhet, slik at forskjellsbehandling unngås og hensynet til forutberegnelighet og mulighet for etterkontroll ivaretas.

I tillegg tilsier hensynet til rettssikkerheten at det gis saksbehandlingsregler som sikrer at avgjørelsene blir riktige, at et korrekt faktum legges til grunn og at avgjørelsene treffes i henhold til gjeldende regler for personkontrolltjenesten. De saksbehandlingskrav som etter nåtidens rettsoppfatning bør stilles til slike avgjørelser, er at den det gjelder

- gjøres kjent med at sikkerhetsundersøkelse gjennomføres
- gjøres kjent med de faktiske forhold som skal danne grunnlag for avgjørelsen og gis adgang til å imøtegå dem, såfremt ikke hensynet til rikets sikkerhet taler avgjørende imot
- gjøres kjent med resultatet og begrunnelsen såfremt ikke hensynet til rikets sikkerhet taler avgjørende i mot
- gis anledning til å klage

Det regelverk som har vært gjeldende for personkontrolltjenesten, er av interesse som uttrykk for den tyngde rettssikkerhetsmessige hensyn har vært tillagt av myndighetene, og for den styring tjenesten har vært underlagt. Dessuten er regelverkets utforming av betydning for bedømmelsen av praksis: Et utilfredsstillende regelverk kan være en indikasjon på at også praksis har vært utilfredsstillende. Som beskrevet under 10.2. og 10.4.4, er det noe begrenset hvor langt kommisjonens undersøkelser i seg selv kan gi grunnlag for en totalvurdering av praksis.

Kommisjonens beskrivelse av S-tjenesten er inndelt i periodene før og etter 1965, da sikkerhetstjenesten ble utskilt som egen fagstab. Vurderingene vil følge samme linje. Dette har også sammenheng med at perioden frem til 1965 karakteriseres ved det nærmest totale fravær av et regelverk for klareringsavgjørelser.

11.2. Sikkerhetstjenesten frem til 1965

11.2.1. Regelverket

I de 20 år fra sikkerhetsundersøkelsene tok til i 1947 og frem til Direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1. mars 1967, fantes ingen skrevne regler

eller retningslinjer som direkte hjemlet klareringsavgjørelser, anga kriteriene for slike avgjørelser eller inneholdt bestemmelser av betydning for å sikre eller kontrollere at avgjørelsene ble riktige.

Personellsikkerhetstjenesten ble drevet med grunnlag i myndighetenes oppfatning om at denne tjenesten var nødvendig. Denne oppfatningen var tilkjennegitt overfor de berørte tjenester og kom forutsetningsvis klart til uttrykk i direktiver og instruks. Først og fremst kan nevnes

- Kgl res av 10. juni 1949, Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved angrep på Norge. Etter resolusjonen skulle militære befalingsmenn sørge for at de væpnede styrker og militært område i fredstid ble sikret mot femtekolonnister.
- Overvåkingsinstruksene av 1951, 1955 og 1959. Instruksene forutsatte at politiet skulle forhindre femtekolonnevirksomhet.
- Retningslinjer for sikkerhetsundersøkelser av personell i Forsvaret (sentralt), rundskriv fra Fst II av 23. februar 1952. I rundskrivet fremheves at sikkerhetsundersøkelse er et av hjelpemidlene de ansvarlige militære sjefer har til å sikre seg mot infiltrasjon.
- Sikkerhetsinstruksen gitt ved kgl res av 26. juni 1953, endret ved ny instruks i 1962 (og 1972). Instruksene forutsatte godkjenning for behandling av graderte dokumenter. Ved instruksen av 1953 ble Det interdepartementale kontrollutvalg etablert som rådgivende organ i personkontrollsaker.
- Instruks for samarbeid mellom de militære myndigheter og politiet til trygging av rikets selvstendighet av august 1955. Instruksen trakk opp grensene mellom politiets og sikkerhetstjenestens ansvarsområder i personkontrolltjenesten.

Ingen av disse direktivene eller instruksene, som alle var graderte, inneholdt noen nærmere angivelse av hvilke kriterier som var relevante ved klareringsavgjørelser. At sikkerhetsundersøkelser ble foretatt, skulle ikke gjøres kjent, jf Forsvarsdepartementets rundskriv av 13. februar 1953 som innskjerpet dette "for å unngå ubehageligheter, evt. avisskriverier".

Frem til 1967 ble det således verken gitt materielle regler eller saksbehandlingsregler som ivaretok rettssikkerhetsmessige hensyn.

Koordineringsutvalget og fra 1953 også Det interdepartementale kontrollutvalg - som nevnt utgjorde de samme personer begge utvalg - behandlet gjennom årenes løp en rekke enkeltsaker. Dette var antakelig utslag av utvalgets rådgivende funksjon. Det er vanskelig å legge til grunn at utvalgets vurderinger i enkeltsakene er blitt generelt retningsgivende, enn si har dannet grunnlag for en fast praksis. Til dels virker det noe tilfeldig hvilke avgjørelser som er blitt forelagt utvalget. Men heller ikke har utvalgets vurderinger nedfelt seg i uttalelser eller retningslinjer som er blitt fordelt til klareringsmyndighetene. Størst ensartethet i avgjørelsene har antagelig blitt oppnådd i

Forsvaret, der sikkerhetsavdelingen i Fst/E hadde en koordinerende og kontrollerende funksjon.

Spørsmål om rettssikkerhet har imidlertid på et tidlig tidspunkt stått sentralt for Koordineringsutvalget. Således fremgår det av utvalgets protokoll for 17. november 1952 at spørsmålet om et uavhengig kontrollorgan ble tatt opp i utvalgets møte, og at representantene for overvåkingspolitiet og Fst II begge gikk inn for å opprette et uavhengig kontrollorgan som kunne vurdere det materialet som ble lagt frem ved sikkerhetsundersøkelser, der det forelå tilråding om å utelukke personer fra stillinger eller nekte dem forfremmelse av sikkerhetsmessige grunner. Kommisjonen er ikke kjent med hva som var bakgrunnen for at dette forslaget ikke førte frem. Tilsvarende forslag ble tatt opp i møte i Det interdepartementale kontrollutvalg 30. november 1961.

Det interdepartementale kontrollutvalg var også på andre måter i begynnelsen av 1960-årene opptatt av hvorledes man ved sikkerhetsundersøkelser kunne sikre den undersøkte størst mulig rettsbeskyttelse samtidig som det ble tatt hensyn til sikkerhetsmessige interesser. Utvalget mente blant annet at det ville være hensiktsmessig om man i forbindelse med klareringsavgjørelser kunne henvende seg direkte til vedkommende person for å få oppklart forhold som var kommet frem ved sikkerhetsundersøkelsene. På denne bakgrunn tilrødde Det interdepartementale kontrollutvalg Regjeringens sikkerhetsutvalg å overveie om ikke undersøkelsene kunne foregå åpent, med ankeadgang til en nemnd. Et forslag i flere alternativer ble vedtatt oversendt Regjeringens sikkerhetsutvalg den 10. februar 1962. Sikkerhetsutvalget fant imidlertid at sikkerhetsundersøkelsene fortsatt burde foregå lukket. Spørsmålet er omtalt i Mellbye-utvalgets innstilling side 82. Det fremgår der at avgjørelsen

"såvidt man har forstått visstnok [skyldtes] rent politiske overveielser. Man var usikker på hvordan opinionen ville motta opplysninger om at slike undersøkelser ble drevet."

På bakgrunn av Koordineringsutvalgets forslag av 30. november 1961 om et uavhengig kontrollorgan, og etter kontakt med Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité, bestemte sikkerhetsutvalget at det skulle oppnevnes et utvalg med kontrollfunksjoner i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser av personell og rådgivende funksjoner overfor overvåkingstjenesten. Utvalget, med daværende departementsråd Rolv Ryssdal som formann og stortingsrepresentantene Didrik Cappelen og Guttorm Hansen som medlemmer, var i funksjon en kortere tid i 1963 - 1964 og hadde sitt siste møte den 6. februar 1964, jf Mellbye-utvalget side 11.

Arbeidet med å gjøre sikkerhetsundersøkelsene mer åpne fortsatte. Ved Direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1. mars 1967 ble det etablert en åpen ordning, i den forstand at personell i Forsvaret ble gjort generelt kjent med at sikkerhetsundersøkelser ble foretatt og at det måtte fylles ut et skjema til bruk ved eventuell klarering.

Det synes klart at Koordineringsutvalget/Det interdepartementale kontrollutvalg har vært oppmerksom på rettssikkerhetsproblemet. Når dette likevel ikke førte til at det ble gitt regler som bedre varetok rettssikkerhetsmessige hensyn, har det antakelig sammenheng med at synet på personvern og rettssikkerhet den gang var et noe annet

enn i dag. Bevisstheten om betydningen av slike hensyn var i hvert fall ikke like utbredt i samfunnet, og hensynene hadde nok en annen relativ tyngde i spørsmål som gjaldt rikets sikkerhet.

1950-årene preges imidlertid av en utvikling i synet på nødvendigheten av å regelfeste viktige personvern- og rettsikkerhetsprinsipper. Utviklingen tydeliggjøres især av Forvaltningslovkomiteens innstilling som ble avgitt i 1958 og som siden nedfelte seg i forvaltningsloven av 1967, en lov som ga generelle regler om saksbehandling og klage ved forvaltningsavgjørelser.

På denne bakgrunn er det så å si totale fravær av skrevne - og for den saks skyld uskrevne - normer til beskyttelse av de personer som ble sikkerhetsundersøkt vanskelig å forstå. At ikke en så sentral rettssikkerhetsgaranti som at disse ble gjort kjent med at slike undersøkelser ble foretatt, ble innført før i 1967, og da bare for Forsvaret, er etter kommisjonens oppfatning kritikkverdige. Tilsvarende gjelder at Regjeringens sikkerhetsutvalg i 1962, på tross av det faginstansene gikk inn for og på grunnlag av politiske overveielser, bestemte at undersøkelsene fortsatt skulle foregå lukket.

Kommisjonen finner avslutningsvis grunn til å understreke at den kritikk som her rettes mot myndighetene for et mangelfullt regelverk ikke er rettet mot sikkerhetstjenesten - i denne periode vil det si E-staben - men mot overordnet politisk nivå.

11.2.2. *Praksis*

11.2.2.1. *Hvilke opplysninger om politisk tilhørighet eller politisk virksomhet ble innhentet ved sikkerhetsundersøkelsene*

Ovenfor under 8.4. er beskrevet registreringsvirksomheten i Politiets overvåkingstjeneste. Grunnlaget for den omfattende registrering av opplysninger om politisk tilknytning - overvåkings- eller personkontrollhensyn - var blant annet militære myndigheters etterspørsel etter opplysninger ved sikkerhetsundersøkelser. I forbindelse med sin beskrivelse av samarbeidsinstruksen av august 1955 uttaler Mellbye-utvalget, jf innstillingen side 26:

"For å være i stand til å yte denne bistand [som samarbeidsinstruksen forutsetter], har overvåkingstjenesten da funnet det nødvendig å foreta en kontinuerlig "kartlegging" i de enkelte distrikter. Fremkommer det ved denne overvåkingsmessige relevante opplysninger, blir vedkommende personnavn registrert. Når det gjelder spørsmål om hvilke kriterier som i så måte skal være utslagsgivende, er det ikke fastlagt nærmere retningslinjer, men det har festnet seg en bestemt praksis som for en del bygger på hva de militære myndigheter har bedt om å få i saker angående sikkerhetsundersøkelser av personell."

Som det fremgår av uttalelsen, ble overvåkingsmessige hensyn i denne perioden ikke klart skilt fra personkontrollhensyn. Kommisjonen antar for øvrig at overvåkingstjenesten har spilt en utpreget selvstendig rolle i avgjørelsen av hvilke opplysninger som burde registreres i personkontrolløyemed og bringes videre ved sikkerhetsundersøkelser. En slik rolle synes også å være i overensstemmelse med de forutsetninger som har ligget til grunn for overvåkingspolitiets medvirkning i

sikkerhetstjenesten, en medvirkning som har vært oppfattet som viktig, blant annet fordi overvåkingstjenesten har "de beste forutsetninger for å orientere om den trussel som truer vår sikkerhet", jf Mellbye-utvalget side 76.

Fremstillingen under 8.4.2. og 8.4.3, jf også 9.5.2.2. viser at Politiets overvåkingstjeneste frem til midten av 1960-årene tok sikte på en fullstendig registrering av kommunister, medlemmer i Norges Kommunistiske Parti, andre kommunister og kommunist sympatisører, herunder - i 1950 årene - personer med betegnelsen S 2 "Kanskje kommunist".

Det er klart at opplysninger om tilhørighet til og virksomhet for NKP eller nærstående organisasjoner om nettopp den person sikkerhetsundersøkelsen gjaldt, ble brakt videre til klareringsmyndighetene. Men det må også legges til grunn at tilsvarende opplysninger om vedkommendes nærmeste, foreldre, ektefelle, søsken ble brakt videre. I denne forbindelse vises til Direktiv for personkontrolltjenesten i Forsvaret av 1. mars 1967. Etter direktivet er opplysninger om foreldre/ektefelle - søsken ble senere tilføyet - relevante på linje med opplysninger om personen selv. Kommisjonen finner det klart at dette direktivet ikke medførte en utvidelse av den personkrets hvis politiske tilhørighet var relevant i forbindelse med personkontrolltjenesten, noe som for øvrig bekreftes av saker som har vært forelagt Koordineringsutvalget/Det interdepartementale kontrollutvalg.

At opplysninger om reisevirksomhet i kommunistiske land og kontakt med representanter for slike land ble meddelt videre i samme utstrekning som de ble registrert, finner kommisjonen på det rene.

11.2.2.2. Hvilken vekt ble opplysninger om tilhørighet til kommunistiske organisasjoner eller kommunistisk virksomhet tillagt?

Det arkivmateriale som i dag foreligger som grunnlag for bedømmelsen av hvilken vekt opplysninger om politisk virksomhet ble tillagt, er sparsomt.

I det vesentlige er kommisjonen henvist til å bygge på generelle utsagn fra institusjoner eller personer som har hatt ansvar for eller tilknytning til personellsikkerhetstjenesten, supplert med de enkeltsaker man kjenner resultatet av og vitneforklaringer som i dag er avgitt om dette.

Også uttalelser og praksis fra tiden etter 1965 er av interesse. Som et generelt utgangspunkt finner kommisjonen det forsvarlig å legge til grunn at praksis ikke er blitt strengere etter hvert. Opplysninger om politisk tilhørighet eller politisk virksomhet som på et senere tidspunkt er tillagt avgjørende vekt i forbindelse med sikkerhetsklarering, må derfor antas å ha medført samme resultat på et tidligere tidspunkt.

Fra en konferanse med justisminister Kai Knudsen den 28. november 1953 satte daværende direktør ved statsministerens kontor, senere ekspedisjonssjef, Andreas Andersen, opp et notat som inneholdt følgende om personellsikkerhetsspørsmålet:

"2. Justisministeren tok opp spørsmålet om personellundersøkelse. Han mente at overvåkingstjenesten var alt for bebyrdet med dette arbeid og at det måtte en radikal omlegging til. I stedet for å arbeide på det grunnlag at alt personell i visse etater skal undersøkes, burde man ved en analyse komme frem til hvilke stillinger var av den art at innehaverens forhold måtte undersøkes.

3. Justisministeren mente det ville være nødvendig å ta opp spørsmålet om en fortolkning av begrepet "5. kolonist". Dette uttrykk er brukt i den kgl.res. av 10. juni 1949 som pålegger militære sjefer ansvaret for å beskytte militære områder mot 5. kolonister.

Justisministerens syn var i grove trekk dette: Det er politiets direkte oppgave å overvåke kriminelle elementer.

Under gitte politiske forhold (A-pakt m.v.) kommer en bestemt politisk gruppe i en særstilling på grunn av sitt splittede lojalitetsforhold. Man må derfor kunne si at det er visse kategorier av stillinger i dag som ikke kan gis til kommunister.

Ut over disse to grupper vil det eksistere en tredje av potensielle 5. kolonister, men dem kan man i fred ikke overvåke. Det følger av vår demokratiske samfunnsordning."

Forsvarssjefens høringsuttalelse til Mellbye-utvalgets innstilling av 16. desember 1967 inneholder også opplysninger av interesse. I uttalelsen heter det blant annet:

"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 forsvarspolitik adgang til sikkerhetsgraderte opplysninger, som nær sagt alltid vil ha tilknytning til slike saker.

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

Det kan også vises til notat til justisminister Valle av 22. august 1978, utarbeidet av ekspedisjonssjef i Politiavdelingen, hvor det hevdes som

"et ubestridelig faktum at personellsikkerhetstjenesten både i og utenfor offentlig forvaltning har hatt som siktemål å utelukke kommunister og andre med forbindelse til eller sympatier for østblokk-statene fra stillinger og gjøremål av betydning for rikets sikkerhet. Forholdet har aldri vært omsvøpssløst innrømmet fra myndighetenes side, men det endrer ikke faktum. En annen sak er at myndighetenes holdning er i ferd med å endre seg, jf det utkast til personellsikkerhetsdirektiv for den sivile forvaltning som foreligger."

For perioden frem til 1965 foreligger i dag et meget begrenset antall dokumenterte klareringsavgjørelser, og materialet er for spinkelt til i seg selv å være en fyldestgjørende beskrivelse av praksis i perioden. Da praksis må ses i lys av de generelle utgangspunkter som er angitt ovenfor, finner kommisjonen å kunne legge til grunn at medlemskap i Norges Kommunistiske Parti eller annen tilslutning til den kommunistiske samfunnsoppfatning i seg selv var tilstrekkelig grunnlag for å nekte klarering ikke bare for Hemmelig, men også for beskyttelsesgradene Begrenset og Fortrolig - etter 1972 Konfidensielt. Utover i 1950-årene har avgjørelsene etter alt å dømme i større utstrekning blitt truffet etter en konkret vurdering av karakteren av tilhørigheten til eller virksomheten for NKP eller organisasjoner som sto NKP nær, i forhold til hva slags opplysninger og graderingsnivå det var tale om, men utgangspunktet var fortsatt at klarering ble nektet. Tilsvarende gjelder betydningen av nærstående tilslutning til slike organisasjoner.

Motstandere av NATO kunne nok især de første årene bli nektet sikkerhetsklarering.

Et særlig spørsmål er knyttet til at overvåkingstjenesten etter etableringen av Sosialistisk Folkeparti frem til 1964 registrerte partiets valgkandidater og tillitsvalgte. Sakene ble deretter en bloc overført til emnearkivet i Overvåkingssentralen, jf fremstillingen under 9.5.2.4. Opplysninger fra arkivet er gitt og slike opplysninger kan etter alt å dømme ha ført til klareringsnektelser, jf nedenfor under 11.3.2.2.

For øvrig er det grunn til å anta at praksis var mer ensartet i Forsvaret enn i den sivile forvaltning. Dette har først og fremst sammenheng med at sikkerhetsavdelingen i Fst/E hadde en koordinerende funksjon, mens ansvaret i den sivile forvaltning tillå det enkelte departement, hvor ledelsen nok kan ha hatt et noe forskjellig syn på hvilken vekt slike forhold burde tillegges.

Kommisjonens kritikk av personellsikkerhetstjenesten i perioden frem til 1965 er i første rekke rettet mot fraværet av endog meget beskjedne rettssikkerhetsgarantier. Muligheten for at uriktig faktum ble lagt til grunn, for vilkårlighet og forskjellsbehandling har åpenbart vært til stede i rikt monn. Hvor langt disse mulighetene også er nedfelt i praksis, er det i dag ikke mulig å si. Kommisjonen har ikke grunnlag for å kritisere de få avgjørelser fra perioden som den har kjennskap til. Avgjørelsene må sies å ha ligget innenfor de meget vide fullmakter klareringsmyndighetene hadde.

11.2.2.3. Særlig om kommunistarkivet

De faktiske forhold vedrørende kommunistarkivet i sikkerhetsavdelingen i Fst/E er behandlet under 10.2.2.2.

Opplysningene i arkivet var til dels eldre opplysninger som stammet fra de registre som ble bygget opp av etterretningstjenesten under krigen.

Registreringen av kommunister tok til for alvor i forbindelse med den kommunistiske maktovertakelsen i Tsjekkoslovakia i februar 1948 og etter statsminister Gerhardsens Kråkerøy-tale kort tid etter. Kommunistarkivet ble hovedsakelig bygget opp i årene 1949-1951. Det ble supplert frem til siste halvdel av 1950-årene med opplysninger blant annet fra overvåkingspolitiet og fra sikkerhetsavdelingens kontakt innenfor fagbevegelsen, Ivar Hobbelhagen, som arbeidet med kartlegging av kommunister for Konrad Nordahl.

Kommisjonen antar at registret også inneholdt navn på andre venstreorienterte enn kommunister, jf at motstandere av NATO kunne bli nektet sikkerhetsklarering. Dessuten må det antas at den såkalte Femmannsgruppens kommunistarkiv, som antakelig ble innlemmet i kommunistarkivet i sikkerhetsavdelingen, omfattet flere enn kommunister og kommunistympatisører.

Det kan spørres om opprettelsen og vedlikeholdet av et slikt arkiv lå utenfor E-stabens oppgave som ansvarlig for sikkerhetstjenesten i Forsvaret. Kommisjonen kan ikke se at

et arkiv med opplysninger som det her var tale om, i seg selv har vært instruksstridig eller på annen måte irregulært i tiden før samarbeidsinstruksen av august 1955. E-staben hadde behov for et register med personopplysninger til bruk ved sikkerhetsklarering. I tillegg til dette har det antakelig vært bruk for et register i forbindelse med de opplysninger Evang hadde påtatt seg å gi amerikanerne i forbindelse med visumsøknader, noe Regjeringens sikkerhetsutvalg må antas å ha godtatt, jf fremstillingen under 14.4. At registret også kan ha blitt brukt i andre sammenhenger, f eks som et grunnlag for å forberede lossing av NATO-materiell slik at eventuelle aksjoner kunne unngås, endrer ikke bedømmelsen. Det vises for øvrig til pkt 7.4.2, der kommisjonen omtaler E-stabens kartlegging av kommunister i Heimevernet og formidling av opplysninger om dette til de politiske myndigheter.

Frem til 1955 hadde det skjedd en temmelig kontinuerlig diskusjon om rollefordelingen mellom Fst/E og Politiets overvåkingstjeneste. Spørsmålene var berørt av flere utvalg i tiden rundt 1950, men hadde ikke fått noen endelig avklaring. Overvåkingsinstruksen av 1952 inneholdt bestemmelser som forutsatte samarbeid mellom tjenestens distriktssentraler og den militære distriktskommando i henhold til "særinstruks og gjeldende retningslinjer" - uten at slike instruks eller retningslinjer var utformet.

Utover i 1950-årene fortsatte diskusjonen, blant annet med utgangspunkt i at tjenestene gjensidig var misfornøyd med hverandre. I et notat av 18. desember 1953, utarbeidet av Andreas Andersen heter det eksempelvis at Jack Helle, sjefen for sikkerhetsavdelingen i E-staben, "beklaget seg svært over manglende samarbeidsvilje fra politiets side".

Spørsmålet fikk sin løsning i samarbeidsinstruksen av 1955. Selv om det nok også før dette har vært en alminnelig oppfatning at kartleggings- og registreringsvirksomheten var overvåkingstjenestens ansvar alene, kan ikke kommisjonen se at det før samarbeidsinstruksen var gjort klart fra overordnet myndighet at dette ikke skulle være sikkerhetstjenestens oppgave. I hvert fall var det ikke gjort klart da registret ble bygget opp i 1949-1951. Kommisjonen viser her til kgl res av 10. juni 1949, Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved angrep på Norge. I resolusjonen slås det fast at de militære sjefer "plikter med alle midler de rår over å sikre mobiliseringen og de væpnede styrker mot femtekolonister".

Opplysningene i kommunistarkivet i sikkerhetsavdelingen har så vidt forstås ofte kunnet være svært usikre. Dette betyr at bruk av opplysninger herfra i forbindelse med sikkerhetsklarering har innebåret større usikkerhet enn bruk av opplysninger innhentet fra overvåkingstjenesten, med en tilsvarende større risiko for uriktige eller vilkårlige avgjørelser.

Et annet spørsmål er om de metoder sikkerhetstjenesten benyttet ved innhenting av opplysninger til arkivet var akseptable.

Grunnstammen i kommunistarkivet skrev seg antakelig fra krigstidens arkiver, jf 10.2.2.2. I tillegg overtok sikkerhetsavdelingen sannsynligvis de opplysninger som var innhentet av den såkalte Femmannsgruppen. Dette var en privat organisasjon etablert med sikte på å bekjempe kommunismen og annen virksomhet som ble sett som

samfunnsskadelig. På et tidlig tidspunkt inngikk gruppen et samarbeid med etterretnings- og sikkerhetstjenesten, jf nærmere under 13.4.1. Utover dette lønnet E-staben rundt 1950 en del sekretærer i Arbeidernes Opplysningsforbund/Arbeiderpartiet for at de skulle følge med i og rapportere om kommunister og deres virksomhet i fagbevegelsen og ellers.

Så lenge det lå innenfor sikkerhetstjenestens oppgaver å skaffe til veie opplysninger som kunne være relevante ved sikkerhetsklarering, har tjenesten også vært berettiget til å innhente opplysningene gjennom kontaktpersoner i fagbevegelsen og andre steder. Spørsmålet om rettmessigheten av en slik virksomhet oppstår hvor samarbeidet innebærer utveksling av opplysninger eller har en karakter som innebærer at tjenesten direkte eller indirekte engasjeres i den politiske eller faglige kamp. Spørsmålet er nærmere vurdert under kapittel 16.

11.2.2.4. Særlig om sikkerhetstjenesten i forsvarsgrenene i Nord-Norge

Kommisjonenes undersøkelser har vist at det fra 1947 til 1951 foregikk en omfattende kartlegging av kommunister i Nord-Norge, i første rekke ved militære avdelinger, men også i Heimevernet. Kommisjonen har ikke foretatt tilsvarende undersøkelser andre steder i landet. Hensett til Nord-Norges militærstrategiske betydning, er det neppe grunn til å anta at den kartlegging av kommunister som kan ha foregått i andre landsdeler, har hatt tilsvarende omfang. Det omfang denne virksomheten hadde i Nord-Norge må for øvrig ses i lys av at politiets overvåkingstjeneste i landsdelen hadde begrensede ressurser på denne tiden.

Virksomheten må ses i sammenheng med den kartlegging av kommunister som i samme tidsrom foregikk i sikkerhetsavdelingen i E-staben og som nedfelte seg i det såkalte Kommunistarkivet. Forsvarets Overkommando var innforstått med virksomheten i Nord-Norge, som fikk sin formelle forankring i påbudet til de militære sjefer om å sikre mobiliseringen og de væpnede styrker mot femtekolonnister, jf kgl res av 10. juni 1949. Det er imidlertid opplysninger som tyder på at den militære virksomheten rettet mot kommunister gikk videre enn dette.

Av Koordinasjonsutvalgets protokoll for 29. mars 1949 fremgår det at politiinspektør Bryhn refererte et brev fra politimesteren i Troms. Politimesteren hadde rapportert at general Arne Dahl i Harstad hadde sendt ordre til IR 16 om å forberede militære arrestasjoner av kommunister ved mobilisering. Arrestasjonen skulle foretas på grunnlag av de militære myndigheters lister over kommunister. Politimesteren antok at liknende ordre var sendt andre regimenter i Nord-Norge, og mente generalen hadde overskredet sitt kompetanseområde. **Saken ble rapportert videre til forsvarsstaben.**

Kommisjonen har dessuten funnet dokumenter som viser at telefonavlytting ved noen anledninger ble brukt i kartleggingsvirksomheten. Dette var det ikke hjemmel for. I et par tilfeller er det uklart om det dreier seg om avlytting ved tekniske hjelpemidler eller om overhøring av telefonsamtale.

Også etter 1955, har enkelte avdelingens E- og S-offiserer til tider drevet en viss kartleggingsvirksomhet, som også ser ut til å ha gått lenger enn hensynet til sikring av militære områder, anlegg og fartøyer og hensynet til militære etterretninger tilsier. Dette kan nok først og fremst tilskrives lokale forhold - ikke minst kontakten med overvåkingspolitiet, som i Troms og Finnmark var tett. Som nevnt under 9.7.3.3. forutsetter samarbeidsinstruksene et omfattende lokalt samarbeid mellom overvåkingstjenesten og militære myndigheter. Samarbeidet har medført en relativt omfattende utveksling av opplysninger. Virksomheten ser i begrenset grad ut til å ha vært vært styrt fra E- eller - etter 1965 - S-staben. Kommisjonen kommer tilbake til dette under 14.3.

11.3. Sikkerhetstjenesten etter 1965

11.3.1. Regelverket

11.3.1.1. Regler om hvilke forhold som er relevante ved personkontroll

Hensett til den betydning spørsmålet om sikkerhetsklarering har for ansettelse og avansement, ville det ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn vært rimelig å vente at det ble gitt retningslinjer for hvilke opplysninger som er relevante og hvilken vekt opplysningene bør tillegges ved sikkerhetsklarering i forskjellige kategorier stillinger.

Skriftlige regler om relevante opplysninger ble for Forsvarets vedkommende gitt ved vedlegg 1 til Direktiv for personell-sikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1. mars 1967. Når det gjelder opplysninger om politisk tilhørighet eller virksomhet, er bestemmelsen i punkt 2 b av særlig interesse. Etter denne bestemmelsen er opplysninger om "medlemskap i, eller arbeide for, organisasjon, gruppe eller lignende, som med rettsstridige midler motarbeider landets lovlige myndigheter eller som medvirker til å undergrave Forsvaret" relevante, hva enten det gjelder vedkommende person selv eller dennes foreldre eller ektefelle, senere også søsken.

Bestemmelsen er svært generell. Det presiseres ikke hvilke organisasjoner man tar sikte på, og det gis heller ingen eksempler på slike organisasjoner. Bortsett fra at medlemskapet er relevant, sier det ikke noe om hva slags tilknytning eller virksomhet som kreves for at en person i direktivets forstand kan sies å "arbeide for" en slik organisasjon. Direktivet gir ingen veiledning om hvor stor vekt slike opplysninger skal ha ved vurderingen av om sikkerhetsklarering kan gis.

I tilknytning til dette punkt i direktivet ga Mellbye-utvalget uttrykk for at det er særlig vanskelig "å avgjøre i hvilken grad politisk medlemskap og aktivitet skal være diskvalifiserende for adgangen til hemmelige opplysninger i statstjenesten". Spørsmålet var etter utvalgets oppfatning så viktig at regjeringen måtte gi nærmere bestemmelser om det, vurdert på grunnlag av den sikkerhetstilstand som til enhver tid foreligger. Utgangspunktet måtte etter utvalgets oppfatning være

"at politisk overbevisning skal være fri for undersøkelser, med mindre vedkommende parti har valgt en linje som etter Regjeringens oppfatning kan medføre at ansettelse av medlemmer i statstjenesten med adgang til beskyttede opplysninger byr på sikkerhetsrisiko."

Mellbye-utvalgets oppfatning om at det måtte gis nærmere retningslinjer, fikk støtte av overvåkingssjefen i hans høringsuttalelse til utvalgets innstilling.

Regjeringen fant imidlertid ikke å kunne gi slike retningslinjer:

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

Dette burde det derfor etter regjeringens oppfatning i det hele tatt ikke gis særskilte regler om, jf St meld nr 89 (1969-70) side 16. I stedet burde det gis en "alminnelig instruks" om hvilke opplysninger som skulle være relevante i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser:

"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."

Noen alminnelig instruks som både omfatter Forsvaret og den sivile forvaltning, ble ikke gitt. Først ved kronprinsregentens resolusjon av 4. november 1983 ble det gitt regler for den sivile forvaltning, og først ved det direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret som trådte i kraft 1. januar 1991 ble reglene formelt likelydende i Forsvaret og den sivile forvaltning. Frem til 1991 var direktivet av 1967 fremdeles formelt gjeldende for Forsvaret, selv om meningen antakelig var at reglene her skulle praktiseres overensstemmende med reglene for den sivile forvaltning, med de merknader regjeringen hadde til disse bestemmelsene i St meld nr 18 (1980-81).

Den relevante bestemmelse i § 7 i direktivet for den sivile forvaltning av 1983 er behandlet under 10.4.3.3. Som det der fremgår, inneholder bestemmelsen intet som kan gi veiledning om hva slags politisk tilhørighet eller virksomhet som kan være relevant i forbindelse med en sikkerhetsklarering. Direktivet er på dette punkt mindre opplysende enn direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1967.

I stedet for å følge Mellbye-utvalgets innstilling og gi nærmere bestemmelser om dette spørsmål, gikk regjeringen den motsatte vei: Bestemmelsen i § 7, som gir en oppregning av forhold som skal være relevante, gir ingen antydning om at politisk virksomhet kan være av betydning. Derimot fremgår det av forarbeidene til direktivet, jf St meld nr 18 (1980-81) side 11-12, at det likevel kan tas hensyn til dette fordi oppregningen i § 7 ikke er uttømmende, men noe som ifølge bestemmelsen "blant annet" var av betydning. Således skulle det etter stortingsmeldingen kunne tas hensyn til

"forbindelse med innen- og utenlandske organisasjoner med ulovlige formål, som kan true samfunnsordenen eller som bekjenner seg til vold og terrorisme som akseptable virkemidler."

Forutsetningen var imidlertid at avgjørelsen måtte treffes etter en konkret vurdering av omstendighetene i det enkelte tilfellet, samtidig som det også måtte tas i betraktning "opplysninger som er egnet til å fjerne tvil om vedkommendes pålitelighet lojalitet og sunne dømmekraft".

Når det gjelder et så sentralt spørsmål som relevansen av nærståendes forbindelser med slike organisasjoner, er både direktivet av 1983, St meld nr 18 og direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1990 tause. Dette spørsmålet er antakelig forutsatt løst av klareringsmyndighetene etter beste skjønn, som et forhold det "blant annet" kan tas hensyn til.

Andre vesentlige spørsmål, som kontakt med borgere i eller reiser til land med andre samfunnssystemer, er også bare nevnt i stortingsmeldingen som noe det "blant annet" kan tas hensyn til. At f eks militærnekting - på politisk eller annet grunnlag - var av betydning, går ikke frem noe sted.

Under henvisning til de rettssikkerhetsmessige hensyn som er understreket i 11.1.2, er kommisjonen enig i det Mellbye-utvalget ga uttrykk for allerede i 1967, at de kriterier som er angitt i direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1. mars 1967 punkt 2 b ikke var tilfredsstillende og at spørsmålet om i hvilken grad opplysninger om politisk virksomhet skal være relevante, er så viktig at det burde vært gitt nærmere bestemmelser om det. I enn større grad må tilsvarende innvendinger rettes mot direktivet for personellsikkerheten i den sivile forvaltning av 1983 og det tilsvarende direktiv for Forsvaret av 1990.

Regjeringens begrunnelse for ikke å gi nærmere retningslinjer når det gjelder relevansen av opplysninger om politisk virksomhet, var at dette ville innebære en grensedragning mellom forskjellige politiske retninger som ville kunne "anses som uforenlig med det alminnelig anerkjente prinsipp om fri politisk virksomhet". Kommisjonen kan ikke se at dette er en holdbar begrunnelse. Så lenge det er på det rene at en del politisk virksomhet nettopp har vært relevant i forbindelse med sikkerhetsklarering, har dette nødvendigvis måttet medføre en grensedragning mot politisk virksomhet som ikke er relevant. Regjeringens standpunkt innebærer derfor utelukkende at grensedragningen overlates til praksis, det vil si til klareringsinstansens skjønn over hvilken politisk tilhørighet som til enhver tid innebærer en mulig sikkerhetstrussel. Standpunktet har også medført at det aldri er gjort noe forsøk i noen instans på å utforme nærmere retningslinjer for slike avgjørelser.

Mangelen på retningslinjer har innebåret risiko for forskjellsbehandling. I noen grad vil denne risikoen kunne reduseres ved saksbehandlingsregler som sikrer sentral koordinering eller kontroll av regelpraktiseringen. Slike regler har man hatt i Forsvaret, men ikke i den sivile forvaltning.

Et vesentlig rettssikkerhetsmessig hensyn er hensynet til forutberegnelighet. Forutberegneligheten i regelverket har vært meget beskjeden. Direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret fra 1967, hvis bestemmelser som nevnt var svært generelle, var gradert og ikke generelt tilgjengelig, f eks ikke for søkere til

stillinger i Forsvaret, som skulle klareres. Personellsikkerhetsdirektivet for den sivile forvaltning av 1983 og for Forsvaret av 1991, inneholder ingen bestemmelser som kan gi grunnlag for å anta at ens politiske tilhørighet, enn si nærståendes politiske tilhørighet, vil kunne medføre klareringsnektelse. Direktivene henviser ikke til St meld nr 18. Men på grunnlag av direktivene ble det utferdiget informasjonsskriv som i merknadene til § 7 henviser til og gjengir de generelle uttalelsene i meldingen som er nevnt ovenfor. Uttalelsene er utilfredsstillende som grunnlag for å vurdere betydningen av politisk tilhørighet. Dette så meget mer som man av meldingen får vite at registrering alene på grunnlag av politisk virksomhet med sikte på senere personkontroll, er forbudt.

11.3.1.2. Saksbehandlingsregler

Saksbehandlingsreglene er i første rekke av betydning for å sikre at forskjellsbehandling unngås, at interessene til den avgjørelsen retter seg mot er ivaretatt og - i nær sammenheng med dette - at avgjørelsen bygger på et riktig faktum.

a) Saksbehandlingsregler eller -rutiner av betydning for å unngå forskjellsbehandling

Som nevnt ovenfor har det ikke vært utformet retningslinjer om betydningen av politisk virksomhet som iakttar hensynet til å unngå forskjellsbehandling. Spørsmålet er derfor om dette hensyn likevel er varetatt ved tilfredsstillende saksbehandlingsregler eller -rutiner.

Koordineringen av og kontrollen med personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret og i den sivile forvaltning har etter 1965 tilligget Forsvarssjefen på forsvarsministerens vegne og har vært utøvet gjennom S-staben i Forsvarets Overkommando.

I Forsvaret har det i denne perioden vært 30-40 klareringsinstanser. I forbindelse med sikkerhetsklarering har personkontrollundersøkelser blitt kanalisert fra klareringsinstansene gjennom S-staben til Overvåkingssentralen. Overvåkingssentralen meddelte eventuelle opplysninger tilbake til staben, som så sendte opplysningene til klareringsmyndigheten med en anbefaling om hvilket utfall saken burde få. Det forekom sjelden at stabens tilråding ble fraveket. Alle avgjørelser ble dessuten meldt tilbake til S-staben.

Denne ordning har antakelig ført til en nokså ensartet praksis. For Forsvarets vedkommende ble dessuten alle negative klareringsavgjørelser fra 1973 forelagt Kontrollutvalget, dersom avgjørelsen kunne få økonomiske eller karrieremessige konsekvenser.

For den sivile forvaltning har ingen instans hatt en tilsvarende koordinerende eller kontrollerende funksjon, men det må nevnes at nektelser av klarering - begrunnet i annet enn kriminalitet - etter 1983 ble oversendt Forsvarssjefen ved S-staben. Negative avgjørelser kunne dessuten fra samme tidspunkt påklages dit. Fra 1985 ble disse, med

samme reservasjon som for saker i Forsvaret, også forelagt Kontrollutvalget. Det er ukjent i hvilken utstrekning forhold som i disse sakene begrunnet nektelse, i andre saker ikke har vært til hinder for klarering.

Etter granskingskommisjonens oppfatning er det åpenbart at mangelen på retningslinjer og saksbehandlingsrutiner som sikret en ensartet praksis, har medført en ikke ubetydelig risiko for forskjellsbehandling i den sivile forvaltning. Det er tale om et stort antall klareringsmyndigheter, i 1993 nærmere 150. Det kan vanskelig legges til grunn at alle disse myndighetene gjennom hele perioden har hatt samme syn på spørsmålet om hva slags politisk virksomhet som kan være sikkerhetsmessig relevant og hvilken vekt slike opplysninger bør tillegges.

Også i den sivile forvaltning skjer sikkerhetsundersøkelsene ved innhenting av opplysninger fra Politiets overvåkingstjeneste. Etter forutsetningene skulle overvåkingstjenesten bare gi de opplysninger som i sin alminnelighet etterspørres fra klareringsmyndigheten, jf St meld 89 (1969-70), hvor det på side 16 heter:

"Av dette følger at politiets virksomhet for så vidt innskrenkes til å skaffe opplysninger til veie i den utstrekning klareringsmyndighetene anser det nødvendig innenfor rammen av gjeldende sikkerhetsbestemmelser."

Dette fremgår også av Mellbye-utvalgets innstilling, jf side 85, og er fastslått i Overvåkingssentralens rundskriv 5/1979 av 9. november 1979. Det er imidlertid klart at overvåkingspolitiet spilte en vesentlig mer aktiv rolle enn å være passiv formidler av generelt etterspurte opplysninger. I tråd med Regjeringens holdning i St meld nr 89 (1969-70) har hverken S-staben eller sivile klareringsmyndigheter gitt nærmere retningslinjer for hvilke opplysninger om politisk tilhørighet man har sett som relevante. Overvåkingstjenesten har oppfattet det som sitt selvstendige ansvar å innhente og gi videre de opplysninger med sikte på senere personkontroll som tjenesten selv har ment var relevante i sikkerhetsmessig sammenheng. Overvåkingstjenesten ble kanskje også oppfattet som den instans som hadde best kjennskap til interne politiske forhold og som derfor var best egnet til å foreta slike vurderinger. Når kommisjonen understreker dette i sammenheng med spørsmålet om ensartethet i klareringsavgjørelsene i den sivile forvaltning, er det fordi overvåkingstjenestens medvirkning, på tross av regelverket, etter alt å dømme kan ha medført at praksis er blitt mer ensartet enn den ellers ville blitt. Dette betyr samtidig at overvåkingstjenestens oppfatninger av personer som potensiell sikkerhetstrussel langt fra har vært en uvesentlig faktor ved klareringsavgjørelser, det være seg i Forsvaret eller i den sivile forvaltning.

b) *Den sikkerhetsundersøkte rettsstilling under klareringssaken*

Det oppfattes gjerne som vesentlige rettssikkerhetsgarantier at den en avgjørelse retter seg mot på forhånd er gjort kjent med at avgjørelsen skal treffes, med de regler avgjørelsen skal treffes i henhold til og med de faktiske opplysninger som er av betydning ved avgjørelsen.

I Forsvaret ble det i 1967 generelt gjort kjent at sikkerhetsundersøkelser ble foretatt, jf fremstillingen ovenfor. At en konkret sikkerhetsundersøkelse ble iverksatt, ble ikke gjort kjent for den det gjaldt. Vanligvis ville nok personell i Forsvaret forstå at klarering ble nektet eller trukket tilbake - så lenge det ikke skjedde i forbindelse med søknad om annen stilling. Men resultatet ble ikke meddelt, og det ble heller ikke *opplyst* at man hadde adgang til å be om begrunnelsen. Dette skjedde først ved direktivet av 1990, jf nedenfor.

I den sivile forvaltning ble det først ved direktivet av 1983 gjort kjent at sikkerhetsundersøkelse ble foretatt. I motsetning til innen Forsvaret ble dette gjort kjent for den person det angikk. Bakgrunnen for forskjellen er at man i den sivile forvaltning først må gi relevante opplysninger når sikkerhetsundersøkelse er aktuelt.

At klareringsavgjørelser er "åpne" i denne forstand anses i dag som en selvfølgelighet. I dag oppfattes det også som en selvfølge at de regler slike avgjørelse treffes etter er tilgjengelige for dem avgjørelsene gjelder. Etter den praksis som er utviklet ved menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg, må reglene være "accessible" - tilgjengelige.

Direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1967 var gradert og derved utilgjengelig helt til 1991, da det ble avløst av direktivet av 1990. Forsvarets regler ble brukt så langt de passet for den sivile forvaltning, i hvert fall inntil fremleggelsen av St meld nr 18 (1980-81), der forslaget til nytt direktiv for personellsikkerheten i den sivile forvaltning ble fremlagt. Som nevnt inneholdt ikke de senere direktiver for personellsikkerhetstjenesten noe som kunne gi den undersøkte en pekepinn om rettssituasjonen når det gjaldt betydningen av politisk virksomhet, og heller ikke uttalelsene i stortingsmeldingen kan sies å ha vært særlig fyldestgjørende i så måte.

Det kan imidlertid spørres om den som skulle klareres på annen måte enn gjennom direktivene ble gjort kjent med regelverket eller med hvilke opplysninger som var relevante. Noen generell orientering om i hvilken grad politisk virksomhet kan være relevant, er ikke gitt. De egenerklæringer som etter at sikkerhetsundersøkelsene ble gjort åpne måtte utfylles av dem som skulle klareres, inneholder spørsmål som vedkommende naturlig vil tro er de relevante i forbindelse med sikkerhetsklarering. Innholdet i erklæringene er fremstilt under 10.4.3.6. Fremstillingen viser at det ikke var samsvar mellom de opplysninger personen ble bedt om å gi og hva som ble ansett relevant i forbindelse med klareringssaken. Etter kommisjonens oppfatning må erklæringene nærmest sies å ha gitt et misvisende inntrykk med hensyn til relevansen av politisk virksomhet. Således inneholdt hverken egenerklæringene for Forsvaret - med unntak for såkalt Stor egenerklæring, som var i bruk en kortere periode - eller for den sivile forvaltning noen antydning om at medlemskap i en politisk organisasjon kunne være relevant, enn si at nærstående politiske engasjement kunne være det; dette på tross av at f eks medlemskap i en organisasjon som AKP(m-l) så å si i hele denne perioden har vært ansett relevant og helt opp til slutten av 1980-årene ofte har vært et tilstrekkelig grunnlag for klareringsnektelser i Forsvaret.

Kommisjonen er av den oppfatning at regelverket for personellsikkerhetstjenesten ikke har tilfredsstilt de krav til tilgjengelighet og forutberegnelighet som det etter 1965 har

vært rimelig å stille, hensett til de rettssikkerhetsmessige sider ved klareringsavgjørelser. Etter senere års praksis ved menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg, synes det også å kunne være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen at klareringsavgjørelser helt til 1991, eller i hvert fall til 1987 da Mellbye-utvalgets innstilling ble offentliggjort, ble truffet i henhold til et regelverk som ikke var tilgjengelig for den som søkte stilling i Forsvaret. Når det gjelder spørsmålet om forutberegnelighet, er det et åpent spørsmål om direktivene av 1983 og 1990, sammenholdt med uttalelsene i St meld nr 18 (1980-81), tilfredsstillende konvensjonens krav. Det vises til drøftelsen i vedlegg 2.

Hvilke saksbehandlingsregler var så gjeldende for klareringsavgjørelsene? Slike avgjørelser oppfattes ikke som forvaltningsvedtak i henhold til forvaltningsloven, jf blant annet St meld nr 89 (1969-70) side 16 og NOU 1994: 4 Kontrollen med "de hemmelige tjenester" side 26. Dette betyr at forvaltningslovens bestemmelser om forhåndsvarsel, partsoffentlighet, underretning om vedtaket og begrunnelsen for det og om klage, ikke gjelder slike avgjørelser. På denne bakgrunn ga regjeringen i St meld 89 uttrykk for følgende, jf side 17:

"For den sikkerhetsundersøkelsen gjelder vil saken ofte ha stor praktisk betydning. Det er derfor grunn til å vurdere nøye hvilke muligheter som er til stede for å hindre at den enkelte blir urettferdig eller vilkårlig behandlet. I denne forbindelse må blant annet vurderes hvordan saksbehandlingen og kontrollen med sikkerhetstjenesten bør være."

Som fremstillingen under 10.4.2.5. viser, inntok regjeringen i St meld nr 89 (1969-70) det standpunkt - som Stortinget senere sluttet seg til - at den sikkerhetsundersøkte skulle kunne be om å bli gjort kjent med resultatet av klareringssaken og begrunnelsen for en eventuell negativ avgjørelse. Men noen rett til å få disse opplysningene skulle den undersøkte ikke ha. Videre gikk regjeringen og Stortinget inn for at negative klareringsavgjørelser kunne påklages til Forsvarssjefen. Forslagene - hvis innbyrdes sammenheng ikke er enkel å få tak i - ble ikke regelfestet i Forsvaret før ved direktivet av 1990, men da slik at den undersøkte også fikk rett til å vite resultatet. Som nevnt ville personell i forsvaret normalt forstå at klarering ble nektet eller trukket tilbake. Og så vidt forstås ble en adgang til å be om begrunnelsen lagt til grunn i praksis i løpet av 1970-årene. I praksis ville også en klage bli tatt under behandling, men noen klagerett ble ikke innført. Den undersøkte ble ikke før ved direktivet av 1990 gjort kjent med muligheten til å anmode om begrunnelsen eller om klageadgangen.

For den sivile forvaltning er det vanskelig å bringe på det rene hvilke regler som til enhver tid har vært praktisert. Rundskriv el som informerer departementene om den undersøktes rettsstilling er aldri utferdiget. Praksis har inntil direktivet av 1983 etter alt å dømme vært varierende, avhengig av den enkelte etats kjennskap til og anvendelse av uttalelsene i St meld nr 89 (1969-70) og St meld nr 18 (1980-81). Rett til å få vite resultatet av klareringsavgjørelsen, men ikke begrunnelsen, ble for den sivile forvaltning innført ved direktivet av 1983. Ved dette direktivet ble også retten til å klage til Forsvarssjefen regelfestet, samtidig som den undersøkte ble underrettet om sine rettigheter.

Oppfølgingen av forutsetningene i St meld nr 89, jf også St meld nr 18, med hensyn til den undersøkte rettsstilling, er etter kommisjonens oppfatning kritikkverdig. I den sivile forvaltning gikk det 13 år, i Forsvaret nærmere 20, før forutsetningene ble nedfelt i regelverket og den undersøkte ble sikret forsvarlig informasjon om sin rettsstilling.

Reglene om partsoffentlighet, det vil si den rett en part har til dokumentinnsyn og til å gjøre seg kjent med eller få seg forelagt alle faktiske opplysninger i saken, er av sentral betydning som garanti for at avgjørelsen kommer til å hvile på et riktig faktisk grunnlag. I klareringsaker har den undersøkte ikke hatt en slik rett. Klareringsavgjørelser treffes normalt uten at vedkommende kjenner de faktiske forhold som ligger til grunn. Og etter at en negativ avgjørelse er truffet, foreligger heller ingen rett til å få disse forholdene opplyst som grunnlag for en eventuell klage. Dette synes begrunnet i hensynet til rikets sikkerhet jf det alminnelige unntak fra partsoffentlighetsprinsippet i forvaltningslovens § 19 a. Men etter forvaltningsloven er retten til innsyn utgangspunktet, tilsvarende hva Mellbye-utvalget foreslo for klareringsnektelsen allerede i 1967.

De regler som er fremstilt ovenfor gjelder sikkerhetsundersøkelser av personer i Forsvaret og i den sivile forvaltning uten sammenheng med søknad om offentlig stilling. Når det gjelder søkere til offentlige stillinger, som før tilsetning blir skjaltet ut ved klareringsnektelse, er disse aldri blitt gjort kjent med nektelsen. Bakgrunnen synes å være at søkere i sin alminnelighet ikke gjøres kjent med hvorfor de ikke får en stilling. Søkerne har gitt personopplysninger til bruk ved personundersøkelsen og er derfor kjent med at det kan bli truffet klareringsavgjørelse. Direktivene må i hvert fall forstås slik at de på anmodning har rett til å få vite resultatet og be om begrunnelsen mv, jf nedenfor om forvaltningsloven.

Spørsmålet er så hvilke andre garantier regelverket har anvist med sikte på å frembringe et korrekt faktum. Ifølge St meld nr 89 (1969-70) side 18 skulle det

"i tilknytning til den generelle instruks ... gis forskrifter for behandlingen av det materiale som overvåkingstjenesten samler inn, med spesielt strenge bestemmelser om oppbevaring og utlevering av opplysninger fra overvåkingstjenestens arkiv og registre."

Bestemmelser som sikrer påliteligheten av de opplysninger som gis ved personkontroll er aldri gitt, verken ved instruks eller rundskriv. Noe forbud mot å gi usikre opplysninger eller påbud om å gjøre oppmerksom på at en opplysning er usikker, har således ikke foreligget. Lenge var for øvrig usikre opplysninger relevante. Som nevnt var "kanskje kommunist" en relevant opplysning i hvertfall i 1950-årene. I det meste av granskingsperioden har overvåkingstjenesten også gitt klareringsmyndighetene opplysninger med angivelse av at de er usikre.

Fra overvåkingstjenestens side har det ikke vært foretatt noen systematisk pålitelighetskontroll av de opplysninger som ble nedtegnet i tjenestens registre. I overvåkings- og observasjonssakene var nok opplysninger om politisk tilhørighet og virksomhet gjennomgående nokså sikre, men den nedre terskel for opprettelse av observasjonssak var både i 1970 - og første halvdel av 1980-årene meget lav. Sak ble ikke sjelden opprettet på grunnlag av mistanker, til dels svært løse; i 1970-årene ble skolungdom i stor utstrekning registrert, undertiden også yngre barn. I arbeids- og

temaarkiv har opplysningene gjennomgående vært mer usikre, men herfra skulle det prinsipielt ikke gis opplysninger ved personkontroll. En annen sak er det at dette undertiden ble gjort. Kontroll av påliteligheten har normalt ikke blitt foretatt ved utlevering. En slik kontroll i hemmelighet, f eks av opplysninger - ofte temmelig gamle - om politisk tilhørighet eller virksomhet, ville gjennomgående være temmelig ressurskrevende. Har det fremgått av registrene at en ellers relevant opplysning er usikker, er den enten ikke gitt - dette er det vanlige i senere år - eller gitt med denne tilføyelse.

I Direktiv for personkontroll i Forsvaret av 1. mars 1967 punkt 8 er det uttalt at hvis personkontrollen frembringer ufordelaktige opplysninger, skal det iverksettes undersøkelser med sikte på nærmere kontroll av opplysningene. Direktivet regulerer ikke overvåkingstjenestens virksomhet. Hvem som skal ta initiativet eller foreta kontrollen er ikke sagt. Kommisjonen finner det klart at bestemmelsene har hatt liten realitet. Bestemmelsene er ikke inntatt i direktivene om personellsikkerhetstjenesten av 1983 og 1990. Ved St meld nr 39 (1992-93) ble det gitt uttrykk for at overvåkingstjenesten måtte praktisere en streng pålitelighetskontroll: Bare vel dokumentert faktisk informasjon bygget på f eks strafferegistret "eller andre vitterlige kjennsgjerninger" skulle bringes videre, jf meldingen side 35. Kravet er forbausende strengt formulert. Uttalelsen er ikke nedfelt i overvåkingsinstruksen av 1994.

Er det tale om sikkerhetsklarering i forbindelse med en ansettelse eller opptak på skole mv, vil manglende klarering medføre at vedkommende ikke blir ansatt eller tatt opp. Avgjørelsen om ansettelse eller opptak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf lovens § 2 annet ledd. For ansettelsesvedtak gjelder imidlertid en rekke særregler. Det foreligger ikke klagerett, jf § 3. Lovens partsoffentlighetsprinsipp gjelder heller ikke, men det er gitt egne forskrifter om partsoffentlighet ved tilsetning i forvaltningen, jf kgl res av 21. november 1980. Etter § 3 i forskriften har en part rett til å se alle opplysninger om seg selv, med de begrensninger som følger av forvaltningslovens § 19. Av betydning i denne forbindelsen er § 19 a, som bestemmer at parten ikke kan kreve opplysninger som er av betydning for "rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landets forsvar". Prinsipielt er det den forskjell mellom klareringsavgjørelser i forbindelse med ansettelser og andre klareringsavgjørelser, at den undersøkte etter partsoffentlighetsforskriften i utgangspunktet har krav på å få alle opplysninger, og det må derfor positivt henvises til rikets sikkerhet hvis kravet skal avslås - man kan ikke som i andre klareringssaker bare avslå innsyn uten begrunnelse. Dette kunne nok hatt praktisk betydning hvis ansettelsesmyndigheten hadde fulgt sin plikt etter forskriften til av eget tiltak å informere søkere om retten til å se sakens dokumenter. Denne plikt etterleves i praksis ikke i noen del av forvaltningen.

Som det har fremgått, er granskingskommisjonen av den oppfatning at myndighetenes håndtering av den viktige oppgave å etablere et tilfredsstillende regelverk for personellsikkerhetstjenesten, er kritikkverdig. Det gjelder reglens innhold, men ikke minst gjelder det den meningsløst lange tid det tok før de ble gitt. Rettssikkerheten ved sikkerhetsundersøkelser har i det meste av tidsperioden vært lite tilfredsstillende. Fremdeles er regelverket utilfredsstillende når det gjelder angivelsen av de kriterier som er relevante ved klareringsavgjørelser.

Ansvar for dette påhviler de forsvarsministre som har sittet med ansvaret, forsvarssjefene og S-staben. Dette gjelder især den kritikk som er rettet mot regelverket i Forsvaret. Når det gjelder den sivile forvaltning ser det for kommisjonen ut til at forsvarsmyndighetene, på tross av at det formelle ansvarsforhold var klart formulert i kgl res av 24. september 1965, egentlig ikke har sett det som sin oppgave å påse at regler og rutiner var tilfredsstillende. At disse myndighetene ikke alltid har vært klar over sitt ansvar, er på det rene. Dette fremgår f eks i forbindelse med den diskusjon som ble ført i Regjeringens sikkerhetsutvalg om utkastet til direktiv for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning. I notat til et møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg 26. oktober 1978, understreket således forsvarsministeren at han

"senere i prosessen [er] 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."

I realiteten var ansvarsforholdene uklare. Utarbeidelsen av direktivet for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning ble således i sin helhet håndtert av Justisdepartementet. Det samme gjaldt fremleggelsen av de to nevnte stortingsmeldingene og behandlingen der av de tilsvarende spørsmål. Justisdepartementet ser imidlertid bare ut til å ha interessert seg for regelverket, ikke for hva som var praksis i de mange klareringsetatene. De uklare ansvarsforholdene, som også er regjeringens ansvar, har etter alt å dømme bidratt til de forhold kommisjonen har funnet kritikkverdige.

11.3.2. Praksis

11.3.2.1. Hvilke opplysninger ble innhentet og hvilken vekt ble opplysningene tillagt?

Mot slutten av 1960-årene opphørte stort sett overvåkingstjenestens registrering av medlemskap i NKP, men registreringen av tillitsvalgte og andre toneangivende personer fortsatte frem til slutten av 1980-årene, jf overvåkingssjefens brev til Justisdepartementet av 29. august 1980 og rundskriv 3/1988, som er gjengitt ovenfor under 8.1.3.3.e).

Dette betyr ikke at medlemskap i NKP fra slutten av 1960-årene ble ansett som irrelevant i forbindelse med klareringsavgjørelser, men bare at slike opplysninger ikke lenger ble innhentet og registrert med sikte på *senere* personkontroll. Politiets overvåkingstjeneste har, i hvert fall til slutten av 1980-årene, fortsatt å gi klareringsinstansene de opplysninger om tilhørighet til NKP og organisasjoner som sto NKP nær som har ligget i arkivene, eller som tjenesten måtte ha blitt kjent med ved konkrete undersøkelser som er foretatt etter anmodning om personkontroll, jf beskrivelsen av praksis under 10.3.4 - 10.3.6. Slike opplysninger ble med andre ord ansett relevante. I sitt brev til Justisdepartementet av 23. januar 1987 sier overvåkingssjefen at "man er svært varsom med å meddele opplysninger om politisk engasjement". Kommisjonens undersøkelser bekrefter ikke uttalelsen i sin generelle

form. Men tjenesten har etter hvert blitt varsommere med å meddele eldre eller usikre opplysninger.

Når det gjelder tilhørighet til NKP, vises det for øvrig til notat til justisminister Valle av 22. august 1978, sitert ovenfor under 11.2.2.2. Det pekes i notatet på at myndighetenes holdning når det gjelder "å utelukke kommunister og andre med forbindelse til eller sympati for østblokk-statene fra stillinger og gjøremål av betydning for rikets sikkerhet" er *i ferd med* å endre seg. Det må antakelig legges til grunn at endringene skjedde ved at slik tilhørighet ikke lenger medførte klareringsnektelse for beskyttelsesgraden Konfidensielt. For Hemmelig, viser kommisjonens undersøkelser at klarering ble nektet i hvert fall så sent som i 1987. Da ble en person nektet klarert for Hemmelig fordi han var engasjert i Den norske fredskomiteé, som ble antatt å være en kommunistorientert organisasjon, og dessuten på 1960-tallet hadde vært medlem av NKP. Dette er i overensstemmelse med hva S-stabens sjef fra 1972-1979 har forklart overfor kommisjonen:

"å være kommunist var ikke avgjørende for klarering; En kommunist kunne bli klarert for Konfidensielt, normalt ikke for Hemmelig. At Rød Valgallianse gikk inn for væpnet revolusjon ble også tatt hensyn til. Medlemmer av RV ble ikke klarert for Hemmelig eller Strengt Hemmelig."

Den tjenestemann som i S-staben ledet arbeidet med personkontrollsaker til 1991, har forklart til kommisjonen at tilhørighet til NKP og organisasjoner som sto NKP nær ble tillagt vesentlig eller avgjørende vekt i klareringssaker frem til 1987.

Som fremstillingen under 9.5.2.3. viser, begynte registreringen av ml-ere og ml-sympatisører, mot slutten av 1960-årene, i det tidsrommet registreringen av medlemskap i NKP opphørte. Fra denne tid av og frem til slutten av 1970-årene har overvåkingstjenesten tatt sikte på en så fullstendig kartlegging som mulig av personer med tilknytning til ml-bevegelsen. En stund utover i 1970-årene har nok den omfattende kartleggingen også hatt overvåkingsmessig interesse. Fra slutten av 1970-årene var denne interesse bare knyttet til tillitsvalgte og toneangivende personer, jf overvåkingssjefens brev til Justisdepartementet av 29. august 1980 og rundskriv 3/1988. For øvrig har kartleggingen skjedd med sikte på personkontroll.

I denne sammenheng er det grunn til å minne om at overvåkingstjenestens registrering i personkontrolløyemed av politisk tilhørighet til NKP og nærstående grupperinger eller til ml-bevegelsen, fortsatte helt frem til siste halvdel av 1980-årene, på tross av bestemmelsen i overvåkingsinstruksens § 4 tredje ledd og på tross av regjeringens uttrykkelige uttalelse i St meld nr 18 (1980-81) om at denne registreringsvirksomheten skulle opphøre, jf fremstillingen under 9.5.3 og 9.5.4.

Når det gjelder tilknytning til ml-bevegelsen, foreligger det ingen generelle uttalelser fra 1970-årene om praksis, det vil si om relevans og vekt av ulik tilknytning til eller virksomhet for bevegelsen. Men Forsvarssjefens høringsuttalelse til Mellbye-utvalgets innstilling av 16. desember 1967 gir en pekepinn om oppfatningen.

Etter Forsvarssjefens oppfatning burde motstandere av landets offisielle utenriks- og forsvarspolitikken nektes adgang til sikkerhetsgraderte opplysninger, jf sitatet under 11.2.2.2. Forsvarssjefens anbefaling var etter sin ordlyd meget vidtrekkende. Når det gjelder tilknytning til ml-bevegelsen, er det imidlertid ingen tvil om at dette standpunkt ble lagt til grunn, i hvert fall til henimot slutten av 1970-årene. Deretter har nok den gradering og stilling det konkret var tale om, spilt en større rolle.

I sin høringsuttalelse av 25. februar 1980 til § 7 i utkastet til direktiv for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning, uttalte Kontrollutvalget at tilhørighet til politiske grupperinger med "en sterk tilknytning til den politiske ideologi i fremmed land kan være en relevant utslagsgivende omstendighet ved vurderingen av en sikkerhetsklarering". Når slik tilhørighet er relevant eller utslagsgivende, sies det ikke noe om. Derimot presiserer justisministeren i notat til Regjeringens sikkerhetsutvalg av 24. april 1980 at politisk virksomhet kan være relevant ved vurdering av påliteligheten "i nøkkelstillinger i den sivile beredskap og i den sivile forvaltning for øvrig".

Begrensningen til nøkkelstillinger - som ikke er nærmere presisert - ble ikke nedfelt i noe direktiv eller uttalt i St meld nr 18 (1980-81). Fremstillingen under 10.4.3.3. viser for øvrig at det under forberedelsen av St meld nr 18 gjorde seg gjeldende nokså sterke reservasjoner innenfor deler av regjeringen med hensyn til å akseptere at politisk tilknytning kunne være relevant ved personkontroll. Dette synet vant imidlertid ikke frem.

Kommisjonens gjennomgang av praksis i nektelsessakene, viser at det ikke skjedde noen endring av betydning før henimot slutten av 1980-tallet. Således ble den type tilhørighet til ml-bevegelsen som var gjenstand for registrering i overvåkingstjenestens observasjonsregister, i hele perioden oppfattet som relevant og utslagsgivende ved klareringsavgjørelser for Hemmelig. For lavere sikkerhetsgrader har medlemskap i AKP(m-l) og annen tilhørighet til ml-bevegelsen antakelig bare unntaksvis ført til nektelse etter 1980; i det undersøkte materiale finnes et eksempel på at tilknytning til Rød Ungdom førte til nektelse av klarering for Konfidensielt så sent som i 1986.

Som gjengitt ovenfor har sjefen for S-staben i årene 1972 -1979 forklart at tilhørighet til ml-bevegelsen førte til nektelse for Hemmelig. Antakelig må uttalelsen oppfattes slik at klarering kunne bli gitt for Konfidensielt. Dette refererer seg etter alt å dømme til situasjonen fra slutten av 1970-tallet. Tidligere førte nok slik tilhørighet til at også klarering for Konfidensielt ble nektet.

Den tjenestemann som ledet arbeidet med personkontrollsakene i S-staben til 1991, har opplyst til kommisjonen at ml-tilhørighet hos den som det var spørsmål om å klarere eller vedkommendes nærmeste familie, ville medføre at klarering ikke ble gitt for Hemmelig. For Konfidensielt kunne klarering unntaksvis forekomme. Dersom personen allerede var ansatt i Forsvaret, ble det foretatt en konkret vurdering. Man kunne da ta hensyn til de erfaringer man hadde med personen. Slik var praksis helt frem til vitnet sluttet. Tjenestemannen som overtok i 1991 har forklart at dersom det fremkom opplysninger om at en person hadde tilknytning til AKP(m-l) eller RV, måtte man foreta

en grundig vurdering. Han opplyste at det ikke er foretatt noen prinsipiell vurdering av slik tilhørighet i dag.

Ifølge de forklaringer kommisjonen har mottatt fra personer med ansvar for personellsikkerhetstjenesten, kunne tilhørighet til SF/SV være relevant og utslagsgivende for å nekte sikkerhetsklarering i 1960- og begynnelsen av 1970-årene. Dette bekreftes av en sak som i 1974 ble forelagt kontrollutvalget. Saken gjaldt en person som hadde tillitsverv i SFs Ungdom, det hadde hans kone også. Hun hadde undertegnet opprop sammen med "kjente kommunister, SF-tilhengere og SUF m-l-ere". I saken uttalte S-staben at slike opplysninger

"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 SKØ ikke treffe slik klareringsavgjørelse eller slike forføyninger før FO/S er kontaktet."

Kommisjonen stiller seg spørrende til den praksis som her omtales. Tillitsverv i SF kunne etter kommisjonens oppfatning normalt ikke føre til klareringsnektelse etter 1965. Kommisjonen viser blant annet til at dette ikke ga grunnlag for opprettelse av observasjonssak i overvåkingstjenesten, jf om dette under 9.5.2.4. Det ser også av den siterte uttalelsen ut til at S-staben kan ha sett det som særlig maktpåliggende å sikre seg mot at slike avgjørelser ble kjent. Kontrollutvalget synes ikke ut til å ha hatt kommentarer i anledning saken, men kommisjonen ser ikke bort fra utvalget kan ha hatt oppfatninger som er blitt formidlet muntlig til staben. Ifølge forklaringen fra sjefen for personellsikkerhetstjenesten i S-staben fra 1970 ble en "tendens til å desavouere SF-ere" på et tidspunkt påpekt av utvalget. Kommisjonen kan imidlertid ikke se at tilhørighet til SF/SV har ført til klareringsnektelse etter 1974.

Når det gjelder egne eller pårørendes reiser til eller kontakt med representanter for kommunistiske land, viser praksis at slike forhold - til dels av eldre dato - helt opp til det siste har kunnet føre til klareringsnektelse for Hemmelig.

Antakelig har situasjonen i den sivile forvaltning vært noenlunde tilsvarende frem til 1980, jf kommisjonens fremstilling av personellsikkerhet i Televerket under 10.4.5.3. Men praksis ved de ca 150 klareringsinstansene man etter hvert fikk kan ha vært noe varierende. Fra tiden etter 1983, da alle nektelsessaker skulle sendes Forsvarssjefen, har kommisjonen ikke funnet noen sak der politisk tilhørighet har ført til klareringsnektelse for personer i sivil stilling uten at stillingen hadde tilknytning til Forsvaret.

Spørsmål i tilknytning til sikkerhetsklarering av høyreekstreme - som til da var ofret lite oppmerksomhet av S-staben - ble etter Hadelands-drapene drøftet på et møte innkalt av Forsvarets Overkommando om "retninglinjer/prosedyrer ved opptak av personell befalsutdanning, HV-ungdommen etc". Kommisjonen har bare funnet én sak der spørsmålet om betydningen av tilhørighet til såkalte høyreekstreme grupper har vært reist i forbindelse med sikkerhetsklarering. Det dreier seg om en sak der en person i 1985 ikke fikk klarering for en militær utdanning, en avgjørelse som ble stadfestet etter klage til Forsvarssjefen.

Den praksis som er beskrevet, skal vurderes i forhold til regelverket, jf direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1967 punkt 2 b, direktivet av 1990 § 8 og direktivet for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning av 1983 § 7, jf uttalelsene i St meld nr 18 (1980-81).

Kommisjonen stiller seg kritisk til praksis for såvidt tilhørighet til SF ble tillagt avgjørende vekt i klareringssaker frem til rundt 1974. Videre stiller den seg kritisk til den meget vidtgående praksis i Forsvaret senere år med hensyn til å nekte klarering på grunn av foreldres reisevirksomhet og kontakt med østeuropeere, også når forholdene ligger tilbake i tid og selv så sent som i 1993, jf de eksempler som er nevnt under 10.3.4.7. Forholdet er at foreldres forhold - i motsetning til ektefellens - i det hele tatt ikke nevnes som noe det kan tas hensyn til etter § 8 i instruksen, med mindre forholdet kan gi grunnlag for trusler eller press. Det ligger nær å anta at foreldres forhold for øvrig er irrelevant ved sikkerhetsklarering. Men under enhver omstendighet stiller kommisjonen seg kritisk til det skjønn som her er utvist. Utover dette kan det ikke ses at klareringsmyndighetenes praksis kan kritiseres med grunnlag i direktivene og de meget vide rammer som der er trukket opp for myndighetenes skjønn når det gjelder relevansen og vekten av opplysninger om politisk tilhørighet og politisk virksomhet.

Klareringsnektelser har ført til at personer ikke er blitt tilsatt eller ikke har fått forlenget engasjement, at de er hindret i avansement eller at de er penset inn i andre oppgaver enn dem som forutsetter klarering. Selv om det ikke foreligger noen oversikt over klareringsnektelser i den sivile forvaltning før 1983, er det klart at det samlede antall klareringsnektelser på politisk grunnlag er beskjedent. Dette har først og fremst sammenheng med at det er relativt få stillinger i samfunnslivet som har forutsatt klarering og som har vært søkt av personer med en politisk tilhørighet som aktualiserer problemet. Til dette kommer at søkere med problematisk politisk tilknytning kan ha blitt utelukket fra stillingen uten at det har vært nødvendig å ta opp klareringsspørsmålet. For øvrig kan det hverken før eller etter 1983 utelukkes at det har forekommet negative avgjørelser som ikke er blitt sendt Forsvarssjefen.

Kommisjonen finner avslutningsvis grunn til å knytte noen kommentarer til det forhold at politikere undertiden er blitt sikkerhetsklarert til tross for S-stabens oppfatning om at en konsekvent og objektiv praktisering av regelverket tilsa at klarering ikke burde vært gitt, jf under 10.3.5.4. Praksis er i disse tilfellene blitt fraveket av klareringsmyndigheten, noe som kan reise spørsmålet om usaklig forskjellsbehandling. Det er i sær grunn til å understreke at for folk flest ville reiser til Øst-Europa kunne medføre klareringsnektelser ikke bare for en selv, men også for ens barn, endog lang tid senere. De politikerne det gjelder hadde hatt til dels omfattende kontakter med representanter for østeuropeiske stater, herunder etterretningsagenter, eventuelt hadde reist meget i Øst-Europa.

Kommisjonen antar at spesielle forhold kan ha gjort seg gjeldende for politikeres kontakter med representanter for kommunistland. Slike kontakter har i noen tilfeller vært kjent og tilskyndet på regjeringsnivå, uten at det ble gjort kjent for Politiets overvåkingstjeneste. Dette burde nok ha skjedd, så meget mer som det ville hindre unødige spekulering om favorisering av partifeller eller politikerkolleger.

11.3.2.2. Nærmere om overvåkingstjenestens meddelelse av opplysninger

Overvåkingspolitiet skulle bare meddele relevante opplysninger. Opplysningene skulle gis uten kommentar eller tilråding, og de skulle gis skriftlig.

Kommissjonens undersøkelser viser at det ikke sjelden er meddelt opplysninger som det er vanskelig å se relevansen av i personkontrollsammenheng. Eksempelvis er det vanskelig å forstå relevansen av å meddele som eneste opplysning i 1975 den undersøkte "som 13-åring i 1968/69, deltok i daværende SUF's studievirksomhet i ... Det er senere ikke kommet inn nye opplysninger om han." På 1970-tallet var registreringen av ml-virksomhet meget omfattende. Etter kommissjonens vurdering indikerer derfor det forhold at det ikke senere var registrert ytterligere opplysninger om denne personen, at han ikke hadde vært eller ikke lenger var ml-sympatisør. På samme måte er det vanskelig å forstå at Overvåkingssentralen i 1992 som eneste opplysning til en fylkesmann ved personkontroll for Hemmelig meddelte 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).

Som eksempel på NKP-tilknytning nevnes at Overvåkingssentralen i 1990 ved personkontroll for Hemmelig underrettet S-staben om at omspurtes far på 1950- og 1960-tallet var kjent som overbevist NKP-er. Faren hadde dessuten på 1950-tallet oppholdt seg i lengre tid i Sovjetunionen. Andre opplysninger forelå ikke. Det var ikke noe ufordelaktig å bemerke om omspurte selv. Kommissjonen har vanskelig for å forstå at disse - svært gamle opplysningene - kunne være relevante ved personkontroll i 1990.

Det er grunn til å peke på at arkivene ved Overvåkingssentralen inneholder svært mange forskjelligartete opplysninger, også opplysninger det er vanskelig å se har noen som helst betydning for tjenesten, og det kan ikke ses bort fra at også slike opplysninger undertiden er gitt. I denne forbindelse er det grunn til å understreke at den nedre terskel for opprettelse av observasjonssaker på grunnlag av mistanke om tilknytning til ml-bevegelsen var meget lav. Kommissjonens kunnskap om hvilke opplysninger som er gitt, er imidlertid begrenset fordi opplysninger også i atskillig utstrekning er formidlet muntlig. I de tilfeller kommissjonen har sett, har ikke meddelelse av irrelevante opplysninger fått konsekvenser i form av en negativ klareringsavgjørelse.

Forutsetningen om at overvåkingstjenesten ikke skulle gi noen anbefaling om utfallet i klareringssaken, ble antakelig lagt til grunn fra siste halvdel av 1960-årene, jf 10.3.2.4. Skriftlighetskravet ble uttrykt i overvåkingsinstruksen av 1977 § 6 femte ledd, jf sentralens rundskriv 5/1979 av 9. november 1979. Som fremstillingen under 10.3.2.4 viser, har det i de siste 15 årene vært en omfattende muntlig kommunikasjon mellom Overvåkingssentralen og Sikkerhetsstaben. Denne har foregått i strid med bestemmelsene i overvåkingsinstruksen og rundskrivene, under tilsidesettelse av den rettssikkerhetsgaranti skriftlighetskravet er ment å være. Det har vært for kommissjonen vært noe uklart om praksis nå er endret. Kommissjonen har derfor bedt overvåkingssjefen om en redegjørelse for fremgangsmåten i dag. Overvåkingssjefen har meddelt at opplysningene til Sikkerhetsstaben nå gis skriftlig, og at det fremgår av Overvåkingssentralens arkiv hvilke opplysninger som er gitt.

11.3.2.3. Personkontroll i bedrifter som leverer varer eller tjenester til Forsvaret eller til den sivile forvaltnings forsvarsberedskap

Mellbye-utvalget opplyste i sin innstilling at overvåkingstjenesten foretok "sikkerhetsundersøkelser" for en del private institusjoner, samtidig som det ble tilføyet at undersøkelsene manglet hjemmel. Dette førte til en innstramning av praksis.

Når det gjaldt bedrifter som leverte varer eller tjenester til Forsvaret eller til deler av den sivile forvaltning som arbeidet med gradert materiale, la sikkerhetsinstruksen av 1972 grunnlaget for midlertidige bestemmelser om firma- og personklarering. Innstramningen innebar blant annet at det ikke skulle leveres opplysninger direkte fra overvåkingstjenesten til vedkommende bedrift. Klarering av bedriften eller ansatt i bedriften skulle skje av den offentlige klareringsinstans etter at henvendelse om personkontroll var rettet til overvåkingstjenesten i henhold til de regler som ellers gjaldt eller ble praktisert på vedkommende forvaltningsområde. I 1989 utarbeidet Forsvaret egne bestemmelser for klarering av leverandører.

Kommisjonen har ikke funnet grunnlag for å anta at praksis i forbindelse med klarering har avveket fra disse retningslinjene. En annen sak er at overvåkingstjenesten også etter 1967 har gitt personopplysninger til bedrifter uten at dette har hatt sammenheng med sikkerhetsklarering. Dette er behandlet nærmere under 8.5.3.

11.4. Monitoring

Monitoring - avlytting og registrering av samtaler over militære sambandsnett - har vært utøvet i henhold til direktiv for Forsvarssjefen av 15. oktober 1966 med grunnlag i uttalelse fra lovavdelingen i Justisdepartementet av 20. februar 1963 og 14. oktober 1970. I dag er direktiv av 12. mai 1980 gjeldende. Alle som fører telefonsamtaler over militære sambandsnett, skal i prinsippet være klar over at avlytting kan skje. Ingen sivile abonnenter eller nett monitores.

Det grønne nett har ikke vært gjenstand for monitoring. Nettet var imidlertid tilknyttet Forsvarets telefonsentral på Akershus festning. Det var teknisk sett svært enkelt for dem som sto for monitoring av militære telefoner, gjennom denne sentralen å avlytte samtaler på Det grønne nett. Men noen teknisk kapasitet for en større avlyttingsvirksomhet fantes ikke. Og utover den rent tekniske mulighet er det ingen holdepunkter for at monitoring-tjenesten er blitt misbrukt til avlytting av Det grønne nett eller - for den saks skyld - til annen uhjemlet avlytting. Etter hva kommisjonen kan se er det heller ikke fremsatt påstander av denne karakter. Påstandene om avlytting retter seg ikke mot Forsvarets sikkerhetstjeneste, men hevdes å være foregått i E-stabens regi, jf 13.2.

11.5. Tekniske sikkerhetsundersøkelser

Tekniske sikkerhetsundersøkelser tar sikte på å fastslå om uvedkommende kan skaffe seg informasjon gjennom avlytting av tale eller avlesing av elektroniske signaler. Virksomheten er regulert ved direktiv fra Forsvarssjefen av 1. juni 1990. Den forestås av Forsvarets Overkommando/Sikkerhetsstaben, med bistand av særskilt personell fra forsvarsgrenene.

Virksomheten ble satt i gang i 1966. Det foretas først og fremst undersøkelser av permanente og midlertidige møtelokaler og kontorer, både for Forsvaret og for den sivile forvaltning. Norske ambassader i utlandet undersøkes også. Virksomheten gir selvfølgelig mulighet også for plassering av skjulte mikrofoner i de lokaler som undersøkes. Det er ikke fremsatt påstander om at sikkerhetsundersøkelsene noensinne har vært misbrukt på denne måten, og kommisjonen har heller ikke funnet indikasjoner på at dette er skjedd.

Politiets overvåkingstjeneste utfører tekniske sikkerhetsundersøkelser for justisforvaltningen. I motsetning til S-staben fører ikke overvåkingstjenesten protokoll over de undersøkelser som gjøres. Dette er ikke tilfredsstillende.