

2. KOMMISJONENS RAPPORT - SAMMENDRAG AV KOMMISJONENS VURDERINGER

2.1. Innledning

2.1.1. *Generelt om kommisjonens rapport*

Kommisjonens rapport inneholder i kapittel 3 en beskrivelse av granskingskommisjonens virksomhet. I kapittel 4 gis en kort presentasjon av de hemmelige tjenestene. I kapittel 5-7 er det trukket opp generelle forutsetninger for kommisjonens undersøkelser og vurderinger. Kapittel 5 redegjør for de påstander og den kritikk som i løpet av granskingsperioden har vært rettet mot de hemmelige tjenestene og myndighetenes svar, holdninger og utredninger. I kapittel 6 gir kommisjonen uttrykk for hvorledes den forstår sitt mandat, drøfter problemstillinger i forhold til mandatet og gjør rede for sin begrepsbruk. I kapittel 7 gir kommisjonen en beskrivelse av myndighetenes trusseloppfatninger, som har ligget til grunn for virksomheten i de hemmelige tjenestene i granskingsperioden.

Resten av rapporten er utarbeidet slik at det for hver tjeneste først gis en fremstilling av det rettsgrunnlaget tjenesten arbeider etter og deretter en fremstilling av virksomheten. Etter dette følger kommisjonens vurderinger i egne kapitler. Kapittel 8 og 9 gjelder Politiets overvåkingstjeneste, 10 og 11 Forsvarets sikkerhetstjeneste og 13 og 14 Forsvarets etterretningstjeneste. Kapittel 12 omhandler Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Granskingen av Politiets overvåkingstjeneste og vurderingen av virksomheten i denne tjenesten utgjør den dominerende del av rapporten. Dette har naturlig sammenheng med at overvåkingstjenesten, i motsetning til de øvrige tjenestene, har hatt som oppgave å kartlegge norske borgere som oppfattes som en sikkerhetstrussel.

Forbindelsen mellom de hemmelige tjenestene og partier, grupperinger eller institusjoner behandles samlet i kapittel 15. Kommisjonens vurderinger av forbindelsene gjøres i kapittel 16. Til slutt, i kapittel 17, gir kommisjonen uttrykk for noen avsluttende synspunkter.

Dette kapittel inneholder et sammendrag av hovedpunkter i utvalgets vurderinger. Som innledning skal tjenestene kort beskrives, og det skal også i tilknytning til utformingen av kommisjonens mandat gjøres rede for noen sentrale begreper i rapporten.

2.1.2. *De hemmelige tjenestene*

Politiets overvåkingstjeneste beskjeftiger seg med den indre sikkerhet. Denne oppgaven er først og fremst av *overvåkingsmessig* karakter - grovt sagt å forebygge og motvirke straffbare handlinger og annen virksomhet som kan medføre fare for rikets sikkerhet i vid forstand. Oppgaven har omfattet kontraetterretning - å motvirke fremmed etterretningsvirksomhet - og kontrasubversjon - å motarbeide undergravings- eller

"femtekolonnevirksomhet". Det er særlig oppgaven med kontrasubversjon som aktualiserer spørsmål av betydning for kommisjonens mandat.

Overvåkingspolitiet har også hatt oppgaver i forbindelse med den forebyggende sikkerhetstjeneste. Sentralt i denne forbindelse er plikten til å gi opplysninger i forbindelse med de sikkerhetsundersøkelser som foretas ved klarering og autorisasjon for behandling av graderte opplysninger. Denne personkontrolltjenesten har Politiets overvåkingstjeneste utført for Forsvaret og for den sivile forvaltning. I tillegg har overvåkingstjenesten gjort personundersøkelser i forbindelse med ansettelse i stillinger innenfor offentlige og private bedrifter av beredskapsmessig betydning.

Forsvarets sikkerhetstjeneste ble utskilt som egen fagstab under Forsvarsstaben i 1965. Inntil dette tidspunkt var sikkerhetstjenesten en del av Forsvarets etterretningstjeneste - E-staben - eller, som den offisielt het, Fst II og senere Fst/E. Forsvarets sikkerhetstjeneste har hatt ansvaret for den forebyggende sikkerhetstjeneste innen Forsvaret og - etter 1965 - i statsforvaltningen for øvrig. Av særlig betydning for granskingskommisjonen er oppgaven med å koordinere og kontrollere personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret og i den sivile forvaltning. Oppgavene i denne tjenesten har etter 1955 i utgangspunktet vært fordelt slik at Politiets overvåkingstjeneste har skullet innhente og registrere opplysninger på grunnlag av sikkerhetstjenestens angivelse av hva som var relevant.

Fordi det ble oppfattet som maktpåliggende å ha opplysningene tilgjengelige når de ble etterspurt, har Politiets overvåkingstjeneste innhentet og registrert personopplysninger om et meget stort antall nordmenn med henblikk på en eventuell fremtidig personkontroll.

Med den reservasjon som ligger i at sikkerhetstjenesten inntil 1965 var en del av Forsvarets etterretningstjeneste, har E-stabens oppdrag utelukkende vært rettet mot den ytre trussel. Stabens oppgaver har vært å innhente, analysere og formidle informasjon om fremmed virksomhet som er av interesse for landets forsvarsberedskap til enhver tid. Oppgaven har ikke vært rettet mot den sikkerhetstrusselen norske borgere måtte representere.

I hele granskingsperioden er det blitt sett som maktpåliggende at de hemmelige tjenestene samarbeider, utveksler opplysninger om forhold av sikkerhetsmessig betydning og koordinerer sin virksomhet. Samarbeidet har vært regulert i samarbeidsinstrukser. Samarbeidet har fra 1947 blitt drøftet og koordinert i skiftende og mer eller mindre formaliserte koordineringsutvalg. Det utvalget som er av størst betydning for kommisjonens undersøkelser er Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg, som var i virksomhet fra 1949 til 1965.

2.1.3. *Kommisjonens mandat - noen sentrale begreper*

Kommisjonens mandat forutsetter gransking av

"påstander om at Politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets sikkerhetstjeneste og Forsvarets etterretningstjeneste eller personer knyttet til disse tjenester, har vært engasjert i ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere. De enkelte saker og "spor" som måtte finnes i de offentlige tjenester, skal følges og avklares så langt dette er mulig. I denne sammenheng skal kommisjonen særlig ha for øyet disse tjenesters eventuelle samarbeide med partier, organisasjoner eller institusjoner."

Kommisjonen oppfatter begrepet overvåking, slik det brukes i mandatet som betegnelse på enhver kartlegging, herunder registrering av enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner, holdninger eller virksomhet, uavhengig av måten opplysningene innhentes på og uansett hva som er grunnlaget for kartleggingen. Bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen tilsier at granskningen i utgangspunktet rettes mot ulovlig eller irregulær "politisk overvåking".

Begrepet *overvåking* har også en snevrere betydning, som betegnelse på aktivt undersøkende tiltak med sikte på å holde en person, gruppe, organisasjon eller annen virksomhet under oppsikt. Overvåking i denne betydning beskriver med andre ord metoder for innhenting av informasjon. I rapporten bruker kommisjonen begrepet overvåking med denne betydning, som er snevrere enn den som legges til grunn ved forståelsen av mandatet. Dette har sammenheng med at rettsreglene varierer med hva slags metode som brukes ved innhenting av opplysninger.

Med *registrering* mener kommisjonen enhver nedtegning av opplysninger om identifiserbare enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner, der opplysningen er lagret systematisk slik at de er gjenfinnbare for tjenesten.

Etter mandatet er det *ulovlig eller irregulær* overvåking som skal granskes. Dette innebærer at det skal foretas en rettslig vurdering, virksomheten skal vurderes i forhold til regelverk og de alminnelige rettsgrunnsetninger som har vært gjeldende i granskingsperioden. Når det finnes naturlig, kan det som ledd i kommisjonens granskinger av de rettslige spørsmål, også tas stilling til om et forhold må regnes som uheldig eller uforsvarlig, f. eks. om regelverket har vært rettssikkerhetsmessig tilfredsstillende.

Ikke bare den faktiske, men også den rettslige situasjon har endret seg i granskingsperioden. Tjenestenes virksomhet er forsøkt bedømt i lys av situasjonen og oppfatningene til enhver tid. Av særlig interesse er de oppfatninger som har gjort seg gjeldende på overordnet nivå hos den politiske ledelsen i departementene, i regjeringen og i Stortinget og - i tråd med dette - hvor langt overordnet myndighet var informert om eller innforstått med virksomheten.

Kommisjonen har ikke drevet undersøkelser i enkeltsaker, ut over det som har vært nødvendig for å bedømme tjenestenes virksomhet. Videre undersøkelser i enkeltsaker er bare foretatt hvor saken må antas å ha særlig offentlig interesse eller kaste lys over

vesentlige spørsmål i granskingsarbeidet, og hvor det samtidig har vært et håp om at undersøkelsene vil kunne føre frem.

Kommisjonen skal etter sitt mandat ikke ta stilling til om det foreligger konkrete straffbare forhold innenfor tjenesten.

Kartleggingsvirksomhet som andre enn de hemmelige tjenestene måtte stå bak faller utenfor mandatet, med mindre det dreier seg om et samarbeid mellom tjenestene og "partier, organisasjoner eller institusjoner". Også et eventuelt kartleggingssamarbeid med tjenester i andre land omfattes av granskingen. Ved undersøkelsene om det har foregått et ulovlig eller irregulært samarbeid, står spørsmålet om bruk eller utveksling av personopplysninger sentralt.

Granskingen gjelder tidsrommet fra 1945 til kommisjonen leverer sin rapport. Kommisjonen har ikke funnet grunn til å rette systematiske undersøkelser mot tidsrommet etter dens oppnevning.

2.2. Granskingen av Politiets overvåkingstjeneste

2.2.1. Instruksverket

Granskingen gjelder tjenestens registrering og overvåking av norske borgeres politiske tilhørighet og virksomhet. De konsekvenser dette kan ha, ikke bare for den enkeltes personvern og rettssikkerhet, men for retten til fritt å kunne ytre seg og virke politisk, pålegger overordnet myndighet et ansvar for å trekke opp rammene og følge med i virksomheten. Bedømmelsen av Politiets overvåkingstjeneste må skje i lys av dette.

Overvåkingstjenesten har utøvet sin virksomhet i henhold til formelle instruksjoner og til uttrykkelig eller stilltiende godkjennelse fra overordnet myndighet. Overvåkingssjefen har frem til slutten av 1980-årene rapportert direkte til justisministeren, etter hvert også til departementsråden i Justisdepartementet.

Det instruksverket som har vært gjeldende for overvåkingstjenesten i granskingsperioden, har til dels vært svært uklart på viktige punkter, til dels svært mangelfullt.

Den *overvåkingsmessige* delen av virksomheten har vært regulert i overvåkingsinstruksene av 1952, 1955, 1959 - som i det vesentlige er likelydende - og i instruksene av 1977, som var den første instruks som ble offentliggjort. Etter § 2 jf § 9 i instruksene fra 1950-årene skulle tjenesten innhente alle opplysninger om personer, grupper eller organisasjoner som kunne *mistenkes* for å forberede overtredelser av en rekke nærmere angitte straffebud til vern om rikets sikkerhet og "all annen femtekolonnevirksomhet". Femtekolonnevirksomhet var definert i § 3:

"Med femtekolonnevirksomhet forstås i denne instruks virksomhet fra enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner som går ut på etterretningsvirksomhet, propaganda, infiltrasjon, sabotasje og attentater m.v for å svekke landets forsvar og alminnelige motstandsevne."

I 1977-instruksen ble selve begrepet femtekolonne tatt ut, men oppgaven var ellers rettet mot samme virksomhet med unntak for "propaganda".

Før i 1977 omtalte ikke overvåkingsinstruksene tjenestens deltakelse i *personkontrolltjenesten*. Ved sikkerhetsundersøkelse er det ikke spørsmål om vedkommende person kan mistenkes for å forberede en ulovlig virksomhet mv, men om det foreligger opplysninger som er egnet til å så tvil om vedkommende bør betros gradert informasjon. I den største delen av granskingsperioden er det personkontrolltjenesten som har bestemt terskelen for hvilke opplysninger om politisk tilhørighet og politisk virksomhet som har kunnet registreres i overvåkingstjenestens arkiver.

Frem til 1967, da Direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret ble gitt, forelå ingen skrevne retningslinjer for hvilke opplysninger det var relevant å registrere med sikte på en eventuell personkontroll. Overvåkingspolitiet registrerte de opplysningene som erfaringsmessig ble etterspurt av militære myndigheter og andre klareringsinstanser. Opplysninger om politisk tilhørighet hadde også betydning som ledd i arbeidet med å bekjempe "femtekolonnevirksomhet".

Ifølge direktivet av 1967 var opplysninger om "medlemskap i, eller arbeide for, organisasjon, gruppe eller liknende, som med rettsstridige midler motarbeider landets lovlige myndigheter eller som medvirker til å undergrave Forsvaret" relevante. Slike opplysninger var relevante enten de refererte seg til vedkommende selv eller til foreldre, ektefelle eller søsken.

Det er aldri gitt nærmere retningslinjer for i hvilken utstrekning overvåkingstjenestens virksomhet skulle rettes mot politiske holdninger eller politisk atferd som representerer et "ytterliggående" alternativt syn på norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk eller sikter mot endringer av statsstyret/statsformen med ulovlige midler - væpnet revolusjon. Dette har vært utslag av en bevisst holdning fra myndighetenes side, antakelig først og fremst på grunn av forholdets politisk ømtålige karakter.

En generelt formulert begrensning i adgangen til innhenting og registrering av opplysninger om lovlig politisk virksomhet *i seg selv* kom inn i overvåkingsinstruksen av 1977, jf § 4. Når det gjaldt adgangen til å innhente relevante opplysninger om politisk virksomhet ved *overvåking*, var en tilsvarende begrensning innført ved rundskriv i 1970, som ble utferdiget i samråd med justisministeren. Etter instruksen av 1977 har således adgangen til å registrere opplysninger fra åpne kilder vært begrenset på samme måte som adgangen til å innhente opplysninger ved overvåking. Frem til 1977 var overvåkingstjenesten ikke underlagt instruksmessige begrensninger med hensyn til å nedtegne opplysninger om politisk tilhørighet, som tjenesten selv - på bakgrunn av klareringsinstansenes forespørsler - hadde grunn til å oppfatte som relevante ved en eller annen stilling i Forsvaret eller i den sivile forvaltning.

Noen overvåkingsmetoder er straffbare eller ulovlige etter alminnelige rettsgrunnsetninger, med mindre det er gitt konkret tillatelse til bruk i medhold av særlig lovbestemmelse. Det gjelder f eks telefonavlytting ved bruk av tekniske hjelpemidler,

som det i særlige tilfeller kan gis tillatelse til for etterforskning av begåtte lovovertridelser, og romavlytting som det ikke kan gis tillatelse til. Det gjelder også bruk av metoder som ransaking og beslag. Hemmelig ransaking og beslag kan det ikke gis tillatelse til.

2.2.2. *Kommissjonens vurderinger av overvåkingstjenestens registreringsvirksomhet frem til 1977*

2.2.2.1. *Norges Kommunistiske parti og organisasjoner som sto NKP nær*

Norges Kommunistiske Parti var i den første etterkrigstiden - frem til 1947 - på offisielt hold akseptert som et nasjonalt parti, og det ble heller ikke sett som udemokratisk.

I tråd med den alminnelige forverring i øst-vest-forholdet i 1947, la NKP om kursen. Tilslutningen til de demokratiske spilleregler, den fredelige overgang til sosialismen, ble tonet ned. I lys av den internasjonale situasjon ga partiets nye linje grunnlag for tvil om dets nasjonale og demokratiske holdning, en tvil som etter hvert nedfelte seg i den offisielle holdning som statsminister Einar Gerhardsen ga uttrykk for i sin Kråkerøy-tale 29. februar 1948. Talen ble holdt få dager etter den kommunistiske maktovertakelse i Tsjekkoslovakia, som NKP støttet, og etter at Sovjetunionen hadde foreslått Finland en vennskaps- og bistandsavtale.

Fra denne tid og frem til siste halvdel av 1960-årene, tok overvåkingstjenesten sikte på en tilnærmet total kartlegging av virksomheten i NKP og partiets ungdomsorganisasjon, av medlemmer og sympatisører og deres politiske og faglige virksomhet. Også usikre opplysninger om sympati for kommunismen dannet grunnlag for registrering - "kanskje kommunist" var således en kategori brukt ved sikkerhetsundersøkelser på 1950-tallet. Målsettingen ble frem til annen halvdel av 1960-årene effektivt fulgt og i det vesentlige nådd, selv om overvåkingstjenestens personellmessige og økonomiske ressurser satte visse grenser for kartleggingen. I 1964 var det ca 29.000 personsaker på norske borgere i Overvåkingssentralen. Dette var for en vesentlig del kommunister. Den omfattende kartleggingen ble gjort kjent for justisministrene blant annet gjennom overvåkingstjenestenes halvårs- og senere årsrapporter.

Kartleggingen var begrunnet i kommunismens karakter, i det politiske fellesskap med Sovjetunionen og andre kommuniststyrte land og i samkvemet - her til lands og under reiser - mellom norske kommunister og representanter for disse landene. Især den mulighet for verving av agenter som lå i et slikt samkvem, bekymret overvåkingstjenesten. Dette var bakgrunnen for en omfattende kartlegging av den organiserte reise- og kontaktvirksomhet i regi av sambandene mv - Norsk Sovjetrussisk Samband, Sambandet Norge - Folkedemokratiene - Internasjonalt kultursamband og Østersjøukene med Arbeiderkonferansene.

I hele granskingsperioden ble kommunistene sett som et rekrutteringsområde for østlig etterretning.

Til å begynne med var det også en viss frykt for at kommunistiske grupper forberedte væpnede aksjoner, sabotasje og i dette øyemed blant annet infiltrerte Heimevernet.

Kommunistene ble mistenkt for å være en "femtekolonne" som kunne yte Sovjetunionen støtte ved invasjon eller som drev undergravingsvirksomhet med sikte på å omdanne samfunnet til et system på linje med, og ved bistand fra, kommunistlandene. Undergravingsvirksomheten var i første rekke "propaganda" mot landets økonomiske system, styresett og myndigheter og videre "infiltrasjon" med sikte på å vinne kontroll over viktige områder i samfunnet, især innenfor bedrifts- og organisasjonslivet.

Kommunistene og deres virksomhet ble kartlagt også av hensyn til en eventuell fremtidig personkontroll: De ble oppfattet som en mulig sikkerhetsrisiko og måtte derfor holdes unna stillinger som forutsatte behandling av gradert informasjon eller hvor det for øvrig av sikkerhetsmessige grunner måtte kreves særlig lojalitet av stillingsinnehaveren.

Kommisjonen har lagt til grunn at de omfattende opplysninger om kommunister og kommunist sympatisører og deres virksomhet som ble nedtegnet frem til slutten av 1960-årene, var hjemlet i det instruksverk overvåkingstjenesten arbeidet etter, instruks som riktignok i liten utstrekning var skrevne. Etter dette tidspunkt er det bare sporadisk opprettet personsaker alene på grunnlag av *medlemskap* ol i NKP, men slike opplysninger er registrert i arbeidsregistre. Opplysninger om dette var fremdeles relevante i forbindelse med personkontroll.

Kommisjonen har ikke funnet at det frem til siste halvdel av 1960-årene skjedde avgjørende endringer i NKPs holdninger som gjorde det uforsvarlig at norske myndigheter ikke tidligere endret sin oppfatning av kommunister som en mulig sikkerhetstrussel.

2.2.2.2. *AKP(m-l) og organisasjoner som sto AKP(m-l) nær*

Fra slutten av 1960-årene tok overvåkingstjenesten sikte på en tilnærmet total kartlegging av organisasjoner som var AKP(m-l)s forløpere, senere partiet selv og til dels organisasjoner som sto partiet nær, medlemmer og aktive sympatisører. Fra slutten av 1960-årene til 1981 ble det i Overvåkingsentralen opprettet i underkant av 20.000 personsaker på norske borgere. Dette var vesentlig personer med tilknytning til ml-bevegelsen.

Grunnlaget var at partiet var erklært revolusjonært. Oppfatningen innenfor overvåkingstjenesten var at målsettingen om en marxistisk-leninistisk omdanning av samfunnet om nødvendig skulle nås ved bruk av vold - væpnet revolusjon og andre ulovlige midler. Partiets linje om såkalt politisk militærtjeneste, med det tosidige formål

å svekke det borgerlige militærapparatet gjennom agitasjon og gi ml-erne opplæring i våpenbruk, ble sett på med bekymring. I tillegg kom mistanken om infiltrasjon av bedrifts- og organisasjonsliv med henblikk på å destabilisere samfunnet gjennom ulovlige streiker og uroligheter. Også kontakt med personer innenfor utenlandske organisasjoner som kunne mistenkes for terrorisme - især i Midtøsten og Irland - spilte en rolle. Oppfatningen om partiets illegale hensikter ble styrket gjennom det utpregete hemmelighold som omga virksomheten.

Opplysninger om virksomheten i organisasjonene og om ledere, tillitsvalgte og andre toneangivende personers yrkesmessige-, faglige- og organisasjonsmessige aktivitet, ble registrert med sikte på å bringe bevegelsens farepotensiale på det rene. Dette var også formålet med den omfattende kartleggingen av organisasjonenes aktiviteter på skoler og universitet. Kommisjonen har funnet at denne registreringsvirksomheten var hjemlet i overvåkingsinstruksen.

Den omfattende registreringsvirksomheten gjaldt også medlemmer og annen underordnet tilknytning til organisasjoner innenfor ml-bevegelsen. For disse skjedde registreringen med henblikk på senere personkontroll. Også dette lå innenfor instruksens rammer.

Den nedre terskel for opprettelse av observasjonssak var imidlertid svært lav, så lav at det i mange tilfeller synes klart at registreringen ikke var instruksmessig: Selv løse mistanker om sympati for ml-bevegelsen kunne medføre observasjonssak. Undertiden er registreringen uforståelig.

Observasjonssaker ble opprettet på elever i skolene, endog i ungdomsskolene, stort sett på grunnlag opplysninger fra informanter, antakelig blant elevene. Også yngre barn ble registrert. Observasjonssak ble således i 1973 opprettet på en 11-åring som "trolig var deltaker" på sommerleir i 1972. Lister over barn som reiste med sine foreldre til Albania i 1970-årene, er blitt registrert i emnearkivet.

2.2.2.3. *Sosialistisk Folkeparti*

Frem til 1964 ble alle kandidater på SFs valglister og alle sentrale og lokale tillitsvalgte registrert med observasjonssak i overvåkingstjenestens saksarkiv. Til sammen dreide det seg om ca 1950 personsaker.

Overvåkingstjenestens interesse for partiet ser ut til å ha vært av overvåkingsmessig karakter, begrunnet i at sentrale personer i partiets ledelse - i første rekke Knut Løfsnes - hadde kontakter med representanter for land i Øst-Europa, også personer som var identifisert som etterretningsagenter. Knut Løfsnes var under overvåking fra 1958 og ble telefonavlyttet fra 1961, mistenkt for overtredelse av en rekke ikke nærmere spesifiserte straffebud til vern om rikets sikkerhet. Overvåkingstjenesten så dessuten SF som en arvtaker etter NKP.

Kommisjonen har kunnet forstå at tjenestens overvåkingsmessige interesse for personer i partiets øverste ledelse kunne begrunne at man også, i hvert fall i en tid, interesserte seg for partiets politiske orientering og generelle virksomhet. Det er imidlertid vanskelig å se at det kan ha vært utslag av en forsvarlig vurdering at partidannelsen med ett slag skulle medføre registrering av alle partiets listekandidater og hele tillitsmannsapparatet.

I desember 1964 ga overvåkingssjef Asbjørn Bryhn distriktssentralene beskjed om at det ikke lenger skulle opprettes personsak på grunnlag av listeplassering på SFs valglistene. På samme tid ser det ut til at heller ikke lokale tillitsvalgte lenger ble registrert. De aller fleste av de ca 1950 sakene ble etter overvåkingssjefens ordre overført til *emnearkivet*.

Overføringen fra saksarkivet til emnearkivet betyr at sakene ikke lenger var å oppfatte som observasjonssaker, dvs saker som var av betydning ved personkontroll eller inneholdt opplysninger av overvåkingsmessig interesse.

En bloc-overføringen til emne-arkivet er vanskelig å forstå. Det naturlige ville ha vært å makulere sakene. Kommisjonen har ikke sett bort fra at overføringen til emnearkivet kan ha sammenheng med et svar justisministeren ga i Stortinget den 22. april 1964, på en interpellasjon fra Finn Gustavsen. Justisministeren understreket at det "foreligger ingen registrering av EEC-motstandere, anti-NATO-folk o.s.v., slik som det ofte snakkes om".

Likevel er det frem til begynnelsen av 1970-årene opprettet nye - men ikke mange - observasjonssaker på grunnlag av lokale tillitsverv i SF. Tjenesten har gitt opplysninger om SF-tilhørighet i forbindelse med personkontroll, i hvert fall til ut i første halvdel av 1970-årene.

For øvrig peker kommisjonen på at tjenesten har fått og nedtegnet mange opplysninger om partiets politiske virksomhet gjennom overskuddsinformasjon fra telefonkontrollen av Knut Løfnes, som varte i 13 år. Dette tok regjeringen og Stortinget avstand fra gjennom behandlingen av St meld nr 32 (1992-93).

2.2.3. *Kommisjonens vurdering av registreringspraksis etter 1977*

I løpet av 1980-årene ble kontrasubversjon sterkt nedprioritert. Kontraetterretning hadde, som før, høyeste prioritet. Terrorisme ble prioritert foran subversjon. Høyreekstrem virksomhet ble etter hvert viet større oppmerksomhet enn venstreekstrem virksomhet, og på venstresiden ble AKP(m-l) fulgt i større grad enn NKP. Denne nedprioriteringen skjedde gjennom en gradvis prosess, og det var til dels betydelig uenighet innen overvåkingstjenesten, noe som blant annet ga seg utslag i forskjeller mellom landsdelene.

2.2.3.1. *NKP og organisasjoner som sto NKP nær*

I siste halvdel av 1970-årene økte spenningen mellom stormaktene på nytt gjennom Sovjetunionens rakettutplassering i Øst-Europa, den militære intervensjon i Afghanistan og NATOs dobbeltvedtak i 1979. Den spente internasjonale situasjon og NKPs antatt nære forbindelse med Sovjetunionens partiapparat og regjering - blant annet ble NKP mistenkt for å motta økonomisk støtte - ble fremhevet i overvåkingssjefens brev til Justisdepartementet av 29. august 1980. Dette nødvendiggjorde etter overvåkingssjefens oppfatning at man fulgte med i virksomheten og, som en konsekvens av dette, skaffet seg oversikt over ledelsen, de viktigste tillitsvalgte mv. Ut over dette kunne det ikke registreres opplysninger om politisk tilhørighet eller virksomhet, da dette var i strid med forbudet mot registrering av opplysninger om politisk virksomhet *i seg selv* i overvåkingsinstruksen av 1977.

Tillitsverv i NKP ga som før grunnlag for opprettelse av observasjonssak. Dette gjaldt sentrale og - vesentlig mer tilfeldig - lokale tillitsvalgte i første halvdel av 1980-årene. Men det ser ut til å ha vært en økt interesse for kartlegging av lokale tillitsvalgte i første halvdel av 1980-årene. Valglister er, som tidligere, tilfeldig innsendt helt til 1987. Listene ble arkivert i emnearkivet og lagt på eksisterende saker, men kunne også føre til opprettelse av observasjonssak. Navnene har nok i noen utstrekning blitt nedtegnet i arbeidsregistre.

Kommisjonen finner ikke grunnlag for å kritisere at overvåkingspolitiet, på grunnlag av mistanken om økonomisk støtte og partiets "Moskva-orientering", registrerte opplysninger om partiets virksomhet og om de tillitsvalgte eller andre som mistanken med rimelig grunn kunne rettes mot. Kartleggingen gikk imidlertid videre enn dette, idet også lokale tillitsvalgte ble registrert. Dette er kritikkverdig. Det er uklart hva som ble registrert i arbeidsregistre.

I januar 1985 utarbeidet Overvåkingssentralen notatet "Oversikt over en del virksomhet som gir grunnlag for registrering eller oppføring i arbeidsregister vedrørende NKP og deres samarbeidende organisasjoner". Formålet var å etablere en mer ensartet praksis innenfor overvåkingstjenesten. Notatet ble distribuert til landsdelssentralene. Det beskriver og gir retningslinjer for en omfattende og for en stor del instruksstridig registreringspraksis. Kommisjonen har stilt seg uforstående til at et notat av dette innhold ble utarbeidet og var retningsgivende for tjenesten frem til 1988. Det ble da avløst av rundskriv 3/1988, som også har et delvis instruksstridig innhold. Rundskrivet fikk ikke noen praktisk betydning for overvåkingstjenestens virksomhet mot NKP, som ble innstilt i 1989. Etter dette tidspunkt har kommisjonen bare funnet enkeltstående og tilfeldige eksempler på at opplysninger om kommunistisk virksomhet er nedtegnet i tjenestens arkiver.

2.2.3.2. *AKP(m-l) og organisasjoner som sto AKP(m-l) nær*

Den omfattende kartlegging av tilhørighet til ml-bevegelsen fortsatte til midt på 1980-tallet.

At den omfattende registreringen alene på grunnlag av medlemskap i eller tilhørighet til organisasjoner eller virksomheter innenfor ml-bevegelsen ikke var hjemlet i overvåkingsmessige hensyn, må anses på det rene. Som nevnt var denne generelle registreringsvirksomheten i 1970-årene begrunnet i hensynet til personkontrollen, og noen "opprioritering" av ml-bevegelsen var naturlig nok ikke skjedd. I brevet til Justisdepartementet av 29. august 1980 uttrykker for øvrig overvåkingssjefen seg helt klart på dette punkt. Den overvåkingsmessige interesse refererte seg utelukkende til ledere og andre toneangivende personer, ikke til personer på valglister, medlemmer, sympatisører mv.

Oppføring på valglister for Rød Valgallianse kunne likevel - med lokale variasjoner - føre til opprettelse av observasjonssak så sent som i 1987.

Det har således vært tale om en omfattende instruksstridig praksis frem til midten av 1980-årene. Denne praksis skjedde i samsvar med notater utarbeidet ved Overvåkingssentralen i 1982 og 1984 - det siste distribuert til landsdelssentralene i 1985 -, notater av samme karakter som det nevnte vedrørende NKP.

Notatene fra 1982 og 1984 nevner ikke sympatisører. Men fremdeles på 1980-tallet registreres personer på grunnlag av temmelig løse mistanker om tilknytning til ml-bevegelsen.

Den overvåkingsmessige interesse for ledelsen og andre toneangivende personer innenfor ml-bevegelsen var i henhold til overvåkingssjefens brev av 29. august 1980 basert på målsettingen om væpnet revolusjon og at det forelå "begrunnet mistanke om at AKP (m-l) har mottatt økonomisk støtte fra Kina (strl. § 97 a)".

Kommisjonen har stilt seg spørrende til mistanken om økonomisk støtte fra Kina på dette tidspunkt.

Kommisjonen har hatt noe vanskelig for å forstå at ledelsen i AKP(m-l) utover i 1980-årene fremdeles kunne mistenkes for å forberede overtakelse av samfunnsmakten ved voldsbruk. Dette var heller ingen entydig oppfatning blant ledende tjenestemenn ved Overvåkingssentralen.

Kommisjonen har likevel ikke grunn til å anta at registreringen av opplysninger om partiets virksomhet og om noen relativt få sentrale ledere og tillitsvalgte, var instruksstridig frem til 1988. Etter dette tidspunkt måtte det iallfall ha vært klart for tjenesten at partiet ikke lenger kunne mistenkes for å forberede revolusjon med våpen i hånd. I praksis oppfattet ikke lenger Overvåkingssentralen ml-bevegelsen som overvåkingsmessig interessant. Innholdet i rundskriv 3/1988 som fremdeles henviser til væpnet revolusjon som grunnlag for mistanken, kan ikke godtas som instruksmessig. Rundskrivet ble for øvrig kritisert av justisministeren i 1994 - seks år etter at Justisdepartementet fikk det tilsendt.

For ordens skyld fremheves at for ledere og andre personer i organisasjoner som Palestinakomiteen - Palkom - og Irlandsfronten, kunne mistanke om forbindelse med

utenlandske terrorister gi grunnlag for registrering. Her var det denne forbindelsen, mer enn tilknytningen til ml-bevegelsen, som var relevant.

2.2.3.3. *Andre organisasjoner på venstresiden*

Ifølge Overvåkingssentralens notat av januar 1985 var en rekke fredsorganisasjoner i overvåkingstjenestens søkelys. Av disse ble interessen i 1980-årene særlig konsentrert om Folkereising mot krig og organisasjonens avis Ikkevold. Bakgrunnen var organisasjonens kampanje for å avsløre USAs atomstrategi, blant annet ved avdekking av militære anlegg, som etter organisasjonens oppfatning var et ledd i strategien og utpekte stedet der anleggene lå som bombemål. Kampanjen førte til at avisen Ikkevold avslørte et hemmelig lytteanlegg på Andøya for lokalisering av ubåter. Redaksjonen ble satt under tiltale for overtredelse av straffelovens §§ 90 og 91, men frifunnet ved dom i Høyesterett.

Kommisjonen har funnet det klart at personer som var aktive i slike kampanjer med sikte på å avdekke forhold Forsvaret mente burde holdes hemmelig, kunne registreres av overvåkingstjenesten.

Derimot var det lovstridig at overvåkingspolitiet kopierte abonnentlister for bladet Ikkevold og medlemslister for Folkereising mot krig, da listene ble tatt hånd om etter ransaking av Ikkevolds redaksjonslokaler i oktober 1983. Dette forhold ble vurdert av regjering og Storting gjennom behandlingen av St meld nr 119 (1984-85).

2.2.3.4. *Høyreekstreme organisasjoner*

Den overvåkingsmessige interesse for høyreorienterte organisasjoner ble vakt for alvor etter bombeattentatene natten til 1. mai 1979 og mot Rød Front toget samme dag. Hadelands-drapene i januar 1981 innebar at den overvåkingsmessige interesse for nazistiske og høyreekstreme miljøer ble ytterligere skjerpet.

Det forelå åpenbart en begrunnet mistanke om at det innenfor ulike høyreekstreme grupperinger fantes krefter som var beredt til å ta i bruk voldelige midler. Oppfatningene fikk en ytterligere bekreftelse gjennom sprengningen av Ahmadya-moskeen i Oslo i 1985.

I tiden etter har høyreekstrem virksomhet vært preget av motstand mot invandring, en motstand som til tider har hatt voldelig karakter.

Kommisjonen har antatt at nazistisk eller rasistisk ideologi i kombinasjon med begrunnet mistanke om at kretser innenfor slike miljøer forbereder voldsbruk, berettiger registrering av opplysninger ikke bare om organisasjoner og grupper, om ledere og toneangivende personer, men også om medlemmer og sympatisører, med sikte på å danne seg et bilde av organisasjonens farepotensiale. Kommisjonen har ikke funnet at

registreringene går lenger enn instruksens hjemler, med den reservasjon at det i en del tilfeller ikke er mulig å se hva som er grunnlaget for registreringene.

2.2.4. Bakgrunnen for den instruksstridige registreringen i 1980-årene

Den instruksstridige registreringen på 1980-tallet har sin bakgrunn i Justisdepartementets oppfølging av St meld nr 18 (1980-81).

Under forberedelsen av meldingen hadde overvåkingstjenesten og Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten gjort gjeldende at § 4 i overvåkingsinstruksen av 1977 ikke var til hinder for å registrere opplysninger om politisk virksomhet med henblikk på senere personkontroll, så lenge opplysningene ble hentet fra allment tilgjengelige kilder. På dette grunnlaget hadde overvåkingstjenesten - med Justisdepartementets samtykke - inntil videre fortsatt sin praksis fra før instruksen av 1977 ble gitt. Tjenestens opfatning av instruksens § 4 gikk på tvers av bestemmelsens ordlyd. I Stortingsmeldingn slo imidlertid Justisdepartementet og regjeringen fast at

"lovlig politisk virksomhet i seg selv ikke kan danne grunnlag for registrering av opplysninger ed sikte på eventuell senere personkontroll. Departementet legger en regel av dette innhold i § 4 siste ledd i overvåkingsinstruksen, ..."

Innst S nr 199 (1980-81) er uklar når det gjelder justiskomiteens mening om dette spørsmål, men det kan ikke legges til grunn at regjeringens oppfatning ble fraveket av Stortinget under behandlingen av meldingen. På tross av dette ga Justisdepartementet ved brev av 3. august 1981, under henvisning til Stortingets behandling, overvåkingstjenesten klarsignal til å fortsette tidligere praksis - uten at overvåkingsinstruksen ble endret. Brevet ble stemplet Hemmelig, ikke av hensyn til rikets sikkerhet, men på grunn av - som det sies i en intern påtegning - at "emnet for saken er høyst ømfintlig".

Ut over dette må praksis forklares i mangelfull styring og saksbehandling ved Overvåkingsentralen. Notatene av 1984 og 1985 om registrering, hvis innhold for en vesentlig del var instruksstridig, ble distribuert til landsdelssentralene så sent som januar 1985. Notatene var antakelig ukjente for overvåkingssjefen. For øvrig går det frem av brev fra overvåkingssjefen til Justisdepartementet at han ikke fullt ut var orientert om registreringsvirksomheten. Retningslinjer for denne virksomheten skulle eventuelt vært fastsatt av overvåkingssjefen i rundskriv. Slike retningslinjer ble første gang utsendt ved rundskriv 3/1988. Også dette hadde et til dels instruksstridig innhold.

2.2.5. Misvisende opplysninger om registreringsvirksomheten

Frem til begynnelsen av 1980-tallet ble det gitt en rekke autoritative uttalelser om overvåkingstjenestens registrering av politisk virksomhet, regjeringens uttalelser i stortingsmeldinger, uttalelser av justisministre i Stortinget, i media eller svar på konkrete henvendelser, av Kontrollutvalget eller representanter fra utvalget.

Uttalelsene etterlater i det store og hele et nokså misvisende inntrykk av virksomheten. I noen grad kan dette forklares ved at overvåkingstjenestens virksomhet er hemmelig, men ikke minst må det ses på bakgrunn av forholdets politisk ømtålige karakter. Dette kan ikke begrunne at uttalelser, når de først avgis, er direkte misvisende, enn si positivt uriktige. Så sent som i St meld nr 18 (1980-81) gir regjeringen en uriktig beskrivelse av den svært omfattende kommunistregistrering som hadde foregått. I meldingen gis det uttrykk for at

"det har nok forekommet at tilknytning til Norges Kommunistiske Parti førte til registrering ... i etterkrigstiden og frem til begynnelsen av 1960-årene. Denne registreringen må sees på bakgrunn av den daværende sikkerhetspolitiske situasjon."

2.2.6. Kommisjonens vurdering av overvåkingsvirksomheten

2.2.6.1. Romavlytting

a) Romavlyttingsvirksomheten

Romavlytting med tekniske hjelpemidler har vært ulovlig i hele granskingsperioden. Etter vedtakelsen av straffelovens § 145 a i 1958 har det i seg selv vært straffbart. Tidligere kunne romavlytting i det offentlige regi eventuelt straffes som tjenesteforsømmelse. Kommisjonens undersøkelser har avdekket at Politiets overvåkingsstjeneste i 1950-årene avlyttet kommunistmøter og i 1960-årene også annen venstreradikal møtevirksomhet, dels ved faste avlyttingsopplegg på steder hvor møter jevnlig ble holdt, dels ved enkeltstående avlyttingsoperasjoner.

I begynnelsen av 1950-årene etablerte overvåkingstjenesten et fast opplegg for avlytting av Folkets Hus i Oslo. Dette skjedde i samarbeid med journalist i Arbeiderbladet Arne Hjelm Nilsen. Et slik opplegg ble også etablert i Prøvesalen i Folketeaterbygningen i Oslo, i regi av Etterretningsstaben, som i denne perioden samarbeidet med overvåkingstjenesten. I det nye Folkets hus ble det tidlig på 1960-tallet etablert en ordning som gjorde det mulig å avlytte alle møterom som var tilknyttet høytaleranlegget i bygningen fra et kontor Arne Hjelm Nilsen disponerte i niende etasje. Avlyttingen skjedde i samarbeid med Erik Næss ved Overvåkingsentralen. Da Hjelm Nilsen døde i 1967, ble hans rolle overtatt av Ronald Bye.

Også andre steder i Oslo ble kommunistmøter avlyttet på 1950-tallet. Dette gjelder f.eks NKPs landskonferanse i januar 1955, som ble holdt i Wilses gate 1. Påstanden om at dette møtet var avlyttet ble kort tid etter tatt opp av partiformannen Emil Løvlien i Stortinget, og har senere gjentatte ganger vært omtalt i pressen. Fra niende etasje i Folkets Hus kunne også festsalen i Bygningsarbeidernes Hus avlyttes. Herfra ble også andre kontorer i Folkets Hus avlyttet. Arkivleder Arne Kokkvolls kontor i Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek i Folkets Hus ble avlyttet i 1968/69. I Bergen ble det tidlig i 1950-årene etablert et fast opplegg for avlytting av kommunistmøter i Folkets Hus og i 1965 partikontoret til NKP i huset. Avlyttingen pågikk etter alt å dømme til 1967. Romavlytting foregikk også andre steder i landet.

Romavlyttingssystemet i Folkets Hus i Oslo var i funksjon frem til 1969, da Ronald Bye forlot stillingen som LO-sekretær. Etter dette tidspunkt kan det ikke utelukkes at romavlytting har forekommet, blant annet foreligger et referat fra et kommunistmøte i 1974, som kan tyde på dette. Avlyttingen er i så fall ikke skjedd fra opplegget i niende etasje.

b) Ansvaret for romavlyttingsvirksomheten

Den avlyttingsvirksomheten overvåkingstjenesten drev var kjent for politiinspektør Asbjørn Bryhn, som var sjef for tjenesten frem til juni 1967. Kommisjonen har vært i tvil om i hvilken utstrekning hans etterfølger, Gunnar Haarstad, var orientert om virksomheten. Kommisjonen har under tvil lagt til grunn at han ikke ble gjort kjent med det faste avlyttingssystemet i niende etasje i Folkets Hus. Derimot er det sannsynlig at Haarstad kjente til avlyttingen av møter i Nordkalottkomiteen i 1968. Mer usikkert er det om han var informert om avlyttingen av Arne Kokkvolls kontor.

Et viktig spørsmål er om avlyttingsvirksomheten var kjent for politiske myndigheter. Kommisjonen har lagt til grunn at virksomheten før 1955 i hovedtrekk var kjent for statsministrene og fra tid til annen også ble gjort kjent for utenriksministeren, forsvarsministre og justisministre. Grunnlaget for å anta dette er i første rekke at avlyttingsvirksomheten var kjent for formannen i Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg og - foruten av sjefene for de hemmelige tjenestene - tidvis også av andre medlemmer i utvalget. Formannen representerte statsministeren, i tillegg var utenriksministeren og forsvarsministeren representert i utvalget. Medlemmene av Koordineringsutvalget hadde rapporteringsplikt til sine foresatte i Regjeringens sikkerhetsutvalg. Formannen for Koordineringsutvalget var til å begynne med sekretær Kai Knudsen hos statsministeren. Han ble justisminister i 1952 og forsvarsminister i 1954. Fra 1950 var Andreas Andersen utvalgets sekretær og representant for forsvarsministeren. Andersen var formann for utvalget fra 1954-1965. I 1953 ble han tilsatt ved statsministerens kontor - han ble ekspedisjonssjef her i 1956.

Det må antas at medlemmene i Koordineringsutvalget tidvis har gitt sine foresatte generell informasjon om virksomheten. Dette må antas selv om det, som blant annet påpekt for kommisjonen av et medlem av Koordineringsutvalget, nok kunne hende at medlemmene har skjernet sine politiske foresatte mot opplysninger som kunne være konstitusjonelt eller politisk belastende. I den utstrekning dette er skjedd har de politiske myndigheter vært innforstått med det. Det innebærer i så fall at de har valgt å lukke øynene for en virksomhet de hadde styrings- og kontrollansvar for, med den følge at ansvaret er blitt misligholdt. Dette fritar dem således ikke for kritikk.

Kommisjonen har særlig vurdert spørsmålet om avlyttingen av NKPs landsmøtekonferanse i Wilses gate 15. og 16. januar 1955 ble gjort kjent for justisminister Jens Chr. Hauge. Hauge var justisminister fra 22. januar 1955 til november samme år. I frontaledebatten den 25. januar 1955 ble han av NKPs representant Emil Løvlien stilt spørsmål om overvåkingstjenesten sto bak avlyttingen. I sitt svar sa Hauge:

"Sjefen for Overvåkingstjenesten, politiinspektør Bryhn, har meddelt meg i dag at Overvåkingen selvsagt ikke har opptrådt i strid med norsk lov og gjort lydbåndopptak på landskonferansen til Norges Kommunistiske Parti i januar i år eller noen annen gang ..."

Hauge anmodet Løvlien om å oversende det materiale han måtte sitte inne med til Justisdepartementet eller politimesteren i Oslo. NKP sendte saken til justisministeren, som ba Riksadvokaten

"om å foranledige at de privatpersoner blir avhørt hvis forklaring kan ha betydning for spørsmålet om politiet har gått utenfor lovens rammer. Gjennom politimesteren i Oslo vil departementet innhente en tjenestlig uttalelse fra politiet i saken."

På grunnlag av avhørene og overvåkingssjefens tjenesteuttalelse om at det var "ukjent for politiet at det har vært foretatt avlytting og foretatt lydbåndopptak av NKPs møter", konkluderte justisminister Hauge med at det ikke var holdepunkter for at møtet var avlyttet av politiet. NKP anmodet Riksadvokaten om etterforskning av om andre sto bak avlyttingen. Denne anmeldelsen ble henlagt "på grunn av bevisets stilling da intet straffbart forhold foreligger".

Kommisjonen har vurdert om justisminister Hauge var orientert om avlyttingen da han informerte Stortinget. Kommisjonen har under tvil antatt at Bryhn ikke fortalte Hauge sannheten, men har stilt spørsmål ved om ikke Hauge hadde særlige grunner til tvile på at Bryhns opplysninger var korrekte. Kommisjonen peker også på at den finner det vanskelig å utelukke at situasjonen kan ha vært at Bryhn ikke fortalte Hauge sannheten, men at Hauge samtidig var innforstått med eller i hvert fall forsto dette, og at det med andre ord dreide seg om en situasjon der overvåkingssjefen skjermet justisministeren mot opplysninger som kunne være konstitusjonelt eller politisk belastende.

Når det gjelder romavlyttingsvirksomheten fra 1955 frem til slutten av 1960-årene, har kommisjonen ikke funnet å kunne utelukke at regjeringsmedlemmer fra tid til annen har fått kjennskap til eller mistanke om at avlyttingsvirksomhet fremdeles forekom. Den kjenner i alle fall til at ett slikt tilfelle ble gjort kjent for Koordineringsutvalget. Kommisjonen har pekt på at landets politiske ledelse gjennom sine holdninger opprinnelig skapte en oppfatning i de hemmelige tjenester om at slik virksomhet kunne aksepteres og at det derfor er rimelig å plassere et medansvar for virksomheten i denne ledelsen, i første rekke hos statsministeren.

Etter 1958, da avlyttingsvirksomheten ble gjort straffbar, må den politiske ledelse etter hvert ha hatt rimelig grunn til å regne med at all slik virksomhet var avsluttet. Kommisjonen har ikke funnet at Arbeiderpartiets eller de borgerlige partiers regjeringsmedlemmer kan pålegges ansvar for den ulovlige romavlyttingsvirksomhet som foregikk på 1960-tallet.

Kommisjonen har funnet noen få tilfeller hvor ulovlig romavlytting har vært rettet mot individuelle norske borgere, men ser ikke bort fra at det kan ha vært flere.

2.2.6.2. Telefonkontroll

a) *Perioden frem til august 1960*

Ved lov av 24. juni 1915 fikk Kongen eller den han bemyndiger fullmakt til å gi bestemmelser om kontroll av postforsendelser og telegrammer. Ved lov av 15. desember 1915 ble fullmakten utvidet til også å omfatte telefonkontroll. I henhold til loven av 1915 ble det allerede samme år gitt bestemmelser om kontroll av post- og telegramforsendelser. Forskrifter om telefonkontroll - og nye forskrifter om kontroll av post og telegrammer - ble først gitt ved kgl res av 19. august 1960. Før dette tidspunkt var telefonkontroll ulovlig. Etter vedtakelsen av straffelovens § 145 a i 1958 var det også straffbart. Før dette tidspunkt kunne telefonavlytting utført av offentlig tjenestemann eventuelt straffes som tjenesteforsømmelse. Kontroll av brev og telegrammer kunne til august 1960 utføres i henhold til resolusjonen av august 1915.

Det er på det rene at det i 1950-årene ikke bare ble gjennomført kontroll med post til og fra Norges Kommunistiske Parti og partiets ungdomsorganisasjon mv, men også telefonkontroll av de tillitsvalgte kommunister. Omfanget er imidlertid ukjent og har etter alt å dømme vært begrenset før 1957, da overvåkingstjenesten ble utstyrt med båndopptakere.

Det er på det rene at Regjeringens sikkerhetsutvalg var kjent med at overvåkingstjenesten foretok telefonavlytting. Kommisjonen har antatt at det tidvis er blitt gjort kjent for utvalgets medlemmer at det dreide seg om norske borgere. Det er på det rene at avlyttingen av kommunister var kjent for sikkerhetsutvalgets sekretær, Andreas Andersen. Jens Haugland, som var justisminister fra november 1955, ga i boken Dagbok frå Kongens råd, utgitt i 1986, uttrykk for å ha blitt gjort kjent med at overvåkingstjenesten avlyttet "venstresida i det politiske terrenget". Av sammenhengen fremgår at dette skulle ha skjedd rundt 1960, i forbindelse med at de nye forskriftene om telefonavlytting ble gitt. Kommisjonen har antatt at kunnskapen skriver seg fra et tidligere tidspunkt.

b) *Telefonkontroll etter august 1960*

Etter forskriften av august 1960, kreves *rettens samtykke* for å iverksette telefonkontroll. Kontroll kan bare iverksettes overfor *personer som med grunn mistenkes* for å ha *begått nærmere angitte straffbare handlinger* og bare når kontrollen er *påkrevet av hensyn til rikets sikkerhet*.

Kommisjonen har ikke funnet tilfelle der telefonkontroll er iverksatt overfor norske borgere uten forhørsrettens samtykke etter august 1960. I denne perioden er det truffet et meget stort antall beslutninger om telefonkontroll av norske borgere. Etter lovgrunnlaget kan telefonkontroll bare brukes som ledd i etterforskningen av begåtte straffbare handlinger. Likevel er kontroll bare i noen ytterst få tilfeller besluttet overfor personer som siden er satt under tiltale. Kommisjonens gjennomgang av praksis viser at telefonkontroll i svært mange tilfeller er besluttet uten at lovens vilkår har vært oppfylt.

Kommisjonen har sett nærmere på grunnlaget for telefonkontroll der beslutningene omfatter rett til å kontrollere samtaler på telefoner som innehas av organisasjoner med politisk tilsnitt, i første rekke i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. I hovedsak er følgende kontroller grunnlag for kommisjonens vurderinger:

Kontortelefonen til Sambandet Norge-Folkedemokratiene/Internasjonalt Kultursamband i Oslo ble avlyttet sammenhengende fra 1958 til 1973. Telefonkontrollen var knyttet til én person med grunnlag i mistanke om overtredelse av straffelovens kapittel 8 uten nærmere konkretisering, fra 1968 ble det også vist til lov om forsvarshemmeligheter § 4.

Kontortelefonene til AKP (m-l) i Oslo ble avlyttet fra 1975 til 1979. Beslutningene var knyttet til tre personer, mistenkt for overtredelse av straffelovens § 97 a.

AKP (m-l)s kontortelefoner ble igjen avlyttet fra 1982 til 1987. Kontrollen var suksessivt knyttet til to personer, mistenkt for overtredelse av straffelovens §§ 94, 98, 104 a og 134.

Avisen Klassekampens kontortelefon i Oslo ble avlyttet fra 1976 til 1979. Kontrollen var knyttet til én person med grunnlag i mistanke om overtredelse av straffelovens § 97 a.

Kontortelefonen til Norges Kommunistiske Parti i Oslo ble avlyttet fra 1986 til 1989. Avlyttingen var suksessivt knyttet til to personer mistenkt for overtredelse av straffelovens § 97 a.

Kontortelefonen til Bergen Arbeiderparti av Norges Kommunistiske Parti ble avlyttet fra 1960 til 1966. Avlyttingen var suksessivt knyttet til to personer, mistenkt for overtredelse av straffelovens kapittel 8, blant annet §§ 90 og 91.

Kontortelefonen til AKP(m-l) i Bergen ble avlyttet fra 1975 til 1979. Kontrollen var suksessivt knyttet til to personer mistenkt for overtredelse av straffelovens §§ 98 og 104 a.

I Trondheim ble kontoret til Oktober Forlag avlyttet fra 1973 til 1979 med ca et års avbrudd i 1974-75 og AKP(m-l)s kontortelefon fra 1976 til 1979. Mistanken var dels samtidig, dels suksessivt knyttet til flere personer mistenkt for overtredelse av straffelovens §§ 98 og 104 a.

Kontortelefonen til Sambandet Norge-Sovjetunionen i Tromsø ble avlyttet sammenhengende fra 1963 til 1977. Kontrollen var suksessivt knyttet til flere personer mistenkt for overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter § 4, hvor strafferammen er fengsel i ett år. Telefonkontrollen ble gjenopptatt i perioden januar 1982 til juli 1983 med grunnlag i mistanke mot en person om overtredelse av straffelovens § 94.

Kommisjonen har som utgangspunkt for sine vurderinger blant annet understreket at telefonavlytting og brevkontroll er meget inngripende etterforskningsmetoder som holdes hemmelig for den de retter seg mot. At vedkommende ikke gis adgang til å ta til

gjenmæle, stiller særlige krav til rettens kontroll og saksbehandling. Dreier det seg om avlytting av kontortelefoner til politiske partier, støtter avlyttingen ikke bare an mot personvern hensyn, men også mot det grunnleggende demokratiske prinsipp om fritt å kunne drive politisk virksomhet. Ved avlytting av avisredaksjoner aktualiseres forholdet til informasjonsfriheten og avisens rett til beskyttelse av sine kilder.

Etter loven kreves at kontrollen må være *påkrevet* av hensyn til rikets sikkerhet. Ikke enhver overtredelse av de bestemmelser det henvises til i loven og forskriftene innebærer en fare for rikets sikkerhet. Jo lenger kontrollen varer, jo strengere krav må stilles til påvisningen av at kontrollen fortsatt er nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet.

Telefonkontroll kan ikke brukes som *forebyggende overvåkingstiltak* rettet mot personer eller organisasjoner med sikte på å klarlegge om det forberedes straffbare handlinger eller annen virksomhet som er relevant etter overvåkingsinstruksen.

Kommisjonens undersøkelser har vist at forhørsrettens beslutninger gjennomgående er svært tilfredsstillende. Langt de fleste beslutninger er standardbeslutninger. De inneholder utelukkende en henvisning til eller en helt korfattet gjengivelse av overvåkingspolitiets begjæring og den begrunnelse som der fremgår, fastslår at kontrollen er påkrevet av hensyn til rikets sikkerhet og at den skjer for å fremskaffe bevis i straffesak. Det er lite tilfredsstillende at beslutninger av en så inngripende karakter treffes i form av standardbeslutninger som ikke viser at retten foretar en selvstendig og individuell vurdering av hvert enkelt tilfelle. De straffbare forhold som angis i politiets begjæringer, og som standardbeslutningene henviser til, er i regelen svært lite konkrete og ikke nærmere underbygde. På tross av dette forekommer det så å si ikke at rettens beslutninger inneholder selvstendige vurderinger, selv ikke når det i år etter år gis samtykke til at kontrollen foregår uten at det kan ses å være fremkommet noe som i nevneverdig grad er egnet til å styrke mistanken.

Selv om det i saker om rikets sikkerhet må aksepteres at etterforskningen kan være langvarig og at kontrollen derfor kan opprettholdes over et lengre tidsrom, har kommisjonen funnet det i strid med lovgrunnlaget at forhørsrettene automatisk har samtykket i at kontrollene forlenges i årevis uten at det synes å være fremkommet bevis av betydning for de straffbare handlinger mistanken gjelder.

Tidligere overvåkingssjef Jostein Erstad har for kommisjonen gitt uttrykk for at forhørsrettens begrunnelse

"ofte [hadde] preg av standardformuleringer. Generelt vil Erstad si at det var svært så lett, kanskje for lett, å få rettens medhold i begjæringer om telefonkontroll. Han husker bare et par avslag, ett fra Oslo og ett fra i Vestfold"

Erstad var overvåkingssjef fra 1982 til 1990. Ikke i noen av de saker kommisjonen har gjennomgått om avlytting av kontortelefonene til politiske organisasjoner mv har forhørsretten - med ett nokså spesielt unntak - nektet å ta en begjæring til følge. Bare i ett av disse tilfellene ble telefonkontrollen nedkoblet på grunn av rettens holdning.

Det finnes naturlig nok så å si ikke avgjørelser av lagmannsretten som gjelder telefon- eller brevkontroll. Kommisjonen har kommet over to lagmannsrettskjennelser som forkaster politiets kjæremål der forhørsretten nektet å ta begjæringen om telefonkontroll til følge. Den holdning og de rettsoppfatninger som kommer til uttrykk i disse to kjennelsene er i overenstemmelse med rettsgrunnlaget i loven av 1915 og forskriftene av august 1960. Kommisjonen har antatt at hvis tilsvarende oppfatninger generelt var blitt lagt til grunn av forhørsrettene, ville begjæringene om kontroll ikke ha blitt tatt til følge i de aller fleste av de saker kommisjonen har gjennomgått, især gjelder dette ved gjentatte begjæring.

For øvrig har kommisjonen pekt på at saksbehandlingen ved Oslo forhørsrett inneholder elementer som er rettssikkerhetsmessig lite betryggende. Beslutningene blir i Oslo truffet i Overvåkingssentralens lokaler. Rettsprotokollen med forhørsrettens standardbeslutning er regulært utskrevet på forhånd av overvåkingspolitiet. Justitiarius i Oslo byrett ga i slutten av 1980-årene uttrykk for at telefonkontroll ikke kunne brukes som en passiv overvåkingsmetode, men at det i tillegg måtte foretas andre etterforskingsskritt. Det er uklart for kommisjonen om dette innebærer noen endring i senere års praksis, som ikke er inngående undersøkt av kommisjonen. Fremdeles er imidlertid saksbehandlingen ved Oslo byrett den samme.

Kommisjonen har funnet at forhørsrettens kontroll ikke har fungert som den rettssikkerhetsgaranti den var ment å være.

Kommisjonen har pekt på at forhørsrettens ukritiske holdninger antakelig har sammenheng med at dommeren, i saker som gjelder rikets sikkerhet, vil mene at han har begrenset kunnskap om de faktiske forhold og ikke har den oversikt som skal til for å sette spørsmålstegn ved overvåkingstjenestens vurderinger. Dommeren får heller ikke presentert motforestillinger. Avslag på begjæring om kontroll, innebærer et ansvar for rikets sikkerhet som dommeren nødvendig vil være alene om. Retten har på den annen side kunnet legge overvåkingstjenestens begjæring til grunn uten risiko for kritikk fra noe hold.

Overvåkingstjenesten har et selvstendig ansvar for de begjæring om telefonkontroll som fremsettes. Kommisjonen har funnet det lite tvilsomt at overvåkingstjenesten har betraktet forhørsrettens prøvelse som en formalitet. Eksempelvis kan nevnes at etter at kontortelefonen til Sambandet Norge-Folkedemokratiene/Internasjonalt Kultursamband hadde vært sammenhengende avlyttet i ti år, ble det ved Overvåkingssentralen i 1968 gitt uttrykk for at det "nå unektelig [begynner] å bli vanskelig å begrunne begjæringen med mistanke om straffbare forhold". Deretter pågikk avlyttingen ytterligere i fem år.

At begjæring er fremmet i langt flere saker enn der bestemte personer kunne mistenkes for å ha begått straffbare handlinger og hvor kontrollen var påkrevet av hensyn til rikets sikkerhet, vises især

- når kontrollen har pågått i årevis uten at også andre etterforskingsskritt tas

- når kontrollen straks avsluttes - også av mistenktes private telefon - hvis den mistenkte forlater sin stilling ved kontoret, og den da automatisk rettes mot en annen ved samme kontor
- når det sees hen til at ingen av sakene om kontroll av kontortelefonen til politiske organisasjoner mv noensinne har ledet til tiltale.

Telefonavlytting har, i strid med lovgrunnlaget, vært sett som en mulighet til å følge med i organisasjonens virksomhet - med det overvåkingsmessige siktepunkt å klarlegge om noe ulovlig kunne være under forberedelse. Denne realitet synes forhørsrettene å måtte ha vært innforstått med.

Kommisjonen har på bakgrunn av sine generelle vurderinger avslutningsvis knyttet noen konkrete kommentarer til avlyttingen av kontortelefonene til AKP(m-l) i årene 1982 til 1987. Videre er det knyttet kommentarer til avlyttingen av partikontortelefonen til NKP i årene 1986 til 1989.

Kommisjonen har dessuten pekt på at kravet om forholdsmessighet tilsier begrensninger i hvor lenge et så alvorlig inngrep som telefonavlytting kan brukes, især ved mistanke om relativt bagatellmessige forhold. Kontortelefonen til Sambandet Norge-Sovjetunionen i Tromsø ble avlyttet i nærmere 15 år på grunnlag av mistanke om overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter § 4, som har en strafferamme på fengsel i inntil ett år.

Det er på det rene at overvåkingstjenesten har sett telefonkontroll av politiske partier og organisasjoner som en hensiktsmessig metode for å skaffe seg opplysninger om virksomheten, om ledere, om medlemmer og sympatisører mv, opplysninger av generell overvåkingsmessig interesse. Dette blir enda klarere når man tar i betraktning tjenestens omfattende registrering av overskuddsinformasjon fra telefonkontroll.

c) *Registrering av overskuddsinformasjon fra telefonkontrollvirksomheten*

Etter § 3 i forskriftene om telefonkontroll av august 1960 har overvåkingstjenesten ikke adgang til å registrere opplysninger som er uten betydning for etterforskning av straffbare forhold, men som utelukkende er av overvåkingsmessig interesse eller er av betydning for personkontrolltjenesten.

Kommisjonens undersøkelser viser at tjenesten ikke har oppfattet bestemmelsen i § 3 som en begrensning i adgangen til registrering av overskuddsinformasjon. Oppfatningen har vært at enhver opplysning fra telefonkontroll har kunnet nedtegnes hvis den har vært av interesse for tjenesten. Opplysninger av politisk karakter, om personer eller organisasjoners virksomhet, er i betydelig utstrekning nedtegnet på grunnlag av informasjon fra telefonkontroll. Dette gjelder også avlyttete samtaler hvor den som er under etterforskning ikke selv deltar. I mange tilfeller er det for øvrig nedtegnet informasjon fra telefonkontroll som vanskelig kan ses å ha noen som helst betydning for tjenesten. Kommisjonen har antatt at mangel på kritisk holdning til hvilke opplysninger

som oppbevares og manglende rutiner for makulering av betydningsløs informasjon, i mange tilfeller har ført til at opplysninger er blitt oppbevart.

2.2.6.3. *Ransaking, beslag og beslagsliknende tiltak*

Ransaking og beslag er straffeprosessuelle tvangsmidler, som skal gjøres kjent for den de retter seg mot. Hemmelig ransaking og beslag er forbudt.

Kommisjonen har kommet over noen, men ikke mange tilfeller av ulovlig ransaking av hus eller husrom. Det nyeste er den kjente ransakingen av Arne Treholts leilighet den 17. mai 1983.

Derimot er det funnet mange tilfeller av ulovlig beslag, foretatt hos personer med tilknytning til AKP(m-l) og NKP. Beslagene er skjedd i forbindelse med legale etterforskingstiltak - ransakinger, undersøkelser etter sprengninger, brann mv - med eller uten tilknytning til spørsmål som gjelder rikets sikkerhet. Materiale som ikke er av betydning som bevis for straffbare forhold, er overskuddsinformasjon. Dette kan ikke beslaglegges og skal leveres tilbake hvis det i første omgang er tatt med for gjennomsyn. Likevel er slike opplysninger i mange tilfeller blitt formidlet til overvåkingstjenesten i form av kopiering oa, eventuelt slik at dette er gjort av overvåkingspolitiet selv etter å ha blitt tilkalt av det ordinære politi.

Etter at overvåkingspolitiet, i forbindelse med ransaking av avisen Ikkevolds redaksjonslokaler i oktober 1983, hadde kopiert abonnentlister for avisen og medlemslister for organisasjonen Folkereisning mot Krig, ga Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten i november samme år uttrykk for at dette var ulovlig. Også etter dette tidspunkt har det vært tilfeller der overvåkingspolitiet på tilsvarende urettmessige måte har kopiert og registrert opplysninger politiet er blitt kjent med i forbindelse med ransaking.

Også dokumenter politiet har kommet over ved utførelse av rent ordensmessige oppgaver er i flere tilfeller ulovlig kopiert og registrert i overvåkingstjenestens arkiver. Dette gjelder f eks dokumenter som er funnet i vesker mv innbrakt som hittegods.

Opplysninger fra søknader om politiske demonstrasjoner, plakatbukk mv og opplysninger fra flyplassregistrering av reisende til kommuniststyrte land, er i stor utstrekning formidlet videre til overvåkingspolitiet og registrert der.

Overvåkingstjenesten unnlater for øvrig å varsle kontoinnehaver når banker pålegges å utlevere kontoopplysninger i henhold til straffeprosesslovens § 210. Dette er ulovlig. Kommisjonen har også sett eksempler på at denne ulovlige praksis har støtte i beslutning av forhørsretten.

2.2.6.4. *Bruk av andre overvåkingstiltak*

I 1970 ble det ved rundskriv utferdiget av overvåkingssjefen i samråd med justisministeren, slått fast at politisk virksomhet *i seg selv* ikke kunne gi grunnlag for aktive overvåkingstiltak.

Når det gjelder NKP hadde justisministeren i brev til partiet i januar 1966 gitt uttrykk for at medlemskap mv ikke ga grunnlag for tiltak fra overvåkingspolitiets side. Partiets og ledelsens virksomhet har imidlertid vært av overvåkingsmessig interesse gjennom hele granskingsperioden, frem til siste halvdel av 1980-årene.

På 1940-, 1950- og begynnelsen av 1960-tallet ble det gjort omfattende bruk av spaning og informanter med sikte på å kartlegge virksomheten til partiet og dets ledelse, medlemmer og sympatisører. Det var ikke i strid med instruksverket for tjenesten å innhente opplysninger på denne måten. I 1980-årene er det funnet flere eksempler på overvåking rettet mot medlemmer og lavere tillitsvalgte. Kommisjonen stiller seg kritisk til den spaningsvirksomhet overvåkingstjenesten drev mot NKPs møtevirksomhet på 1980-tallet.

Kommisjonen har antatt at det på 1970-tallet som utgangspunkt ikke var instruksstridig at overvåkingstjenesten søkte å kartlegge ml-bevegelsens organisasjoner og medlemmer ved bruk av spaning og informanter. Kommisjonen kan likevel ikke se at den omfattende og systematiske bruk av informanter ved skolene med sikte på registrering av skoleelever helt ned på ungdomsskoletrinnet, var forsvarlig innenfor instruksverkets rammer.

Kommisjonen har sett få eksempler på tiltak som rettet seg direkte mot enkeltpersoner, uten sammenheng med konkret mistanke om straffbare handlinger. I 1972 forekom det imidlertid nokså intens spaning mot en person i forbindelse med en ulovlig streik, der det forelå mistanke om at streiken hadde tilknytning til ml-bevegelsen.

På 1980-tallet var bruken av aktive tiltak mot ml-bevegelsen sterkt redusert. Den opphørte imidlertid ikke, selv ikke i forhold til vanlige medlemmer. Kommisjonen har funnet det kritikkverdige at spaning så sent som i 1986 ble brukt mot AKP(m-l)s sommerleirer med sikte på identifikasjon av deltakere.

Kommisjonen har gitt uttrykk for at ml-bevegelsen var blitt fulgt meget nøye av overvåkingstjenesten i mer enn ti år, uten at det i den tiden var fremkommet opplysninger som bestyrket mistanken om at væpnet revolusjon var under forberedelse. På denne bakgrunn ville det vært naturlig å vente at Overvåkingssentralen hadde utarbeidet en analyse av den sikkerhetstrussel partiet eventuelt fortsatt representerte, og hvilken virksomhet dette i så fall ga grunnlag for fra tjenestens side. Kommisjonen kan ikke se at en slik analyse ble utarbeidet på noe tidspunkt. Virksomheten gir tvert imot inntrykk av mangel på overordnet analyse og styring.

2.2.7. *Overvåkingstjenestens meddelelse av opplysninger*

2.2.7.1. *Meddelelse av opplysninger til bedrifter og sivile offentlige etater, uten sammenheng med sikkerhetsklarering*

a) *Utgangspunkter*

Kommisjonen gir innledningsvis uttrykk for at meddelelse av opplysninger fra overvåkingstjenestens arkiver reiser viktige person- og rettssikkerhetsspørsmål. Denne virksomheten har dessuten vært politisk ømtålig, noe som kan bidra til å forklare at instruks og retningslinjer har vært mangelfulle gjennom hele granskingsperioden. Meddelelse av opplysninger om politisk virksomhet innebærer for øvrig vanskelige avveininger som i stor utstrekning har vært overlatt til tjenestens egen vurdering.

At slike opplysninger ble gitt, har i hovedsak vært kjent for Justisdepartementet og har dessuten blitt vurdert av regjeringen og Stortinget i forbindelse av behandlingen av St meld nr 89 (1969-70) og St meld nr 18 (1980-1981).

Frem til 1977 inneholdt ikke overvåkingsinstruksen nærmere bestemmelser om meddelelse av opplysninger. Kommisjonen har lagt til grunn at tjenesten i mangel av slike retningslinjer hadde adgang til å gi opplysninger så langt det var nødvendig for å ivareta de oppgaver tjenesten var pålagt etter instruksverket: å forebygge og motvirke straffbare handlinger og femtekolonnevirksomhet rettet mot rikets sikkerhet.

I 1967 ble praktiseringen av taushetsplikten i forhold til private bedrifter innskjerpet etter at Mellbye-utvalget samme år hadde pekt på at denne virksomheten manglet formell hjemmel. Konkrete personopplysninger skulle heretter bare gis hvis det forelå spesielle grunner til det eller det var særskilt hjemlet eller nødvendig for løsningen av tjenestens "primære oppgaver".

I 1977 skjedde en ytterligere innskjerping gjennom korrespondanse, rundskriv og til slutt ved overvåkingsinstruksen av 1977 og de presiseringer av instruksens innhold som ble gjort i St meld nr 18 (1980-81). Etter denne innskjerping skulle det ikke gis personopplysninger annet enn hvor det forelå en konkret faresituasjon eller en særlig sikkerhetsrisiko. Kommisjonen har for øvrig pekt på at taushetspliktsbestemmelsene i overvåkingsinstruksen av 1977 er utilfredsstillende utformet, noe som har vanskeliggjort praktiseringen av dem.

b) *Opplysninger til bedrifter og offentlige etater*

Overvåkingstjenesten ga frem til slutten av 1960-årene opplysninger om politisk tilhørighet i forbindelse med ansettelseskontroll ved en rekke beredskapsmessig viktige bedrifter. I første rekke tok kontrollen sikte på å hindre tilsetting av kommunister. Kommisjonens undersøkelser har vist at det flere steder ble drevet systematisk ansettelseskontroll med dette siktepunkt også ved bedrifter hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke kunne tilsi ansettelseskontroll ved tilsetting i enhver stilling.

Ansettelseskontroll er stedvis skjedd i samarbeid med bedriften med det for øye å motvirke kommunistenes innflytelse i den lokale fagforening eller i bedriftsklubben.

Frem til slutten av 1960-årene ble det gitt personopplysninger om tilhørighet til NKP mv til en rekke sivile offentlige etater i forbindelse med ansettelse av personell, uten at dette hadde sammenheng med klarering for behandling av graderte opplysninger. Opplysninger om tilknytning til AKP(m-l) er til ut i siste halvdel av 1970-årene gitt i forbindelse med ansettelseskontroll i noen offentlige etater.

Kommisjonen er ikke kommet over opplysninger som viser at opplysninger er gitt i forbindelse med ansettelseskontroll og uavhengig av sikkerhetsklarering etter slutten av 1970-årene.

Samarbeidet om utveksling av opplysninger med offentlige og private virksomheter er omtalt i Mellbye-utvalgets innstilling fra 1967. Samarbeidet ble tillagt stor sikkerhetsmessig betydning, og det er lite trolig at det ikke i hovedsak var kjent for Regjeringens sikkerhetsutvalg. Den praksis som er beskrevet i Mellbye-utvalgets innstilling ble for øvrig gjort kjent for de politiske myndigheter gjennom behandlingen av utvalgets innstilling.

Kommisjonen har antatt at tjenestens meddelelse av personopplysninger frem til slutten av 1960-årene til et mindre antall bedrifter av særlig sikkerhetsmessig betydning, i det vesentlige lå innenfor rammen av taushetsplikten. Tilsvarende gjelder medvirkningen ved ansettelseskontroll i offentlig virksomhet.

Selv om de sikkerhetsmessige hensyn gis en svært vid ramme, har det falt utenfor tjenestens oppgaver å engasjere seg i den faglige kamp ved å gi opplysninger med det for øye å motvirke kommunistenes innflytelse i fagforeningsmessige sammenhenger. Dette var formålet ved noen bedrifter, der sikkerhetsmessige hensyn ikke kunne tilsi ansettelseskontroll ved tilsetning i enhver stilling. Frem til midten av 1950-årene kan imidlertid tjenesten ha hatt grunn til å regne med at overordnet myndighet var innforstått med den omfattende ansettelseskontrollen.

I 1970-årene har det ligget innenfor instruksens rammer å gi opplysninger om ml-tilhørighet i forbindelse med ansettelser ved bedrifter av vesentlig sikkerhetsmessig betydning. Tilsvarende gjelder offentlige etater.

Opplysninger om ml-tilhørighet ble imidlertid gitt også til andre enn beredskapsmessig viktige bedrifter. Det er for så vidt liten tvil om at det ble gitt opplysninger som gikk ut over taushetspliktens rammer. Når det gjelder offentlige etater er situasjonen noe mer usikker. Det ser ikke ut til å ha vært foretatt noen innskjerping av retningslinjene for meddelelse av opplysninger, på linje med det som skjedde i forhold til private bedrifter i 1967, men det må antas at en innskjerping faktisk har funnet sted utover 1970-årene.

Antakelig har det gjennom hele perioden variert med lokale holdninger hvilke opplysninger som er gitt. Det utviklet seg også stedvis lokale ordninger som har gått lenger enn forsvarlig i forhold til taushetsplikten, eksempelvis når overvåkingspolitiet

har frarådet en bedrift ansettelse uten begrunnelse, fordi man har ment at å gi nærmere opplysninger kunne støte an mot taushetsplikten.

Kommissjonen har pekt på at opplysningene åpenbart har medført at personer fra tid til annen ikke er blitt ansatt i en stilling de ellers ville ha fått. I lokalsamfunn hvor en bedrift kunne ha stor betydning for sysselsettingen, kan det ikke sees bort fra at konsekvensen har vært meget følbare. Noen nærmere bedømmelse av omfanget av slike konsekvenser er ikke mulig å foreta.

Kommissjonen har i et særlig avsnitt behandlet spørsmålet om ansettelseskontroll i handelsflåten. Det er på det rene at overvåkingstjenesten på 1950-tallet interesserte seg for registrering av sjøfolk med kommunistisk tilhørighet. Kommissjonen har ikke funnet dokumenter som viser at overvåkingstjenesten har gitt opplysninger om kommunister til rederne eller deres organisasjoner. Dette kan ha sin forklaring i at andre institusjoner - Sjømannsforbundet og/eller Etterretningsstaben - kan ha vært involvert i arbeidet med å hindre tilsetting av kommunister ved norske skip.

Kommissjonen har for øvrig lagt til grunn at det innebar brudd på taushetsplikten når Overvåkingsentralen fra slutten av 1950-årene til ut på 1970-tallet utarbeidet og utleverte lister over "uønskede" telegrafister i handelsflåten til en direktør i Skipsfartens Arbeidsgiverforening, som opptrådte på egen hånd, ikke på vegne av foreningen.

2.2.7.2. *Meddelelse av opplysninger til utenlandske tjenester og myndigheter*

Kommissjonen har pekt på at instruksverket har vært mangelfullt og uklart også når det gjelder hvilke opplysninger som kan meddeles utenlandske tjenester og myndigheter. Så lenge det ikke har foreligget nærmere instruks eller retningslinjer for samarbeidet, har overvåkingstjenesten som utgangspunkt kunnet gi etterspurte personopplysninger når dette var nødvendig for å få opplysninger av vesentlig betydning for norske sikkerhetsinteresser. Kommissjonen har lagt til grunn at taushetsplikten også på dette punkt ble innskjerpet utover i 1970-årene, som følge av den generelle holdning til spørsmålet.

Fra siste halvdel av 1950-årene og frem til begynnelsen av 1980-tallet foretok Overvåkingsentralen rutinemessige personundersøkelser om norske borgere til bruk for den amerikanske ambassade i visumsaker. Virksomheten var en videreføring av de undersøkelser Etterretningsstaben fra slutten av 1940-tallet hadde gjort for amerikanske myndigheter om norske visumsøkere og sjøfolk hvis skip anløp USA. Opplysningene gjaldt blant annet tilknytning til Norges Kommunistiske Parti mv.

Kommissjonen har lagt til grunn at medvirkningen i visumkontrollen var et så viktig politisk spørsmål at de politiske myndigheter må ha vært innforstått med virksomheten fra begynnelsen av. I en protokoll for Koordineringsutvalget i mars 1958 fremgår det at Etterretningsstaben årlig utførte ca 12.000 visumundersøkelser og undersøkelser om norske sjøfolk for amerikanerne. Protokollen fra møtet gikk til medlemmer av

Regjeringens sikkerhetsutvalg, som hadde foranledning til å si klart fra hvis ordningen skulle bringes til opphør.

Kommisjonen har likevel antatt at justisministrene etter Jens Haugland, dvs etter 1963, ikke ble informert om ordningen, som varte til begynnelsen av 1980-tallet.

Kommisjonen har stilt spørsmål ved om overvåkingstjenestens informasjonsplikt overfor justisministeren tilsa at spørsmålet om fortsatt meddelelse av slike opplysninger skulle vært tatt opp på et tidligere tidspunkt. Hensett til at virksomheten hadde svært iøynefallende betenkeligheter fra et personvern- og rettssikkerhetsperspektiv, har kommisjonen antatt at et slikt initiativ skulle vært tatt. Kommisjonen har i denne forbindelsen pekt på noen trekk ved virksomheten i overvåkingstjenesten som innebærer at en praksis som først er etablert, vil ha en tendens til å fortsette i årevis uten at noen stiller spørsmål av prinsipiell karakter.

Fra 1960, da Overvåkingssentralen overtok all avlytting av utenlandske kontorer fra Etterretningsstaben, er samarbeidende tjenester gitt redigerte utskrifter fra avlyttingen. Opplysninger om norske borgere som har deltatt i eller vært nevnt i samtalene, er bare i begrenset utstrekning blitt sladdet i utskriftene.

Avlyttingsvirksomheten ble iverksatt i 1949 som en del av E-stabens virksomhet i Ruseløkkabunkeren, den såkalte operasjon Muldvarp. Frem til 1964 deltok amerikanere som oversettere. Samarbeidende tjenester har fått utskrifter fra midt på 1950-tallet, da båndopptakere ble installert.

Kommisjonen har ikke funnet dokumenter som viser at utlevering av utskriftene var godkjent av overordnet myndighet, men antar at tjenestene lenge hadde grunn til å tro at den var det. Kommisjonen har pekt på at vurderingen av virksomheten i forhold til tjenestenes taushetsplikt ikke er enkel, blant annet fordi kommisjonen ikke har oversikt over de sikkerhetsmessige interesser som ellers var involvert i samarbeidet. Kommisjonen har imidlertid funnet at det i hvert fall ikke ut over 1960-årene kan ha foreligget sikkerhetsinteresser som kunne gjøre det berettiget rutinemessig å gi taushetsbelagte opplysninger om norske borgere til samarbeidende tjenester.

Når det gjelder andre opplysninger til samarbeidende tjenester har kommisjonen antatt at det i de første par tiår av granskingsperioden er gitt opplysninger om kommunister og andre, som ledd i en gjensidig ordning. På 1970-tallet er det gitt opplysninger om ml-ere, som kommisjonen har vanskelig for å se kan forsvares innen rammen av taushetsplikten, i hvert fall etter de innskjerpinger som fant sted i siste halvdel av dette tiåret.

Norge er som netto mottaker av informasjon avhengig av et godt forhold til samarbeidende tjenester. Dette synes å ha vært en betraktning som i mange tilfeller har ligget bak når opplysninger om norske borgere er gitt utenlandske tjenester. Man må - som det gjerne sies - gi noe for å få noe. Kommisjonen har innsett at tjenesten undertiden står overfor vanskelige avveininger. Det er imidlertid på det rene at opplysningene også er gitt utenfor de rammene overvåkingssjefen trakk opp i interne instruksjer.

2.2.7.3. *Meddelelse av opplysninger til Forsvarets etterretningstjeneste og Forsvarets sikkerhetstjeneste, uten sammenheng med sikkerhetsklarering*

De hemmelige tjenester forutsettes å samarbeide. Det ble gitt skriftlig instruks for samarbeidet i august 1955, avløst ved ny instruks i mars 1980. Samarbeidet har vært institusjonalisert i skiftende koordineringsutvalg, som under varierende betegnelser har vært i virksomhet siden 1947. Det er ikke noensinne gitt uttalelser fra overordnet myndighet om praktiseringen av tjenestenes alminnelige taushetsplikt i samarbeidet. Spørsmålet er uklart. Det såkalte "need to know"-prinsippet tilsier en viss varsomhet i utvekslingen av sensitive personopplysninger.

Etterretningsstaben har fått utskrifter fra overvåkingstjenestens avlytting av utenlandske kontorer. Utskriftene inneholdt opplysninger om norske borgere. Dette har sin bakgrunn i samarbeidet om den avlytting som i sin tid skjedde fra stabens bunker i Ruseløkkveien, en avlytting som opprinnelig ble ansett for å ha så vel etterretningsmessig som overvåkingsmessig interesse. Kommisjonen har antatt at Regjeringens sikkerhetsutvalg opprinnelig har vært orientert om og har akseptert at E-staben fikk alle opplysninger fra avlyttingen, således også opplysninger om norske borgere. Ordningen varte til 1990/91.

Kommisjonen har pekt på at utviklingen i synet på personvern og rettssikkerhet etter hvert tilsa at ordningen med å gi slike personopplysninger rent rutinemessig burde ha blitt revurdert. E-staben hadde ellers fra begynnelsen av 1970-årene og ca ti år fremover en forbindelsesoffiser ved Overvåkingssentralen som hadde tilgang til saker om kontraetterretning. Kommisjonen har ikke sett noe irregulært i denne ordningen.

Kommisjonens undersøkelser viser at det også ble utvekslet personopplysninger mellom overvåkingstjenesten og militære avdelinger i Nord-Norge, om kommunister fra slutten av 1940-årene og om ml-ere i alle fall i 1970. Etter samarbeidsinstruksen av 1955 skulle politiet bidra med alle opplysninger som kunne være av betydning for sikkerheten ved militære anlegg, fartøy mv, øvelser og beredskapstiltak. Instruksen forutsatte at samarbeidet skulle foregå i henhold til retningslinjer trukket opp av sikkerhetsnemnda for distriktet. Utvekslingen av personopplysninger synes stedvis å ha vært meget omfattende og ha skjedd på en svært uformell måte. På bakgrunn av instruksverkets uklarhet og at nærmere retningslinjer for samarbeidet ikke ble utferdiget, kan nok utvekslingen av slike opplysninger ha fått et for stort omfang.

2.3. **Granskingen av Forsvarets sikkerhetstjeneste**

2.3.1. *Problemstillinger*

Innenfor ansvarsområdet til Forsvarets sikkerhetstjeneste har personellsikkerhetstjenesten stått sentralt i kommisjonens undersøkelser. 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 utført 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 har betydning for personers yrkesmessige karriere. Det er derfor viktig at rettssikkerhetsmessige hensyn iakttas. Dette tilsier at kriteriene for klareringsbeslutninger 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. Etter nåtidens rettsoppfatning bør det kreves at den det gjelder

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

Kommisjonen peker på at regelverket er av betydning som uttrykk for den tyngde rettssikkerhetsmessige hensyn har vært tillagt. Et utilfredsstillende regelverk kan også være en indikasjon på at praksis har vært utilfredsstillende.

De krav det er rimelig å stille til regelverket vil måtte variere med den økte vekt personvern og rettssikkerhetshensyn er tillagt i granskingsperioden. Kommisjonen har ikke kunnet se at regelverket på noe tidspunkt har tilfredsstillt de krav det er rimelig å stille.

2.3.2. Sikkerhetstjenesten frem til 1965

2.3.2.1. Regelverket

Personellsikkerhetstjenesten var forutsatt i en rekke direktiver og instruksjoner, eksempelvis i sikkerhetsinstruksene av 1953 og 1962, som forutsatte godkjenning for behandling av graderte dokumenter. Ingen av direktivene eller instruksene inneholdt noen nærmere angivelse av hvilke kriterier som var relevante ved klareringsavgjørelser. At sikkerhetsundersøkelser ble foretatt, skulle i det hele tatt ikke gjøres kjent. Frem til 1967 ble det heller ikke gitt saksbehandlingsregler som ivaretok rettssikkerhetsmessige hensyn.

Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg, og fra 1953 også Det interdepartementale kontrollutvalg - de samme personer utgjorde begge utvalg - var på et tidlig tidspunkt opptatt av spørsmålet om rettssikkerhet. I 1952 tok utvalget opp spørsmålet om et uavhengig kontrollorgan. Kontrollorganet skulle vurdere saker der det forelå tilråding om å nekte tilsetning eller forfremmelse av sikkerhetsmessige grunner. Et tilsvarende forslag ble tatt opp i 1961. I 1962 tilrådte Det interdepartementale kontrollutvalg Regjeringens sikkerhetsutvalg å overveie om ikke sikkerhetsundersøkelser kunne foregå åpent, med ankeadgang til en nemnd. Sikkerhetsutvalget fant imidlertid at undersøkelser fortsatt burde foregå lukket. Ifølge

Mellbye-utvalget skyldtes avgjørelsen politiske overveielser, idet sikkerhetsutvalget "var usikker på hvordan opinionen ville motta opplysninger om at slike undersøkelser ble drevet".

Det ble imidlertid oppnevnt et uavhengig kontrollorgan, bestående av tre personer. Utvalget var bare i funksjon en kort tid i 1963-1964.

Kommisjonen har vanskelig kunnet forstå det totale fravær av skrevne normer til beskyttelse av de personer som ble sikkerhetsundersøkt. Synet på personvern- og rettssikkerhetshensyn var muligvis et noe annet i 1950-årene enn i dag. På den annen side var man også den gang opptatt av å regelfeste rettssikkerhetsprinsipper, noe som blant annet nedfelte seg i Forvaltningslovkomiteens innstilling fra 1958.

Kommisjonens kritikk av myndighetene for det mangelfulle regelverket er ikke rettet mot sikkerhetstjenesten - i denne perioden vil det si E-staben - men i første rekke mot de overordnede politiske myndigheter.

2.3.2.2. *Praksis*

Politiets overvåkingstjeneste tok frem til midten av 1960-årene sikte på en fullstendig registrering av kommunister og kommunist sympatisører, herunder - i 1950-årene - personer som "kanskje" var kommunister. Registrering skjedde for en stor del med utgangspunkt i hva klareringsmyndighetene etterspurte, men kommisjonen antar at overvåkingstjenesten har spilt en utpreget selvstendig rolle i avgjørelsen av hvilke opplysninger som burde registreres i personkontrolløyemed og bringes videre ved sikkerhetsundersøkelser.

Opplysninger om dette ble brakt videre til klareringsmyndighetene. De gjaldt ikke bare den sikkerhetsundersøkte selv, men også foreldre, ektefeller og søsken.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken vekt slike opplysninger ble tillagt, har kommisjonen lagt 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 for beskyttelsesgradene Hemmelig og Fortrolig - etter 1972 Konfidensielt. Mot slutten av 1950-årene har avgjørelsenene etter alt å dømme i større utstrekning blitt truffet etter en konkret vurdering av karakteren av tilhørigheten og virksomheten, i forhold til hva slags opplysninger og graderingsnivå det var tale om. Men utgangspunktet var fortsatt at klarering ble nektet. Tilsvarende gjaldt betydningen av nærstående forhold.

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

Etter etableringen av Sosialistisk Folkeparti registrerte overvåkingstjenesten frem til 1964 partiets valgkandidater og tillitsvalgte. Sakene ble deretter en bloc overført til emnearkivet i Overvåkingsentralen. Opplysninger om SF-tilhørighet kan etter alt å dømme ha ført til klareringsnektelser. Dette er i så fall kritikkverdige.

Praksis var antakelig mer ensartet i Forsvaret enn i den sivile forvaltning, noe som først og fremst har sammenheng med at sikkerhetsavdelingen i E-staben hadde en koordinerende funksjon ved klareringsavgjørelser i Forsvaret.

Mulighetene for at et uriktig faktum ble lagt til grunn, for vilkårlighet og forskjellsbehandling, har etter kommisjonens oppfatning åpenbart vært til stede i rikt monn. Hvor langt mulighetene nedfelte seg i praksis, er det i dag ikke mulig å si. Kommisjonen har ikke grunnlag for å kritisere de få avgjørelser for perioden som den har kjennskap til.

2.3.2.3. *Særlig om kommunistarkivet*

Sikkerhetsavdelingen i Etterretningsstaben hadde et eget kartotek med opplysninger om kommunister mv som ble kalt Kommunistarkivet. Opplysningene i arkivet skrev seg dels fra registre som ble bygget opp under krigen, men i første rekke fra den registrering av kommunister som skjedde i tiden 1949-1951. Registret ble supplert frem til siste halvdel av 1950-årene.

Kommisjonen har lagt til grunn at det ikke var instruksstridig eller på annen måte irregulært at E-staben opprettet og vedlikeholdt et slikt arkiv i tiden før samarbeidsinstruksen av august 1955, som fastslo at dette var en oppgave for Politiets overvåkingstjeneste. Kartleggingen hadde en formell forankring i påbudet til de militære sjefer om å sikre mobiliseringen og de væpnede styrker mot femtekolonnister, jf kgl res av 10. juni 1949 - gjengitt i den såkalte "Plakaten på veggen". Etterretningsstaben hadde behov for et register med personopplysninger til bruk ved sikkerhetsklarering. Registret ble også brukt for andre sikkerhetsmessige formål. Det har også vært brukt for å fremskaffe de opplysninger sjefen for E-staben, Vilhelm Evang, hadde påtatt seg å gi amerikanerne i forbindelse med visumsøknader.

Et annet spørsmål er om de metoder som ble benyttet ved innhenting av opplysninger til arkivet var akseptable. Dette spørsmål gjelder i første rekke at E-staben rundt 1950 lønnet en del sekretærer i Arbeidernes Opplysningsforbund/Arbeiderpartiet, for at disse skulle registrere kommunister og kommunistisk virksomhet i fagbevegelsen og ellers. Arkivet ble dessuten senere vedlikeholdt gjennom opplysninger fra sikkerhetsavdelingens kontakt innenfor fagbevegelsen. Spørsmålet om rettmessigheten av en slik virksomhet oppstår når samarbeidet innebærer utveksling av opplysninger eller har en karakter som innebærer at tjenesten direkte eller indirekte engasjeres i den politiske eller faglige kamp på arbeidsplassene, jf sammendraget pkt 2.5.

2.3.2.4. *Særlig om sikkerhetstjenesten i forsvarsgrenene i Nord-Norge*

I perioden 1947-1951 foregikk det en omfattende kartlegging av kommunister i Nord-Norge, i første rekke ved militære avdelinger, men også i Heimevernet. Også denne virksomheten fikk sin formelle forankring i direktivet av 1949 om å bekjempe femtekolonnister mv. Kommisjonen har konstatert at virksomheten tidvis gikk videre

enn oppgaven tilsa. Telefonavlytting er ved noen anledninger blitt brukt i kartleggingsvirksomheten.

Også etter 1955 har enkelte avdelingers etterretnings- og sikkerhetsoffiserer til tider drevet en viss kartleggingsvirksomhet, som ser ut til å ha gått lenger enn sikring av militære områder og etterretninger tilsa. Kartleggingsvirksomheten kan først og fremst tilskrives lokale forhold og ser i begrenset grad ut til å ha vært styrt sentralt.

2.3.3. Sikkerhetstjenesten etter 1965

2.3.3.1. Regelverket

Skriftlige retningslinjer om hvilke opplysninger som var relevante ved personkontroll, ble for Forsvarets vedkommende gitt ved direktiv av 1. mars 1967. Her ble det fastslått at opplysninger om "medlemskap i, eller arbeid for, organisasjon, gruppe eller lignende som med rettsstridige midler motarbeider landets lovlige myndigheter eller som medvirker til å undergrave Forsvaret" var relevante, hva enten det gjaldt vedkommende selv, dennes foreldre, ektefelle eller søsken.

Bestemmelsene er generelle. I sin innstilling fra 1967 ga Mellbye-utvalget uttrykk for at viktige rettssikkerhetsmessige hensyn tilsa at regjeringen måtte gi nærmere retningslinjer for "å avgjøre i hvilken grad politisk medlemskap og aktivitet skal være diskvalifiserende for adgangen til hemmelige opplysninger i statstjenesten". Ifølge regjeringen kunne slike retningslinjer innebære "en grensedragning mellom de forskjellige politiske retninger" og kunne være "uforenlig med det alminnelige anerkjente prinsipp om fri politisk virksomhet". Retningslinjer burde derfor ikke gis. I stedet burde det gis en "alminnelig instruks" om hvilke opplysninger som var relevante.

Kommisjonen har ikke kunnet se at regjeringens begrunnelse er holdbar. Så lenge politisk virksomhet i visse tilfeller nettopp var relevant, har dette nødvendigvis måttet medføre en grensedragning mot annen politisk virksomhet. Regjeringens standpunkt betyr derfor utelukkende at grensedragningen ble overlatt til klareringsinstansenes skjønn. Standpunktet hadde etter alt å dømme sammenheng med spørsmålets politisk ømtålige karakter. Det har medført at det aldri er gjort noe forsøk i noen instans på å utforme nærmere retningslinjer for slike avgjørelser. Regler for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning ble for øvrig først gitt ved direktiv fastsatt ved kgl res i 1983. I 1990 ble tilsvarende direktiv gitt for Forsvaret.

Mangel på retningslinjer har innebåret risiko for forskjellsbehandling, og forutberegneligheten i regelverket har vært meget beskjeden.

Risikoen for forskjellsbehandling vil kunne reduseres ved saksbehandlingsregler som sikrer sentral koordinering og kontroll med regelpraktiseringen. Slike regler har man hatt i Forsvaret, der ansvaret for personellsikkerhetstjenesten har vært utøvet gjennom Sikkerhetsstaben. Stabens anbefalinger i klareringssaker har antakelig ført til nokså ensartet praksis. Negative klareringsavgjørelser som kunne få økonomiske eller

karrieremessige konsekvenser, ble for Forsvarets vedkommende fra 1973 også forelagt Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten.

I den sivile forvaltning har ingen instans hatt en tilsvarende koordinerende eller kontrollerende funksjon som Sikkerhetsstaben. Først i 1985 ble negative klareringsavgjørelser for den sivile forvaltning forelagt Kontrollutvalget. Fra 1983 kunne de påklages til Forsvarssjefen.

Etter granskingskommisjonens oppfatning er det åpenbart at mangel på retningslinjer og saksbehandlingsrutiner har medført en ikke ubetydelig risiko for forskjellsbehandling i den sivile forvaltning, der antallet klareringsmyndigheter var meget stort, i 1993 nærmere 150.

Kommisjonen har også funnet at den sikkerhetsundersøktes rettsstilling under klareringssaken har vært utilfredsstillende. Regelverket for personellsikkerhetstjenesten har ikke tilfredsstillt de krav til tilgjengelighet og forutberegnelighet som etter 1965 har vært rimelig å stille. Kommisjonen har pekt på at det synes å kunne være i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjon at klareringsavgjørelser frem til slutten av 1980-årene ble truffet i henhold til et regelverk som ikke var tilgjengelig for den som søkte stillinger i Forsvaret. Når det gjelder spørsmålet om forutberegnelighet, er det etter kommisjonens oppfatning et åpent spørsmål om direktivene av 1983 og 1990 tilfredsstillt konvensjonens krav.

Kommisjonen har for øvrig understreket at forvaltningslovens bestemmelser ikke gjelder for klareringsavgjørelser og at regjeringen på denne bakgrunn i St meld nr 89 (1969-70) ga uttrykk for at man måtte vurdere hvordan saksbehandlingen og kontrollen skulle være for å sikre den enkelte mot vilkårlig behandling. Meldingen inneholder noen uttalelser om den sikkerhetsundersøktes rettsstilling, hvis innbyrdes sammenheng ikke er enkel å få tak i. Regjeringen gikk inn for at negative klareringsavgjørelser skulle kunne påklages til Forsvarssjefen.

I den videre behandling gikk det deretter 13 år, i Forsvaret nærmere 20, før forutsetningene ble nedfelt i regelverket og den undersøkte ble sikret forsvarlig informasjon om sin rettsstilling.

Partsoffentlighetsreglene, at en part har rett 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 en avgjørelse kommer til å hvile på et riktig faktisk grunnlag. Reglene gjelder ikke ved klareringsavgjørelser. Kommisjonen kan heller ikke se at regelverket for sikkerhetsklarering har anvist andre garantier som sikrer et korrekt faktum.

Bestemmelser som sikrer påliteligheten av de opplysninger som gis ved personkontroll er ikke gitt, verken ved instruks eller rundskriv. Det har ikke vært forbud mot å gi usikre opplysninger eller påbud om å gjøre oppmerksom på at en opplysning er usikker. Fra overvåkingstjenestens side har det ikke vært foretatt systematisk pålitelighetskontroll av de opplysninger som ble nedtegnet i tjenestenes registre, men opplysningene i overvåkings- og observasjonssakene var gjennomgående nokså sikre. Noen kontroll av

påliteligheten i forbindelse med at opplysningene ble gitt til klareringsmyndigheten, har normalt heller ikke blitt foretatt. Har det fremgått av registrene at en ellers relevant opplysning er usikker, er den enten ikke gitt - dette er det vanlige i de senere år - eller den er gitt med denne tilføyelse.

Granskingskommisjonen er av den oppfatning at myndighetenes håndtering av den viktige oppgave å etablere tilfredsstillende regelverk, er kritikkverdig. Det gjelder reglens innhold, men ikke minst gjelder det den meningsløst lange tid det tok innen reglene ble gitt. Ansvaret påhviler de forsvarministre som har sittet med ansvaret, Forsvarssjefen og Sikkerhetsstaben.

Når det gjelder den sivile forvaltning, ser det ut til at forsvarsmyndighetene, på tross av at det formelle ansvarsforhold var klart formulert allerede i 1965, egentlig ikke har sett som sin oppgave å påse at regler og rutiner var tilfredsstillende. Kommisjonen understreker at ansvarsforholdene i realiteten var uklare. Utarbeidelsen av regelverket for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning ble således håndtert av Justisdepartementet, som også fremla stortingsmeldinger der disse spørsmål ble behandlet. De uklare ansvarsforholdene, som også er regjeringens ansvar, har bidratt til de forhold kommisjonen har funnet kritikkverdige.

2.3.3.2. *Praksis*

Medlemskap i NKP ga mot slutten av 1960-årene - i motsetning til tillitsverv mv - ikke lenger grunnlag for registrering i overvåkingstjenestens arkiver. Dette betyr bare at slike opplysninger ikke lenger ble innhentet og registrert med sikte på *senere* personkontroll. Det betyr ikke at medlemskap i NKP ble ansett som irrelevant i forbindelse med klareringsavgjørelser. Overvåkingstjenesten har, i hvert fall frem til slutten av 1980-årene, fortsatt å gi klareringsinstansene opplysninger om tilhørighet i NKP. Det må antakelig legges til grunn at slik tilhørighet mot slutten av 1970-årene ikke lenger medførte klareringsnektelse for beskyttelsesgraden Konfidensielt. For Hemmelig, viser kommisjonens undersøkelser at klarering ble nektet så sent som i 1987.

Når det gjelder tilhørighet til ml-bevegelsen som var gjenstand for registrering i overvåkingstjenesten, ble dette i hele perioden frem til slutten av 1980-tallet 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.

Tillitsverv i SF synes å ha kunnet føre til klareringsnektelse frem til 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, men praksis for de ca. 150 klareringsinstansene man etter hvert fikk kan ha vært

noe varierende. Etter 1983 har ikke kommisjonen funnet noen sak der politisk tilhørighet har ført til klareringsnektelse for personer i sivil stilling, uten at stillingen hadde tilknytning til Forsvaret.

Det har vært få formelle klareringssaker på personer med tilknytning til høyreekstremer organisasjoner. Tjenestemenn både ved Overvåkingssentralen og i Sikkerhetsstaben har imidlertid forklart at samarbeidet på dette området er godt, blant annet med henblikk på å unngå personer med høyreekstrem tilknytning i Heimevernet.

Ved vurderingen av praksis i forhold til regelverket har kommisjonen stilt seg kritisk til at tillitsverv i SF synes å kunne ha medført klareringsnektelse frem til 1974. Videre har kommisjonen kritisert den meget vidtgående praksis i Forsvaret også i senere år med hensyn til å nekte klarering på grunn av foreldres reisevirksomhet og kontakt med østeuropeere, også når forholdene ligger langt tilbake i tid. Kommisjonen har blant annet pekt på at foreldres forhold - i motsetning til ektefellens - i det hele tatt ikke nevnes som noe det kan tas hensyn til i någjeldende instruks. Ut over dette har kommisjonen ikke kunnet se at klareringsmyndighetenes praksis kan kritiseres med grunnlag i direktivene og de meget frie rammer som der er trukket opp for klareringsmyndighetenes skjønn.

Kommisjonen har avslutningsvis sett nærmere på overvåkingstjenestens meddelelse av opplysninger. Bare relevante opplysninger skulle meddeles. De skulle gis uten kommentar eller tilråding, og de skulle etter overvåkingsinstruksen av 1977 gis skriftlig.

Kommisjonens undersøkelser har vist at det ikke sjelden er meddelt opplysninger som det er vanskelig å se relevansen av i personkontrollsammenheng. Kommisjonens kunnskap om hvilke opplysninger som er gitt, er imidlertid begrenset også fordi opplysninger i atskillig utstrekning er formidlet muntlig. De siste 15 årene har det vært en omfattende muntlig kommunikasjon mellom Overvåkingssentralen og sikkerhetsstaben. Denne er foregått i strid med bestemmelsene i overvåkingsinstruksen, under tilsidesettelse av den rettssikkerhetsgaranti skriftlighetskravet er ment å være.

2.4. Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten

2.4.1. Innledning

Kontrollutvalget ble besluttet opprettet gjennom behandlingen av St meld nr 89 (1969-70). Utvalget har vært i virksomhet fra 1973, inntil 1989 med tre medlemmer, deretter med fem. Kontrollutvalget er et kontrollorgan uten rådgivnings- eller styringsfunksjon.

Kommisjonen har knyttet bemerkninger til utvalgets praksis i lys av sine vurderinger på de områder av overvåkingstjenestens virksomhet som er blitt gjenstand for kommisjonens kritikk.

Kommisjonen har pekt på at dens utvalg av problemstillinger innebærer at bedømmelsen er ufullstendig og derfor heller ikke dekkende for utvalgets virksomhet samlet sett.

Som utgangspunkt for kommisjonens vurderinger, er det gitt uttrykk for en del synspunkter på kontrolloppgaven i forhold til de hemmelige tjenester. Kommisjonen har i denne forbindelse understreket at oppgaven er vanskelig. Den virksomhet som kontrolleres er et lukket system med begrenset informasjonsutveksling, såvel horisontalt som vertikalt. Kontroll forutsetter innsikt. Det vil regulært ta lang tid før et utvalgsmedlem vet så mye om overvåkingstjenesten at de riktige spørsmålene kan stilles. I tillegg tilsier hensynet til effektiv kontroll en kritisk holdning til den virksomhet som kontrolleres, noe som forutsetter at det ikke er for stor nærhet mellom den kontrollerende og det kontrollerte organ.

Kommisjonen har pekt på at ingen av de saker som gjennom årene har vakt oppmerksomhet og som har medført et kritisk lys på overvåkingstjenesten, er blitt avdekket gjennom Kontrollutvalgets virksomhet.

2.4.2. *Overvåkingstjenestens registreringspraksis*

Den registreringspraksis som foregikk i overvåkingstjenestens observasjonsregistre, arbeidsregistre og til dels emneregistre har bare i begrenset grad vært gjenstand for Kontrollutvalgets undersøkelser. Dette har sin bakgrunn i at Kontrollutvalget naturlig nok har prioritert overvåkingssakene.

Utvalget kan neppe ha vært oppmerksom på den omfattende og instruksstridige registrering av barn og ungdom ned på ungdomsskoletrinnet, som fant sted på 1970-tallet, blant annet ved bruk av informanter i skolene. Selv om utvalget måtte prioritere overvåkingssakene, har kommisjonen stilt spørsmål ved om ikke utvalget burde ha søkt informasjon om hvilke terskler som gjaldt for registrering av opplysninger om politisk tilhørighet og etterspurt nærmere retningslinjer for virksomheten.

Den instruksstridige registrering som fant sted på 1980-tallet hadde sin bakgrunn i Justisdepartementets oppfølging av St meld nr 18 (1980-81). Kommisjonen har antatt at det ville vært naturlig om Kontrollutvalget hadde påpekt at departementets brev av 3. august 1981 la opp til en fortsatt praksis på tvers av forbudet i overvåkingsinstruksen, slik regjeringen selv oppfattet dette i stortingsmeldingen og at det korrekte måtte være å endre instruksen.

Kontrollutvalget synes ikke å ha sett det som sitt ansvar å overprøve tjenestens egne retningslinjer for hvilke grupper som er av overvåkingsmessig interesse, noe som er naturlig så lenge det er tale om grensedragning innenfor rammen av et forsvarlig skjønn. Kontrollutvalgets siste formann, høyesterettsadvokat Hans Stenberg-Nilsen, har overfor kommisjonen gitt uttrykk for at det måtte være Justisdepartementets ansvar, som politisk myndighet, å vurdere spørsmålet om rundskriv 3/1988 lå innenfor overvåkingsinstruksens rammer.

Kommisjonen har pekt på at en del av bestemmelsene i rundskriv 3/88 måtte ha fremstått som så problematiske at det ville ha vært nærliggende for Kontrollutvalget å reise spørsmål om forholdet til overvåkingsinstruksens § 4 - forbudet mot registrering av politisk virksomhet i seg selv - og har gitt uttrykk for at utvalgets standpunkt under enhver omstendighet reflekterer en uheldig uklarhet i kompetansefordelingen.

For øvrig har kommisjonen pekt på at de medlemmer av Kontrollutvalget som kom til utover på 1980-tallet ikke var kjent med de instruksstridige notatene av 1984 og 1985 som ble distribuert fra Overvåkingssentralen i januar 1985. Siden overvåkingssjefen heller ikke var kjent med notatene, kunne han ikke gi Kontrollutvalget den informasjon utvalget var avhengig av for eventuelt å ta stilling til spørsmålet om instruksmessigheten av notatene.

2.4.3. *Overvåkingstjenestens bruk av telefonkontroll*

Kontrollutvalget har ikke hatt innvendinger mot bruken av telefonkontroll i de saker som er gjennomgått av kommisjonen. Dette er i det alt vesentlige saker der forhørsretten har samtykket i at kontortelefonen til en politisk organisasjon avlyttes. I senere år har utvalget fra tid til annen stilt spørsmål ved grunnlaget for avlyttinger som forhørsretten har gitt tillatelse til.

Ikke i noen av de saker kommisjonen har gjennomgått kan Kontrollutvalget ses å ha reist spørsmål ved den uriktige regelforståelse som ble lagt til grunn av forhørsretten og overvåkingstjenesten.

Utvalgets kontroll har i det vesentlige begrenset seg til å påse at forhørsrettens beslutning har foreligget. Utvalget ser derfor ikke ut til å ha festet oppmerksomheten på innholdet i bestemmelser i telefonkontrollforskriftene.

Kontrollutvalget fikk seg forelagt overvåkingstjenestens begjæringer om telefonkontroll, men synes å ha begrenset seg til å kontrollere at det var samsvar mellom begjæring og beslutning. På bakgrunn av de forklaringer som er avgitt, er kommisjonen noe usikker på om hele utvalget har hatt klart for seg at det i årevis foregikk kontinuerlig avlytting av telefonene til partikontorer mv.

Også utvalget ser ut til å ha tolket telefonkontrollforskriftene i lys av overvåkingsinstruksens § 2, som hjemmel til å foreta avlytting i forebyggende øyemed. Kontrollutvalget synes i det vesentlige å ha hatt samme oppfatning som overvåkingstjenesten og - i realiteten - forhørsrettene: Telefonkontroll ble iverksatt ikke først og fremst for å etterforske begåtte lovbrudd, men med sikte på å kartlegge virksomheten i et parti eller en organisasjon som var av overvåkingsmessig interesse.

Kontrollutvalget har heller ikke hatt innvendinger mot overvåkingstjenestens omfattende registrering av overskuddsinformasjon, en registrering som var i strid med uttrykkelig bestemmelse i forskriften om telefonkontroll. Kommisjonen har antatt at Kontrollutvalget ikke var oppmerksom på problemstillingen.

2.4.4. *Kontrollen av personellsikkerhetstjenesten i Sikkerhetsstaben*

Etter kommisjonens oppfatning har regelverket for personellsikkerhetstjenesten vært lite tilfredsstillende og er det fremdeles for så vidt gjelder spørsmålet om relevansen av egen eller nærstående politiske tilhørighet eller virksomhet - et spørsmål som riktignok ikke har samme aktualitet i dag som for noen år siden. Kontrollutvalget kan i hovedsak ikke ses å ha pekt på de manglene kommisjonen har trukket frem.

Utvalget skulle etter sitt mandat påse at virksomheten foregikk innenfor rammen av lov og instruks og har derfor antakelig ikke sett det som sin oppgave å stille spørsmål ved rammene. Kommisjonen har pekt på at især hensett til den tid som gikk før direktivene av 1983 og 1990 ble gitt, er det noe forbausende at ikke Kontrollutvalget i større utstrekning satte fingeren på manglene i regelverket. Særlig ville det kanskje ha vært naturlig om utvalget hadde påpekt at nektelsesaker i den sivile forvaltning ikke var underlagt noen form for sentralisert styring eller overprøving, med den mulighet for forskjellsbehandling dette innebar.

Utvalget har fra tid til annen slått ned på praksis i strid med retningslinjer for personkontroll - f eks der det er gitt muntlige opplysninger til Sikkerhetsstaben.

I senere år har utvalget tatt opp og fått gjennomført endringer i praksis som har atskillig rekkevidde.

2.5. *Granskingen av Forsvarets etterretningstjeneste*

2.5.1. *Utgangspunkter*

Den kartlegging av kommunister som foregikk i E-stabens regi på slutten av 1940- og i første halvdel av 1950-årene, har kommisjonen vurdert under fremstillingen av Forsvarets sikkerhetstjeneste. Den kartlegging som skjedde i samarbeid med kretser innenfor arbeiderbevegelsen vurderes sammenfatningsvis under 2.6. For øvrig er i hovedsak følgende påstander blitt rettet mot etterretningstjenesten:

- Etterretningstjenesten eller personer innenfor tjenesten har i alle år avlyttet telefonen til regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentanter, embetsmenn mv. Frem til slutten av 1970-årene skjedde avlyttingen fra en bunker ved Ruseløkka skole i Oslo, siden har den foregått annet steds fra.
- Okkupasjonsberedskapsstyrken - Stay behind - er blitt misbrukt til kartlegging av norske borgere, til dels i samarbeid med private grupper med utspring i Heimevernet, som også har hatt forbindelse til Politiets overvåkingstjeneste.
- Opplysninger fra avlyttingsvirksomheten og etterretningsvirksomheten for øvrig er blitt misbrukt til partipolitiske formål, til utilbørlig politisk påvirkning, ved tilsetninger i Forsvaret mv.

Granskingen av påstandene har nødvendiggjort undersøkelser av forhold til samarbeidende tjenester og - i sammenheng med dette - finansieringen av E-stabens virksomhet. Kommisjonens undersøkelser har vist at stabens pengebruk har vært under betryggende kontroll. Det er heller ikke funnet at utenlandske samarbeidspartnere har vært engasjert i ulovlig eller irregulær kartlegging av norske borgere eller har brukt sin deltakelse i finansiering eller andre forhold som grunnlag for utilbørlig press mot norske myndigheter. Kommisjonen har likevel funnet grunn til å stille spørsmål om dette, når det gjelder grunnlaget for at norske myndigheter fra slutten av 1940-årene ga amerikanske myndigheter personopplysninger til bruk ved visumundersøkelser og kontroll av sjøfolk på skip som anløp USA.

I løpet av de siste årene er det stadig blitt fremsatt påstander om at E-staben eller personer innenfor staben bisto Mossad i forbindelse med drapet på Ahmed Bouchiki på Lillehammer i juli 1973. Kommisjonen har i denne forbindelse iverksatt de undersøkelser som er naturlige innenfor rammen av det meget omfattende mandat og under hensyntaken til at påtalemyndigheten har iverksatt ny etterforskning i saken.

Påstandene har i det alt vesentlige karakter av generelle spekulasjoner. Et unntak danner påstandene fra den tidligere Mossad-agenten Victor Ostrovsky, som har påstått at Trond Johansen er Mossad-agent med kodenavnet Oscar, og at Johansen i hvert fall ga Mossad etterfølgende bistand i forbindelse med drapet på Bouchiki. Hensett til alvor i påstanden og til at det er vanskelig for tjenestemenn å beskytte seg mot slike påstander, har kommisjonen funnet det nødvendig å kommentere den i den faktiske fremstillingen i sin rapport. Påstanden er grunnløs.

Kommisjonen har for øvrig gjort rede for sine undersøkelser i Lillehammer-saken. Den har ikke funnet holdepunkter for påstandene.

2.5.2. Avlyttingsvirksomheten

2.5.2.1. Ruseløkkabunkeren

I samarbeid med og under finansiell medvirkning fra de amerikanske tjenester ble det i 1949 etablert avlyttingsvirksomhet i den såkalte Ruseløkkabunkeren ved Ruseløkka skole i Oslo. Virksomheten omfattet avlytting av utenlandske kontorer i Norge og ble etter kort tid utvidet til å omfatte også sovjetiske shippingkontorer. Avlyttingen foregikk til høsten 1960, da den ble overtatt av Politiets overvåkingstjeneste, med unntak for avlyttingen av shippingkontorene, som fortsatte til midt på 1980-tallet. I tiden etter 1970 foregikk denne avlyttingen ikke lenger fra bunkeren.

Avlyttingen var ikke direkte rettet mot norske borgere, men nordmenns kontakt med utenlandske kontorer var blant de forhold man også ønsket å kartlegge. Fra midt på 1950-tallet, da det ble mulig å gjøre båndopptak, gikk alle utskrifter til Overvåkingssentralen og til samarbeidende tjenester. Virksomheten var tidlig et samarbeidsprosjekt også med Politiets overvåkingstjeneste.

Det må utvilsomt legges til grunn at overordnet myndighet, Forsvarsdepartementet og Regjeringens sikkerhetsutvalg var innforstått med avlyttingsvirksomheten.

2.5.2.2. *Telefonavlytting av norske borgere*

Påstanden om at E-staben eller kretser innenfor staben i årtier har stått bak en omfattende, systematisk avlytting av norske borgere har mest konkret vært fremsatt i boken Vi som styrer Norge, skrevet av Viggo Johansen, Pål T. Jørgensen og Finn Sjøe. Ifølge forfatterne befant den sentrale "avlyttingsenheten" seg i bunkeren i Ruseløkkveien: Det dreiet seg om en avansert avlyttingsenhet med opp til 30 skiftarbeidende "operatører" i løpet av et døgn. Samtalene ble avlyttet og spilt av på bånd. Ifølge boken ble enheten i slutten av 1970-årene erstattet av en ny og mer avansert enhet et annet sted, hvorfra avlyttingen fremdeles skjer.

Forfatterne skrev i boken at "det er mange som kunne ha vitnet om hva som foregikk i bunkeren. Noen er døde og andre lever i beste velgående. Vi kjenner fem som vet, som føler seg bundet av taushetsplikten."

Kommisjonen har gjort omfattende undersøkelser for å bringe avlyttingskapasiteten i bunkeren på det rene - hvilke tekniske muligheter som har foreligget for å drive en systematisk avlyttingsvirksomhet av den karakter forfatterne påstår foregikk.

Kommisjonen har konstatert at, med unntak av første halvdel av 1960-årene, har det ikke foreligget avlyttingskapasitet i bunkeren som har gitt grunnlag for en omfattende systematisk avlytting av norske politikere mv av den karakter forfatterne påstår. Dette utelukker ikke at slik avlyttingsvirksomhet kan ha foregått annet steds fra eller at en mer begrenset eller sporadisk avlytting av norske borgere kan ha foregått fra bunkeren. Spørsmålet er imidlertid hvilket grunnlag som foreligger for å påstå dette.

De forklaringer Viggo Johansen og Pål T. Jørgensen har gitt kommisjonen om hva deres kilder har gitt av opplysninger og tilbudt som dokumentasjon, har ikke gitt journalistene noe som helst grunnlag for å fremsette de meget alvorlige påstandene mot E-staben. Johansen har navngitt tre personer, Jørgensen to av disse som kilder for avlyttingspåstandene, med den begrunnelse at kildene har sagt seg villige til å stå frem ved en eventuell rettsak.

Finn Sjøe har gitt kommisjonen en navneliste over personer av interesse for kommisjonen, men har ikke villet oppgi navnet på noen kilder, på tross av at det ifølge hans egen forklaring er flere blant dem som har sagt at de vil stå frem ved en eventuell rettsak.

De tre navngitte kildene er avhørt av kommisjonen. To av dem, oberstløytnant Arne Ekeland og oberst Erling Hoem, oppfattes etter alt å dømme av forfatterne som sentrale kilder. De har overfor kommisjonen benektet at opplysningene i boken om avlytting av norske borgere fra bunkeren stammer fra dem. Ingen av dem har vært i bunkeren i Ruseløkkveien, ingen av dem har hatt nærmere kjennskap til den virksomhet som ble

drevet der. Ingen av dem har overfor kommisjonen hevdet at det har vært drevet avlytting av norske borgere etter Evangs tid som sjef for E-staben, dvs 1965.

Kommisjonen har mottatt forklaringer fra alle de personer den har kjennskap til som har hatt tilknytning til Ruseløkkabunkeren eller en slik tilknytning til tjenesten at de kunne tenkes å vite noe om virksomheten der eller om avlyttingsvirksomhet andre steder. Ingen har antydnet at det etter Evangs tid har vært drevet noen som helst form for avlytting av norske borgere i bunkeren eller andre steder fra. En systematisk avlyttingsvirksomhet over mange år forutsetter deltakelse av et betydelig antall personer. Det er lite sannsynlig at samtlige har avgitt falsk forklaring for kommisjonen, et forhold som er langt alvorligere enn deltakelse i ulovlig avlytting, som i tillegg vil være strafferettslig foreldet.

Kommisjonen har stilt seg uforstående til at forfatterne har fremsatt de meget alvorlige beskyldningene mot E-staben.

Selv om kommisjonen ikke har funnet grunnlag for påstandene etter Evangs tid som sjef for E-staben, har den ikke funnet å kunne se bort fra at det i perioden frem til rundt 1960, da operasjon Muldvarp ble drevet fra bunkeren, kan ha skjedd at norske borgere ble avlyttet. I så fall er det sannsynlig at dette har dreiet seg om personer av overvåkingsmessig interesse, som ledd i samarbeidet med Politiets overvåkingstjeneste, som hadde begrensede ressurser. Når kommisjonen ikke utelukker dette, har det også sammenheng med hva den har erfart om E-stabens romavlytting av norske borgere på 1950-tallet.

Kommisjonen har ikke funnet tilstrekkelige holdepunkter for å anta at også sentrale politikere i Arbeiderpartiet eller de borgerlige partiene ble avlyttet. De få forklaringer kommisjonen har mottatt som inneholder opplysninger som i det hele tatt angår dette spørsmål, gir ikke grunnlag for å konstatere at slik avlytting foregikk.

Kommisjonen behandler i et eget avsnitt den kontakt tidligere tjenestemenn med tilknytning til E-staben, i første rekke Hoem og Ekeland, har hatt med Høyre-politikere. Kommisjonen peker på at de opplysningene som ble formidlet til politikerne i utpreget grad har vært egnet til å skape eller befeste en oppfatning om at staben eller grupperinger innenfor staben kunne være engasjert i ulovlig virksomhet - især på bakgrunn av de påstander som ble fremsatt i bøkene Vi som styrer Norge, som utkom høsten 1992, og De visste alt, som utkom høsten 1993.

Kommisjonen har pekt på at en del politikeres engasjement og uttalelser må ses på denne bakgrunn. Det må ha fortonet seg som naturlig å få en samlet undersøkelse av virksomheten i de tre hemmelige tjenestene med sikte på å klarlegge realiteten i påstandene.

2.5.2.3. Romavlytting

Kommisjonens undersøkelser har vist at toppmøtet om et nordisk forsvarsforbund, som ble avholdt i Oslo Militære Samfunn 29. og 30. januar 1949, ble avlyttet av E-staben. Formålet med avlyttingen er uklart.

På 1950-tallet avlyttet E-staben møter i Oslo som ble arrangert av kommunister.

Etter anvisning fra en tidligere tjenestemann i E-staben, avdekket kommisjonens undersøkelser en mikrofon i veggen i det som i sin tid var den såkalte Prøvesalen i Folketeaterbygningen. Kommisjonen anser det mest sannsynlig at mikrofonen var installert i salen før 1. mars 1951, da en landssamling som Furubotn-fraksjonen av NKP holdt i Prøvesalen ble avlyttet. Etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, ble det frem til 1953 avholdt nokså mange politiske møter i Prøvesalen, i hovedsak arrangert av Furubotn-fraksjonen. Kommisjonen har antatt at mikrofonen sannsynligvis ble montert med sikte på å følge med i denne virksomheten.

Det er for øvrig på det rene at E-staben antakelig i 1951/52 avlyttet et kommunistmøte i Folkets Hus. Avlyttingen skjedde fra Ruseløkka-bunkeren. Etter de forklaringer kommisjonen har mottatt, blant annet av en person som var til stede, var også en rekke politikere i bunkeren under avlyttingen.

Ut over dette kjenner kommisjonen til nok et møte som ble avlyttet tidlig på 1950-tallet, trolig av E-staben.

Avlyttingsvirksomheten i Prøvesalen og fra bunkeren skjedde antakelig i samarbeid med kretser i arbeiderbevegelsen. Kommisjonen antar at avlyttingen av møtene også var ledd i samarbeidet mellom Politiets overvåkingstjeneste og E-staben om kartlegging av kommunistisk virksomhet.

Når det gjelder kommisjonens vurdering av virksomheten, som var ulovlig, vises til vurderingen av den tilsvarende romavlyttingsvirksomhet som Politiets overvåkingstjeneste drev. Kommisjonen har lagt til grunn at avlyttingsvirksomheten i hovedsak var kjent på overordnet politisk nivå. Dette er av betydning for vurderingen av tjenestens forhold i denne perioden.

Kommisjonen har også mottatt opplysninger om at E-staben i siste halvpart av 1950-årene avlyttet et kommunistmøte. Det er sannsynlig at det har dreiet seg om NKPs landsmøte i 1957, som ble holdt i Folkets Hus. Hva som er bakgrunnen for at avlyttingen ble foretatt av E-staben er uklart. Kommisjonen har funnet det lite sannsynlig at avlyttingen først og fremst foregikk i E-stabens interesse eller på dens initiativ.

Utenriksdepartementets representant i Koordineringsutvalget, som har forklart seg om denne avlyttingen, har gitt uttrykk for at han tror han underrettet utenriksministeren, men er ikke sikker og har fremhevet at opplysninger kunne bli holdt tilbake "av

konstitusjonelle grunner, altså for å beskytte statsråden mot informasjon som kunne være politisk eller konstitusjonelt belastende".

At opplysninger om avlyttingen ble gitt Koordineringsutvalget, viser at tjenesten selv på dette tidspunkt regnet med at det ikke ville komme reaksjoner, selv om opplysningene ble brakt videre til de politiske ledere.

Kommisjonen har ikke indikasjoner på at det etter dette tidspunkt er foregått romavlytting i E-stabens regi.

2.5.3. Kartleggingsvirksomhet i Forsvarets etterretningstjeneste etter midten av 1950-tallet

2.5.3.1. Kartlegging av norske borgere i tilknytning til okkupasjonsberedskapsstyrken *Stay behind*

a) Kartlegging ved bruk av agentnettet

Operasjonsberedskapsstyrken - gjerne kalt *Stay behind* - var en tid etter opprettelsen i januar 1949 engasjert i E-stabens kartlegging av kommunister. Virksomheten synes å ha vært begrenset, og har neppe foregått særlig lenge etter at samarbeidet om beredskapsstyrken med amerikanere og briter ble etablert i 1950. At E-staben helt opp til våre dager har medvirket til en systematisk kartlegging av norske borgere, fremsettes som en påstand i Ronald Bye og Finn Sjues bok *Norges hemmelige hær*, som utkom høsten 1995. Bokens fremstilling må forstås slik at agentene rapporterte til E-staben om personer med kritiske holdninger til myndighetenes sikkerhetspolitikk, med radikale meninger mv, og at disse opplysningene gikk videre til Politiets overvåkingstjeneste. Forfatterne beskriver ikke sine kilder og henviser ikke til vitner. Alle nettsjefer som har virket etter slutten av 1950-årene med ett unntak avviser at nettene har vært brukt til kartlegging av kommunister og andre venstreradikale, og at opplysninger har gått videre til Politiets overvåkingstjeneste.

Kommisjonen har funnet det svært lite sannsynlig at det har foregått en systematisk kartlegging og rapporteringsvirksomhet fra agentnettet til *Stay behinds* ledelse om personers politiske tilhørighet og virksomhet.

Noen av de opplysningene som ligger til grunn for fremstillingen i boken skriver seg fra en tidligere tjenestemann i E-staben, som forlot tjenesten i begynnelsen av 1980. Det han har forklart for kommisjonen, gir ikke grunnlag for noen antakelse om at agentene drev kartlegging av personers politiske virksomhet. Kommisjonen ser ikke bort fra at det har forekommet at agentene har drevet en viss kartlegging av personer med sikte på å sikre agentens eget oppdrag i en krigssituasjon. Det er imidlertid ingen ting som tyder på at det har foregått en systematisk innsamling av opplysninger om personers politiske tilhørighet eller virksomhet.

Kommisjonen ser ikke bort fra at Stay behind-personell under tiden kan ha blitt kontaktet av tjenestemenn ved Overvåkingssentralen og blitt anmodet om å formidle opplysninger av interesse for overvåkingstjenesten. Erik Næss ved Overvåkingssentralen hadde nær tilknytning til ledelsen. Hensett til at nettopp han med lovlige og ulovlige midler var engasjert i kartlegging av kommunister og ml-ere, kan anmodningene også ha dreiet seg om opplysninger om politisk virksomhet. Kommisjonen ser heller ikke bort fra at noen agenter kan ha etterkommet anmodningen. Men noen systematisk innsamling av slike opplysninger i regi av ledelsen i Stay behind har det ikke vært tale om.

b) *Kartlegging ved bruk av private grupper eller personer med tilknytning til Stay behind*

I boken Norges hemmelige hær hevdes det å eksistere flere private grupper med et nært forhold til Stay behind-systemet og med forankring i Heimevernet - forhold som "skaper et nettverk på kryss og tvers som gjør demokratisk kontroll illusorisk, ikke minst gjelder dette Stay behind".

Flere av gruppene er betegnet ved navnet på den person som påstås å være lederen. Fremstillingen i boken er gjennomgående generell og uklar. Gruppene mistenkeliggjøres, uten at det gjøres klart hva slags irregulære aktiviteter de menes å stå bak.

Fremstillingen er mer konkret når det gjelder én av gruppene, som påstås å være ledet av Helge O. Spilhaug, tidligere områdesjef for et heimevernavsnitt i Oslo og direktør for en kjettingfabrikk. Påstandene går ut på at Spilhaug dannet et privat "etterretningsapparat" som utførte oppdrag for etterretningstjenesten og overvåkingspolitiet, og leverte "overvåkings- og spaningsrapporter" til Stay behinds ledelse.

Kommisjonen har mottatt forklaring fra de personer som i boken er navngitt som Spilhaugs menn. To av dem har etter anbefaling fra Spilhaug blitt engasjert i tjenesten i Stay behind. Verken disse eller de øvrige har overfor kommisjonen gitt opplysninger som tyder på at de har vært engasjert i politisk kartlegging etter oppdrag fra Spilhaug, enn si fra Stay behinds ledelse, eller har kjennskap til at slike forhold på noe tidspunkt ble rapportert fra Spilhaug til ledelsen.

Det er på det rene at Spilhaug først og fremst har hatt kontakt med Overvåkingssentralen, især med Erik Næss, som han i alle år har utført oppdrag for. Kontakten gjør det vanskelig å utelukke at Spilhaug tidvis kan ha blitt benyttet som informant om politiske forhold, men da av Næss, ikke av Stay behind. Kommisjonen har imidlertid ikke holdepunkter for å anta at Spilhaug har organisert en gruppe for systematisk kartlegging av norske borgeres politiske virksomhet.

Kommisjonen har mottatt forklaring fra en person som ble benyttet av Stay behind som "talentspeider" - en som anbefalte personer til styrken. Vedkommende virket som informant og infiltratør for Næss i ml-bevegelsen på 1970-tallet. Vedkommende har

forklart at hans gjøremål ble holdt strengt atskilt. Vitnet er anonymisert av kommisjonen. Dette reduserer bevisverdien av utsagnene, men det er ikke holdepunkter for at forklaringen ikke er riktig.

c) *Annen kartleggingsvirksomhet*

E-staben har fra 1960 til rundt 1990 fått redigerte utskrifter fra avlyttingen av utenlandske kontorer som inneholdt opplysninger om norske borgere. Staben har dessuten hatt en forbindelsesoffiser ved Overvåkingsssentralen i ca 10 år fra begynnelsen av 1970-årene, som har hatt tilgang til kontraetterretningssaker, også saker om norske borgere, jf vurderingen under 2.2.7.3.

For øvrig har en tjenestemann i E-staben fra siste halvdel av 1950-tallet til begynnelsen av 1960-årene engasjert personer til å rapportere om norske borgere som deltok på festivaler og i kommuniststyrte land og har også i 1971 sendt Overvåkingsssentralen rapport om slike forhold. Kommisjonen har antatt at rapporteringen i 1971 ikke var ledd i noen kartleggingsvirksomhet i stabens interesse, men har pekt på at slik rapportering kan være uheldig fordi det skaper uklarhet om dette.

d) *Kartleggingsvirksomhet utført ved etterretningstjenesten i Nord-Norge etter 1955*

Kommisjonen har knyttet noen kommentarer til den kartleggingsvirksomhet som foregikk ved etterretningstjenesten i Nord-Norge etter 1955. I hovedsak skjedde kartleggingen i tilknytning til organiseringen av en omfattende skipsfarts- og kystetterretning, og i forbindelse med den etterretningstjeneste som ble drevet i de utsatte grenseområdene mot Sovjetunionen. Kommisjonen har sett det slik at denne kartleggingsvirksomheten i hovedsak skjedde som et ledd i sikringen av etterretningsarbeidet og med sikte på etableringen av et kontaktnett.

Kartleggingsvirksomheten gikk fra tid til annen lenger enn hensynet til den militære etterretningsvirksomhet tilsa, noe som i det vesentlige har sin forklaring i at etterretningstjenestens folk bistod politiet med informasjon, eventuelt også med materielle ressurser i forbindelse med spesielle overvåkingsoperasjoner. Etterretningstjenesten i Kirkenes sto således for avlytting av et møte i fagforeningen Nordens Klippe, etter anmodning fra tjenestemenn i Politiets overvåkingstjeneste. Den ulovlige avlyttingen fant antakelig sted noe etter midten av 1960-tallet.

2.5.4. *Kartlegging og utveksling av opplysninger i samarbeid med utenlandske tjenester eller myndigheter*

I den første etterkrigstiden ble det, etter hvert som den internasjonale spenning steg, drevet atskillig etterretningsvirksomhet her i landet av samarbeidende tjenester fra

krigens tider. I første rekke var amerikanske tjenester virksomme. Virksomheten var også i noen grad rettet mot interne norske forhold.

De norske hemmelige tjenester var på et tidlig tidspunkt orientert om virksomheten. I slutten av 1947 reiste sjefen for Etterretningsstaben, Vilhelm Evang, til USA for å få slutt på amerikanernes virksomhet. Reisen resulterte i en samarbeidsavtale, som i hovedtrekk innebar at amerikanerne gikk med på å bringe sin virksomhet til opphør mot at norsk etterretningstjeneste gikk inn i konkrete samarbeidsprosjekter og bidro med opplysninger som amerikanerne var interessert i. Dette omfattet blant annet personopplysninger om norske kommunister og kommunist sympatisører til bruk for amerikansk visumkontroll.

Utvekslingen av opplysninger reiser spørsmål om innholdet i den taushetsplikt som har vært gjeldende for tjenesten. På linje med det som er lagt til grunn for Politiets overvåkingstjeneste har kommisjonen antatt at så lenge det ikke forelå nærmere instruks eller retningslinjer for samarbeidet, må utgangspunktet være at E-staben har kunnet gi opplysninger når dette var nødvendig for å få opplysninger av vesentlig betydning for norske sikkerhetsinteresser.

Innholdet i den avtalen Evang inngikk med amerikanerne i slutten av 1947 er ikke helt klarlagt. Blant annet er det uklart i hvilken utstrekning E-staben leverte personopplysninger, ikke bare til bruk ved visumkontroll, men også til bruk for amerikanske myndigheters kontroll av sjøfolk som skulle gå i land ved landligge i amerikansk havn.

Norske myndigheter fikk senere, i 1953, en henvendelse fra amerikanerne om å foreta personundersøkelser i forbindelse med vedtakelsen av ny amerikansk lovgivning - Mc Carran-loven. Henvendelsen ble behandlet i Koordineringsutvalget og av utvalgets protokoll fremgår det at det kunne bli tale om å "sjekke" 18.000 norske sjøfolk i året.

Henvendelsen synes å ha vært ledsaget av et visst press fra amerikanernes side. Koordineringsutvalget fant spørsmålet vanskelig og ville ha det avklart med de politiske myndigheter. Det synes å ha fått et i hvert fall delvis positivt svar. Av protokollen fra et møte i Koordineringsutvalget i 1958 fremgår at E-staben i en årrekke hadde utført undersøkelser av "personer som har søkt visa til De Forente Stater og i forbindelse med sjøfolk hvis skip anløper De Forente Stater", og at dette kunne dreie seg om ca 12.000 undersøkelser i året.

Kommisjonen har funnet det lite tvilsomt at den avtalen Evang i 1947 inngikk med amerikanerne i hovedtrekk ble avklart med de politiske myndigheter. Kommisjonen har videre lagt til grunn at de politiske myndigheter må antas å ha vært innforstått med at oppgaven med å gi visumopplysninger mv til amerikanerne, ble overtatt av Politiets overvåkingstjeneste rundt 1958.

Sjøfolk som ble nektet å gå i land i USA, ble oppført på lister over såkalte "deporterte" som ble sendt norske arbeidsmyndigheter. Dette medførte begrensninger i sjømannens

hyremuligheter. Det er lite trolig at medlemmer av Regjeringens sikkerhetsutvalg ikke i hovedsak har vært orientert om disse forholdene.

Operasjon Muldvarp ble etablert gjennom et samarbeidsprosjekt med amerikanerne, trolig med grunnlag i samarbeidsavtalen fra 1947. Amerikanerne bidro med penger og personell, til gjengjeld fikk de tilgang til opplysningene fra avlyttingsvirksomheten. Da det etter en tid ble mulig å gjøre opptak, ble utskrifter av opptakene fordelt til amerikanerne. Utskriftene inneholdt opplysninger om norske borgere og deres kontakt med de kontorer som ble avlyttet.

Det må være på det rene at Koordineringsutvalget og Regjeringens sikkerhetsutvalg fra begynnelsen var kjent med operasjon Muldvarp og amerikanernes medvirkning i operasjonen. Kommisjonen ser det som mest sannsynlig at overordnet myndighet - Forsvarsdepartementet og/eller Regjeringens sikkerhetsutvalg - var innforstått med at utskriftene ble utlevert, og at E-staben i hvert fall hadde grunn til å regne med dette.

Kommisjonen har for øvrig pekt på at hensynet til å beholde et nært samarbeid om Muldvarp i andre sammenhenger, kunne tilsi at E-staben måtte strekke seg langt for å imøtekomme samarbeidende tjenesters ønsker. Den har likevel stilt seg spørrende til at norske myndigheter ikke hadde større motforestillinger til omfanget og varigheten av de omfattende personopplysninger som ble gitt amerikanerne.

2.5.5. *Påstander om misbruk av E-staben eller av posisjoner innenfor staben for politiske eller andre utenforliggende formål*

2.5.5.1. *Utgangspunkter*

Påstandene om politisk misbruk av E-tjenesten inneholder flere elementer. Dels er det påstått at tjenesten har vært misbrukt for politiske formål gjennom samarbeid med kretser i arbeiderbevegelsen om overvåking og registrering av kommunister og andre venstre-radikale. Vurderingen av dette er sammenfatningsvis fremstilt i punkt 2.6.

Dernest har det vært påstått at E-stabens sjef frem til 1965, Vilhelm Evang, og deretter seksjonssjef, senere nestkommanderende og assisterende direktør, Trond Johansen, generelt har misbrukt sine stillinger til å overvåke politiske motstandere av Arbeiderpartiet eller personer eller grupper innfor partiet og/eller til å drive utilbørlig påvirkning eller rapportering med grunnlag i tjenstlige opplysninger.

Påstandene har fått sitt mest dramatiske uttrykk i boken *Vi som styrer Norge*, der påstandene om avlytting av politikere rettes direkte mot Vilhelm Evang og, etter hans tid, Trond Johansen, som ifølge boken var E-stabens "reelle sjef". Ifølge forfatterne skulle "inntrykket" i staben ha vært at disse to hadde fått "politisk klarering til å gjøre det som var nødvendig". Antydningene om overordnet politisk styring ligger også under bokens fremstilling av Trond Johansens forhold til Knut Frydenlund, Thorvald Stoltenberg og Johan Jørgen Holst.

Kommisjonen har ikke funnet grunnlag for at etterretningstjenesten er blitt misbrukt til avlytting av politikere mv. Spørsmålet er om tjenesten på annen måte er blitt misbrukt gjennom Evangs og Johansens politiske forankring eller engasjement. Kommisjonen har etter sitt mandat tatt stilling til virksomhet som er av interesse for spørsmålet om norske borgere har vært utsatt for ulovlig eller irregulær overvåking og registrering.

Når det gjelder Vilhelm Evang foreligger det ingen holdepunkter for at han har misbrukt stillingen som sjef for E-staben til fordel for Arbeiderpartiet eller fraksjoner av partiet eller for andre utenforliggende formål. Kommisjonen har antatt at de vedvarende mistankene mot Evang på offisershold og fra borgerlige kretser i første rekke har sammenheng med hans politiske bakgrunn som motdagist.

Kommisjonen har sett nærmere på de påstandene som er knyttet til Trond Johansens virksomhet i Arbeiderpartiet og kontakt med ledende Arbeiderparti-politikere.

2.5.5.2. Særlig om Trond Johansens posisjon i E-staben og tilknytning til ledende politikere i Arbeiderpartiet og tillitsverv i partiet

De påstander som knytter seg til Trond Johansens rolle går generelt ut på at han i praksis ikke bare har styrt etterretningstjenesten ut fra sine partipolitiske oppfatninger, men - i kraft av sin innsikt fra staben - også deler av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, som derved er blitt unndratt ordinær politisk eller demokratisk kontroll. Andre påstander ser Trond Johansen mer som en brikke for Arbeiderpartiet eller kretser innenfor partiet, som gjennom ham har styrt etterretningstjenesten på tvers av ordinære kanaler og skaffet seg informasjon av betydning i det politiske liv, om sikkerhetspolitiske forhold, politiske motstandere mm.

Kommisjonen har ikke funnet grunnlag for påstandene.

Påstanden om at etterretningstjenesten gjennom Trond Johansen rent generelt er blitt misbrukt for politiske formål, på tvers av ordinær politisk styring, reiser ikke spørsmål av betydning for kommisjonens mandat, som gjelder overvåking og registrering av norske borgere. Kommisjonens undersøkelser har likevel vist at det ikke finnes holdepunkter for påstanden om at Trond Johansen har misbrukt sitt politiske engasjement innad i tjenesten.

Den nærmest motsatte påstand, at etterretningstjenesten på grunn av Trond Johansens posisjon og politiske kontakter, har styrt norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, har kommisjonen ikke funnet grunn til å kommentere i sin generelle form. Det som i første rekke er av interesse i forhold til kommisjonens mandat er om Johansen ved sin deltakelse i Arbeiderpartiets sikkerhetspolitiske utvalg eller i kontakter med Arbeiderparti-politikere har misbrukt tjenstlige personopplysninger.

Kommisjonens undersøkelser har vært knyttet til om tjenstlige opplysninger er gitt i strid med taushetsplikt, eller om slik informasjon på en usaklig eller utilbørlig måte er skjevt fremstilt eller "siktet" med henblikk på å styre avgjørelser, f eks i

ansettelsessaker. Kommisjonen har ikke funnet holdepunkter for påstander om slikt misbruk.

Avslutningsvis har kommisjonen knyttet kommentarer til det forhold at Trond Johansen gjennom årene opptrådte som en slags veileder for en del yngre politikere og journalister, i det vesentlige med tilknytning til Arbeiderpartiet, i deres kontakter med representanter for kommuniststyrte land. Kommisjonen har pekt på at en slik veiledningsvirksomhet ikke er uproblematisk, idet den prinsipielt sett kan gi mulighet for misbruk. Det finnes imidlertid ikke grunnlag for å anta at Johansen har misbrukt sin rolle som rådgiver.

2.6. Granskingen av forbindelsen mellom de hemmelige tjenester og partier, grupperinger eller institusjoner

2.6.1. *Rettslige utgangspunkter - demokratiske grunnprinsipper*

På linje med politiet for øvrig er overvåkingstjenesten avhengig av en bred kontaktflate i samfunnet for å løse sine oppgaver. Det er ikke ulovlig eller irregulært av tjenesten å ha kontakt med grupper eller organisasjoner for å få hjelp til å skaffe seg opplysninger innenfor rammen av sin instruks. Anderledes er det hvis kontaktene brukes for å innhente opplysninger som er irrelevante for løsningen av tjenestens oppgaver eller ved ulovlige eller irregulære metoder.

Tilsvarende gjelder også i prinsippet Forsvarets etterretnings- og sikkerhetstjeneste, men fra midten av 1950-årene har instruksverket henvist disse tjenestene til å innhente personopplysninger fra Politiets overvåkingstjeneste.

Både innholdet i tjenestenes taushetsplikt og hvilke metoder som er akseptable, reiser særlige spørsmål i forbindelse med det samarbeid tjenestene hadde med kretser innenfor arbeiderbevegelsen.

Etter overvåkingsinstruksen av 1977 kan opplysninger gis så langt, men heller ikke lenger enn dette er nødvendig for å få opplysninger eller bistand. Bestemmelsen kan ses som utslag av et mer generelt forvaltningsmessig prinsipp.

Anvendelsen av prinsippet innebærer vanskelige avveininger. Kan opplysninger som gis bli brukt til andre formål enn de tjenesten skal ivareta, må det utvises særlig forsiktighet. Dette har betydning for samarbeid som har medført at tjenesten direkte eller indirekte engasjeres i den faglige eller politiske kamp. En lovlig politisk eller faglig virksomhet kan etter alminnelige demokratiske rettsprinsipper ikke bekjempes ved bruk av politi. Er en politisk virksomhet gjenstand for mistanker som begrunner innsats fra tjenestens side, kan spørsmålet bli i hvilken utstrekning instruksens pålegg om å motvirke virksomhet som er overvåkingsmessig relevant, kan gjøre det berettiget å gi ellers taushetsbelagte opplysninger.

I vurderingen av spørsmålet vil utgangspunktet måtte være at selv om *formålet* i første rekke er å ivareta tjenestens oppgaver, vil *virkingen* kunne være innblanding i den demokratiske prosess, der de politiske partier skal konkurrere på like vilkår og der den offentlige forvaltning skal unngå å favorisere et politisk syn fremfor et annet. Den offentlige forvaltning skal være partipolitisk nøytral. Den kan ikke brukes til å bekjempe bestemte partier eller å fremme et partis særinteresser til skade for andre partier. Tilsvarende gjelder i forholdet mellom politiske grupper innenfor ett parti.

Disse prinsippene har betydning når innholdet i taushetsplikten skal fastlegges, men har vesentlig større rettslig rekkevidde. Som demokratiske grunnprinsipper vil de måtte tillegges vesentlig vekt som begrensninger ved utøvelse av offentlig virksomhet i det hele, hva enten det er naturlig å kalle virksomheten utøvelse av offentlig myndighet eller ikke. Prinsippene legger begrensninger på regjeringens og annen overordnet forvaltningsmyndighets handlefrihet.

Innenfor rammen av disse prinsippene, som ikke har endret seg vesentlig de siste 40-50 år, vil den konkrete bedømmelsen måtte skje på grunnlag av tidens rettslige og faktiske forutsetninger.

Kommisjonen skal foreta en helhetsvurdering av det samarbeid som foregikk mellom de hemmelige tjenester og kretser innenfor arbeiderbevegelsen. Spørsmålet vil blant annet være om bruk av ulovlige metoder, f eks romavlytting, har en så fremtredende plass i samarbeidet at dette i sin helhet får rettsstridig karakter.

2.6.2. *E-stabens samarbeid med kretser i arbeiderbevegelsen til midt på 1950-tallet*

2.6.2.1. *E-stabens avlønning av personer tilsatt i Arbeiderpartiet og Arbeidernes Opplysningsforbund mv - det såkalte "hjelpersonalet"*

"Hjelpersonalet" besto av til sammen seks personer som arbeidet med registrering av kommunister i to-tre år fra 1948-49 til 1951. De var dels tilsatt ved Arbeiderpartiets partikontor i Oslo, dels ved partiets distriktskontor andre steder i landet, også i kombinasjon med stilling i Arbeidernes Opplysningsforbund.

Disse personene ble - muligens med ett unntak - helt eller delvis lønnet av E-staben for å registrere kommunister og deres virksomhet i fagbevegelsen og ellers.

Opplysningene ble samlet i et register som høsten 1951 inneholdt ca 10.000 navn. Kommisjonen har antatt at opplysningene i registret ble tilført det såkalte Kommunistarkivet i E-staben, som var opprettet med basis i krigsarkiv fra London og Stockholm.

Ved avgjørelsen av om det var rettsstridig å innhente opplysninger til arkivet på denne måten, er formålet av vesentlig betydning. Kommisjonen har lagt til grunn at formålet med innhentingene i hovedsak var å bygge opp et personregister for å kunne luke ut eller

ha oversikt over kommunister som søkte seg til, eventuelt allerede befant seg i, Forsvaret. Fra E-stabens side har det også blitt sett som hensiktsmessig å bruke personer med kontakter og innsikt i fagbevegelsen til å gjøre dette arbeidet. Formålet var således ikke å yte bistand i den faglige og politiske kampen mot kommunistene, men opplysningene var også nyttige i så måte.

Det er ikke utelukkende E-stabens motiver som er av betydning. Saken ble forelagt forsvarsminister Jens Chr. Hauge i februar 1951 gjennom et notat fra sekretæren i Koordineringsutvalget, Andreas Andersen. Bakgrunnen var at Evang var reservert til at ordningen fortsatte, mens Rolf Gerhardsen og Haakon Lie var positive. Andersen mente den var politisk risikabel. Hauge har gjort en påtegning på notatet. Innholdet er ikke helt klart. Hauge gikk inn for å opprettholde en liknende ordning. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at formålet var hensynet til partiet eller LO.

Selv om ikke ordningen var motivert av hensyn til å hjelpe partiet med politisk eller faglig kamp mot kommunismen, kan dette ha vært et medvirkende hensyn. Under enhver omstendighet har det vært klart at ordningen i praksis kom partiet til nytte.

Opplysningene gikk i all hovedsak *til* E-staben, men det er på det rene at E-staben også *ga* opplysninger om kommunistisk virksomhet mv, som var av interesse for partiet. Kommisjonen har lagt til grunn at det var kjent for medlemmer av Regjeringens sikkerhetsutvalg, ikke bare for Hauge, at det pågikk et samarbeid som innebar at personopplysninger ble utvekslet, uten at det derved var kjent hvorledes samarbeidet nærmere var organisert.

De opplysninger som ble innhentet var tilgjengelige for partiet. Ordningen førte til en praktisk, økonomisk og skjult favorisering av regjeringspartiet, til direkte skade for kommunistene. Ordningen innebar en sammenblanding av statens og partiets interesser som i utgangspunktet er uakseptabel og rettsstridig. Når kommisjonen likevel har vært i en viss tvil om bedømmelsen er det på bakgrunn av den trusselsituasjon som forelå. Kommunistene ble oppfattet som en alvorlig sikkerhetsrisiko. Statsmyndighetene - Stortinget og regjeringen - var innstilt på å ta i bruk drastiske virkemidler for å stenge kommunistene ute fra sammenhenger hvor man mente at de representerte en sikkerhetstrussel.

For E-staben var det om å gjøre å få gjennomført en omfattende kartlegging av kommunistene. Hensett til situasjonen fremsto det for staben som mye av en nødvendighet å gjøre dette i samarbeid med personer som hadde den posisjon som et tilsetningsforhold i arbeiderbevegelsens organisasjoner ga.

Kommisjonen har lagt til grunn at det ikke endrer den rettslige bedømmelsen om "hjelpespersonalet" også bidro med opplysninger til bruk for Politiets overvåkingstjeneste om hvilke kommunister som var farlige mv og som derfor måtte holdes under spesiell oppsikt, eventuelt oppføres på politiets interneringslister.

Kommisjonen kjenner ikke til at E-staben i andre tilfeller engasjerte seg på tilsvarende måte. Da ordningen ble avvirket, antakelig høsten 1951, hadde samarbeidet mellom E-staben og kretser i arbeiderbevegelsen fått andre former.

2.6.2.2. *Annet samarbeid om innhenting og utveksling av opplysninger i første halvdel av 1950-årene*

Personer med tilknytning til arbeiderbevegelsen ble tilsatt ved sikkerhetskontoret i E-staben. Disse hadde kontakter i fagbevegelsen som informerte om forholdene der, særlig om kommunistene og deres virksomhet. Kommisjonen har lagt til grunn at dette samarbeidet pågikk frem til midten av 1950-tallet.

I utgangspunktet er det ikke noe irregulært ved at opplysninger ble *innhentet* fra kontakter i arbeiderbevegelsen. Spørsmålet er om samarbeidet inneholdt elementer som gir det irregulær karakter, blant annet om det fant sted en *utveksling* av informasjon som innebar at E-staben ga opplysninger i strid med taushetsplikten. Kommisjonen har antatt at staben ikke ga personopplysninger i særlig utstrekning, først og fremst fordi kontaktene innen arbeiderbevegelsen hadde større oversikt.

Taushetsplikten kan ikke uten videre antas å ha blitt krenket ved utlevering av personopplysninger fra tid til annen. Dette kunne være akseptabelt for å få nødvendige opplysninger, og overordnet instruksmyndighet - justisministeren - må dessuten antas å ha vært innforstått med at det skjedde en utveksling av opplysninger.

Spørsmålet er om samarbeidet hadde andre elementer som gir det rettsstridig karakter.

De opplysninger E-staben ga gikk videre til LOs ledelse og til partikontoret, til Haakon Lie. Kommisjonen har antatt at det som først og fremst interesserte, var opplysninger som kunne ha politisk betydning, om NKPs saker, utspill og strategier. Personopplysninger interesserte så langt de kastet lys over dette. Kunnskap om slike forhold var våpen i den faglige og politiske kamp.

Denne utvekslingen av politisk informasjon må vurderes i sammenheng med den karakter samarbeidet for øvrig hadde.

Samarbeidet med E-staben om kartlegging av kommunister omfattet også romavlytting. Romavlyttingen var ulovlig.

Kommisjonen har antatt at E-stabens montering av mikrofon for avlytting av kommunistmøter i Prøvesalen i Folketeaterbygningen sannsynligvis skjedde i samråd med Rolf Gerhardsen og/eller Haakon Lie. E-staben sto også bak konkrete opplegg for avlytting av kommunistmøter, som sannsynligvis ble gjennomført i samarbeid med kretser i arbeiderbevegelsen.

Kommisjonen har funnet det lite tvilsomt at opplysninger fra avlyttingsvirksomheten tilfløt de kretser i bevegelsen som interesserte seg for kartleggingen av kommunistenes

virksomhet. Kommisjonen har for øvrig lagt til grunn at E-stabens romavlyttingsvirksomhet i hovedsak var kjent for statsministeren og - tidvis - for andre medlemmer av Regjeringens sikkerhetsutvalg. Den har funnet det vanskelig å se bort fra at overordnet politisk myndighet har forstått at avlyttingen skjedde i samarbeid med kretser i arbeiderbevegelsen, selv om direkte opplysninger om dette ikke skulle ha blitt gitt.

Avlyttingsvirksomheten var en integrert del av samarbeidet om innhenting og utveksling av opplysninger. Når utvekslingen av politisk informasjon vurderes i sammenheng med denne klart ulovlige metoden for innhenting, får E-stabens deltakelse i dette samarbeidet, vurdert som helhet, karakter av å være rettsstridig virksomhet til bekjempelse av et lovlig politisk parti og lovlig fagforeningsvirksomhet.

2.6.3. Samarbeidet mellom Politiets overvåkingstjeneste og kretser i arbeiderbevegelsen

2.6.3.1. Samarbeidet mellom overvåkingstjenesten og kretser i Arbeiderpartiet representert ved Arne Hjelm Nilsen og Ronald Bye

Samarbeidet mellom overvåkingstjenesten og kretser i arbeiderbevegelsen ser ut til å ha skutt fart etter at Arne Hjelm Nilsen ble tilsatt som journalist i Arbeiderbladet høsten 1952. Hans kontakt med Politiets overvåkingstjeneste, som trolig ble etablert gjennom Rolf Gerhardsen, utviklet seg snart til et tett samarbeid med Overvåkingssentralen, først og fremst representert ved Erik Næss. Samarbeidet varte til Arne Hjelm Nilsen døde i 1967. Hans plass i samarbeidet ble da overtatt av Ronald Bye.

Samarbeidet innebar for det første utveksling av informasjon.

Hjelm Nilsen hadde fra begynnelsen av 1950-årene bygget opp et omfattende arkiv. Det omfattet personopplysninger og dokumenter som inneholdt beskrivelser og vurderinger av politisk virksomhet, eksempelvis i NKP, SF, motstand mot EEC-medlemskap, og referater fra interne møter i slike organisasjoner. Mange av dokumentene hadde sin opprinnelse i Politiets overvåkingstjeneste. Arkivet inneholdt også utskrifter av avlyttede telefonsamtaler. En del av dokumentene er det funnet kopier av i Overvåkingssentralen. Hjelm Nilsen og siden Bye hadde nær kontakt med Erik Næss, og Næss hadde ubegrenset adgang til det kontoret Hjelm Nilsen disponerte i 9. etasje i Folkets Hus.

Samarbeidet omfattet også romavlytting. Det faste opplegg for romavlytting i det gamle Folkets Hus ble installert i første halvdel av 1950-årene, mest sannsynlig i 1953. I 1960/61 ble et mer avansert fast opplegg installert i det nye Folkets Hus. Fra Hjelm Nilsens kontor i 9. etasje kunne dette benyttes til avlytting av alle møterom i bygningen som var knyttet til høytaleranlegget. Det var etablert forbindelse til Bygningsarbeidernes Hus, som gjorde det mulig å avlytte møtesalen der. Systemet ble benyttet til avlytting av kommunistene, møter holdt i Orienteringskretsen og - fra 1961 - også SF-møter. Det var i bruk til 1969, da Ronald Bye ble partisekretær i

Arbeiderpartiet. I 1968 eller 1969 ble kontoret til arkivleder Arne Kokkvoll i Folkets Hus avlyttet. Avlyttingen ble gjennomført ved en egen operasjon.

Også senere kan møter være avlyttet. Det kan også ha skjedd andre steder. Overvåkingssentralen hadde utstyrt Hjelm Nilsen med mikrofoner som han kunne benytte ved romavlytting. Det er uklart om Hjelm Nilsen hadde en rolle i forbindelse med avlyttingen av NKPs landskonferanse i Wilses gate. At avlyttingen der skjedde i samarbeid med kretser innen arbeiderbevegelsen, er sannsynlig. Arbeiderbevegelsens arkiv hadde tilhold i bygningen, som ble eiet av Oslo typografiske forening.

Formålet med samarbeidet var å skaffe oversikt over virksomheten til kommunistene med sikte på å begrense deres innflytelse, først og fremst i fagbevegelsen. Etter hvert ble samarbeidet rettet også mot andre venstreradikale.

Formålet ble oppfylt gjennom videreformidlingen av opplysninger. Hjelm Nilsen rapporterte til LO-formann Konrad Nordahl og til hans etterfølger Parelius Mentsen, sannsynligvis også til Rolf Gerhardsen, i hvert fall til henimot slutten av 1950-tallet. Ronald Bye rapporterte til Mentsen og hevder selv å ha gitt opplysninger videre til Haakon Lie, som på sin side sier at Bye i det hele tatt ikke var innom partikontoret i den tid han var sekretær i LO. Haakon Lie må ellers antas å ha fått opplysninger fra Hjelm Nilsen og fra Erik Næss.

Overvåkingstjenestens deltakelse i det omfattende samarbeidet om utveksling av opplysninger, også innhentet ved ulovlig romavlyttingsvirksomhet, som pågikk i nærmere 15 år, var et grovt tilfelle av rettsstridig offentlig virksomhet, samlet sett kanskje det mest graverende som er avdekket her til lands.

Kommisjonen har foretatt en nærmere vurdering av hvor ansvaret bør plasseres - om overvåkingssjefene var informert, om ansvaret er tjenestens alene eller om overordnet myndighet var innforstått med virksomheten og dermed ansvarlig for den.

Samarbeidet med Hjelm Nilsen har fra begynnelsen vært kjent og styrt av overvåkingssjef Asbjørn Bryhn. Når det gjelder etterfølgeren, Gunnar Haarstad, som tiltrådte som sjef 1. juli 1967, har kommisjonen under tvil antatt at han ikke var orientert om romavlyttingsvirksomheten i tilknytning til det faste opplegg som ble styrt fra 9. etasje. Det er uklart om han var kjent med avlyttingen av arkivleder Arne Kokkvolls kontor.

Kommisjonen har lagt til grunn at overvåkingstjenestens romavlyttingsvirksomhet frem til midten av 1950-årene i hovedtrekk var kjent for statsministeren og tidvis for andre medlemmer av Regjeringens sikkerhetsutvalg. Heller ikke etter denne tid og frem til slutten av 1950-tallet kan det utelukkes at slik informasjon tidvis er tilflyttet medlemmer av utvalget.

Spørsmålet om det samtidig var kjent at avlyttingsvirksomheten skjedde i samarbeid med kretser i arbeiderbevegelsen, er mer usikkert. Detaljinformasjon er antakelig ikke gitt. Men de som hadde generell kunnskap om romavlyttingen, har hatt foranledning til å

be om ytterligere opplysninger for å klarlegge hva det dreide seg om og bringe virksomheten til opphør. Det var neppe ukjent at kommunistmøter, som ble påstått avlyttet, ble holdt i bygninger hvor kretser i arbeiderbevegelsen hadde kontroll med tilgjengeligheten. Det er i det hele tatt vanskelig å se bort fra at overordnet politisk myndighet i denne perioden forsto og dermed også må holdes ansvarlig for at det foregikk et rettsstridig samarbeid.

Overvåkingssjefen har antakelig til å begynne med regnet med at han hadde overordnet politisk myndighet i ryggen. Dette gjelder også utveksling av opplysninger mer generelt frem til siste halvdel av 1950-tallet, da han neppe lenger har hatt grunn til å regne med at overordnet instruksmyndighet - justisministeren - var innforstått med virksomheten. Det er således klart at den omfattende utvekslingen av opplysninger som fant sted mellom Overvåkingssentralen ved Erik Næss og Arne Hjelm Nilsen og Ronald Bye, også gikk langt utenfor rammene for tjenestens taushetsplikt etter overvåkingsinstruksen.

2.6.3.2. *Annet samarbeid mellom Politiets overvåkingstjeneste og kretser i arbeiderbevegelsen*

a) *Sentralt samarbeid*

Arne Hjelm Nilsen var mellommann i forholdet mellom Overvåkingssentralen og ledende personer i arbeiderbevegelsen. Forbindelsen var dessuten direkte. Overvåkingssjef Asbjørn Bryhn hadde således atskillig kontakt med Rolf Gerhardsen i 1950-årene. Haakon Lie var også en person overvåkingstjenesten hadde stor tillit til og forbindelse med.

Overvåkingstjenestens ledelse kunne kontakte sentrale personer i arbeiderbevegelsen i meget sensitive spørsmål. I forbindelse med at overvåkingssjef Bryhn ved en anledning var interessert i råd med hensyn til hvorledes han skulle håndtere situasjonen da sekretæren i Stortingets utenrikskomité var under overvåking, henvendte han seg således ikke til justisministeren som han var instruksmessig forpliktet til; i stedet forela han problemet for en person som var "inne i forholdene på Stortinget" og som var en "nær bekjent" av utenrikskomiteens formann. Det finnes ellers materiale som viser at Haakon Lie var en person overvåkingstjenesten kunne drøfte ytterst sensitive spørsmål med. Erik Næss hadde som nevnt forbindelse med Haakon Lie. Overvåkingssjef Bryhn var orientert om den omfattende utvekslingen av opplysninger mellom Arne Hjelm Nilsen og Erik Næss.

Det er ikke sannsynlig at Bryhn har oppfattet taushetsplikten som noen synderlig begrensning for hvilke opplysninger det kunne være aktuelt å formidle til kretser i arbeiderbevegelsen for å motvirke innflytelsen fra venstreorienterte krefter i samfunnet. Således er det på det rene at Bryhn grep aktivt inn i den interne striden i Arbeiderpartiet som kulminerte i 1960 med eksklusjon av blant andre Knut Løfsnes, ved å la materiale overvåkingstjenesten hadde samlet inn om Løfsnes "tilflytte de rette folkene innen DNA", som var interessert i å få "lugget Løfsnes vekk".

b) *Lokalt samarbeid*

Det lokale samarbeid mellom overvåkingstjenesten og kretser innen arbeiderbevegelsen har variert i art og omfang, avhengig av de interesser som var knyttet til samarbeidet og de personer som var involvert. Etter slutten av 1960-tallet har kommisjonen sett få spor av slikt samarbeid.

Informasjonsstrømmen har først og fremst gått til overvåkingspolitiet, men også fra tjenesten til parti og fagbevegelse. Samarbeidet har dels hatt et bredt siktepunkt, å skaffe oversikt over kommunistenes - senere også SFs - virksomhet i sin alminnelighet, dels har det vært et mer avgrenset samarbeid knyttet især til bedrifter, med det formål å hindre tilsetting eller redusere kommunistenes innflytelse i den lokale fagbevegelse.

Samarbeidet om romavlytting i Folkets Hus i Oslo hadde sin parallell i Bergen. Romavlytting av møter skjedde gjennom et fast opplegg i Folkets Hus i Bergen frem til midt på 1960-tallet, sannsynligvis i samarbeid med ledelsen i Samorganisasjonen. Kommisjonen har ikke opplysninger om at den romavlyttingsvirksomheten overvåkingstjenesten drev andre steder i landet, skjedde i samarbeid med personer i arbeiderbevegelsen. Men hensett til de samarbeidsformer som stedvis fantes, finner kommisjonen det vanskelig å utelukke at slikt samarbeid sporadisk forekom.

I Nord-Norge ser det ut til å ha vært atskillig kontakt mellom overvåkingstjenesten og først og fremst LOs distriktssekretærer, som innebar utveksling av taushetsbelagte opplysninger. Det samarbeidet fra tiden i Kirkenes 1963-1966 som Ronald Bye har beskrevet i bøker og overfor kommisjonen, hadde også generell karakter. Bye fikk opplysninger fra tjenestemenn i overvåkingspolitiet som han formidlet videre til Arne Hjelm Nilsen.

De opplysningene Bye fikk ble gitt i strid med taushetsplikten. Det må også antas at det var kjent at formålet nettopp var å bruke dem i den faglige kampen mot kommunistene. Det foreligger ikke opplysninger om at samarbeidet var kjent for politimesteren i Kirkenes, og/eller for overvåkingssjef Asbjørn Bryhn, men det er ikke usannsynlig.

Det pågikk også stedvis et samarbeid i tilknytning til bedrifter. Frem til slutten av 1960-årene, og i noen grad senere, ga overvåkingstjenesten personopplysninger til bedrifter som ledd i ansettelseskontroll. De undersøkelser kommisjonen har rettet mot utvalgte distrikter/bedrifter, viser at ansettelseskontrollen stedvis kunne bli drevet ved et samarbeid, hvor ikke bare bedriften og overvåkingspolitiet deltok, men også personer i fagbevegelsen eller i Arbeiderpartiet. Et slikt samarbeid foregikk f.eks. ved A/S Borregaard Fabrikker i Sarpsborg frem til midten av 1960-årene. Politiets omfattende meddelelse av personopplysninger til bedriften for å hindre tilsetting av kommunister i sin alminnelighet og motvirke deres innflytelse i den lokale fagforening eller bedriftsklubben, var i strid med taushetsplikten. Personopplysningene tilfløt også LO-tillitsmenn ved bedriften, noe som tydeliggjør at overvåkingstjenesten rettsstridig engasjerte seg i den faglige kamp på arbeidsplassen.

Det er liten grunn til å regne med at situasjonen på Borregaard var enestående i Syd-Norge. Men samarbeidet kan ha hatt andre former.

Kommisjonens begrensede undersøkelser har ikke avdekket tilsvarende trekantsamarbeid i Nord-Norge. Ved A/S Syd-Varanger skjedde den omfattende ansettelseskontrollen i samarbeid med personalsjefen ved bedriften, som på 1960-tallet hadde sterk tilknytning til Arbeiderpartiet og bakgrunn som LO-tillitsmann. Det er ikke holdepunkt for at opplysningene ble brakt videre til parti eller fagbevegelse. Tilknytningen i seg selv er uten rettslig betydning.