
Sammenfatning av innstillingen
om
den forebyggende sikkerhetstjeneste

Innstillingen avgitt 12. mai 1967 av et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon
av 28. januar 1966.

Innholdsfortegnelse:

	Side		Side
Førord	3	Kapittel 5: Sikkerhetstjenesten	22—28
Kapittel 1: Innledning	5—9	I. <i>Historikk</i>	22—24
I. <i>Historisk oversikt</i>	5—7	Den militære sikkerhetstjeneste	22
Forsvarets etterretningstjeneste	5	Den sivile sikkerhetstjeneste	22—24
Sikkerhetstjenesten og overvåkings-		II. <i>Den nåværende ordning</i>	24—25
tjenesten	5	III. <i>Straffesaker vedkommende brudd på</i>	
Sikkerhetstjenestens organisasjon ..	5—6	<i>sikkerhetsbestemmelsene</i>	25—26
Overvåkingstjenestens organisasjon .	6	Gunnestad og Ivås	25
Koordineringsutvalget under Regje-		Kaptein Kristen Gjøn	25—26
ringens sikkerhetsutvalg	6	N.N.	26
Det interdepartementale kontrollut-		IV. <i>Registre og arkiver ved FST/S.</i>	26
valg	6—7	V. <i>Utvalgets bemerkninger</i>	26—28
Sikkerhetsundersøkelser av personell	7	Alminnelige bemerkninger	26—27
Spørsmål om demokratisk kontroll		Overvåkingspolitiets medvirkning i	
med sikkerhets-, etterretnings- og		sikkerhetstjenesten	27
overvåkingstjenesten	7	Bemerkninger vedkommende sam-	
II. <i>Utvalgets oppnevning og mandat</i> ..	7—8	bandssikkerheten	27—28
III. <i>Utvalgets arbeid og materiale samt</i>		Kontrollen med sikkerhetstjenesten ..	28
<i>oversikt over innstillingen</i>	8—9	Kapittel 6: Sikkerhetsundersøkelse av perso-	
Kapittel 2: Truselen mot vår sikkerhet	9—10	nell	28—32
Kapittel 3: Utvalgets alminnelige bemerk-		I. <i>Historikk</i>	28—29
ninger	11	II. <i>Den nåværende ordning</i>	29—30
Kapittel 4: Overvåkingstjenesten	12—21	III. <i>Utvalgets bemerkninger</i>	30—32
I. <i>Overvåkingstjenestens organisasjon</i> .	12	Alminnelige bemerkninger	30—31
Organisasjonsmessig utvikling	12	Relevante opplysninger ved sikker-	
Overvåkingstjenestens oppgaver	12—13	hetsundersøkelse	31
Overvåkingstjenestens metoder	13	Rekvisisjon av sikkerhetsundersøkelse	
Utvalgets forslag til fremtidig orga-		og behandling av de fremkomne opp-	
nisasjonsordning	13—17	lysninger	31
Innledning	13	Egenerklæringer og sikkerhetssam-	
Den sentrale ledelse	13—14	taler	31—32
Den regionale og lokale organisasjon	14—15	Kontrollen med sikkerhetsundersøkel-	
Etterforskning og påtalemyndighet ..	15—16	sene	32
Overvåkingssjefens ansettelsesvilkår .	16—17	Kapittel 7: Samarbeidet mellom etterret-	
Overvåkingstjenestens personale	17	ningstjenesten, sikkerhetstjenesten og over-	
Overvåkingspolitiets hemmelige arki-		våkingstjenesten	32—33
ver og registre	17—21	I. <i>Det sentrale samarbeid</i>	32—33
Innledning	17—18	II. <i>Det regionale og lokale samarbeid</i> ..	33
Hvorledes overvåkingstjenestens arkiv		Kapittel 8: Sammendrag	34—35
er organisert	18	I. <i>Politiets overvåkingstjeneste</i>	34—35
Utvalgets bemerkninger	18	II. <i>Sikkerhetstjenesten</i>	35
Post-, telefon- og telegramkontroll ..	18—20	III. <i>Sikkerhetsundersøkelse av personell</i> .	35
Overvåkingstjenestens forhold til		IV. <i>Samarbeidet mellom etterretningstje-</i>	
pressen m.v.	20—21	<i>nenst, sikkerhetstjenesten og over-</i>	
Kontrollen med overvåkingstjenesten	21	<i>våkingstjenesten</i>	35

FORORD

Utvalget til å vurdere forskjellige sider ved den forebyggende sikkerhetstjeneste ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. januar 1966. Utvalget hadde denne sammensetning:

høyesterettsadvokat J. C. Mellbye,
formann,
stortingsrepresentant John Austrheim,
stortingsrepresentant Einar Stavang.

Lagdommer Erling Haugen har virket som utvalgets sekretær. Som særskilt sakkyndige for å orientere utvalget om opplegget av arbeidet har vært tilkalt politimester Gunnar Haarstad og oberstløytnant Andreas Lerheim.

Utvalget hadde som mandat å gjennomgå og vurdere de prinsipper som er lagt til grunn for den virksomhet som har til hensikt å forebygge og motvirke forbrytelser mot statens sikkerhet og det nåværende mønster for virksomheten.

Utvalget avga sin innstilling til Regjeringen den 12. mai 1967.

Ifølge sakens art finnes det avsnitt i utvalgets innstilling som ikke kan offentliggjøres. Innstillingen er derfor et hemmelig dokument.

Etter samråd med utvalgets formann og sekretær har man latt utarbeide en sammenfatning av innstillingen. Sammenfatningen inneholder alle de deler av innstillingen som man har funnet å kunne offentliggjøre.

*Statsministerens kontor
Oslo den 31. oktober 1967.*

KAPITTEL 1:

Innledning.

I. Historisk oversikt.

Tidligere var sikkerhetsproblemene her i landet stort sett av militær art, men i mellomkrigsårene begynte problemene også å gjøre seg gjeldende på det sivile felt. I etterkrigsårene har utviklingen ført til at problemene er blitt vesentlig større, og de er nå i høy grad til stede på det sivile område. Det har derfor vært ansett for å være nødvendig å bygge ut organer både for å innhente opplysninger om potensielle motstanderes krigsressurser og planer, og for å hindre og motvirke fremmede makters etterretningsvirksomhet her i landet.

Forsvarets etterretningstjeneste.

Under krigen ble det i London bygget opp en norsk etterretningsorganisasjon som først ble knyttet til Forsvarsdepartementet og som senere ble lagt under Forsvarets Overkommando. Organisasjonen ble opprettholdt etter frigjøringen, men det fant sted forskjellige endringer i oppbyggingen. Det formelle grunnlag for organisasjonen slik den er i dag, er et vedtak av Stortinget 1954 (St. prp. nr. 100/54). Etter vedtaket skulle etterretningstjenesten sortere under sjefen for Forsvarsstaben og benevnes «Forsvarsstabens utenriks- og etterretningsstab» (Forsvarsstaben/E eller FST/E).

Etterretningstjenesten har til oppgave å innhente, sammenstille, bearbeide og vurdere opplysninger om fremmede makters krigsressurser og om planene for bruken av ressursene. Denne virksomhet må nødvendigvis være hemmelig.

Sikkerhetstjenesten og overvåkingstjenesten.

Mottiltakene mot fremmede makters etterretningsvirksomhet og andre former for angrep mot statens sikkerhet deles i alminnelighet i forebyggende sikkerhetstjeneste og aktiv overvåkingstjeneste.

Sikkerhetstjenesten har en defensiv karakter og går ut på rent forebyggende sikkerhetstiltak. Stort sett omfatter den disse funksjoner:

- a) sikkerhetsundersøkelse av personell — personellkontroll,

- b) kontrolltjeneste i krig og fred,
- c) sikring av graderte opplysninger og viktig materiell,
- d) opplæring og opplysningsvirksomhet,
- e) utarbeidelse av direktiver m. v.

Overvåkingstjenesten har en offensiv karakter som går ut på aktivt motvirkende tiltak mot fremmede makters etterretningsvirksomhet m. v. Stort sett omfatter den disse funksjoner:

- a) innsamling, bearbeiding og kanalisering av opplysninger om den virksomhet som truer statens sikkerhet,
- b) aktiv overvåking av denne virksomhet — kontraspionasje,
- c) etterforskning og forfølgning av forbrytelser mot statens sikkerhet m. v.

Disse sikkerhets- og overvåkingsoppgaver er delt mellom politiets overvåkingstjeneste og de militære myndigheter. Ved «Instruks for samarbeid mellom de militære myndigheter og politiet til trygging av Rikets selvstendighet og sikkerhet» av august 1955 er fordelingen av arbeidsoppgavene fastlagt. Fordelingen går i hovedsaken ut på at den militære sikkerhetstjeneste er ansvarlig for sikkerhetstjenesten innenfor militært område og overfor militært personell, mens politiet har som oppgave å forestå all overvåkings-tjeneste utenfor militært område og ellers alle sikkerhetsoppgaver som i henhold til lov eller instruks er tillagt politiet. I denne oppgavefordeling ble det ved kgl. resolusjon av 24. september 1965 gjort en endring, idet forsvarsministeren etter resolusjonen skal være ansvarlig for den forebyggende alminnelige sikkerhetstjeneste i statsforvaltningen (sivilt som militært), og Forsvarssjefen skal på forsvarsministerens vegne koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstiltakene innen statsforvaltningen.

Sikkerhetstjenestens organisasjon.

Fra krigstiden var den militære etterretningstjeneste og den militære sikkerhetstjeneste organisert under samme ledelse, og fra 1953 var sikkerhetstjenesten en tid organisert som en egen avdeling under FST/E. Denne avdeling ble senere oppløst og arbei-

det fordelt på andre avdelinger, men i oktober 1962 ble de militære sikkerhetsfunksjoner samlet under sikkerhetsinspektøren (jfr. nedenfor). Den 20. april 1965 ble så sikkerhetsinspektørens avdeling sammen med avdelingen for sambandssikkerhet (IV avd.) utskilt fra FST/E og organisert som «FST's sikkerhetstjeneste» med status som fagstab under Forsvarssjefen. Etter kgl. resolusjon av 24. september 1965 har dette stabelement også kontrollen med sikkerhetstjenesten innen den sivile del av statsforvaltningen.

Overvåkingstjenestens organisasjon.

En egen overvåkingstjeneste ble etablert ved Justisdepartementets instruks av 6. juli 1937 og lagt under politimesteren i Oslo som leder for hele landet. Under krigen falt politiets overvåkingstjeneste bort, men den ble organisert på nytt i 1947 etter samme retningslinjer som i 1937. I 1957 ble det opprettet et eget embete som «sjef for politiets sikkerhetstjeneste» — direkte under Justisdepartementet. Ledelsen på landsbasis av denne spesielle del av politiets virksomhet gikk da over fra politimesteren i Oslo til overvåkingssjefen som er sjef for Overvåkingssentralen. Lokalt er overvåkingstjenesten organisert i distriktssentraler. Bortsett fra overvåkingssjefen og hans stedfortreder er alle som arbeider i denne tjenestegren ansatt ved og tilhører det lokale politikorps. Folkene ved Overvåkingssentralen står formelt under politimesteren i Oslo.

Den nå gjeldende instruks for politiets overvåkingstjeneste, jfr. politilovens § 2, er datert 30. desember 1959.

Ved siden av den egentlige overvåkingstjeneste har overvåkingspolitiet sikkerhetsundersøkelse av personell.

Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg.

Høsten 1949 ble Regjeringens sikkerhetsutvalg etablert. Det består av statsministeren og 6 statsråder og har til oppgave å behandle saker om landets samlede forsvarsberedskap og andre forhold av betydning for den indre og ytre sikkerhet.

Under Sikkerhetsutvalget ble det dannet en arbeidsgruppe av embetsmenn som hadde med sikkerhet og overvåking å gjøre — Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg.

Koordineringsutvalget ble ledet av en embetsmann ved Statsministerens kontor, og de øvrige medlemmer var sjefen for FST/E, sjefen for Overvåkingssentralen, en representant for Utenriksdepartementet og en

representant for Forsvarsdepartementet. Utvalget ble ikke gitt noe bestemt mandat, men hensikten var at det skulle være et kontaktorgan for de berørte tjenester, og at formannen skulle rapportere til statsministeren, de øvrige medlemmer til sine foresatte. Utvalget holdt møter relativt ofte, og det var særlig saker fra etterretningstjenesten og overvåkingstjenesten som ble drøftet.

Regjeringens sikkerhetsutvalg godkjente den 4. mars 1954 retningslinjer for Koordineringsutvalgets arbeid, året etter ble det gitt instruks for samarbeidet mellom de militære myndigheter og politiets overvåkingstjeneste og retningslinjer for de to organers forbindelse med fremmede lands myndigheter og sikkerhetsorganer. Disse instruks ble gitt for å bedre samarbeidet innen utvalget som gikk mindre bra. Det viste seg imidlertid vanskelig å få i stand et effektivt samarbeid, og i 1964 og 1965 ble en reorganisering av Koordineringsutvalget drøftet så vel i dette utvalget som i Sikkerhetsutvalget.

I forbindelse med drøftelser om reorganisering av sikkerhetstjenesten sommeren og høsten 1965 (jfr. nedenfor), var Sikkerhetsutvalget inne på tanken om at Koordineringsutvalget for fremtiden burde bestå av sjefen for FST/E, overvåkingssjefen og en høy embetsmann fra Utenriksdepartementet. Noen endelig bestemmelse ble imidlertid ikke truffet før stortingsvalget, og da det deretter ble regjeringsskifte, fant Sikkerhetsutvalget i møte 21. september 1965 at avgjørelsen om Koordineringsutvalgets sammensetning og fremtidige virksomhet burde overlates den nye regjering.

Det interdepartementale kontrollutvalg.

Bortsett fra utenriksstjenesten og Forsvarsdepartementet hadde norsk sivil administrasjon ingen særlig erfaring i behandling av hemmelige dokumenter. Etter hvert som den sivile beredskap ble utbygget, ble det behov for faste regler på dette område, og ved kgl. resolusjon av 26. juni 1953 ble det fastsatt instruks for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes. Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg fikk i oppdrag å føre tilsyn med at de departementer og administrasjoner der sikkerhetsinstruksen var gjort gjeldende, fulgte bestemmelsene. Når utvalget opptrådte i denne egenskap, brukte det navnet Det interdepartementale kontrollutvalg. Til hjelp i arbeidet fikk utvalget stille til disposisjon en offiser fra FST/E som sikkerhetsinspektør.

I 1962 ble instruksen revidert, og mens den fra 1953 bare gjaldt en begrenset del av den sivile administrasjon, ble den fra 1962 gjort gjeldende for hele administrasjonen.

Det hadde også vist seg at ordningen av kontrollen med gjennomføringen av instruksens regler ikke virket tilfredsstillende, og fra slutten av 1950-årene ble det utarbeidet flere forslag om endringer. Både i Kontrollutvalget og senere i Regjeringens sikkerhetsutvalg var det sterk diskusjon om kontrollen skulle legges til de militære myndigheter eller til overvåkingspolitiet. Det endelige resultat ble at ifølge kgl. resolusjon av 24. september 1965 er forsvarsministeren ansvarlig for den forebyggende alminnelige sikkerhetstjeneste i statsforvaltningen. Forsvarssjefen skal på hans vegne koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i statsforvaltningen. Det interdepartementale kontrollutvalg ble oppløst og det ble opprettet et rådgivende sikkerhetsutvalg bestående av en formann som oppnevnes av justisministeren, sjefen for Forsvarsstabens sikkerhetstjeneste og sjefen for politiets overvåkingstjeneste.

Sikkerhetsundersøkelser av personell.

Fra 1947 hadde politiets overvåkingstjeneste foretatt sikkerhetsundersøkelser av militært personell. Ved gjennomføringen av instruksene for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes, ble problemet med å få godkjent personer til å behandle slike dokumenter aksentuert. Godkjennelsen skjedde på grunnlag av politiets sikkerhetsundersøkelser. Arbeidet med undersøkelsene ble komplisert fordi det var bestemt at det ikke utad skulle gjøres kjent at slike undersøkelser ble foretatt.

Da den nye sikkerhetsinstruks trådte i kraft i 1962, ble det nødvendig å orientere de forskjellige etater om personundersøkelsene. Kontrollutvalget tilrådet da delvis åpen sikkerhetsundersøkelse. Regjeringens sikkerhetsutvalg bestemte imidlertid at undersøkelsene fortsatt skulle være lukket.

Spørsmål om demokratisk kontroll med sikkerhets-, etterretnings- og overvåkingstjenesten.

Under interpellasjonsordskiftet i Stortinget den 22. april 1964 (Forh. i St. 1964 side 2698 flg.) fremsatte interpellanten, representanten Finn Gustavsen, dette forslag: «Stortinget ber Regjeringen legge fram materiale for Stortinget både om den militære og den sivile etterretningsvirksomhet med sikte på

gjennomføring av demokratisk kontroll med virksomheten.»

Justisminister O. C. Gundersen som besvarte interpellasjonen, sa på grunnlag av de uttalelser som falt under debatten at han ville ta opp med Stortingets organer hvorvidt og hvorledes man burde legge fram mer materiale om overvåkingstjenesten, og i tilfelle om og på hvilken måte det burde etableres et kontrollorgan. I samsvar hermed var justisministeren senere i kontakt med Stortingets president og Utenrikskomiteens formann om saken. Deretter hadde justisministeren våren 1965 drøftelser av rent foreløpig karakter med Stortingets justiskomite om hvorvidt det bør etableres et organ — parlamentarisk eller organisert annerledes. Drøftelsene førte ikke til noe resultat. Man sto da like foran Stortingets oppløsning, og man fant det best å utsette saken til etter valget, idet det ikke var gitt hvordan et nytt storting og eventuelt en ny regjering ville se på saken.

Også ved andre anledninger har spørsmålet om orientering til Stortinget om eller kontroll med sikkerhets-, etterretnings- og overvåkingstjenesten vært oppe i Stortinget. Det gjelder således representanten Bent Røislands grunngitte spørsmål i stortingsmøtet 13. januar 1965 og debatt i Stortinget initiert av representanten Erling Engan den 23. juni 1965 (Forh. i St. 1965 side 1984—85 og side 4293 flg.).

II. Utvalgets oppnevning og mandat.

Den 14. januar 1966 behandlet Stortinget følgende grunngitte spørsmål fra representanten Egil Endresen: «Vil statsministeren på bakgrunn av den uro som på flere måter er kommet til uttrykk med hensyn til vår etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingstjeneste, overveie spørsmålet om å nedsette et utvalg til å vurdere disse felter for derigjennom å bidra til å styrke tilliten til disse viktige sider ved vår sikkerhetspolitikk?»

Representanten understreket at hans spørsmål ikke tok sikte på å skape og få etablert noen parlamentarisk kontroll. Under henvisning til at Stortinget i de senere år ved flere anledninger hadde måttet drøfte forskjellige sider ved vår etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingstjeneste, og at de samme spørsmål hadde vært gitt en bred og heftig omtale i pressen, trodde han at man nå trengte en rolig og fordomsfri vurdering av så vel målsetning som administrativ oppbygging samt retningslinjer for disse tjenester.

I sitt svar pekte statsminister Per Borten på betydningen av at de metoder som anvendes av sikkerhets- og politimyndigheter er helt ut betryggende i relasjon til individets rettssikkerhet. Det var derfor ønskelig med en kritisk og nøye gjennomgåelse av bestemmelser og praksis i disse saker. Han opplyste at Regjeringen hadde til hensikt å nedsette et utvalg til å vurdere og utrede forskjellige sider ved etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingstjenesten.

I statsråd 28. januar 1966 ble det så oppnevnt et utvalg til å vurdere forskjellige sider ved den forebyggende sikkerhetstjeneste. Utvalget fikk denne sammensetning:

høyesterettsadvokat J. C. Mellbye, formann
stortingsrepresentant Einar Stavang
stortingsrepresentant John Austrheim.

Statsministeren ble samtidig bemyndiget til å anta den nødvendige sekretærhjelp for utvalget. Som sekretær ble antatt lagdommer Erling Haugen.

Som særskilt sakkyndige for å orientere utvalget om opplegget av arbeidet har vært tilkalt politimester Gunnar Haarstad og oberstløytnant Andreas Lerheim.

I det foredrag som ligger til grunn for oppnevningen er utvalgets mandat formulert slik:

«Utvalget skal gjennomgå og vurdere de prinsipper som er lagt til grunn for den virksomhet som har til hensikt å forebygge og motvirke forbrytelser mot statens sikkerhet og det nåværende organisasjonsmønster for virksomheten.

Utvalget skal herunder særlig vurdere:

1. om organiseringen av virksomheten tilfredsstillende kravene til effektiv ledelse, og om gjeldende ansvars- og arbeidsfordeling gir tilfredsstillende muligheter til å løse de oppgaver som foreligger.
2. om foreliggende retningslinjer og den ordning som er etablert, sikrer et effektivt samarbeid mellom de berørte myndigheter.
3. om ordningen så vel med sikkerhetsundersøkelse av personell som skal behandle beskyttede dokumenter, som med den bruk som gjøres av de opplysninger som innhentes i denne forbindelse, er tilfredsstillende.
4. om de prinsipper som virksomheten drives etter og de arbeidsmåter som anvendes, tar tilbørlig hensyn til individets rettssikkerhet.
5. hvordan Stortinget mest hensiktsmessig kan holdes orientert om virksomheten.

Det forutsettes at utvalget også overveier og vurderer spørsmålet om det bør nedsettes et (eventuelt flere) permanente utvalg for å gi råd eller bistand på annen måte når det gjelder arbeidet i overvåkings- og sikkerhetstjenesten.»

Mandatet ble drøftet i en konferanse som utvalgets medlemmer hadde med statsministeren, justisministeren og forsvarsministeren den 9. februar 1966. Det var her enighet om at utvalgets arbeid først og fremst skulle være fremtidsrettet og at det ikke skulle være noe granskingsutvalg. Utvalget ville likevel måtte beskjefte seg en del med de retningslinjer og arbeidsmåter som hittil hadde vært anvendt innenfor sikkerhetstjenesten. Etterretningstjenesten burde utvalget bare beskjefte seg med i den utstrekning dette hadde betydning for sikkerhets- og overvåkingstjenesten.

Statsministeren understreket betydningen av å vurdere de problemer som knytter seg til sikkerhetsundersøkelse av personell, og spørsmålet om mulige former for kontroll med overvåkingstjenestens arbeid.

III. Utvalgets arbeid og materiale samt oversikt over innstillingen.

Etter mandatet skulle utvalget gjennomgå de prinsipper som er lagt til grunn for overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Det har derfor bare beskjefte seg med retningslinjene for tjenestenes organisasjon og virksomhet. Det har ikke gått inn på detaljene, og det er ikke utformet utkast til de lov- og reglementsendringer som er nødvendige for å sette utvalgets forslag ut i livet. En rekke av de reglementsbestemmelser som formelt gjelder i dag, er for øvrig foreldet og bør i alle tilfelle revideres.

Innsamlingen og gjennomgåelsen av det materiale som var nødvendig for at utvalget skulle kunne løse sin oppgave, har vært tidkrevende og langvarig. Utvalget har måttet sette seg grundig inn i sikkerhetstjenestens og overvåkingstjenestens organisasjonsmessige oppbygging. Det samme gjelder de instruksjer og retningslinjer som er gitt, og den praksis som har festnet seg for utførelsen av virksomheten. Endelig har utvalget gjennomgått en stor mengde bakgrunnsstoff som har belyst de problemer som sikkerhetstjenesten og overvåkingstjenesten har å arbeide med. Det har sinket arbeidet at nesten alt det stoff som utvalget har arbeidet med, har inneholdt sikkerhetsgraderte opplysninger og derfor har måttet bli behandlet som beskyttede dokumenter.

Fra Statsministerens kontor, Justisdepartementet, Forsvarsstabens og Overvåkingsentralen har utvalget fått overlatt et stort materiale som har dannet grunnlaget for dets arbeid. En meget liten del av materialet er trykt, og på grunn av opplysningenes hemmelige karakter vil det skriftlige materiale som ellers foreligger, som regel bare behandle enkelte sider av de problemer som utvalget skal ta standpunkt til, og ofte vil opplysningene heller ikke i så måte være uttømmende. Særlig gjelder det materiale vedkommende overvåkingstjenesten. Sikkerhetstjenesten er mer åpen.

For å få supplert det skriftlige materiale har utvalget hatt samtaler med en lang rekke personer som har eller har hatt befatning med sikkerhets- og/eller overvåkings-spørsmål. Fra flere av disse har utvalget senere mottatt skriftlige notater som tillegg til den muntlige forklaring. Utvalget har også fått skriftlige redegjørelser fra embets- og tjenestemenn ved Forsvarsstabens sikkerhetstjeneste (FST/S) og ved Overvåkingsentralen, og politimester Gunnar Haarstad og oberstløytnant Andreas Lerheim, som har hjulpet utvalget med opplegget av arbeidet og innsamlingen av materialet, har gitt skriftlige fremstillinger av faktiske forhold av betydning for utvalgets arbeid. Endelig har utvalget besøkt både FST/S og Overvåkingssentralen for å sette seg inn i forholdene.

Utvalget har holdt ialt 39 møter.

På grunn av forholdenes hemmelige karakter er det lite kjent hvilke organer det er som tar seg av våre sikkerhetsproblemer. Utvalget har derfor funnet det nødvendig å ta inn i innledningskapitlet en historisk oversikt over hva etterretningstjenesten, sik-

kerhetstjenesten og overvåkingstjenesten arbeider med, og hvorledes disse tjenester er vokst fram. Der er det også gitt en oversikt over det som tidligere er gjort for å få effektivisert og samordnet tjenestene samt for å føre kontroll med enkelte sider av den virksomhet som de utøver.

Skal man kunne vurdere om sikkerhets- og overvåkingstjenesten arbeider effektivt, må man vite hva de skal beskytte mot, og en kort oversikt over det er gitt i kapittel 2. Etter at utvalget har gitt uttrykk for de alminnelige betraktninger det bygger sin innstilling på, behandler det så overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten mer inngående i særskilte kapitler. Det understrekes at enkelte sider ved de to tjenester er mer utførlig behandlet enn andre. Dels gjelder det områder hvor det kan være spørsmål om effektivisering, og dels gjelder det områder hvor hensynet til rettssikkerheten i særlig grad kommer inn.

Både overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten er sterkt engasjert ved sikkerhetsundersøkelse av personell. Disse undersøkelser vedrører dessuten i utpreget grad de undersøkte rettssikkerhet, og hele problemkomplekset i forbindelse med undersøkelsene er derfor behandlet samlet. Videre er spørsmålet om samarbeid mellom de organisasjoner som behandler etterretnings-sikkerhets- og overvåkingsspørsmål, tatt opp i et eget kapittel.

De bemerkninger og forslag til nyordninger som utvalget har funnet grunn til å komme med, er knyttet til de kapitler og avsnitt i innstillingen som de vedkommer. For oversiktens skyld avsluttes innstillingen med et sammendrag av de viktigste konklusjoner man er kommet fram til.

KAPITTEL 2:

Truselen mot vår sikkerhet.

Særlig under og etter siste verdenskrig har stormaktenes etterretningsvirksomhet gjennomgått en rask utvikling. For en stor del henger det sammen med at krigføringen har utviklet seg i retning av den totale krig. I en kommende storkrig vil antakelig hele samfunnet — ikke bare de væpnede styrker — bli direkte berørt av krigshandlingene. Konsekvensen av denne utvikling er at det militære forsvar er blitt utvidet til et totalforsvar hvor en lang rekke administrasjonsgrener på det sentrale, regionale og lokale plan er rykket inn i beredskapsarbeidet. De

utgjør hver for seg viktige ledd i det samlede apparat, og til dels behandler de høyt gradert materiale som må fremtre som viktige mål for fremmed etterretningstjeneste.

I takt med denne utvikling er etterretningsmålene blitt langt flere. Tidligere var etterretningsvirksomhet eller spionasje nærmest ensbetydende med militærspionasje. Nå søker de forskjellige maktets etterretningsorganer ikke bare å samle opplysninger om aktuelle forsvars- og beredskapsplaner. De er også sterkt interessert i opplysninger om politiske forhold, teknikk og vitenskap, næ-

ringsliv, kommunikasjoner, helsevesen, sosiale forhold m. v., og de søker ved propaganda og ved forskjellige former for infiltrasjon å undergrave forsvarsviljen og tilliten til myndighetene i vedkommende land. Man må også regne med at de i en krisesituasjon vil drive sabotasjevirksomhet, og at slik virksomhet blir forberedt i fred.

Det er på det rene at fremmed etterretningsvirksomhet også foregår her i landet og stiller vår sikkerhets- og overvåkingstjeneste overfor store problemer.

En stor del av etterretningsstoffet hentes på «legal» måte fra såkalte åpne kilder. Det kan skje ved gjennomgåelse av offentlige publikasjoner, aviser og tidsskrifter, ved besøk og studiedelegasjoner og på en rekke andre måter. Av flere grunner kan det være ønskelig å studere denne åpne etterretningstjeneste. Bl. a. vil det være nyttig for fastsettelsen og håndhevelsen av forebyggende sikkerhetsbestemmelser på denne måte å få kjennskap til hva fremmede makter har særlig interesse av.

Det sentrale problem for vår sikkerhets- og overvåkingstjeneste er selvsagt den fremmede etterretningsvirksomhet som søker opplysninger fra dekkede (hemmelige) kilder. Denne virksomhet foregår i det skjulte og vil som regel være straffbar. Det er derfor ikke så enkelt å fastslå omfanget og utstrekningen av den virksomhet som drives på dette felt. Vi må imidlertid regne med at flere sterke organisasjoner uavhengig av hverandre stadig søker å trenge gjennom våre sikkerhetstiltak for å skaffe seg de opplysninger som vi av forsvarsmessige grunner søker å holde hemmelige.

Vi må gå ut fra at dette etterretningsarbeid drives med alle tjenlige midler, og at det mest moderne tekniske utstyr til avlytting, fotografering m. v. er i bruk. Norske og utenlandske agenter deltar i arbeidet — frivillig eller under press. Agentene kan være plassert på høyeste nivå med adgang til viktige informasjon, de kan ha adgang til mer begrensede informasjon, eller de kan være uten adgang til graderte opplysninger, men kan yte informasjon på grunnlag av iakttagelse av militær aktivitet og andre forsvarsanliggender.

Fra kjente spionsaker i en rekke land vet man at den hemmelige etterretningsvirksomhet drives blant annet på følgende måter:

a. En rekke saker viser at etterretningsvirksomhet ofte dirigeres av etterret-

ningspersonell som under dekke av diplomatisk immunitet er knyttet til vedkommende lands utenriksrepresentasjon. Dette personell utfører dels arbeidet i marken selv, f. eks. ved fotografering av anlegg av forsvarsmessig interesse, dels benytter man seg av vervede agenter. Med agentene opprettholdes forbindelse ved forskjellige «konspirative» metoder (hemmelige møter, døde postkasser, korrespondanse gjennom dekkadresser m.v.), eller også benyttes den muligheten som et naturlig sosialt samkvem kan gi.

b. Andre saker viser at etterretningsvirksomhet drives av etterretningspersonell som er bosatt i landet under annen og illegal dekning. De har ingen forbindelse med sitt lands utenriksrepresentasjon, og har sitt selvstendige sambandsopplegg med hjemlandet (radio, kurer osv.). For forbindelse med agentene brukes de samme «konspirative» metoder som er nevnt ovenfor.

Mens slik etterretningsvirksomhet som drives under dekke av utenriksrepresentasjonene, må påregnes å bli satt ut av spillet i en krisesituasjon, hvor de diplomatiske forbindelser blir brutt, vil den som ledes av personell som er bosatt her under illegal dekning gjennom sitt uavhengige samband ha muligheter for å fortsette og kanskje intensivere sin virksomhet.

c. Etterretningsvirksomhet drives også over landegrensene. Denne ledes av personell i hjemlandet og forbindelsen med agentene er opprettholdt blant annet ved at disse er gått over riksgrensen (som oftest illegalt). Fremmed etterretningstjeneste sender også agenter av egen nasjonalitet med falske identitetspapirer over grensene for å utføre oppdrag.

d. Etterretningsvirksomhet drives videre ved hjelp av vanlige handels- eller fiskefartøy som trafikkerer andre land. Således kan handelsflåten spille en rolle som forbindelse med etterretningspersonell eller agenter i utlandet. Dessuten kan handels- og fiskeflåten brukes som direkte base for innsamling av opplysninger enten ved at kvalifisert personell som er ombord foretar egne observasjoner, eller ved at skipene teknisk utstyres slik at det kan drives elektronisk etterretningsvirksomhet fra dem.

KAPITTEL 3:

Utvalgets alminnelige bemerkninger.

I den alminnelige opinion er det en aversjon mot alt som smaker av hemmelig politi. At det foretas hemmelige undersøkelser og hemmelig kontroll er i strid med de prinsipper som ellers vanligvis gjelder i samfunnet. Vi bygger på at all myndighetsutøvelse skal skje under offentlighetens kontroll og med adgang for den som mener at hans rett er gått for nær, til å innbringe saken for overordnet instans eller for domstolene.

Den motvilje som av den grunn er til stede mot den virksomhet som utøves av våre organer for sikkerhets- og overvåkingstjenesten, er blitt forsterket ved uheldige forhold som er kommet fram, og ved uheldige uttalelser som er falt. Hertil kommer at på grunn av tjenestenes hemmelige karakter, har utøverne vanskelig for å forsvare seg mot angrep selv om disse er uberettiget. Gjennom lengere tid er det da også rettet til dels meget skarp kritikk mot sikkerhetstjenesten og overvåkingstjenesten, og det er blitt stor uro omkring tjenestene.

De tjenester det her er tale om, inngår som vanlige og nødvendige ledd i ethvert moderne forsvar. Det er heller ikke grunn til å tvile på at den hemmelige etterretningsvirksomhet som drives av alle stormakter og en del mindre makter, har forgreninger også i vårt land, og skal vi ikke risikere at de store beløp som hvert år bevilges til vårt totale forsvar blir bortkastet, må vi i likhet med alle andre etter beste evne søke å forsvare oss mot denne etterretningsvirksomhet. Det gjøres på forskjellig vis og av alle grener av statsforvaltningen, men langt de viktigste oppgaver på dette felt varetas av sikkerhetstjenesten og overvåkingstjenesten. Begge tjenester har til oppgave å nøytralisere fiendtlige krefter som søker å ødelegge eller redusere vår forsvarsevne, og så vel sikkerhetstjenesten som overvåkingstjenesten er viktige ledd i vårt totale forsvar. Den motstander som disse etater skal hindre i å nå sitt mål, virker i det skjulte, og da må også mottiltakene skje i det skjulte. Dette gjelder

i noen grad sikkerhetstjenesten som tar seg av rent forebyggende sikkerhetstiltak. Men særlig gjelder det overvåkingstjenesten som stort sett arbeider med aktivt motvirkende tiltak. Herunder må overvåkingstjenesten skaffe seg oversikt over hvilke midler og metoder som brukes i angrepet på våre sikkerhetsinteresser, og den må søke å identifisere og stoppe fremmede etterretningsagenter før disse har nådd sine mål. Det er uten videre klart at hvis en slik etterforskning skal være effektiv, kan den ikke foregå i offentlighetens lys.

Vil vi virkelig sikre vår uavhengighet og selvstendighet, må vi derfor også akseptere en sikkerhetstjeneste og en overvåkingstjeneste som arbeider i det skjulte, og med de betenkeligheter og de problemer dette fører med seg. Dette synes nå godtatt av alle ansvarlige myndigheter, og hensynet til statens sikkerhet tilsier at tjenestene er organisert etter et slikt mønster og har slike arbeidsmåter at de blir mest mulig effektive. På den annen side må man så godt som mulig forsøke å få redusert de uheldige følger som tjenestenes hemmelige karakter fører med seg. Man må med andre ord søke å finne fram til det rette balanseforhold mellom hensynet til statens sikkerhet på den ene side og hensynet til den enkelte borgers rettsikkerhet på den annen side.

Også valg av organisasjonsform vil berøre spørsmål av betydning for borgernes rettsikkerhet, men særlig gjelder det ved spørsmålet om valg av arbeidsmåter. Her vil det bl. a. være et skjønsspørsmål om i hvilken grad virksomheten må være hemmelig, eller om den kan gjøres mer åpen enn tidligere. Videre må det vurderes om de arbeidsmåter som anvendes, tar tilstrekkelig hensyn til borgernes rettssikkerhet, eller om man bør søke å få en forbedring enten ved omlegging av metodene eller ved innføring av bestemte rettssikkerhetsgarantier.

Utvalget utformer sin innstilling på grunnlag av disse betraktninger.

KAPITTEL 4:

Overvåkingstjenesten.**I. Overvåkingstjenestens organisasjon.***Organisasjonsmessig utvikling.*

Politiets overvåkingstjeneste ble opprettet ved Justisdepartementets instruks av 6. juli 1937. Hensikten var å få etablert en fast ordning med hensyn til overvåkingstjenesten, herunder spion- og fremmedkontrollen, og ved instruks ble overvåkingstjenesten organisert i sentraler med Oslo som hovedsentral. Uten at det direkte er sagt i instruks ble politimesteren i Oslo den faktiske leder av denne tjeneste for hele landet.

Etter at overvåkingstjenesten hadde ligget nede under okkupasjonen, ble den bygget opp igjen etter frigjøringen, og i forbindelse med de tiltak som ble gjort for å utbygge landets forsvarsberedskap, ble også overvåkingstjenesten styrket i vesentlig grad.

Instruks av 1937 ble avløst av Justisdepartementets instruks av 7. juni 1952. Den nye instruks inneholdt bestemmelser om overvåkingstjenestens art og virkekrets, om tjenestens ordning, kontrollbestemmelser m.v. Den bestemte at overvåkingstjenesten i landet skulle ledes av politimesteren i Oslo gjennom en overvåkingssentral, og at landet skulle deles i distriktssentraler. Overvåkingssentralen ble organisert som en spesiell avdeling ved Oslo politikammer under ledelse av en politiinspektør som var underlagt politimesteren i Oslo. Denne organisasjonsform innebar at avdelingen på det lokale plan tok seg av overvåkingstjenesten i Oslo, mens den på landsplan fungerte som sentralinstans for overvåkingstjenesten i hele landet. Dessuten fungerte den som distriktssentral i Oslo-området.

Fra 1. juli 1957 ble stillingen som sjef for Overvåkingssentralen skilt ut fra Oslo politikammer og fikk betegnelsen «sjefinspektør for fremmedpolitiet». Dette hang sammen med at ved instruksendring av 27. april 1955 var det bestemt at ledelsen av overvåkingstjenesten i landet som helhet ikke lenger skulle være hos politimesteren i Oslo, men tillegges sjefen for Overvåkingssentralen. Sistnevnte skulle dog fortsatt lede overvåkingstjenesten i Oslo-området, og i denne egenskap skulle han være underlagt politimesteren i Oslo.

Ved instruksendring av 30. desember 1959 fikk sjefen for Overvåkingssentralen tittel av overvåkingssjef, og bestemmelsen om at han skulle lede distriktssentralen for Oslo-området falt bort. Han sto derfor ikke lenger i noe

avhengighetsforhold til politimesteren i Oslo.

Det apparat overvåkingssjefen benyttet seg av, var imidlertid fortsatt en del av Oslo politikammer, hvilket har ført til problemer av forskjellig art. Det har senere vært arbeidet en del med en løsning av dette spørsmål, men de forsøk som har vært gjort for å finne fram til en hensiktsmessig ordning har foreløpig ikke ført fram.

Overvåkingstjenestens oppgaver.

Overvåkingstjenestens oppgaver er generelt fastlagt av Justisdepartementet i instruks for politiets overvåkingstjeneste av 30. desember 1959. Disse oppgaver er stort sett de samme som andre vestlige lands overvåkingsorganer er pålagt.

Opgavene er etter instruks å forebygge og motvirke forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet, statsforfatning og statsoverhodet (straffelovens kap. 8 og 9) og — hvis det gjelder rikets indre sikkerhet — også forbrytelser mot den offentlige myndighet, den alminnelige orden og fred og allmennfarlige forbrytelser (straffelovens kap. 12, 13 og 14) samt all annen femtekolonnevirksomhet. Den skal videre ta seg av straffbare handlinger etter lov av 29. april 1899 om enerett for staten til befordring av meddelelser ved hjelp av telegraflinjer o. l. anlegg, jfr. tilleggslov av 24. juli 1914, lov av 18. august 1914 om forsvarshemmigheter og lov av 14. desember 1956 om forsynings- og beredskapstiltak.

Selv om overvåkingstjenestens oppgaver i en viss utstrekning glir over i hverandre og må ses under ett, er det naturlig å skille mellom den forebyggende virksomhet (sikkerhetstjenesten) og de mer offensivt betonte motvirkende tiltak (overvåkingstjeneste, eller «kontraspijasje» i videre forstand).

Ved kgl. resolusjon av 24. september 1965 er ansvaret for den alminnelige sikkerhetstjeneste i statsforvaltningen pålagt forsvarsministeren, men det er en sentral oppgave for overvåkingstjenesten å holde den politiske ledelse orientert om den sikkerhetsmessige situasjon til enhver tid, for at denne i tide kan treffe de forebyggende tiltak som er mulige og hensiktsmessige. Videre foretar overvåkingspolitiet sikkerhetsundersøkelse av personell, jfr. kapittel 6.

Når det gjelder den forebyggende virksomhet på den militære sektor, er overvåkingspolitiets arbeidsoppgaver beskrevet i «In-

struks for samarbeid mellom de militære myndigheter og politiet til trygging av Rikets selvstendighet og sikkerhet» av 1955.

Overvåkingstjenestens metoder.

Overvåkingsinstruksen av 1959 har bare i liten utstrekning bestemmelser om hvilke midler og metoder overvåkingspolitiet kan eller skal bruke for å løse sine oppgaver. Stort sett kan man si at det i tillegg til de alminnelige regler for polititjenesten (politistruksen og påtaleinstruksen) bare er gjennom overvåkingssjefens instruksjon i medhold av overvåkingsinstruksen at slike anvisninger er gitt. For øvrig er det ikke andre retningslinjer og skranker for den praktiske utøvelse av overvåkingstjenesten enn den som følger av lovgivningen til beskyttelse av individets rettssikkerhet.

De metoder motstanderne benytter seg av, jfr. foran, fører nødvendigvis til at overvåkingstjenestens arbeidsprinsipper og metoder på mange felter må bli noe annerledes enn f. eks. kriminalpolitiets. I lov om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler av 24. juni 1915, jfr. kgl. resolusjon av 19. august 1960, er politiet således gitt adgang til — med rettens samtykke — å undersøke og tilbakeholde postsendinger og telegrammer samt til å kontrollere telefonsamtaler til og fra personer som med grunn mistenkes for overtredelse av straffelovens kapitler 8, 9 m. fl., når det av hensyn til rikets sikkerhet anses påkrevet at slik kontroll blir satt i verk.

I krig eller når krig truer kan rettssikkerhetsgarantiene bli skjøvet enda mer i bakgrunnen ved bestemmelser gitt i medhold av krigsloven av 15. desember 1950.

Det som særlig setter preg på overvåkingstjenestens virksomhet er imidlertid at den må foreta undersøkelser hvor noe straffbart ikke er forøvet, men hvor det er tegn som viser at noe illegalt er under utvikling, og hvor forholdene er slik at det antas å foreligge en potensiell sikkerhetstrusel. Slike undersøkelser må foregå hemmelig, og det er her forskjellen fra kriminalpolitiets arbeid kommer sterkest fram. En etterforskning etter vanlig mønster vil her være uten hensikt.

Utvalgets forslag til fremtidig organisasjonsordning.

Innledning.

Overvåkingstjenestens organisasjon er en funksjon av de oppgaver som den skal arbeide med, og det er ved flere anledninger fremholdt at det bør skje en analyse av overvåkingstjenestens problemer. På den

måte kan en få en målsetting for overvåkingsarbeidet og en prioritering av arbeidsoppgavene.

Utvalget er enig i at en slik analyse av overvåkingstjenestens problemer bør danne grunnlaget for vurderingen av spørsmålet om hvorledes denne tjeneste best og rimeligst kan effektiviseres. Utvalget har imidlertid hverken mandat til eller forutsetninger for å foreta slik inngående detaljanalyse. Da det heller ikke av andre grunner finner å burde foreslå noen endring i overvåkingstjenestens arbeidsområde, bygger det på at denne tjeneste også i fremtiden i det vesentlige skal ha de arbeidsoppgaver som er nevnt foran.

Utvalget nøyer seg med å trekke opp rammen for organisasjonsformen. Spørsmålene vedkommende den videre utbygging av sentralledelsen og vedkommende utbyggingen av den lokale organisasjonsform i detalj, må så avgjøres etter at nødvendig analyse har funnet sted.

Den sentrale ledelse.

Det ordinære politi ledes sentralt av Justisdepartementet, men på grunn av overvåkingstjenestens art, er det nødvendig at den har en sentral og koordinerende ledelse utenfor departementet. I den stadige diskusjon etter krigen om overvåkingstjenestens organisasjon har dette uten videre vært forutsatt og godtatt. Det som har voldt uenighet og diskusjon, er hvorledes den sentrale ledelse skal organiseres, og her har forholdet til politimesteren i Oslo kommet inn som et prinsipielt problem.

Etter utvalgets mening har man hittil ikke maktet å løse det oppståtte problem på en tilfredsstillende måte. Formelt er saken klar. Overvåkingssjefen er den sentrale leder av overvåkingstjenesten for hele landet, og politimesteren har ansvaret for den lokale overvåkingstjeneste i Oslo-området. Faktisk utføres imidlertid både de landsomfattende og de lokale arbeidsoppgaver av Overvåkingsentralen, uten at det er trukket opp noen grense mellom den sentrale og den lokale tjeneste, og det er overvåkingssjefen som reelt sett er leder for det hele. Videre har politimesteren i Oslo påtalemyndighet for sitt embetsdistrikt, men når det gjelder overvåkingssaker, utøves også denne funksjon i virkeligheten av overvåkingssjefen.

Noen nærmere påvisning av at forholdet er uheldig og bør bringes til opphør, skulle etter utvalgets oppfatning være unødvendig. Det må uten videre være klart at den som virkelig utfører arbeidet også bør ha det formelle ansvar.

Utvalget finner ikke å kunne anbefale at

problemet søkes løst ved at Overvåkings-sentralen bare behandler saker av landsomfattende karakter, mens Oslo politikammer tar seg av de lokale overvåkingssaker. Det vil nemlig i praksis være vanskelig å avgjøre om de forskjellige arbeidsoppgaver er av landsomfattende eller lokal karakter. En utskillelse av landssakene fra Oslo-sakene vil kunne føre til uklarheter vedrørende ordre og ansvarsforhold. Dette vil komplisere og forsinke arbeidet med sakene.

En deling av Overvåkingssentralens nåværende oppgaver vil også av andre grunner være urasjonelt. På grunnlag av dette finner utvalget at det vil være naturlig og rasjonelt å opprettholde Overvåkingssentralen som en samlet enhet med det arbeidsområde som den faktisk har i dag. Den øverste leder av sentralen må da både formelt og reelt ha ansvaret så vel for overvåkingsarbeidet på landsplan som for det lokale overvåkingsarbeid i Oslo-området. Overvåkingssentralen må i så fall enten knyttes til Oslo politikammer med politimesteren som øverste leder, eller også må denne fritas for ansvaret for overvåkingssaker i sitt distrikt, slik at overvåkingssjefen får det direkte ansvar for dette arbeid i Oslo-området. Utvalget vil anbefale den sistnevnte ordning.

Som argument mot at politimesteren i Oslo fritas for overvåkingssaker innen sitt distrikt, er anført det prinsipielle syn at en politimester skal og bør ha ledelsen av og være ansvarlig for alt politiarbeid innen sitt distrikt. Utvalget er enig i at dette er et prinsipp som i alminnelighet bør gjelde, men her ligger forholdene slik an at prinsippene bør vike. Utvalget understreker i denne forbindelse på ny at det ikke bør komme på tale å skille overvåkingssaker av landsinteresse fra de lokale overvåkingssaker i Oslo-området, og utvalget har vanskelig for å forstå at politimesteren i Oslo skulle makte personlig å lede landets overvåkingstjeneste ved siden av de mange og krevende oppgaver han for øvrig har.

Et annet argument mot at overvåkings-sjefen overtar lokalsakene for Oslo-området, har vært at man bør være uhyre forsiktig med å opprette noe som kan oppfattes som særpoliti. Dette siste er utvalget helt ut enig i, men det kan ikke forstå at den sentrale organisasjonsendring som foreslås, skal kunne gi grunnlag for snakk om særpoliti. I virkeligheten innebærer forslaget ingen reell utvidelse av overvåkingssjefens myndighet, og også etter forslaget er det meningen at overvåkingstjenesten skal være meget fast forankret i det ordinære politi. Således legger utvalget stor vekt på at overvåkings-

sjefen bør ha allsidig erfaring som politi-embetsmann eller polititjenestemann, og at det øvrige personale fortsatt skal rekrutteres fra det ordinære politi. Utvalget vil nedenfor komme tilbake til overvåkingssjefens stilling og til personalets rekruttering. Likeså vil man komme inn på den begrensning i overvåkingssjefens påtalemyndighet som etter utvalgets mening bør finne sted. Endelig peker man på at man i et eget avsnitt vil redegjøre for den kontroll med overvåkingstjenesten som utvalget mener bør settes i verk som garanti mot misbruk.

Den regionale og lokale organisasjon.

Overvåkingstjenesten har nå et antall distriktssentraler rundt om i landet og avdelinger ved praktisk talt alle politikamre.

Fra embets- og tjenestemenn i overvåkingstjenesten har det vært hevdet at det burde finne sted en sterkere sentralisering av tjenesten. Det har vært anført at den nåværende ordning gir for mange ledd og for mange rent kontormessige ekspedisjoner. Ble det sterkere sentralisert, mente man at overvåkingstjenesten ville bli mer elastisk ved at større styrker kunne settes inn hvor det var behov for det, uansett grensen for de enkelte politidistrikter. Det har også vært pekt på andre fordeler ved en sterkere sentralisering.

Utvalget er enig i disse betraktninger. Med en sterkere sentralisering vil det være mulig å utnytte ressursene bedre, og etter utvalgets mening bør man få landsdelssentraler for overvåkingstjenesten for Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet og Sørlandet. Hver av disse landsdelssentraler skal ledes av en av politimestrene i vedkommende landsdel. For Østlandsområdet bør Overvåkingssentralen dekke oppgaven som landsdelssentral.

Lederen av landsdelssentral skal ha ansvaret for overvåkingsarbeidet innen sitt distrikt. Han koordinerer overvåkingstjenesten for hele landsdelen, og han bør ha påtalemyndighet for overvåkingssaker innen landsdelen. Han skal være overvåkingstjenestens kontakt med de militære myndigheter på landsdelplanet.

Hvorledes den lokale organisasjon av overvåkingen for øvrig bør være, er det vanskelig å si noe generelt om. Forholdene er høyst forskjellige fra distrikt til distrikt, og ved fastsettelsen av den lokale organisasjon, må det ved siden av overvåkingsarbeidets størrelse tas hensyn til geografiske og kommunikasjonsmessige forhold, militære behov osv. Den lokale utbygging av overvåkingstjenesten bør derfor skje på basis av kon-

krete og systematiske undersøkelser og analyser av behovene.

Etter utvalgets oppfatning er de saklige grunner for gjennomføring av sentraliseringen på det regionale felt meget sterke, og man har også fra andre felter eksempler på slik sentralisering, f. eks. når det gjelder skapsprengersaker i Østlandsområdet, som etter riksadvokatens bestemmelser skal behandles og etterforskes av en bestemt gruppe innenfor Oslo politikammer. Når det regionale overvåkingsarbeid ledes av en politimester, som er ansvarlig for dette felt innenfor landsdelen, og arbeidet utføres av ordinære tjenestemenn, kan ordningen heller ikke gi grunnlag for å karakterisere overvåkingspolitiet som særpoliti — noe som man har vært meget engstelig for.

Etterforskning og påtalemyndighet.

Overvåkingstjenesten har i dag to vesensforskjellige hovedoppgaver. Den skal

- 1) overvåke den virksomhet som truer statens sikkerhet, og
- 2) etterforske og forfølge forbrytelser mot statens sikkerhet.

Når det gjelder den egentlige overvåkings-tjeneste (punkt 1), står overvåkingssjefen under justisministeren og rapporterer direkte til ham. Dette er en naturlig ordening når overvåkingssjefen til enhver tid skal holde Justisdepartementet underrettet om alle forhold av betydning for rikets sikkerhet. Ordningen er da også i samsvar med det som gjelder i de fleste andre land vi kan sammenligne oss med.

Arbeidet med etterforskning og forfølgelse av forbrytelser mot statens sikkerhet (punkt 2) utfører overvåkingstjenestens folk som embets- og tjenestemenn under den alminnelige påtalemyndighet, og de er da på vanlig måte underlagt riksadvokat og statsadvokat.

I en rekke andre land driver overvåkings-tjenestens folk i alminnelighet ikke etterforskning i straffesaker og har heller ikke påtalemyndighet. Det må nå også innrømmes at det er vektige grunner som taler mot at overvåkingsfolk skal ha disse beføyelser.

For overvåkingstjenesten selv var det best om dens tjenestemenn slapp å komme i offentlighetens lys ved å opptre i forbindelse med straffeforfølgningen i overvåkingssaker, og en tjenestemann som har til hovedoppgave å arbeide med overvåkingsoppgaver, står i fare for å få en annen innstilling til bevismaterialet enn en embets- eller tjenestemann som daglig arbeider med å fremskaffe stoff som skal forelegges domstolene som bevis. Denne

siste vet at bevismaterialet skal være objektivt, være kontrollert og samtidig overbevissende, og han er øvet i å se på forhånd hva som vil svikte. Overvåkingsmannen arbeider mer på hypoteseplanet. Hans trening består i å analysere og kombinere informasjonsstoff av varierende art som skriver seg fra høyst forskjellige kilder og kanskje innhentet med års mellomrom. Han vil ofte være mer innstilt på å eliminere faremuligheter enn på å medvirke til å få gjort ansvar gjeldende. På den måten kan rene arbeidshypoteser lett komme til å fremstille seg for ham som sikre fakta. Et kort resyme fra den såkalte Lygrensaken belyser dette:

Høsten 1964 fikk overvåkingstjenesten opplysninger som etter dens oppfatning måtte gi grunn til mistanke om at frøken Ingeborg Lygren som var ansatt i FST/E, hadde vært innblandet i spionasjevirksomhet til fordel for en fremmed stat. Hun ble overvåket i lengere tid. Hennes militære foresatte ble ikke orientert om mistanken mot henne. I september 1965 ble imidlertid Forsvarssjefen orientert om saken. Dagen etter ble frk. Lygren arrestert, og det ble igangsatt en omfattende etterforskning. I desember 1965 sendte overvåkingspolitiet saken til statsadvokatene i Oslo med forslag om at tiltale skulle reises. Statsadvokaten vurderte imidlertid bevisene annerledes enn overvåkingspolitiet, og sendte saken til riksadvokaten med forslag om at den skulle henlegges etter bevisets stilling. Dette ble tiltrådt av riksadvokaten den 14. desember, og frk. Lygren ble straks løslatt. Hun er senere gjennintrådt i sin stilling i FST/E.

Utvalget er klar over at Lygren-saken ikke kan tas som et eksempel på overvåkingstjenestens generelle standard. Tvertimot har utvalget kunnet konstatere at i alle andre saker — bortsett fra én — hvor det etter krigen har vært foretatt fengsling på grunnlag av siktelse for spionasje, har den etterfølgende rettergang ført til fellende dom. I den ene saken var også den høyere påtalemyndighet enig i at tiltale ble reist. Utvalget mener imidlertid at Lygren-saken er et eksempel på et spesielt faremoment som ligger i overvåkingstjenestens særegne karakter, og at dette kan begrunne at saken helst bør gå over til behandling av det ordinære politi (kriminalpolitiet) når regulær etterforskning settes i gang.

Slik overføring vil imidlertid støte på store praktiske vanskeligheter. Overvåkingsarbeidet er av en helt spesiell karakter, og den som skal etterforske en sak fra dette område, må ha den nødvendige bakgrunn. Han må kjenne de spesielle metoder og den

teknikk som brukes i ulovlig etterretning, og han må ha et visst kjennskap til persongalleriet. Selvsagt kunne det la seg gjøre at en gruppe etterforskere fikk en spesialopp-læring, men selv en liten gruppe av særlig utpekte etterforskere ville ikke kunne beskjeftige seg bare med spionsaker, selv om de fikk sakene fra hele landet. Til det er det for få av den slags saker, og etterforskerne ville ikke bli spesialister.

Etter en samlet vurdering finner derfor utvalget at overvåkingstjenesten fortsatt bør ha etterforskningen i overvåkingssaker. Men da bør også de som skal lede arbeidet sentralt og regionalt, ha myndighet til å dirigere arbeidet. Overvåkingssjefen og lederne av landsdelssentralene bør derfor ha påtalemyndighet i overvåkingssaker. For overvåkingssjefens vedkommende vil dette antakelig forutsette endring i straffeprosesslovens § 72.

For å motvirke tendensen til at de som arbeider med overvåkingssaker kan ha lett for å forveksle arbeidshypoteser og bevis som kan gi grunnlag for strafferettslig forføyning, bør imidlertid denne påtalemyndighet innskrenkes. Den statsadvokat som skal ha ansvaret for presentasjonen av saken i retten, bør bringes inn i bildet så tidlig som mulig. Arrestasjon og andre strafferettslige forføyninger bør således regulært ikke skje uten etter samtykke fra statsadvokaten. Er det fare ved opphold, bør forføyningen kunne skje uten videre mot at saken snarest mulig forelegges statsadvokaten.

Etter utvalgets mening bør spionsakene for hele landet samles under én statsadvokat. I prinsippet er det mindre heldig med spesialisering så høyt oppe i påtalemyndigheten, men overvåkingstjenesten er så spesiell, og sakene så få at en spesialisering her må være å foretrekke. Riksadvokaten bør kunne peke ut den statsadvokat som skal ha arbeidet.

Det er en forutsetning for utvalgets forslag om ordningen av etterforskningen og påtalemyndigheten i overvåkingssaker at overvåkingspolitiet fortsatt skal rekrutteres fra politiets regulære embets- og tjenestemenn. Utvalget vil nedenfor komme tilbake til det.

Utvalgets medlem *Stavang* mener at overvåkingspolitiet hverken bør ha påtalemyndighet eller kunne foreta etterforskning når en overvåkingssak går over til straffesak. Foruten til det som er nevnt foran av ting som taler mot å gi overvåkingspolitiet slik myndighet, er det etter hans mening grunn til å legge vekt på at det i fredstid ikke unødig blir gitt eller gjelder andre regler for behandlingen av disse saker enn av andre straffesaker.

Overvåkingssjefens ansettelsesvilkår.

I de senere år har man for en rekke statsinstitusjoner lagt toppledelsen til stillinger som besettes på åremål. Det gjelder f. eks. generaldirektøren for Statsbanene, sivilforsvarsdirektøren og rasjonaliseringsdirektøren. Det som først og fremst har vært avgjørende når en slik ordning er blitt gjennomført, er det offentliges interesse i å kunne foreta et skifte i en bestemt stilling når statens krav synes å tilsi det.

Med bakgrunn i dette har Justisdepartementet internt vært inne på tanken om å omgjøre overvåkingssjefens embete til åremålsstilling. Som politiinspektør er nemlig overvåkingssjefen embetsmann, og etter Grunnlovens § 22 annet ledd kan han ikke avsettes uten etter dom.

Samme bakgrunn hadde det begrunnede spørsmål som representanten Gunvor Eker stilte i Stortinget den 14. januar 1965: «Mener justisministeren at det bør overveies å tilsette sjefen for overvåkingspolitiet på åremål?»

I sitt svar sa justisminister Elisabeth Schweigaard Selmer at Justisdepartementet antok at det ikke forelå avgjørende konstitusjonelle hindringer for at overvåkingssjefens embete ble omgjort til en bestilling med adgang til å tilsette på åremål. Hun sa videre at det var hensyn som talte både for og imot en omgjøring. Hun ville ikke ta standpunkt til spørsmålet, men var enig i at det burde overveies meget nøye.

Etter utvalgets mening bør man få en videre adgang til å foreta skifte av overvåkingssjef enn man har i dag. Utvalget legger da avgjørende vekt på at Regjeringen, som har ansvaret for rikets sikkerhet, i høy grad er henvist til å bygge på opplysninger fra overvåkingssjefen. Han arbeider med viktige, særpregede og ømtålelige saker. Sakene er av en slik art at arbeidet må skje i det skjulte, og det vil ofte ikke være mulig å kontrollere overvåkingssjefens opplysninger, likesom han under arbeidet har myndighet til å treffe avgjørelser av vidtrekkende betydning. Regjeringen må derfor nødvendigvis ha full tillit til overvåkingssjefen. Svikter denne tillit, vil samarbeidet kunne lide sterkt under det. Så egenartet som overvåkingsarbeidet er, kan det også oppstå situasjoner hvor det er ønskelig at overvåkingssjefen straks blir fjernet.

Politiloven forutsetter at de høyeste stillinger i politiet skal være embeter, og hvis overvåkingssjefen blir tilsatt på åremål, kan det muligens utlegges derhen at overvåkingspolitiet er et særpoliti. Etter utvalgets mening vil ordningen i virkeligheten kunne bidra

til å utviske den forskjell som i dag er og som til en viss grad må være mellom det ordinære politis og overvåkingspolitiets virksomhet. Den som tilsettes som overvåkings-sjef, bør ha god og allsidig erfaring fra arbeid innen det ordinære politi. Det vil medvirke til at overvåkingsarbeidet så vidt mulig blir utført etter de samme retningslinjer som det øvrige politiarbeid.

Så spesielt som overvåkingsarbeidet er, vil det ta forholdsvis lang tid før overvåkings-sjefen får den erfaring og det kjennskap til arbeidet som er nødvendig for at han kan lede det på en effektiv måte. Dette er hensyn som taler for at det ikke bør skiftes overvåkingssjef for ofte. På den annen side er det ikke heldig at overvåkingssjefen blir sittende for lenge. I så fall vil det nemlig være en nærliggende fare for at erfaringene fra det ordinære politi vil komme i bakgrunnen, og at overvåkingsarbeidets egenart vil bevirke at det blir ledet etter andre retningslinjer og på en annen måte enn det ordinære politiarbeid.

Stillingen som overvåkingssjef er sterkt utsatt, og det taler for at han bør få en trygg og uavhengig posisjon. Etter utvalgets mening må dette hensyn imidlertid vike for de hensyn som taler for at Regjeringen bør stå mest mulig fritt til å foreta et skifte når det finnes påkrevet.

I stedet bør overvåkingssjefens stilling sikres ved at en retrettstilling holdes åpen for ham. Han må få permisjon fra sin ordinære stilling i politiet slik at han kan gå tilbake til denne når han slutter som overvåkingssjef. Så viktig som stillingen som overvåkingssjef er, bør man dessuten plassere den så høyt lønsmessig at man kan få de best mulige søkere til stillingen.

Etter utvalgets mening er det så sterke hensyn som taler for at overvåkingssjefen bør kunne skiftes ut, at utvalget har vært inne på tanken om han bør kunne sies opp. Utvalget er dog blitt stående ved at man i første omgang bør omgjøre hans embete til åremålsstilling. På den måten oppnår man å stå friere når overvåkingstjenestens organisasjon eller virksomhet tas opp til vurdering. Dessuten vil man kunne hindre at samme mann blir sittende for lenge i stillingen. Erfaring får så vise om dette er nok, eller om man bør gå videre og la overvåkings-sjefen bli oppsigelig.

Som vanlig ved åremålsstillinger bør overvåkingssjefen tilsettes for 6 år og med adgang til fornyelse. Da han ikke lenger blir embetsmann, kan han ikke lenger være politiinspektør. Tittelen overvåkingssjef er imid-

lertid nå alminnelig kjent, og utvalget antar at han bør kunne gå under denne tittel.

Overvåkingstjenestens personale.

Det har vært regnet som en styrke ved det norske overvåkingspoliti at det er en del av det ordinære politi, og at overvåkingsarbeidet utføres av folk som har opplæring i og erfaring fra ordinært politiarbeid.

At overvåkingspolitiet rekrutteres fra politiets regulære embets- og tjenestemenn, mener utvalget er av stor betydning, og utvalgets forslag til overvåkingstjenestens organisasjon hviler på en bestemt forutsetning om det. Det gjelder f. eks. forslaget om at overvåkingspolitiet fortsatt skal ha etterforskningen i overvåkingssaker. Når dette arbeid utføres av tjenestemenn med vanlig politierfaring, er det en viss garanti for at arbeidet så vidt mulig blir utført etter omtrent samme bevisvurdering som i det ordinære politi, og at de som tjenestegjør i overvåkingstjenesten blir avgitt fra det ordinære politi, vil i det hele tatt være egnet til å motvirke den forestilling at overvåkingspolitiet er et særpolti.

Det er meget om å gjøre å få dyktige folk i overvåkingstjenesten, og det understrekes at man der må by dem slike lønns- og avansementsforhold at tjenesten blir søkt av flinke folk som har anlegg for dette spesielle arbeid.

Overvåkingspolitiets hemmelige arkiver og registre.

I n n l e d n i n g.

Et sentralt punkt innenfor den offentlige omtale av og kritikk mot politiets overvåkingstjeneste har vært at det skal eksistere kartotek eller registre i hvilke gode nordmenns navn forekommer. Det har vært hevdet at det finner sted en utstrakt politisk kartlegging hvor overvåkingspolitiet katalogiserer alle opposisjonelle syn på utenrikspolitikken og på gangbar regjeringspolitikk for øvrig.

Overvåkingspolitiet har — påstås det — utviklet seg til et tankepoliti som har sett som sin vesentligste oppgave å holde venstreorienterte, kommunistiske og andre EEC- og NATO-motstandere under oppsikt.

Disse og lignende påstander har gått igjen i enkelte aviser fra begynnelsen av 1950-årene og helt fram til den siste tid. Forholdet har også flere ganger vært oppe i Stortinget. Det gjelder bl. a. grunnlagt spørsmål fra representanten Strømdahl den 10. desember 1952 (St. forh. 1952 side 3206), og det gjelder representanten Finn Gustavsens interpellasjon 22. april 1964 (St. forh. 1964 side 2698).

I sitt svar på representanten Egil Endre-

sens grunngitte spørsmål den 14. januar 1966 kom statsminister Per Borten inn på disse registrene. Han sa (St. forh. 1966 side 1522—23):

«Som følge av de oppgaver og plikter som er pålagt overvåkingstjenesten, vil man der få arkivert opplysninger om et betydelig antall personer, dels som følge av denne tjenestegrens arbeid for å forebygge og motvirke forbrytelser mot rikets sikkerhet, dels som følge av det store antall rutinepregede sikkerhetsundersøkelser som overvåkingspolitiet foretar.» Statsministeren tilføyde at hovedmengden av disse saker gjelder personer som i sin tjeneste skal behandle sikkerhetsgraderte dokumenter. Man måtte være klar over at den bruk som blir gjort av opplysninger innhentet ved sikkerhetsundersøkelser, kan få stor betydning for enkeltindividers framtid og karriere. Ett av de spørsmål som det etter statsministerens mening måtte tas standpunkt til, er hvem som skal kunne tilstilles opplysninger fra dette arkivet.

Hvordan overvåkings-
tjenestens arkiv er organisert.

Ifølge overvåkingsinstruksen skal de opplysninger som overvåkingspolitiet innhenter, ordnes systematisk i egne arkiver med registre til bruk utelukkende for overvåkings-tjenestens personell. Opplysningene skal følgelig behandles som graderte dokumenter.

Overvåkingssentralens arkiv består blant annet av følgende seksjoner:

- Post- og ekspedisjonsjournal
- Sakarkiv
- Sikkerhetsarkiv
- Henvisnings- og arbeidsregistre.

Det føres særskilt post- og ekspedisjonsjournal for overvåkingssaker. Journalen er å betrakte som gradert dokument, og i den føres inn- og utgående korrespondanse med politidistriktene og distriktssentralene samt egne rapporter og notater.

Ved Overvåkingssentralen oppbevares arkivene og registrene i en avlåst avdeling av kontorlokalene. Det er vakt døgnnet rundt.

Utvalgets bemerkninger.

Det er særlig sikkerhetsundersøkelsene av personell som har utsatt overvåkingstjenesten for kritikk og angrep, og registreringen og arkivet vedkommende disse undersøkelser synes å ha vært utgangspunktet for de aller fleste anførsler om politisk kartlegging med tilhørende katalogisering.

Slike anførsler er ikke riktige. Korrespondansen angående sikkerhetsundersøkelse av personell er samlet i den arkivseksjon

som går under det misvisende navn av sikkerhetsarkivet. Dette inneholder ikke opplysninger av overvåkingsmessig interesse, og navnet på arkivseksjonen burde antakelig endres til personkontrollarkivet. Videre har det henvisnings- og arbeidsregister som er opprettet, som eneste oppgave å lette bruken av opplysningene i de forskjellige arkivseksjoner.

Opplysninger om resultatet av sikkerhetsundersøkelsene sendes rekvirenten uten kommentar eller tilråding. Antas det å foreligge en sikkerhetsrisiko, blir rekvirenten meddelt alle opplysninger. Er det ikke funnet noe å bemerke meddeles det.

Den eneste arkivseksjon som inneholder opplysninger om personer av overvåkingsmessig interesse, er sakarkivet. Et slikt arkiv er nødvendig hvis overvåkingstjenesten skal kunne klare sine oppgaver. Arbeidet med å overvåke den virksomhet som kan true statens sikkerhet, er nemlig et puslespill som gjør det nødvendig å innhente opplysninger fra mange forskjellige hold og gjennom lengere tid. Skal det innsamlede materiale kunne utnyttes, må det også kunne registreres og arkiveres for senere bruk.

Det er helt avgjørende for rettssikkerheten hvorledes de innhentede opplysninger brukes. Så lenge opplysningene ligger i overvåkingstjenestens arkiv, er det ikke nevneverdig fare for uheldige følger selv om opplysningene ikke er korrekte. Men når opplysningene blir utlevert til bruk av andre, kan det oppstå skadevirkninger. Det understrekes derfor at det er helt nødvendig å ha klare regler for hvem som skal kunne få opplysninger fra overvåkingstjenestens registre og arkiv.

Utvalget vil gjerne tilføye at antallet av personsaker i sakarkivet tyder på at registreringen foregår etter en nøktern plan. Antallet er også stadig synkende, og med den årlige tilgang som nå er, vil antallet om noen år være langt lavere enn i dag.

Videre kan utvalget tilføye at det har mottatt henvendelser fra flere personer som har ment at de har stått i overvåkingsarkivet. Utvalget har konsekvent svart at det er avskåret fra å gi opplysninger. Ved undersøkelse har det imidlertid i alle tilfelle vist seg at vedkommende ikke har vært registrert i sakarkivet.

Post-, telefon- og telegram-
kontroll.

Bestemmelser om overvåkingspolitiets kontroll med postforsendelser og telegrammer og med telefonsamtaler er gitt med hjemmel i lov nr. 5 av 24. juni 1915.

I lovens § 1 heter det:

«Kongen eller den han gir fullmakt kan utferdige bestemmelser om undersøkelse og tilbakeholdelse av postforsendelser og telegrammer og om kontroll med telefonsamtaler, når dette antas påkrevd av hensyn til rikets sikkerhet.

Utenfor krigstid kan kontrollen bare settes i verk overfor personer som mistenkes for noen overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter av 18. august 1914, den borgerlige straffelovs kapitler 8, 9, 12, 13 eller 14, lov om enerett for staten til befordring av meddelelser ved hjelp av telegraflinjer og lignende anlegg av 29. april 1899 § 6, jfr. tilleggslov av 24. juli 1914 § 3, eller lov av 14. mai 1917 om salg og utførsel av fødevarer m.v. § 5.»

Lovbestemmelsen gjaldt opprinnelig bare kontroll med postforsendelser og telegrammer og bare for overtredelse av lov om forsvarshemmeligheter av 18. august 1914 og straffelovens 8. og 9. kapitler.

Bestemmelser i henhold til loven ble første gang gitt ved kongelig resolusjon av 27. august 1915. Postanstalter og telegrafstasjoner fikk da plikt til etter pålegg av en politiemetsmann å gi politiets tjenestemenn anledning til å undersøke post- og telegrafkorrespondanse til og fra de personer som ble mistenkt for forbrytelse mot de lovbestemmelser som loven av 1915 regner opp. Ble det aktuelt å beslaglegge korrespondansen, skulle bestemmelsene om beslag i straffeprosessloven (§§ 215—218) følges.

I årene 1939—1941 ble det gitt diverse bestemmelser om kontroll med post, telefonsamtaler og telegrammer. Disse bestemmelser tok sikte på krigsforhold.

I 1950 ble loven av 1915 utvidet til også å omfatte kontroll med telefonsamtaler, og oppregningen av straffebud i lovens § 1 ble utvidet til dem som nå er angitt i bestemmelsen. Ved kongelig resolusjon av 19. august 1960 ble det så fastsatt nye bestemmelser om post-, telegram- og telefonkontroll. Det ble da gjennomført den ordning at politiet bare kan sette i verk kontrolltiltak med rettens samtykke (bestemmelsenes § 1). I det foredrag som ligger til grunn for den kongelige resolusjon, er uttalt at det av forarbeidene til loven av 1915 fremgår at man tok sikte på en ren administrativ kontroll, men det antas ikke å være til hinder for å foreskrive at rettens beslutning skal innhentes før kontroll settes i verk. Ifølge interne notater hadde dog Lovavdelingen funnet spørsmålet tvilsomt.

Rettens samtykke skal som hovedregel innhentes på forhånd, men i særlig påtrengende tilfelle kan påtalemyndigheten gi ordre. I så fall skal kontrollen innberettes til retten

som avgjør hvorvidt den skal opprettholdes. Rettens avgjørelse treffes ved beslutning, og den skal angi kontrollens grunnlag, gjenstand, øyemed og varighet.

Kontrollen kan etter § 1 bare settes i verk når noen med grunn mistenkes for overtredelse av de straffebestemmelser som er nevnt, og kontroll anses nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet. (Det er for øvrig de samme straffebestemmelser som overvåkingstjenesten etter sin instruks skal forebygge og motvirke forbrytelser mot.) Bestemmelsene av 19. august 1960 kan således ikke benyttes til å gjennomføre alminnelig sensur.

Uttrykket «med grunn» er valgt med hensikt istedenfor straffeprosesslovens «med skjellig grunn», fordi det i disse saker må være en friere adgang til å gjennomføre kontroll enn ved alminnelige forbrytelser. Dette hensyn ligger også bak forutsetningen i loven av 1915 som bare krever at vedkommende «mistenkes» for overtredelse av de lovbestemmelser som er nevnt. På den annen side kan den friere adgang bare brukes når det anses påkrevd «av hensyn til rikets sikkerhet». Særbestemmelsene kan derfor ikke brukes ved forbrytelse mot de samme straffebud som ikke berører rikets sikkerhet.

Når kontroll er besluttet, skal poststed, telegrafbestyrer eller telefonstasjon få skriftlig melding om det og er da pliktig til å yte bistand til å få kontrollen gjennomført (§ 2). Selve kontrollen skal i alminnelighet foretas av embets- og tjenestemenn ved politiet eller lensmannsetaten (§ 3). Så vidt mulig skal 2 tjenestemenn delta i kontrollen, og det skal alltid skje ved kontroll av verdipost og rekmandert post. Avlytting av telefon kan om nødvendig foretas av Telegrafverkets eller vedkommende private telefonselskaps tjenestemenn.

Postforsendelser og telegrammer kan kopieres, og telefonsamtaler kan tas opp på bånd eller på annen hensiktsmessig måte. Viser det seg at det kontrollerte er uten betydning, skal mulige kopier eller opptak straks tilintetgjøres.

Det er påbudt at det skal føres fortegnelse over de lukkede postsendinger som er åpnet i kontrolløyemed, og over de telegrammer og telefonsamtaler som er kontrollert. Fortegnelsen skal angi tidspunktet for kontrollen, adressatens navn og resultatet av kontrollen og så vidt mulig også avsenderens (oppriingerens) navn.

Den kontroll som iverksettes, vil være uten verdi dersom mistenkte får rede på at det gjøres. Både loven av 1915 og kgl. resolusjon av 19. august 1960 inneholder derfor bestem-

melser om taushetsplikt for de embets- og tjenestemenn som får med kontrollen å gjøre.

For å få en effektiv overvåkingstjeneste er det etter utvalgets mening nødvendig å ha adgang til å føre hemmelig kontroll med post, telegram og telefon når det er grunn til å tro at noe illegalt er under utvikling. I praksis blir det vesentlig spørsmål om avlytting av telefon.

Utvalget finner videre at det ikke er grunnlag for å foreslå endret den ordning som ble bragt i stand ved kgl. resolusjon av 19. august 1960. Ved ordningen ble det vanlige kontrollorgan — domstolene — trukket inn i bildet, og selv om man av hensyn til forholdets hemmelige karakter har måttet gi avkall på det kontradiktoriske prinsipp, er det vanskelig å se hvorledes man skulle kunne etablere en mer betryggende ordning. Antallet av samtykker som er gitt siden 1960 tyder også på at man har vært forsiktig med å sette i gang telefonavlytting m. v.

Overvåkingstjenestens forhold til pressen m.v.

Opplysninger om overvåkingstjenesten er «godt stoff». Både når det gjelder virksomheten i sin alminnelighet og når det gjelder strafferettslige forføyninger mot enkeltpersoner, er presse og kringkasting ivrige etter å få tak i opplysninger. Og overvåkingstjenesten på sin side er interessert i at allmennheten får nøkterne og riktige opplysninger om truselen mot vår sikkerhet, og om den virksomhet som overvåkingstjenesten driver. Slik informasjon vil bevirke at publikum blir sikkerhetsbevisste med den følge at overvåkingstjenesten får opplysninger som kan være av meget stor betydning for dens virksomhet.

Å formidle opplysninger om overvåkingsarbeidet er imidlertid meget vanskelig. På grunn av forholdets art vil overvåkingstjenestens vedkommende ikke kunne uttale seg åpent og fritt, og pressen får ikke opplysninger som er tilstrekkelig eksakte. Det kan gi anledning til sterke og ensidige angrep på overvåkingspolitiet, og overvåkingspolitiet er som regel avskåret fra å forsvare seg.

Utvalget har diskutert enkelte eksempler på uheldige uttalelser fra overvåkingshold som i de senere år har vakt stor oppmerksomhet og er blitt sterkt angrepet i pressen. Kritik er også kommet til uttrykk i Stortinget, jfr. således St. forh. 1964 side 2698 ff. Daværende justisminister O. C. Gundersen kom da inn på spørsmålet om i hvilken grad overvåkingspolitiets tjenestemenn bør uttale seg til offentligheten. Han sa bl. a. «Jeg tror at en politimann i den stilling med stor for-

del kunne la være å uttale seg til avisene, både når det gjelder å gi opplysninger og uttale meninger.»

Hvor vanskelig stillingen kan bli når det er spørsmål om å gi opplysninger i etterforskningssaker, viser det som skjedde i forbindelse med arrestasjonen av frk. Ingeborg Lygren. En ukes tid etter at hun var fengslet, henvendte en Dagblad-journalist seg til overvåkingspolitiet med spørsmål om det var riktig at det hadde funnet sted arrestasjon. Det ble imidlertid ansett for å være meget påkrevet å holde anholdelsen hemmelig, og vedkommende politiadjutant svarte at han ikke kjente noe til forholdet. Omtrent det samme svarte en annen politiadjutant på en senere henvendelse fra journalisten. Dagbladet innbrakte saken for Stortingets ombudsmann for forvaltningen med spørsmål om det var kritikkverdige at tjenestemenn i politiet svarte direkte i strid med sannheten på spørsmål om en arrestasjon. Ombudsmannen uttalte at hverken ønsket om at det ikke ble publisert noe om saken, eller tjenestemennenes taushetsplikt kunne berettigg dem til å gi positivt uriktige opplysninger.

Under behandlingen av klagen til ombudsmannen hadde riksadvokaten bl. a. uttalt:

«Det heldigste ville være om overvåkingsens tjenestemenn på grunn av deres særegne tjeneste hadde instruks om aldri å uttale seg til pressen om verserende overvåkingssaker, og alltid forholde seg i overensstemmelse hermed på henvendelser fra pressefolk, og således bare svare at de hverken kunne bekrefte eller benekte forlydender som pressefolkene måtte forelegge.»

Utvalget er for så vidt enig med riksadvokaten, men det mener også at de erfaringer man hittil har høstet, klart viser at overvåkingstjenestens folk heller ikke bør uttale seg om andre forhold vedrørende deres tjeneste. Som regel vil de være avskåret fra å gi fullstendige faktiske opplysninger og må gi uttalelsen i avrundede former. På den måte kan det lett oppstå misforståelser, og med den utsatte stilling som overvåkingstjenesten har, kan resultatet bli til stor skade for virksomheten.

Skal det orienteres om forhold som vedkommer overvåkingstjenesten, bør det derfor skje av andre organer. Opplysninger om saker som er på etterforskningsstadiet, bør gis av riksadvokaten eller av vedkommende statsadvokat etter generelle retningslinjer fra riksadvokaten. Skal det orienteres om overvåkingstjenesten i sin alminnelighet, bør opplysningene komme fra Justisdepartementet.

Behovet for opplysende virksomhet om trusler mot vår sikkerhet faller sammen med

tilsvarende behov på militær side. Hele virksomheten i så måte bør derfor legges til Forsvarssjefen, idet den forebyggende sikkerhetstjeneste fører en langt mer åpen virksomhet enn overvåkingstjenesten og følgelig ikke er så utsatt for kritikk. Utvalget forutsetter da at overvåkingstjenesten får anledning til å vurdere hvilke opplysninger Forsvarssjefen kan gi når opplysningene angår det felt overvåkingstjenesten har ansvar for.

Kontrollen med overvåkingstjenesten.

Når overvåkingstjenesten skal forebygge og motvirke forbrytelser mot statens sikkerhet, har den motstandere som arbeider i det skjulte, og det er da ikke til å unngå at overvåkingstjenesten må utføre en god del av sin virksomhet i det skjulte. Det er derfor rimelig at man i alle land som vi naturlig kan sammenligne oss med, har vært opptatt av spørsmålet om hvorledes man skulle kunne etablere en kontroll med overvåkingstjenesten for å få en viss sikkerhet for at den ikke skal bli en stat i staten eller komme til å bety en trusel mot den enkelte borgers rettsikkerhet. Omvendt vil en slik kontroll også kunne være av betydning for overvåkingstjenesten. Som følge av at tjenesten er hemmelig, vil tjenestemennene være avskåret fra å forsvare seg hvis de blir angrepet offentlig. Det kan føre til uberettiget kritikk og derav følgende mistillit til og uro omkring overvåkingstjenesten.

I vårt land har spørsmålet om kontroll med overvåkingstjenesten stadig vært oppe til diskusjon.

Således hadde daværende justisminister O. C. Gundersen i 1965 foreløpige drøftelser med Stortingets justiskomite om opprettelse av et kontrollorgan, men på grunn av stortingsvalget og regjeringsskiftet høsten 1965 er arbeidet ikke kommet videre.

Etter nærværende utvalgs mening er det et klart behov til stede for å føre kontroll med det som foregår i overvåkingstjenesten og hvilke metoder som brukes. Det mener derfor at det bør oppnevnes et rådgivende og kontrollerende utvalg til å ta seg av denne oppgaven.

For å være effektivt bør dette kontrollutvalg være fåtallig. Det antas at 3 medlemmer er tilstrekkelig, og det bør oppnevnes personer som nyter alminnelig tillit og respekt. Da det er Regjeringen som er ansvarlig for utførelsen av overvåkingstjenesten, bør Kontrollutvalgets medlemmer oppnevnes av og være ansvarlig overfor denne.

Kontrollutvalget skal være et organ som overvåkingssjefen kan rådføre seg med. I prinsippet må han kunne forelegge for medlemmene ethvert spørsmål som han finner det ønskelig å drøfte med dem. Således kan man tenke seg at han vil forelegge saker av prinsipiell betydning for overvåkingstjenestens virksomhet, saker som antas å få innflytelse på forholdet til et annet land, og saker som er kritisert offentlig eller som kan ventes å bli det.

For øvrig skal Kontrollutvalget utføre en slags ombudsmannsvirksomhet. Det skal kunne ta opp enhver sak som det finner ønskelig å behandle, men det er særlig hvis det kommer klage over overvåkingstjenestens virksomhet, eller denne blir kritisert offentlig, at Kontrollutvalget forutsettes å tre i virksomhet. Det skal kunne innkalle enhver av overvåkingspolitiets embets- og tjenestemenn til avhør, og kan for øvrig forlange alle opplysninger. Når vedkommende sak er behandlet, skal Kontrollutvalget kunne si fra at den er undersøkt, og likeså om det er funnet noe å kritisere. Derimot kan det i alminnelighet ikke gis nærmere opplysninger eller begrunnelse. Den vesentlige garanti vil da ligge i at medlemmene er alminnelig respektert, slik at man uten begrunnelse slår seg til ro med deres uttalelse om forholdet.

Det understrekes at Kontrollutvalget ikke skal ha noen avgjørelsesmyndighet. Det skal stå til disposisjon for overvåkingssjefen hvis han ønsker råd, og det kan selv kreve alle opplysninger i kontrolløyemed, men det er overvåkingssjefen som har ansvaret for utførelsen av overvåkingstjenesten og de avgjørelser som derunder må treffes.

Det forutsettes at Kontrollutvalget årlig gir beretning om sitt arbeid til Regjeringen som på dette grunnlag utarbeider melding til Stortinget om overvåkingstjenestens virksomhet. Hvor detaljert en slik melding skal være, vil avhenge av behandlingsmåten i Stortinget.

Som et ledd i den parlamentariske kontroll med overvåkingstjenesten kunne det tenkes at Kontrollutvalgets medlemmer var stortingsmenn. Utvalget finner imidlertid ikke å kunne anbefale en slik ordning. Tallet på utvalgsmedlemmer ville da antakelig bli så stort at det gikk ut over effektiviteten. Det er dessuten fare for at de stortingsmenn som ble oppnevnt, ville bli betraktet som «politisk pant» for virksomheten, og det ville være til skade både for arbeidet i Stortinget og arbeidet i Kontrollutvalget.

KAPITTEL 5:

Sikkerhetstjenesten.**I. Historikk.***Den militære sikkerhetstjeneste.*

Noen bevisst og metodisk form for forebyggende sikkerhetstjeneste ble før krigen ikke utøvet i Forsvaret. Etter krigsutbruddet ble det i 1939 etablert et Forsvarsdepartementets opplysningskontor som fikk til oppgave å utføre lytte- og peiletjeneste med sikte på registrering av fremmed etterretningsvirksomhet på norsk jord ved bruk av radiosendere. Det ble også arbeidet med chifferforsering, og kontoret hadde et nært samarbeid med politiet.

I London ble det i 1941 under Forsvarsdepartementet etablert et frittstående etterretningskontor som ble tillagt sentrale oppgaver både innenfor etterretnings- og sikkerhetssektoren. Da Forsvarets Overkommando ble opprettet i 1942, ble kontoret inkorporert i denne, og den samlede etterretnings- og sikkerhetsvirksomhet kom da til å sortere direkte under Forsvarssjefen under benevnelsen Forsvarets Overkommando II (FO II). På sikkerhetssiden ble det i London særlig arbeidet med avhør av nyankomne nordmenn. Senere ble det en viktig oppgave å utdanne sikkerhetspersonell som skulle settes inn ved gjenerobringen av Norge.

Etter hjemkomsten i 1945 arbeidet FO II i den første tid vesentlig med spørsmål i forbindelse med rettsoppjøret, bl. a. etterforskning vedkommende tyskerne i Norge og deres hjemsendelse samt gransking av befalets forhold under krigen.

I 1946 ble det foretatt en endring i Forsvarets øverste ledelse, idet man istedenfor Forsvarets Overkommando fikk Forsvarsstaben som koordinerende topporgan. Innenfor denne stab ble etterretnings- og sikkerhetsfunksjonene tillagt FST II som bl. a. ble fagmyndighet i spørsmål om personellsikkerhet, fysisk sikring og sikkerhetsutdannelse.

I samsvar med Stortingets vedtak ble FST II fra 1953 benevnt: «Forsvarsstabens utenriks- og etterretningsstab» (Forsvarsstaben/E eller FST/E). Sikkerhetstjenesten ble da organisert som II avdeling under FST/E. Senere ble det foretatt en rekke interne organisasjonsendringer og justeringer i sikkerhetstjenestens ledelse. Således ble II avdeling nedlagt fra 15. januar 1960, og arbeidet ble fordelt på andre avdelinger innen FST/E.

Den offiser som FST/E fra 1953 stilte til rådighet for Det interdepartementale kontrollutvalg som sikkerhetsinspektør (jfr.

neste avsnitt), hadde også gjøremål innen FST/E, og etter hvert ble de militære sikkerhetsfunksjoner samlet under ham. I slutten av 1962 fikk han de utøvende sikkerhetsfunksjoner, og 15. februar 1964 ble det opprettet en ny II avdeling under sikkerhetsinspektøren, kalt Sikkerhetsinspektoratet. Her kom også sakene om sikkerhetsplanlegging med, og inspektoratet ble organisert med 4 kontorer.

Alt i 1963 var det imidlertid utarbeidet en annen organisasjonsplan for Sikkerhetsinspektoratet. I samsvar med denne ble inspektoratet med virkning fra 20. april 1965 utskilt fra FST/E og organisert som S II, Avdeling for alminnelig sikkerhet, i en nyopprettet fagstab, Forsvarsstabens sikkerhetstjeneste (FST/S). Til dette stabelement ble også IV avdeling i FST/E, som arbeidet med sambandssikkerhet, overført som S I, Spesiell avdeling.

Den sivile sikkerhetstjeneste.

Sikkerhetstjenesten innen den sivile statsadministrasjon bygger — i likhet med den militære sikkerhetstjeneste — på prinsippet om at enhver sjef er ansvarlig for sikkerhetsforholdene innen sin administrasjon. Overvåkingspolitiet som har ansvaret for rikets indre sikkerhet, optrådte i årene etter krigen i enkelte tilfelle som konsulent og rådgiver for administrasjonen i slike saker.

Det var den gang ikke innført ensartede bestemmelser om beskyttelsesgradering, behandling og oppbevaring av dokumenter. Det var bare Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som hadde slike regler, og det var ingen instans som førte tilsyn med den sikkerhetsmessige standard i administrasjonen. Etter hvert som den sivile beredskapsplanlegging vokste i omfang, ble behandlingen av beskyttede dokumenter et meget vesentlig ledd i sikkerhetstjenesten, og man ble klar over at man trengte felles regelsett for alle departementer og etater som hadde beskyttede dokumenter til behandling, slik at dokumentene kunne sendes til og behandles av de forskjellige ledd i administrasjonen under samme grad av sikkerhet. Det er på denne bakgrunn at «Instruks for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes» ble godkjent ved kgl. resolusjon av 26. juni 1953.

Instruksen ble gjort gjeldende for Forsvaret og en begrenset del av den sivile statsadministrasjon.

Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg (jfr. foran) ble gitt i oppdrag å fungere som nasjonal sikkerhetsmyndighet og påse at instruksen ble etterkommet. Når utvalget opptrådte i denne egenskap, gjorde det bruk av navnet Det interdepartementale kontrollutvalg.

Det ble ikke utferdiget noen egentlig instruks for Kontrollutvalget. Det hadde ingen eksekutiv myndighet bortsett fra at det var øverste organ for forvaltning av sikkerhetsinstruksens bestemmelser. Det skulle føre tilsyn med at de departementer og administrasjoner hvor sikkerhetsinstruksen var blitt gjort gjeldende, fulgte bestemmelsene i sine administrative opplegg. Dessuten skulle utvalget gi råd og veiledning i spørsmål som hadde med dokumentetsikkerhet å gjøre.

Kontrollutvalget fikk stillet til rådighet en offiser fra FST/E som sikkerhetsinspektør. Hans arbeids- og ansvarsområde ble fastsatt i en midlertidig instruks som Kontrollutvalget utferdiget i 1954. Etter denne skulle sikkerhetsinspektøren i samarbeid med de departementer hvor sikkerhetsinstruksen var gjort gjeldende, søke å legge forholdene i departementene og underliggende etater til rette for gjennomføring og håndheving av instruksens bestemmelser. Videre skulle han vurdere de fysiske sikkerhetsforhold i departementene og underliggende etater og eventuelt komme med forslag til bedring. Ved inspeksjoner og studier av arbeidsgangen samt ved kontroll i arkiver som oppbevarte beskyttede dokumenter, skulle han påse at de gitte bestemmelser ble håndhevet. I departementene skulle inspeksjonene foretas sammen med den embets- eller tjenestemann som departementssjefen i henhold til sikkerhetsinstruksens bestemmelser skulle oppnevne til å føre kontroll med at beskyttede dokumenter ble behandlet i samsvar med instruksen.

Ordningen av 1953 medførte ikke at det ble opprettet noen egentlig sikkerhetstjeneste. Forsvaret hadde sin egen sikkerhetsorganisasjon, og når det gjaldt den del av den sivile administrasjon hvor sikkerhetsinstruksen ble gjort gjeldende, stolte man på at administrasjonen selv kunne klare problemene på grunnlag av instruksens og den rettleiding som sikkerhetsinspektøren kunne gi. For sin oppgave på det sivile felt hadde sikkerhetsinspektøren ingen saksbehandlingshjelp. Han hadde bare bistand av en assistent til maskinskriving og arkivering.

Utviklingen viste at ordningen av 1953 ikke var tilfredsstillende. Først ble selve sikkerhetsinstruksens revidert ved kgl. resolusjon av 4. mai 1962.

Men heller ikke kontrollen med gjennomføringen av instruksens regler virket tilfredsstillende, og fra slutten av 1950-årene var spørsmålet om en omorganisering av sikkerhetsordningen flere ganger oppe i Kontrollutvalget. Både FST/E og politiets overvåkingstjeneste ønsket reorganisering.

Det var delte meninger om hvorledes ordningen skulle være. Overvåkingssjefen fremholdt at overvåkingspolitiet som hadde etterforskningsarbeidet i sikkerhetssakene, også burde ha kontrollen og tilsynet, og han mente at Overvåkingssentralen ville kunne stille sikkerhetsinspektør med nødvendig hjelpepersonell til rådighet. Representantene for FST/E og for Forsvarsdepartementet mente at det var en fordel med felles sikkerhetsinspektør for den sivile og den militære administrasjon, og rådde til at den tidligere ordning ble opprettholdt. Ut fra de rådende personellforhold var formannen i sterk tvil om det ikke ville være hensiktsmessig å gå over til en ordning med en sivil sikkerhetsinspektør fra overvåkingspolitiet og en militær sikkerhetsinspektør fra FST/E.

De forskjellige oppfatninger ble meddelt Regjeringens sikkerhetsutvalg ved Kontrollutvalgets brev av 15. april 1964. Også innen Sikkerhetsutvalget var det meningsforskjell om hvorledes nyordningen burde være, og behandlingen av saken tok tid.

Fra 20. april 1965 var alle sikkerhetsfunksjonene innen Forsvarsstaben samlet i en nyopprettet sikkerhetsavdeling, og i Regjeringens sikkerhetsutvalgs møter den 29. juni og 21. september 1965 ble det enighet om at denne avdeling skulle ha sikkerhetstjenesten både i den militære og den sivile administrasjon. Det ble understreket at ordningen ikke bare måtte ta sikte på dokumentetsikkerhet og overholdelse av reglene for behandling av graderte dokumenter, men at den også måtte omfatte den nødvendige kontroll med at sikkerhetsundersøkelse er foretatt for personell som har adgang til beskyttede dokumenter. Forsvarsministeren skulle være den konstitusjonelt ansvarlige for den opprettede sikkerhetstjeneste, men prinsippet om at hver administrasjonssjef skulle være ansvarlig for sikkerhetsforholdene i sin administrasjon, skulle ikke berøres av nyordningen. Kontrollutvalget skulle avløses av et rådgivende utvalg for sikkerhetstjenesten.

I samsvar med det Sikkerhetsutvalget var kommet fram til, ble forsvarsministeren ved kgl. resolusjon av 24. september 1965 ansvarlig for hele den forebyggende alminnelige sikkerhetstjeneste i statsforvaltningen. Forsvarsstabens sikkerhetstjeneste ble da ko-

ordinerende og kontrollerende fagmyndighet for både den militære og den sivile sikkerhetstjeneste.

II. Den nåværende ordning.

Sikkerhetstjenesten i statsforvaltningen bygger fortsatt på det prinsipp at enhver sjef er ansvarlig for sikkerhetsforholdene — derunder kontrollen — innen sitt administrasjons- og ansvarsområde.

Ved kgl. resolusjon av 24. september 1965 fikk forsvarsministeren ansvaret for den forebyggende alminnelige sikkerhetstjeneste i statsforvaltningen. På hans vegne koordinerer Forsvarssjefen de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollerer sikkerhetstilstanden i statsforvaltningen.

Forsvarssjefens oppdrag utføres gjennom Forsvarsstaben, og det er sjefen for denne sikkerhetstjeneste som er den daglige leder av arbeidet. Ifølge instruks av 1. november 1965 er han Forsvarssjefens rådgiver i sikkerhetsspørsmål og skal på dennes vegne kontrollere sikkerheten innen Forsvaret og de sivile deler av statsforvaltningen. Videre skal han bl. a. gi forslag til retningslinjer, instruks, direktiver m. v. innen sitt tjenestefelt og til nødvendige tiltak for å bedre den sikkerhetsmessige tilstand. Han skal også gi faglig veiledning i sikkerhetsspørsmål.

Under sitt arbeid med sikkerhetssaker kan Forsvarssjefen videre støtte seg til Det rådgivende sikkerhetsutvalg, som ble etablert og fikk fastsatt instruks ved kgl. resolusjon av 24. september 1965. Det består av en formann, oppnevnt av justisministeren, sjefen for Forsvarsstabens sikkerhetstjeneste og sjefen for politiets overvåkingstjeneste. Ifølge sin instruks skal utvalget ha til oppgave å gi råd til Forsvarssjefen, bidra til samarbeid mellom etater som har sikkerhetsoppgaver, og ta opp spørsmål om endringer i regelverket eller når det gjelder arbeidsrutinen eller andre praktiske tiltak. Normalt skulle utvalget ha møte en gang i måneden, men i praksis holdes det møter etter behov.

Ved opprettelsen av FST/S skjedde en vesentlig styrkelse av sikkerhetstjenesten.

En rekke av de nye stillinger er besatt høsten 1966. Noen få stillinger er nyopprettet på statsbudsjettet for 1967, og noen er ennå ikke kommet med på budsjettet.

I henhold til kgl. resolusjon av 10. juni 1949 og Forsvarssjefens direktiv for sikkerhetstjenesten i Forsvaret er de militære sjefers ansvar for sikkerhetstjenesten innen eget område uttrykkelig fastlagt. Det samme er tilfelle i instruksene for forsvarsgrensjefene, og hver av de tre overkommandoer

er organisert med en E/S-avdeling som forsvarsgrensjefens fagorgan i sikkerhetssaker. Avdelingen utfører rådgivende funksjoner og saksbehandling i alle sikkerhetsspørsmål. De skal påse at sikkerhetsbestemmelser gitt av høyere myndigheter blir fulgt, de skal selv utarbeide supplerende bestemmelser med sikte på beskyttelse av dokumenter og materiell, og ved inspeksjoner skal de påse at de nødvendige sikkerhetstiltak er truffet. Ved brudd på sikkerhetsbestemmelsene skal de foreta de undersøkelser som er nødvendig fra et sikkerhetsmessig synspunkt.

I de lavere kommandoer dekkes sikkerhetsoppgavene dels av sikkerhetskontorer, dels av sikkerhetsoffiserer i fast stilling eller på deltidsbasis. Det samme gjelder heimevernet og de militære fellesinstitusjoner.

På den sivile sektor er det ikke truffet bestemmelse om at noen lokale organer skal foreta kontrollen med at sikkerhetsbestemmelsene blir fulgt. Slik kontroll med tilhørende opplysnings- og veiledningsvirksomhet er imidlertid et meget viktig ledd i den virksomhet som FST/S utfører på den sivile sektor. Ved utbyggingen av FST/S ble kapasiteten til å foreta inspeksjonsvirksomhet sterkt øket. Samtidig er arbeidet med den interne kontroll innen Forsvaret i stor utstrekning delegert til forsvarsgrensjefene. FST/S er nå innen Forsvaret først og fremst forutsatt å skulle foreta en overordnet stikkprøvekontroll ved siden av kontrollen av FST.s egne direkte underlagte ledd.

Kontroll- og veiledningsvirksomheten på den sivile sektor er lagt til et eget sivilkontor i FST/S. Kontoret er først i den aller siste tid blitt fullt bemannet, og det er ennå ikke utarbeidet noen ferdig arbeidsplan på landsbasis. Sentralt ble arbeidet startet opp i oktober 1965 med et møte hvor representanter for 42 sentrale institusjoner ble gitt orientering i sikkerhetsspørsmål. Hensikten var å orientere om den trusel fremmede etterretningsorganer rettet mot Norge representerer, samt å gi sjefer og overordnet personell grunnlag til å vurdere og fastslå sikkerhetstilstanden ved egen institusjon, slik at de bedre kunne løse sin oppgave på dette felt. For å kartlegge sikkerhetsforholdene innen sentraladministrasjonen ble institusjonene samtidig pålagt å gi skriftlig svar på en del spørsmål. På grunnlag av svarene er kontrollvirksomheten startet opp, og det er utarbeidet brev til bl. a. samtlige departementer hvor det er pekt på de vesentligste svakheter som er avdekket, og hvor det henstilles til institusjonene å rette på forholdet.

I løpet av 1966 er det holdt orienteringsmøter om sikkerhetsspørsmål i alle landsdeler for nøkkelpersonell som er med i beredskapsarbeidet, og opplegget har vært omtrent det samme som ved møtet i Oslo.

På grunnlag av oversikten over sikkerhetstilstanden man har fått, er det nå lagt opp plan for den kontroll og veiledningsvirksomhet som skal utføres i 1967.

Som et ledd i veiledningsvirksomheten er det også trykt opp en brosjyre om sikkerhet. Den er fordelt til hele den sivile statsforvaltning.

III. Straffesaker vedkommende brudd på sikkerhetsbestemmelsene.

Gunnestad og Ivås.

Ved ransaking i forbindelse med arrestasjon av Karsten Magne Gunnestad og Erik Ivås høsten 1958, ble det funnet militære dokumenter som viste at Gunnestad hadde misbrukt sin stilling som engasjert sersjant ved sambandsavdelingen ved Hærens Overkommando. Han og Ivås forklarte at deres hensikt hadde vært å skaffe penger ved å selge dokumenter til representanter for fremmede makter.

Forholdet førte til at sjefen for Forsvarstabens oppnevnte en kommisjon for undersøkelse av den hemmelige sambandstjeneste i Forsvaret. Kommisjonen, som hadde byrettsjustitiarius C. J. Fleischer som formann, skulle bl. a. vurdere eventuelle svakheter og mangler ved de gjeldende bestemmelser og tjenesteordninger for den hemmelige sambandstjeneste i Forsvaret, og gi forslag om tiltak som burde settes i verk for å bedre tjenesten. I sin innstilling av 21. mars 1959 tilrådet kommisjonen at det ble truffet en rekke tiltak for å avbøte svakheter og mangler, men den uttalte også at den hemmelige sambandstjeneste i Forsvaret etter dens oppfatning hadde en meget høy standard, og at denne var oppnådd ved interessert og målbevisst arbeid gjennom mange år.

Mange av de tiltak Fleischer-kommisjonen anbefalte er blitt gjennomført, andre tiltak er unnlatt etter en avveining av de driftsmessige fordeler mot de sikkerhetsmessige fordeler, og endelig er det enkelte som ennå ikke har funnet sin endelige løsning.

(Ved Eidsivating lagmannsretts dom av 16. mai 1959 ble Gunnestad dømt til 14 års fengsel og Ivås til 4 års fengsel for en rekke forbryterske forhold. Begge ble idømt 5 års sikring.)

Kaptein Kristen Gjøen.

Kaptein Kristen Gjøen, som tidligere hadde vært sikkerhetsoffiser ved Rygge flyplass, ble

høsten 1964 arrestert mistenkt for spionasje. Arrestasjonen førte til mange avisskriverier og saken ble flere ganger nevnt i radio.

I straffesaken ble Gjøen dømt for å ha tatt hemmelige dokumenter og utlevert dem i original eller kopi til representanter for en fremmed makt.

Etter arrestasjonen ble det fra Forsvarstabens side foretatt undersøkelse av sikkerhetsforholdene på Rygge flyplass. Det ble da fastslått at disse var dårlige. Særlig var de preget av en utilfredsstillende arkivordning. Resultatet var blitt at det ikke var mulig å føre sikker kontroll med inngangen av dokumenter og med beholdningen ut fra journaler og noteringer. Videre ble reglene for makuleringen av registrerte dokumenter ikke alltid fulgt, det ble ikke ført nødvendig kontroll ved mangfoldiggjørelse av dokumenter osv.

Gjøen-saken kom ved 2 anledninger opp i Stortinget.

Representanten Røiseland spurte i et grunnlagt spørsmål i møte i Stortinget den 13. januar 1965 om det var riktig som påstått i pressen at Gjøen hadde arbeidet i sikkerhetstjenesten til tross for at det var åpenbart at han hadde alkoholproblem og hadde fått disiplinærstraff for alkoholmisbruk. I bekreftende fall ville Røiseland vite om det for fremtiden ville bli sørget for at sikkerhetsinteressene ble varetatt på en mer forsvarlig måte.

I sitt svar sa forsvarsminister Harlem at Luftforsvarets Overkommando hadde funnet at en bot som kaptein Gjøen var ilagt for beruselse på offentlig sted, ikke ga tilstrekkelig grunnlag til å frabeordre ham fra hans stilling. Man da han høsten 1963 fikk refselse for ulovlig fravær fra tjenesten, ble han på grunnlag av refselsen og boten fjernet fra sikkerhetstjenesten. Saken hadde etter statsrådets mening prinsipiell interesse ved den generelle gjennomarbeiding av sikkerhetstjenesten som pågikk i Forsvaret. Han mente at det burde legges særlig stor vekt på plettfri adferd når det gjaldt folk med adgang til hemmelige dokumenter. Videre hadde gjennomgåelsen av sikkerhetstjenesten overbevist ham om nødvendigheten av å legge større vekt på at kontrollen av rutiner som tar sikte på å beskytte hemmelige saker, virkelig blir etterlevd. Dersom den fullstendige etterforskning av den foreliggende sak avslørte feil eller svikt i sikkerhetsrutiner, ville det bli fulgt opp med all energi.

Denne siste uttalelse tok representanten Engan fatt i ved slutten av Stortingets møte 23. juni 1965. Lagmannsrettens dom var da avsagt, og Engan mente domsgrunnene fullt ut viste at det var feil og svikt i sikkerhets-

rutinen. Han spurte om hvilke følger saken ville få for sikkerhetstjenesten, og om det ikke ville være rimelig at Stortingets organer fikk mer innblikk i oppbyggingen og virksomheten til sikkerhetstjenesten i Norge.

Statsråd Harlem viste til at det uavhengig av Gjøen-saken i lengere tid hadde pågått arbeid med å styrke og effektivisere den militære sikkerhetstjenesten. Han gjorde også oppmerksom på at det nettopp var opprettet en avdeling for sikkerhetstjenesten direkte under Forsvarssjefen, og opplyste at personellet i sikkerhetstjenesten ville bli styrket. Han nevnte ellers at Stortinget hadde gitt Militærkomiteen i oppdrag å følge de tiltak som ble gjort på det beredskapsmessige område, og etter hans mening omfattet oppdraget også den militære sikkerhetstjeneste. En rekke talere hadde ordet i den etterfølgende debatt som i stor utstrekning dreiet seg om parlamentarisk kontroll eller kontakt angående den militære sikkerhetstjeneste.

N. N.

Ved Eidsivating lagmannsretts dom av 8. januar 1966 ble N. N. dømt til fengsel i 1 år og 9 måneder for å ha gjort forsøk på å selge NATO-dokumenter. Han var grenader ved sambandskontoret i Hærens Overkommando og hadde misbrukt sin stilling til å ta med seg hjem 2 kopier av telegrammer av beskyttelsesgrad NATO SECRET. Ifølge dommen var det særlig to mangler ved kontrollen med at overflødige kopier av hemmelige NATO-telegrammer virkelig ble makulert. Den ene var at under natt-tjenesten var det bare én fjernskriveroperatør til stede på kontoret. Den annen var at bare en av operatørene brente makulaturen om morgenen. Ifølge dommen ble det opplyst at man ville rette rette på systemet.

N. N.-saken inneholder også opplysninger som er av interesse for personkontrolltjenesten. I august 1964 ble det begjært personundersøkelse av N. N., og Overvåkingssentralen avga i september 1964 vanlig uttalelse: «Ikke omhandlet.» Uttalelsen bygget på melding fra X politikammer, hvor det bl. a. er sagt «Omsp. er ikke omh. i reg. Lensmannen kjenner familien og omspurte som solide mennesker. Det antas at omspurte kan klareres etter gr. I.» Det er ikke kommet med at N. N. den 22. november 1963 var anmeldt av sin far for å ha stjålet kr. 2 200,— fra ham og reist til Oslo. Han ble arrestert og hentet hjem av faren som frafalt anmeldelsen. Heller ikke er det kommet med at N. N. var innlagt på Psykiatrisk klinikk 17/3—20/4 1964.

Ved ansettelsen i Hærens samband fra 12. juli 1965 er det øyensynlig ikke kommet

med at N. N. under tjenestegjøring i sambandskompaniet, Brig. N, Heggelia, i første halvdel av 1965 kom opp i økonomiske vanskeligheter og etterlot seg gjeldsposter iallfall på kr. 3 600,— ved avreisen. Heller ikke er det øyensynlig kommet med at mens hans foresatte ved Brig. N i den første tid synes å ha vært fornøyd med ham, tapte han seg etter hvert slik at han ble skiftet ut i sitt arbeid en måned før tiden.

N. N.'s økonomi ble ytterligere forverret etter at han kom til Oslo. Det ser ut til at han har brukt en god del penger på restauranter, og i begynnelsen av august 1965 tok han inn på Bristol og etterlot seg en regning der på ca. kr. 1 400,—. Når han forsøkte å selge hemmelige dokumenter, var det angivelig for å rette opp sin dårlige økonomi.

I lagmannsrettens dom er N. N. antatt å ha mangelfullt utviklede og/eller varig svekkede sjelsevner. Han er beskrevet som en svak karakter som er holdningsløs og savner de nødvendige moralske hemninger som også er nedsatt på grunn av bruk av alkohol. Han er uten evne til å ordne seg økonomisk og er nervøs og rastløs og har søkt å avreagere dette ved bruk av alkohol.

IV. Registre og arkiver ved FST/S.

Ved Forsvarsstaben har det i årene etter krigen vært en del registre og kartoteker som delvis har vært benyttet av sikkerhetstjenesten, og delvis er tilført FST for å få en sikker oppbevaring for en del personellopplysninger av spesiell karakter.

Av disse er enkelte allerede overført til Riksarkivet eller andre myndigheter, andre vil bli det i nær fremtid. To er blitt makulert. To må fortsatt oppbevares ved FST/S fordi Riksarkivet ikke kan oppbevare graderte dokumenter.

Fremtidig vil FST/S bare få ett kartotek (S-kortkartoteket) som inneholder opplysninger i forbindelse med foretatte S-undersøkelser.

V. Utvalgets bemerkninger.

Alminnelige bemerkninger.

Det må være på det rene at før 1965 var koordineringen av og kontrollen med sikkerhetstjenesten for dårlig utbygget. Mens den militære sikkerhetstjeneste lå under E-staben, synes den å være kommet i bakgrunnen, og ordningen med sikkerhetsinspektør var åpenbart ikke tilstrekkelig til å ta seg av oppgavene på det sivile felt.

I samsvar med planene for organisasjonsendringen er det nå foretatt en sterk utbygging av FST/S, slik at den skulle kunne ta seg av de sikkerhetsmessige kontroll- og

opplysningsfunksjoner på en ganske annen måte enn det som før var mulig.

Da utbyggingen av FST/S ennå ikke er avsluttet, og veilednings- og kontrollarbeidet bare så vidt er kommet i gang, er det for tidlig å si noe endelig om hvorledes nyordningen virker i praksis. Først når noen erfaring er vunnet, kan det vurderes om man har funnet fram til den beste organisasjonsform og de beste arbeidsmetoder.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke noe grunnlag for å anta at de sikkerhetsregler som er gitt, ikke i og for seg virker tilfredsstillende. Derimot viser både svarene på de spørreskjemaer som FST/S har sendt sentrale og regionale sivile myndigheter, og erfaringene fra den såkalte Gjøen-saken at det mangler meget på at de gitte regler blir fulgt. Gjøen-saken er for øvrig et eksempel på hvorledes det kan gå hvis man ikke fører kontroll, og hvis man kvier seg for å gripe inn med tilstrekkelig fasthet og klarhet.

En bedring av sikkerhetstilstanden må derfor baseres på å få folk mer sikkerhetsbevisste, og den virksomhet som FST/S har utøvet, synes allerede å ha gitt resultater i så måte. I det hele vil utvalget gjerne gi uttrykk for at opplegget av det arbeid som FST/S skal drive, virker tilfredsstillende.

Det tilføyes at utvalget er godt fornøyd med den måte hvorpå arkivene i FST/S er avviklet.

Overvåkingspolitiets medvirkning i sikkerhetstjenesten.

Forut for den kongelige resolusjon av 24. september 1965 var det sterk diskusjon om sikkerhetstjenesten på den sivile sektor skulle høre under politiets overvåkingstjeneste, eller om den burde legges til de militære myndigheter.

Dette spørsmål har også vært oppe i utvalget, og hovedargumentene har vært de samme som tidligere: Når politiet har etterforskningen i sikkerhetssaker, bør det også ha kontrollen og tilsynet, mens den omstendighet at dokumentbehandlingen er en vesentlig oppgave for sikkerhetstjenesten, taler for at den bør legges under de militære myndigheter som har størst erfaring i å behandle hemmelige dokumenter, og de aller fleste av dem er også av militær art.

Utvalget finner at det siste argument må tillegges betydelig vekt. Det område innen den sivile sikkerhetssektor som i dag er svakest, og hvor det er størst behov for kontroll og veiledning, er avgjort dokumentssikkerheten. På dette felt har de militære myndigheter langt den bredeste bakgrunn og lang erfaring. Det overveiende antall av dokumen-

ter er også av militær art, og kontrollen bør utføres av samme organ på den sivile side som på den militære side.

Utvalget finner følgelig ikke grunn til å foreslå noen endring i den ordning som ble innført høsten 1965, og hvoretter den sivile sikkerhetstjeneste ble lagt under Forsvarssjefen. I den anledning ble FST/S sterkt utbygget, og i alle tilfelle bør man få noen erfaring for hvorledes nyordningen virker i praksis før man foretar en ny organisasjonsendring.

At ledelsen av sikkerhetstjenesten er lagt til FST/S, betyr imidlertid ikke at overvåkingstjenesten blir satt utenfor på dette felt. I den intensivering av veilednings- og kontrollarbeidet som nå skal skje, er det meningen at overvåkingstjenesten skal ta aktiv del. For så vidt er det alt gjennomført i praksis ved at folk fra overvåkingspolitiet har vært foredragsholdere på de orienteringsmøter som FST/S har holdt for embets- og tjenestemenn fra administrasjonen. Videre er det enighet mellom sjefen for S-staben og overvåkingssjefen om at overvåkingstjenesten bør være med i den inspeksjonsvirksomhet som skal foregå innen de sivile etater og institusjoner.

Utvalget vil understreke at det av mange grunner finner et slikt samarbeid meget viktig. Overvåkingstjenesten vil således ha de beste forutsetninger for å orientere om den trusel som truer vår sikkerhet. Dessuten vil det være av interesse at overvåkingstjenesten kan være med i kontrollen av personellsikkerheten på stedet. På den måten vil politiet kunne bevare tidligere kontakter og knytte nye kontakter innen administrasjonen, likesom det ved selvsyn kan få oversikt over sikkerhetsforholdene innen de forskjellige institusjoner. Begge deler vil være av betydning for overvåkingspolitiets øvrige arbeid.

Hvorledes samarbeidskontakten skal knyttes på det sentrale, regionale og lokale plan vil utvalget senere komme tilbake til.

Det tilføyes at under den forutsetning at det blir innledet samarbeid som nevnt, har den nye overvåkingssjef godtatt ordningen med at ansvaret for sikkerhetstjenesten på den sivile del av statsforvaltningen fortsatt blir under de militære myndigheter.

Bemerkninger vedkommende sambands-sikkerheten.

De tiltak som er truffet for å sikre sambandssikkerheten, er for en stor del av teknisk art, slik at utvalget har vanskelig for å vurdere hvor effektive tiltakene er. De gitte bestemmelser virker imidlertid overbevisende.

Det er imidlertid klart at arbeidet med å bedre sambandssikkerheten stadig må fortsette, og ved den utvidelse av S I som har funnet sted, vil det bli atskillig bedre anledning til både å arbeide med tiltak som ennå ikke har funnet sin endelige løsning, og til å ta opp nye tiltak som finnes nødvendige.

Av tiltak som ennå ikke er endelig løst, nevner utvalget bruk av vernepliktige til hemmelig sambandstjeneste. Ordningen med bruk av vernepliktige på dette felt har vært sterkt kritisert i pressen, og allerede før Gunnestad-saken og Fleischer-kommisjonens innstilling hadde fagmyndighetene i FST og forsvarsgrensjefene gjentatte ganger av sikkerhetsmessige grunner reist krav om opprettelse av flere faste stillinger i chiffertjenesten. Fleischer-kommisjonen tok også opp dette spørsmål, og en vesentlig bedring er skjedd, men Forsvaret har ennå ikke fått et tilstrekkelig antall faste stillinger i denne tjeneste.

Utvalget er enig i at bruk av vernepliktige i den hemmelige sambandstjeneste representerer en særlig sikkerhetsrisiko som bør unngås.

For å føre kontroll med telefonsambandet driver S I avlytting (monitoring) av militære telefoner. Dels foregår monitoringen under militære øvelser, og dels gjelder den telefonsamband ved Forsvarets felles telefonsentral på Akershus festning. På henvendelse har Justisdepartementets lovavdeling uttalt at det antas å være adgang til å sette i verk monitoring av rent militært sambandsnett når dette anses ønskelig av militære grunner. Forutsetningen for uttalelsen var at monitoringen ikke i noe tilfelle utvides til å omfatte samtaler som blir formidlet til en addresat eller fra en rekvirent i det alminnelige sivile nett, at den som bruker nettet så vidt mulig må bli underrettet om mulighetene for avlytting, og at tillatte private samtaler under ingen omstendighet blir avlyttet.

I Forsvarssjefens «Direktiv for sambandsmonitoring og analyse» av 15. oktober 1966 er Lovavdelingens uttalelse gjengitt og det er gitt nærmere bestemmelser. Blant annet skal bare personell som er gitt den strengeste form for sikkerhetsklarering og som er au-

torisert for monitoring av Forsvarssjefen eller forsvarsgrensjefen brukes til arbeidet. Vernepliktig personell skal ikke brukes. Innspilling av telefonsamtaler kan bare skje på magnetbånd som er registrert og regnskapsført ved Forsvarsstaben, og hvorfra de utlånes til godkjente monitoringsoppdrag. Båndene skal minst være gradert FORTROLIG. De oppbevares i 3 måneder.

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

Kontrollen med sikkerhetstjenesten.

I stortingsdebatten omkring Gjøn-saken var flere av talerne inne på spørsmålet om parlamentarisk kontroll eller kontakt angående sikkerhetstjenesten, og det ble ytret ønske om at Stortingets organer fikk mer innblikk i oppbyggingen og virksomheten til sikkerhetstjenesten.

Avdelingen for alminnelig sikkerhet arbeider med personellsikkerhet, fysisk sikring, sikkerhetsutdanning osv. Virksomheten på disse felter er imidlertid så vidt åpen at det etter utvalgets oppfatning ikke skulle volde noe særlig problem å holde Stortinget tilstrekkelig orientert. Forsvarssjefen, som etter kgl. resolusjon av 24. september 1965 på forsvarsministerens vegne koordinerer de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollerer sikkerhetstilstanden innen statsforvaltningen, forutsettes årlig å gi skriftlig samlet rapport om utførelsen av oppdraget til forsvarsministeren. Disse rapporter vil da kunne danne grunnlaget for slik underretning til Stortinget som måtte finnes nødvendig.

Annerledes stiller det seg med den virksomhet som utføres av Spesiell avdeling. Chiffertjenesten må nødvendigvis være hemmelig. På den annen side berører den som regel ikke den enkelte borgers rettssikkerhet, men er typisk teknisk betont. Spørsmålet om parlamentarisk kontroll med den hemmelige sambandstjeneste og de tiltak som treffes for å bedre denne, står derfor neppe i noen annen stilling enn spørsmål om slik kontroll vedkommende en rekke andre anlegg og tjenester innen Forsvaret.

KAPITTEL 6:

Sikkerhetsundersøkelse av personell.

I. Historikk.

Etter anmodning fra militære myndigheter har politiets overvåkingstjeneste fra sommeren 1947 foretatt sikkerhetsundersøkelse av militært personell. I de første år

skjedde det i meget begrenset omfang, men kgl. resolusjon av 10. juni 1949, som ga bestemmelser om de militære sjefers ansvar for sikkerheten på militært område, førte til en økning i undersøkelsenes antall. I 1952 ble

det gitt interne retningslinjer om fremgangsmåten ved sikkerhetsundersøkelser innen Forsvaret, og om hvilke personellkategorier undersøkelsene skulle omfatte.

Ved kongelig resolusjon av 26. juni 1953 ble det fastsatt «Instruks for behandlingen av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes». Instruksen ble gjort gjeldende for Forsvaret og for en begrenset del av den sivile administrasjon. Instruksen forutsatte at personer som skulle ha befattning med beskyttede dokumenter, skulle godkjennes spesielt for dette. Godkjennelsen skjedde på grunnlag av politiets sikkerhetsundersøkelser. For så vidt angår militært personell ble det gitt nærmere regler om sikkerhetsundersøkelsene i «Instruks for samarbeidet mellom militære myndigheter og politiet til trygging av Rikets selvstendighet og sikkerhet», godkjent av Regjeringens sikkerhetsutvalg i august 1955. I denne er politiet pålagt å skaffe til veie opplysninger om personer som skal settes til tjeneste i Forsvaret, og det bestemmes at de militære instanser skal utarbeide oversikt over hvilke kategorier som bør omfattes av ordningen.

For politiets overvåkingstjeneste førte sikkerhetsundersøkelsene med seg en stor arbeidsbelastning og en rekke problemer for øvrig. Det var derfor ønskelig å få redusert sikkerhetsundersøkelsenes antall, men i praksis har det vist seg vanskelig å få gjennomført.

Instruksen av 1953 om behandlingen av beskyttede dokumenter ble i 1962 revidert og gjort gjeldende for hele statsadministrasjonen. Ved Kontrollutvalgets brev av 5. juli og 29. september 1963 til departementenes høyeste embetsmenn ble det bl. a. gitt regler om sikkerhetsundersøkelsene av personer som skulle godkjennes til å behandle beskyttede dokumenter.

Fra først av var det alminnelig enighet om at den som skulle sikkerhetsundersøkes, i prinsippet ikke skulle få kjennskap til undersøkelsen eller resultatet av denne.

At sikkerhetsundersøkelsene skulle foregå hemmelig (lukket), førte imidlertid til en rekke usikkerhetsmomenter. Resultatene ble ikke så godt underbygget som ønskelig kunne være, og forholdet var også en medvirkende årsak til pressede og interpellasjoner i Stortinget om overvåkingstjenesten. Innen politiet og Forsvaret begynte derfor den oppfatning å bre seg at undersøkelsene skulle være åpne.

I en rekke møter i 1961—62 behandlet Kontrollutvalget spørsmålet om hvorledes man ved sikkerhetsundersøkelsene av personell best kunne gi enkeltindividet størst mu-

lig rettsbeskyttelse samtidig som det ble tatt nødvendig hensyn til sikkerhetsmessige interesser. Utvalget mente det ville være en fordel om det ble alminnelig kjent at sikkerhetsundersøkelser ble foretatt. På den måte kunne sikkerhetsmyndighetene få anledning til å henvende seg direkte til vedkommende person for å få oppklart visse forhold som var kommet fram gjennom undersøkelsene. Utvalget antok at det var kjent i vide kretser at sikkerhetsundersøkelser ble foretatt, og det fant også grunn til å tro at allmennheten ville innse nødvendigheten av at staten trefte tiltak for å beskytte seg selv. Kontrollutvalget ba derfor Regjeringens sikkerhetsutvalg overveie om ikke sikkerhetsundersøkelsene burde foregå åpent.

Regjeringens sikkerhetsutvalg fant imidlertid at sikkerhetsundersøkelsene fortsatt skulle være lukket.

Arbeidet med å gjøre sikkerhetsundersøkelsene mer åpne fortsatte, og et utkast til nyordning for sikkerhetsundersøkelse av personell innen Forsvaret, fremlagt av FST/S, ble godkjent av de politiske myndigheter høsten 1965. Etter at utkastet var ytterligere behandlet i FST/S og i Det rådgivende sikkerhetsutvalg, ble det satt i kraft fra 1. mars 1967.

II. Den nåværende ordning.

Etter «Instruks for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes» av 4. mai 1962, er det vedkommende departement (institusjon, etat) som innen sitt fagområde avgjør hvilke embets- eller tjenestemenn som skal autoriseres til å behandle beskyttede dokumenter. Formålet med sikkerhetsundersøkelsene er å skaffe til veie materiale som skal brukes ved avgjørelsen av om den undersøkte karakter, vaner, forbindelser og fremferd — i og utenfor tjenesten — er slik at det er tvil om hans pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft.

Det nye system for sikkerhetsundersøkelser av personell innenfor Forsvaret, som ble gjort gjeldende fra 1. mars 1967, hadde som formål å redusere overvåkingspolitiets arbeid med sikkerhetsundersøkelsene og samtidig gjøre dem sikrere. Hovedforskjellen fra den tidligere ordning er at undersøkelsene etter det nye system er mer åpne enn før. De som skal undersøkes, skal gjøres oppmerksom på at slike undersøkelser foretas, og de skal selv gi opplysninger til bruk for vurderingen av om de anses sikkerhetsmessig skikket (kan klareres) til å få adgang til beskyttede dokumenter. Nærmere bestemmelser om systemet er gitt i direktivs form.

Instruksen av 4. mai 1962 har 4 sikkerhetsgrader for beskyttede dokumenter, og omfanget av sikkerhetsundersøkelsene varierer etter sikkerhetsgraderingen av de opplysninger som vedkommende får adgang til.

Før en person gis adgang (autoriseres) til å behandle graderte dokumenter, skal vedkommende fylle ut en egenerklæring. Her gir han visse opplysninger om seg selv og oppgir to referanser. Videre bekrefter vedkommende at han er kjent med sitt ansvar og sine plikter i forbindelse med behandlingen av tjenestehemmeligheter. Endelig skriver han under på at de gitte opplysninger er riktige, og at han er klar over at uriktigheter vil kunne medføre tap av autorisasjon og fjernelse fra tjenesten.

Det nye system innfører også såkalte sikkerhetssamtaler som bl. a. skal finne sted før det gis autorisasjon. Sikkerhetssamtalene skal tjene til å oppklare mulige uklare punkter i egenerklæringen, og til å sikre at vedkommende er fortrolig med bestemmelsene som gjelder for behandlingen av beskyttede dokumenter. Det viktigste ved samtalerne er likevel antatt å være at de gir anledning til mer uformelle samtaler om spørsmål som kan ha innflytelse på sikkerheten.

Det er meningen at det nye system for sikkerhetsundersøkelse av militært personell skal avpasses og innføres også for sikkerhetsundersøkelser på det sivile felt, og FST/S arbeider med saken.

III. Utvalgets bemerkninger.

Alminnelige bemerkninger.

Når det nye system som ble innført for sikkerhetsundersøkelse av militært personell fra 1. mars 1967 har gått fra ordningen med at undersøkelsene skal skje hemmelig (lukket), er det resultatet av en lengere modningsprosess. Som tidligere nevnt har politiets overvåkingstjeneste og Forsvaret i mange år ønsket å få innført mer åpne undersøkelser, men de politiske myndigheter har ikke funnet å kunne ta den mulige belastning som kunne bli følgene.

Gjennom lengere tid å holde hemmelig at slike undersøkelser drives, er imidlertid ikke mulig, og i årenes løp er det på forskjellig vis blitt avdekket at undersøkelser som nevnt foregår. Det har også vært mer eller mindre direkte sagt flere ganger i Stortinget i forbindelse med forskjellige spionsaker. Reaksjonen på slike opplysninger har vist at opinionen etter hvert har godtatt at undersøkelsene er nødvendig ut fra sikkerhetsmessige hensyn. Ikke minst har de mange spionsaker i inn- og utland bidratt til denne forståelse.

I dag er det antakelig en alminnelig oppfatning at når det hvert år bevilges svære beløp til Forsvaret, må det også sørges for at militære anlegg og opplysninger sikres så godt som mulig, og at det i denne forbindelse må føres en effektiv sikkerhetskontroll med de personer som skal få adgang til anlegg og opplysninger som det av hensyn til fremmed etterretningsvesen er nødvendig å holde hemmelig.

Når de politiske myndigheter høsten 1965 godkjente bestemmelsene om mer åpne sikkerhetsundersøkelser, var det antakelig på bakgrunn av at myndighetene mente å ha konstatert at opinionen godtok undersøkelsene som nødvendige. At denne antakelse var riktig, synes å fremgå av at det ikke kom noen negativ reaksjon på statsminister Per Bortens uttalelse om sikkerhetsundersøkelser i Stortinget den 14. januar 1966 (St. forh. 1966 side 1522). Han sa da åpent fra at slike undersøkelser foregikk. Heller ikke er det kommet noen reaksjon etter at undersøkelsene for militært personell fra 1. mars 1967 er blitt så åpne at det må anses alminnelig kjent.

Før nyordningen ble satt i verk, ble saken forelagt utvalget både av forsvarsministeren og av Forsvarsstaben med spørsmål om utkastet var i samsvar med de retningslinjer som utvalget kunne ventes å komme fram til, og i bekreftende fall om utvalget hadde noe å bemerke til at ordningen straks ble satt i kraft. Etter å ha sett på saken svarte utvalget at det prinsipielt ikke hadde noe å bemerke til utkastet. Utvalget hadde ikke noen betenkeligheter ved at den nye ordning straks ble satt i verk, men det forbeholdt seg rett til å komme med tilleggsbemerkinger i denne innstilling.

Etter utvalgets mening representerer nyordningen et meget betydningsfullt fremskritt fra den ordning som tidligere gjaldt. Når den som skal sikkerhetsundersøkes blir trukket aktivt inn i undersøkelsen og selv skal gi opplysninger i egenerklæring og sikkerhetssamtaler, vil man få et meget bedre grunnlag enn tidligere for å vurdere om det foreligger sikkerhetsrisiko. Dessuten er nyordningen fordelaktig for politiets overvåkingstjeneste. Den tidligere ordning medførte meget stor arbeidsbyrde for overvåkingstjenesten, og at sikkerhetsundersøkelsene var hemmelige, har vært en sterkt medvirkende årsak til de mange angrep på overvåkingstjenesten i pressen og også i Stortinget med beskyldninger for politisk kartleggings- og registreringsvirksomhet.

Som tidligere sagt er det meningen at nyordningen i tilpasset form skal bli satt i verk

for sikkerhetsundersøkelse av personell fra den sivile administrasjon. FST/S har opplyst at det foreligger et råutkast i så måte, og utvalget forutsetter at dette blir sluttbehandlet og satt i verk snarest mulig.

Relevante opplysninger ved sikkerhetsundersøkelse.

Både for politiets overvåkingstjeneste og for vedkommende klareringsmyndighet er det av vesentlig betydning å få klarhet i spørsmål om hvilke opplysninger som skal anses relevante ved vurderingen av spørsmålet om å nekte sikkerhetsklarering eller oppheve en allerede gitt klarering. Ved sikkerhetsundersøkelsene er det om å gjøre hvilke forhold som skal tillegges betydning og derfor må undersøkes, og ved avgjørelsen av klarerings-spørsmålet er det viktig å ha klare kriterier å bygge på, slik at det blir en mest mulig ensartet praksis.

Å gi klare og samtidig dekkende regler på dette felt er imidlertid meget vanskelig, og det vil være nødvendig at de regler som er gitt, stadig blir vurdert på nytt.

Rekvisisjon av sikkerhetsundersøkelse og behandling av de fremkomne opplysninger.

Ved sikkerhetsundersøkelser kan det komme fram opplysninger av intim og personlig karakter. Det er derfor av stor betydning at det gis bestemte og faste regler for hvem som skal kunne rekvirere slike undersøkelser, hvem de fremkomne opplysninger kan meddeles til, og hvorledes opplysningene skal oppbevares.

Anmodninger om sikkerhetsundersøkelser av militært personell skal som regel skje gjennom FST/S, og på det sivile plan er det bestemt at hvert enkelt departement skal peke ut en embetsmann (ekspedisjonssjef eller høyere) som skal ha kontakt med overvåkingssjefen om personundersøkelser.

Det kan fremkomme opplysninger som viser at en allerede ansatt byr på sikkerhetsrisiko. I så tilfelle må den ansvarlige leder av institusjonen underrettes slik at de hemmelige saker kan kanaliseres utenom vedkommende. Det kan også komme på tale å fjerne ham, men da spørsmålet om å avskjedige ansatte i statstjeneste har et langt større omfang enn å bli kvitt dem som har utviklet seg til å bli en sikkerhetsrisiko, lar utvalget dette spørsmål ligge.

På grunn av sakenes intime karakter må det sørges for en absolutt sikker oppbevaring av dokumentene vedkommende sikkerhetsundersøkelser. Særlig egenerklæringene og rapportene om sikkerhetssamtaler vil kunne

ha opplysninger om forhold som vanligvis hører inn under privatlivets fred. Dokumentene bør derfor oppbevares i separate arkiver som samles sentralt, og det bør gis strenge regler for hvem som skal ha adgang til disse arkiver.

Egenerklæring og sikkerhetssamtaler.

Etter utvalgets oppfatning er ordningen med egenerklæring og sikkerhetssamtaler som er innført ved systemet fra 1. mars 1967, utmerkede tiltak ved personellsikkerhetstjenesten.

Egenerklæringene med vedkommendes egne opplysninger om personalia m.v. vil virke arbeidsbesparende, og hvis erklæringens opplysninger ikke stemmer med de opplysninger som er skaffet fram av politiet eller på annet vis, vil en sikkerhetssamtale kunne bringe klarhet i forholdet. Har vedkommende gitt uriktige opplysninger, kan det virke diskvalifiserende.

Under sikkerhetssamtalene vil det videre være anledning til å orientere om truselen mot vår sikkerhet og om hvorledes fremmede etterretningsorganer arbeider, samt til å komme nærmere inn på den undersøktes personlige forhold.

Spørsmålene i egenerklæringene og opplegget for sikkerhetssamtalene virker vel gjennomtenkt og egnet for formålet. Utvalget vil bare peke på at spørsmålene i den store egenerklæringen er generelt formet og virker tilbakeholdne når det gjelder personlige forhold som kan utnyttes til å utsette vedkommende for press. Etter det opplyste skyldes det at det hele er nytt, og at man i starten ville være forsiktig med å komme inn på disse ømtålelige forhold. Det synes å være på det rene at ut fra et rent sikkerhetssynspunkt er det ønskelig å få nærmere opplysninger.

Når systemet er blitt innarbeidet, bør det etter utvalgets mening overveies om det ikke bør stilles mer direkte og inngående spørsmål om den undersøktes personlige forhold som kan ha betydning for sikkerhetsvurderingen. Før så skjer, må det imidlertid opparbeides en sikker rutine for oppbevaring av opplysningene. Man kan ikke vente at vedkommende uttaler seg fritt og åpent om disse forhold med mindre han er sikker på at opplysningene blir oppbevart på en sikker måte, og at bare noen få får kjennskap til dem. Videre må det søkes innarbeidet den oppfatning at behandlingen av beskyttede dokumenter er en helt spesiell tjeneste, og at det ikke er ærerørig om man på grunn av personlige forhold ikke anses kvalifisert for denne tjeneste.

Utvalget vil tilføye at etter dets mening er ordningen med sikkerhetssamtaler en utmerket måte til å få gjort de overordnede sikkerhetsbevisste. Også av den grunn er det derfor viktig at ordningen blir gjennomført etter planen.

Kontrollen med sikkerhetsundersøkelsene.

Når Kontrollutvalget for overvåkingstjenesten skal føre tilsyn med hele den virksomhet som overvåkingstjenesten driver, vil det også få kontrollen av overvåkingstjenestens metoder samt av oppbevaringen og videregivelsen av opplysninger i forbindelse med sikkerhetsundersøkelsene. Endelig vil Justisdepartementets melding til Stortinget

om overvåkingstjenestens virksomhet også omfatte dens befatning med sikkerhetsundersøkelsene.

Spørsmålet om å opprette en egen ordning for overprøvelse av de avgjørelser som treffes bl. a. på grunnlag av sikkerhetsundersøkelser har også vært reist, men utvalget finner ikke grunn til å anbefale en slik ordning. Undersøkelsene må anses som et normalt ledd i personellforvaltningen, og adgangen til å innbringe avgjørelsen for høyere instans bør følge de vanlige regler for overprøvelse som måtte være gitt innen vedkommende etat. Det kan være at saken da i siste instans vil kunne innbringes for Stortingets protokollkomite med etterfølgende behandling i Odelstinget.

KAPITTEL 7:

Samarbeidet mellom etterretningstjenesten, sikkerhetstjenesten og overvåkingstjenesten.

I. Det sentrale samarbeid.

Koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg ble opprettet i slutten av 1940-årene. Som det fremgår av «Historisk oversikt», skulle det sørge for den nødvendige kontakt mellom de militære og sivile organer som arbeidet med etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingsspørsmål, og holde de medlemmer av Regjeringens sikkerhetsutvalg som var representert i Koordineringsutvalget orientert om viktigere saker av etterretningsmessig og sikkerhetsmessig karakter. Koordineringsutvalget ble ledet av en embetsmann ved Statsministerens kontor som skulle rapportere til statsministeren. De øvrige medlemmer var sjefen for FST/E, overvåkingssjefen, en representant for Utenriksdepartementet og en representant for Forsvarsdepartementet. Disse skulle rapportere til sine foresatte.

Innen Koordineringsutvalget gikk samarbeidet imidlertid til sine tider meget dårlig, og det førte til at utvalgets arbeid etter hvert stoppet opp. Det har ikke holdt noe møte siden 30. september 1965, men hadde da faktisk allerede vært ute av funksjon nesten 1 år.

Erfaringene i mange land viser at det alltid vil være vanskelig å samordne arbeidet mellom etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingstjenesten. Grunnene til det kan være forskjellige. Ansvarsforholdene vil i noen grad være uklare. Det kan være overlappingsområder. Videre spiller ledernes personlige egenskaper en meget betydelig rolle. De har

et stort personlig ansvar, og det ligger i sakens natur at de kan være tilbøyelige til å holde for seg selv forhold som er av betydning for deres arbeid.

Hos oss viser etterforskningen i et par saker tydelig at samarbeidet mellom overvåkingstjenesten og de militære myndigheter har sviktet.

Både i Lygren-saken og i en tidligere sak var forholdet at en person som overvåkingstjenesten mistenkte for spionasjevirksomhet, ble sittende i stilling i Forsvaret uten at noen militær sjef ble underrettet om forholdet. Noe slikt må ikke forekomme. Hvis overvåkingspolitiet er interessert i at den som mistenkes fortsetter i sin stilling under overvåking, og det finner det betenkelig å underrette den nærmeste foresatte om mistanken, må i tilfelle en høyere militær sjef orienteres, slik at han kan vurdere svaret ved at vedkommende fortsetter i sin stilling. Etter utvalgets mening er det neppe tvil om at ved et godt og tillitsfullt samarbeid vil så vel overvåkingstjenestens som Forsvarets hensyn kunne varetas i et slikt tilfelle.

Etterforskningen i Lygren-saken viser imidlertid at det heller ikke fra etterretnings-tjenestens side er vist den nødvendige samarbeidsvilje, slik at politiet kunne utføre sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. I det hele synes ledelsen av de to tjenester å ha hatt vanskeligheter med å samarbeide gjennom hele etterkrigstiden.

Etter utvalgets mening ligger det i sakens natur at det må være et godt og tillitsfullt samarbeid mellom de organer som arbeider

med spørsmål av største betydning for rikets sikkerhet. Det er nødvendig for å få tilstrekkelig oversikt og for å kunne koordinere arbeidsoppgavene.

Både egne erfaringer og erfaringer fra utlandet viser at det ikke er mulig å fremtvinge godt samarbeid på dette område ved formelle bestemmelser. Det som det først og fremst kommer an på, er evnen og viljen til samarbeid, og i så måte må det stilles store krav til ledernes personlige egenskaper.

I stor utstrekning kan og bør samarbeidet skje uformelt både på sjefsplanet og på saksbehandlerplanet, men det forhindrer ikke at det også bør opprettes egne organer for samarbeidet.

Etter utvalgets mening bør det opprettes et sentralt samarbeidsorgan — et nytt koordineringsutvalg — som skal ha til oppgave å danne seg et bilde av den sikkerhetsmessige stilling til enhver tid. Så vel etterretningstjenesten og sikkerhetstjenesten som overvåkingstjenesten får en rekke opplysninger av betydning for rikets sikkerhet. Det samme gjelder Utenriksdepartementet, og en koordinering av alle disse opplysninger er nødvendig hvis man skal kunne danne seg et totalbilde av den sikkerhetsmessige stilling til enhver tid. Dette blir det nye utvalgs primære oppgave.

Dessuten skal det nye utvalg ha til oppgave å koordinere arbeidsoppgavene mellom de organer som arbeider med etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingsspørsmål. Riktignok vil samarbeidet i så måte i stor utstrekning kunne skje uformelt, men også her vil det arbeid som utføres av et sentralt organ kunne være av grunnleggende betydning. Utvalget peker i denne forbindelse på at man må ha faste regler for dem som skal opptre utad. Ikke minst gjelder det i forholdet til fremmede lands motsvarende myndigheter.

Koordineringsutvalget bør bestå av sjefen for politiets overvåkingstjeneste, sjefen for FST/E, sjefen for FST/S og en embetsmann fra Utenriksdepartementet. Videre bør det ha en nøytral leder. Denne bør pekes ut av et regjeringsmedlem, helst av justisministeren.

Det understrekes at Koordineringsutvalget ikke skal ha noe ansvar for hvorledes opplysningene skaffes. Det skjer på vedkommende sjefs ansvar. Utvalgets medlemmer skal bare ha plikt til å holde hverandre underrettet. Utvalget skal som sådant gi rapport om sin virksomhet og om det totalbildet det har dannet seg av den sikkerhetsmessige situasjon.

Er det behov for det, kan Koordineringsutvalget tilkalle andre embets- og tjenestemenn til sine møter som bør holdes med

jevne mellomrom, og finnes det ønskelig, bør det kunne arbeide i undergrupper. Hvis det av hensyn til de mer teknisk betonte oppgaver er nødvendig å beholde Det rådgivende sikkerhetsutvalg, bør det således utgjøre en gruppe under det større utvalg.

II. Det regionale og lokale samarbeid.

Også når det gjelder det regionale og lokale arbeid med spørsmål av betydning for rikets sikkerhet, er det behov for et godt og tillitsfullt samarbeid mellom de militære myndigheter og overvåkingstjenesten. Etter «Instruks for samarbeid mellom de militære myndigheter og politiet til trygging av Rikets selvstendighet og sikkerhet» skal samarbeidet distriktvis foregå mellom den regionale sjefsnemnd og overvåkingspolitiets distriktssentral. En gang hvert år skal det holdes distriktsvise møter mellom sjefsnemnda og politimestre for drøfting av problemer av sikkerhetsmessig art. Det er sagt at representanter for Overvåkingssentralen og FST/E bør være til stede.

Som samarbeidsorgan ble det samtidig opprettet en sikkerhetsnemnd med representant for forsvarsgrenene og politiet. Den skulle trekke opp retningslinjer for samarbeidet innen hele distriktet under hensyntagen til de lokale forhold, og den skulle holde møte så ofte den fant det nødvendig, dog minst en gang i kvartalet.

Så vidt forstås har det ikke vært holdt møter på distriktsnivå i den utstrekning som samarbeidsinstruksen påbyr, men det er understreket at det regionale og lokale samarbeid så vel i som utenfor møtene har vært preget av åpenhet og tillitsfullhet og har vært det beste.

Etter dette synes det å være etablert et effektivt samarbeid mellom de militære myndigheter og overvåkingstjenesten på det regionale og lokale plan. Da det militære organisasjonsmønster dessuten er under vurdering som følge av Hauge-utvalgets innstilling, og nærværende utvalg ikke har gitt noe fullt utformet forslag til overvåkingstjenestens distriktsvise og lokale organisasjoner, finner utvalget ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om hvorledes dette samarbeid for fremtiden bør organiseres rent formelt. Det nevnes dog at utvalget foran har forutsatt at de landsdelssentraler som foreslås opprettet, skal være kontaktledd med de militære myndigheter på landsdelsplan. Den endelige ordning kan dog først bli fastlagt når organisasjons- og ansvarsforholdene på militær side er avklart. Detaljerte ordninger på det lokale plan bør skje etter en konkret vurdering av det behov som er til stede.

KAPITTEL 8:

Sammendrag.

Utvalget finner det hensiktsmessig å summere opp hovedpunktene i sin innstilling:

I. Politiets overvåkingstjeneste.

1. Overvåkingssjefen skal som hittil lede overvåkingstjenesten for hele landet gjennom Overvåkingssentralen. Han skal dessuten ha det direkte ansvar for overvåkingstjenesten i Oslo politidistrikt, idet politimesteren i Oslo fritas for dette ansvar.

2. For Nord-Norge, Trøndelag, Vestlandet og Sørlandet opprettes det landsdelssentraler for overvåkingstjenesten, hver under ledelse av en politimester i vedkommende landsdel. For Østlandet utføres overvåkingsarbeidet på landsdelspanet av Overvåkingssentralen.

3. Den lokale utbygging av overvåkings-tjenesten bør skje på basis av konkrete og systematiske undersøkelser og analyser av behovet, idet det tas hensyn til geografiske og kommunikasjonsmessige forhold, militære behov m. v.

4. Etterforskningen i spionsaker skal fortsatt utføres av overvåkingstjenesten, og overvåkingssjefen og lederne av landsdelssentralene skal ha påtalemyndighet i spionsaker. Arrestasjoner og andre strafferettslige forføyninger skal regulært ikke skje uten etter samtykke fra statsadvokaten, idet spionsakene for hele landet bør samles under én statsadvokat.

Utvalgets medlem Stavang mener at etterforskning og påtalemyndighet bør høre under de ordinære påtalemyndigheter.

5. Overvåkingssjefens embete som politispektør omgjøres til åremålsstilling, og han tilsettes for 6 år om gangen med adgang til forlengelse. Det forutsettes at den som tilsettes, har god og allsidig erfaring fra arbeid innen det ordinære politi, og at han sikres retrett ved at hans ordinære stilling i politiet holdes åpen for ham. For å få de beste søkere til den viktige stilling som overvåkingssjef, bør stillingen plasseres lønnsmessig høyt.

6. Overvåkingspolitiet skal som nå rekrutteres fra politiets regulære embets- og tjenestemenn. De skal fortsatt være ansatt ved de respektive politikamre og tilhøre avansementskretsen der, men avgis til overvåkingsarbeid. For å få en bedre utnyttelse av personalet, kan den enkelte tjenestemann som er avgitt til slikt arbeid, brukes utenfor det politidistrikt han tilhører.

7. Den sterke kritikk mot overvåkingstjenesten for politisk kartlegging med katalogisering i hemmelige registre og arkiver, har vesentlig hatt utgangspunkt i sikkerhetsundersøkelsene av personell. Registre og arkiver for disse undersøkelser inneholder imidlertid ikke stoff av overvåkingsmessig art.

Saker angående personer som anses for å være overvåkingsobjekter, finnes bare i sakarkivet. Antallet av personsaker er imidlertid så beskjedent at registreringen synes å foregå etter en nøktern plan. Med den årlige tilgang som nå er, vil også antallet om noen år være langt lavere enn i dag.

Det er av største viktighet at det gis faste og klare regler for hvem som skal få opplysninger fra arkivene og registrene.

8. Som ledd i en effektiv overvåkingstjeneste er det nødvendig å ha adgang til hemmelig kontroll av post, telefon og telegrammer. Etter kgl. resolusjon av 19. august 1960 kan slik kontroll bare gjennomføres med domstolenes samtykke, og det antas å være den mest betryggende ordning som kan etableres på dette område.

9. På bakgrunn av sin utsatte stilling bør overvåkingsfolk ikke uttale seg til pressen m. v. Nødvendig orientering bør skje ved andre organer. Opplysninger om spionsaker som etterforskes bør gis av riksadvokaten eller av vedkommende statsadvokat etter generelle retningslinjer fra riksadvokaten, orientering om overvåkingstjenesten i sin alminnelighet av Justisdepartementet og opplysninger om truselen mot vår sikkerhet av Forsvarssjefen.

10. Det opprettes et kontrollutvalg på 3 medlemmer, oppnevnt av Regjeringen, til å føre tilsyn med overvåkingstjenestens virksomhet. Utvalget skal ha en rådgivende funksjon, idet overvåkingssjefen kan forelegge det alle saker som han ønsker å drøfte. Videre skal utvalget være kontrollerende, idet det kan ta opp enhver sak som det finner ønskelig å behandle, f. eks. etter klage, og kreve alle opplysninger. Utvalget kan si fra om at en sak er undersøkt, om det har vært noe å kritisere, men for øvrig ikke gi opplysninger. Den vesentligste garanti vil ligge i at medlemmene er respektert og har alminnelig tillit.

Kontrollutvalget forutsettes hvert år å avgi beretning til Regjeringen om sin virksomhet, og på grunnlag av denne kan Regjerin-

gen gi melding til Stortinget. Hvor detaljert meldingen skal være, vil bero på behandlingsmåten i Stortinget.

Det frarås at det som ledd i parlamentarisk kontroll med overvåkingstjenesten skal oppnevnes stortingsmenn som medlemmer av Kontrollutvalget.

II. Sikkerhetstjenesten.

1. Det er for tidlig å si noe endelig om hvorledes nyordningen av sikkerhetstjenesten fra 1965 virker i praksis, men opplegget for arbeidet synes tilfredsstillende.

2. Det er forutsetningen at overvåkingspolitiet skal ta aktiv del i det veilednings- og kontrollarbeid som Forsvarsstaben setter i gang, og utvalget understreker at det finner et slikt samarbeid meget viktig.

3. Bruk av vernepliktige i den hemmelige sambandstjeneste bør unngås idet de representerer en særlig sikkerhetsrisiko.

Den monitoring av militære telefoner som drives, er i samsvar med uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling og går ikke inn på den personlige rettssfare på betenkelig måte.

4. Den alminnelige sikkerhetstjeneste er så vidt åpen at det ikke skulle by på særlige problemer å holde Stortinget underrettet.

Chiffertjenesten må være hemmelig, men den er typisk teknisk betonet og berører som regel ikke den enkelte borgers rettssikkerhet.

III. Sikkerhetsundersøkelse av personell.

1. En nyordning for sikkerhetsundersøkelser av militært personell som skal behandle sikkerhetsgraderte dokumenter, ble satt i verk fra 1. mars 1967, og den er et meget betydningsfullt fremskritt fra den tidligere ordning. Ved å trekke den undersøkte aktivt inn i undersøkelsene, får man et bedre grunnlag for vurdering, og nyordningen er arbeidsbesparende for overvåkingspolitiet. Det forutsettes at en lignende ordning snarest mulig blir satt i verk for personell fra den sivile administrasjon.

2. Avgjørelsen av spørsmålet om hvilke opplysninger skal være relevante ved sikkerhetsundersøkelser, er viktig, og det vil være nødvendig at de regler som gis på dette område, stadig blir vurdert på ny.

3. Det må gis bestemte og faste regler for hvem som skal kunne rekvirere sikkerhetsundersøkelser, hvem de fremkomne opplysninger skal meddeles til, og hvorledes opplysningene skal oppbevares. Betydningen av

at færrest mulig får kjennskap til opplysningene understrekes.

4. Nyordningen med egenerklæringer og sikkerhetssamtaler er utmerkede tiltak. Når systemet er blitt innarbeidet og man har fått en sikker rutine for oppbevaring av opplysningene, bør det overveies om det ikke bør stilles mer direkte og inngående spørsmål om personlige forhold som kan medføre sikkerhetsrisiko.

5. Det er ikke nødvendig med særskilt kontrollorgan for sikkerhetsundersøkelsene. Politiets befatning med undersøkelsene vil bli kontrollert av Kontrollutvalget for overvåkingstjenesten, og overprøvelse av de avgjørelser som treffes på grunnlag av bl. a. sikkerhetsundersøkelser, bør følge de vanlige regler for overprøvelse av avgjørelser i personellforvaltningen i vedkommende etat.

IV. Samarbeidet mellom etterretningstjenesten, sikkerhetstjenesten og overvåkingstjenesten.

1. Nødvendigheten av et godt og tillitsfullt samarbeid mellom de organer som arbeider med spørsmål av største betydning for rikets sikkerhet, blir sterkt understreket. I første rekke kommer det an på evnen og viljen til samarbeid, og i så måte må det stilles de største krav til ledernes personlige egenskaper. I stor utstrekning bør samarbeidet kunne skje uformelt både på sjefsplanet og saksbehandlerplanet.

Men det bør også opprettes et sentralt samarbeidsorgan — et koordineringsutvalg — med etterretningssjefen, sikkerhetssjefen, overvåkingssjefen og en embetsmann fra Utenriksdepartementet som medlemmer. Lederen bør være nøytral og utpekes av justisministeren.

Koordineringsutvalgets oppgaver blir å danne seg et totalbilde av den sikkerhetsmessige stilling til enhver tid og å koordinere arbeidsoppgavene.

2. På det regionale og lokale plan synes det å være etablert et effektivt samarbeid mellom de militære myndigheter og overvåkingstjenesten. Overvåkingstjenestens landsdelsentraler forutsettes for fremtiden å være kontaktledd med de militære myndigheter. Den endelige ordning kan først bli avgjort når organisasjons- og ansvarsforholdene på militær side er fastlagt.

På det lokale plan bør detaljerte ordninger for samarbeidet skje etter en konkret vurdering av det behov som er til stede.