

12. KONTROLLUTVALGET FOR OVERVÅKINGS- OG SIKKERHETSTJENESTEN

12.1. Innledning - kort om utvalget og dets mandat

Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten ble oppnevnt ved kgl res av 6. oktober 1972 etter forslag fra Mellbye-utvalget og i henhold til regjeringens forslag i St meld nr 89 (1969-70) og Stortingets behandling av meldingen.

Kontrollutvalgets virksomhet er beskrevet i årsmeldinger og i utvalgets uttalelser til Justisdepartementet i enkeltsaker. Årsmeldingene er gjennomgående knappe. Mange av utvalgets uttalelser inneholder derimot inngående vurderinger av rettslige og faktiske spørsmål.

Fra og med 1989 har arbeidet i utvalget etter hvert økt betraktelig, dels som følge av en rekke enkeltsaker som var tidkrevende og som begynte med Engen-saken sommeren 1989, dels fordi antallet rutinekontroller, som frem til slutten av 1980-årene var begrenset til ca fire heldagsmøter i året, er blitt vesentlig utvidet og i dag omfatter ca 10 slike møter.

Frem til høsten 1989 besto utvalget av tre medlemmer. Antallet ble da utvidet til fem. Høyesterettsdommer Jens Chr. Mellbye var utvalgets formann frem til mars 1984. Deretter var høyesterettsdommer Jens Bugge formann frem til februar 1988. Etter dette har høyesterettsadvokat Hans Stenberg-Nilsen vært utvalgets formann.

Utvalgets virksomhet er fylldig beskrevet i en rekke stortingsmeldinger som inneholder Justisdepartementets vurderinger av utvalgets årsmeldinger og uttalelser, som er vedlagt meldingene, jf især St meld nr 18 (1980-81) og St meld nr 39 (1992-93). Utvalgets kompetanse er omtalt i NOU 1994: 4 Kontrollen med "de hemmelige tjenester", jf Ot prp nr 83 (1993-94) om lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten av. Loven ble vedtatt 3. februar 1995 og trådte i kraft samme dag. Ved loven ble utvalget besluttet avviklet og erstattet med et parlamentarisk kontrollutvalg for alle de tre tjenestene oppnevnt av Stortinget.

Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten har vært et rent kontrollorgan uten rådgivnings- eller styringsfunksjoner. Kontrollen er etterfølgende. Utvalgets vurderinger ved den etterfølgende kontroll vil kunne være retningsgivende for tjenestens fremtidige virksomhet.

Rammene for kontrollvirksomheten bestemmes av den kompetanse utvalget er tildelt. Frem til 1982 drev Kontrollutvalget sin virksomhet i henhold til de retningslinjer som var trukket opp i St meld nr 89 (1969-70) og Innst S nr 164 (1971-72). Etter retningslinjene skulle utvalget ikke ha rådgivende funksjoner, men skulle som ledd i sin kontroll "kunne ta opp enhver sak som det finner ønskelig å behandle, [særlig saker] som offentlig kritikk eller klager ... gjør det ønskelig å behandle", jf foredraget til kgl res av 6. oktober 1972.

Instruks for tjenesten ble først fastsatt den 22. januar 1982. Etter § 2 i instruksen har utvalget en ren kontrollfunksjon og skal "herunder særlig ha den enkeltes rettssikkerhet for øye". Etter § 3 skal utvalget

"føre tilsyn med at overvåkings- og sikkerhetstjenestens virksomhet foregår innenfor rammen av lov og instruks."

I henhold til instruksens § 4 skal utvalget undersøke

"enhver klage fra enkeltpersoner eller organisasjoner. Av eget tiltak skal utvalget ta opp enhver sak eller ethvert forhold som det finner det riktig å behandle, herunder særlig forhold som har vært gjenstand for offentlig kritikk."

Kompetansen etter instruksens av 1982 og tidligere retningslinjer er uklar når det gjelder spørsmålet om hvor langt kontrollen går, jf nærmere NOU 1994:4 side 27 flg. Etter instruksens § 3 skal Kontrollutvalget påse at virksomheten foregår innenfor rammen av lov og instruks. Dette er utgangspunktet for plikten til å undersøke klager og til å ta opp forhold av eget tiltak. Utvalget må for øvrig kunne ta opp ethvert spørsmål som finnes å være av rettssikkerhetsmessig betydning. Kommisjonen kommer nedenfor tilbake til utvalgets kompetanse i forbindelse med vurderingen av kontrollvirksomheten.

Generelt er å si: Utvalgets kontroll omfatter i utgangspunktet den forståelse av regelverket som legges til grunn av tjenestene. De regler som styrer virksomheten er imidlertid gjennomgående svært skjønnspregete. Forståelsen av regelverket kommer først og fremst til uttrykk i tjenestenes praksis, dvs i den konkrete regelanvendelse. Kontrollutvalget kan neppe etter instruksens forutsettes å skulle overprøve tjenestens praksis så lenge denne ligger innenfor rammen av en forsvarlig regelforståelse. Tjenestens skjønnsmessige vurderinger av faktiske forhold, f eks om en viss virksomhet gir grunnlag for mistanke om forberedelse av straffbare handlinger som nevnt i overvåkingsinstruksens, kan bare prøves såfremt de er klart uforsvarlige.

Forholdet mellom Kontrollutvalget og overordnet forvaltningsmyndighet, f eks mellom utvalget og Forsvarssjefen som klageorgan i saker om sikkerhetsklarering, har ikke vært klart. Særlige spørsmål oppstår i forbindelse med overvåkingstiltak som krever beslutning av retten. Spørsmålet er blant annet om utvalgets kontroll her går lenger enn til å påse at rettens beslutning foreligger. Utvalgets instruks berører ikke disse spørsmålene.

12.2. Kommisjonens vurderinger

12.2.1. Generelle utgangspunkter

Kommisjonen skal knytte noen bemerkninger til Kontrollutvalgets praksis i lys av sine vurderinger på de områder av overvåkingstjenestens virksomhet som er blitt gjenstand for kommisjonens kritikk.

Under 9.7. har kommisjonen vurdert overvåkingstjenestens meddelelse av opplysninger for andre formål enn sikkerhetsklarering, blant annet til private bedrifter og til utenlandske samarbeidende tjenester. Når det gjelder meddelelse av opplysninger til private bedrifter, er det ovenfor under 9.7.1.2. knyttet noen kommentarer til sider ved Kontrollutvalgets grundige undersøkelser og vurderinger i Hole Jakobsen-saken. Utvalget kan ikke ses å ha vært opptatt av tjenestens meddelelse av opplysninger til samarbeidende tjenester eller utenlandske myndigheter.

Kommisjonens utvalg av problemstillinger innebærer at dens bedømmelse av Kontrollutvalget ikke er fullstendig og derfor heller ikke dekkende for utvalgets virksomhet samlet sett. Som fremstillingen nedenfor viser, er kommisjonen kritisk til deler av utvalgets virksomhet. Som bakgrunn for bedømmelsen finner kommisjonen grunn til å fremheve følgende:

Overvåkingstjenestens virksomhet er omfattende og lite oversiktlig. Virksomheten er også i utpreget grad lukket. Informasjonsutvekslingen er begrenset, ikke bare horisontalt i systemet, men også vertikalt. Need to know-prinsippet innebærer at det ikke gis informasjon i utide; enten skal andre ikke vite, eller det forutsettes at de allerede vet hvis de ikke spør. For kommisjonen har det vært tankevekkende at overvåkingssjef Jostein Erstad, som var sjef for tjenesten fra 1982 til 1990, ikke var orientert om vesentlige sider ved den registreringen av ml-ere mv som fant sted på 1980-tallet og heller ikke kjente til omfanget av de opplysninger som ble gitt samarbeidende tjenester, jf fremstillingen under 9.7.2.3.

Kontrollutvalget er i sin virksomhet avhengig av den informasjon som gis av overvåkingssjefen og eventuelle ledende tjenestemenn, som møter for å kommentere saker som behandles. Den generelle erfaring kommisjonen har fått bekreftet gjennom mange forklaringer den har mottatt, er at tjenestemenn i de hemmelige tjenester normalt ikke sier mer enn de blir spurt om. Dette, som først og fremst henger sammen med den naturlige taushet som tjenesten etter sin art kan føre til, er ikke uten betydning for kontrolloppgaven. Kontrollutvalget vil ikke få vite mer enn det allerede vet nok til å spørre om. Og det vil regulært ta lang tid før et utvalgsmedlem vet så mye om overvåkingstjenesten at de riktige spørsmål kan stilles.

Det har også forekommet at Kontrollutvalget er blitt direkte feilinformert. I brev av 10. desember 1993 til Kontrollutvalget opplyser overvåkingssjefen at Overvåkingssentralen har foretatt en foreløpig undersøkelse om påstander fremsatt i boken De visste alt. De fleste av påstandene gikk ut på at overvåkingstjenesten medvirket ved avlytting i Folkets Hus i Oslo. Sentralen hadde foretatt arkivundersøkelser, innhentet rapporter fra mulige tjenestemenn og hatt samtaler med tidligere tjenestemenn. Dokumenter fra arkivet og samtalereferater ble lagt frem for Kontrollutvalget.

Etter granskingen er det på det rene at de opplysninger Kontrollutvalget fikk, ga et sterkt begrenset og meget ufullstendig bilde av den rolle Overvåkingssentralen spilte, jf fremstillingen i 8.4.2.4 a). Notatene fra samtaler med tjenestemenn ga inntrykk av et den eneste befatning Overvåkingssentralen hadde hatt med mulig avlytting, var at Hjelm Nilsen ved én anledning etter avtale med Erik Næss hadde fått kjøpt eller utlånt en

båndopptaker, en mikrofon og noe annet utstyr, og at Arne Hjelm Nilsen et par ganger - hver gang sammen med Erik Næss - hadde kommet for å få rettet småfeil på båndopptakeren.

Overvåkingssjefen har forklart seg om dette til kommisjonen. Han har gitt uttrykk for at brevet og samtalereferatene var ledd i helt foreløpige undersøkelser. Ytterligere undersøkelser ble ikke iverksatt da granskingskommisjonen på dette tidspunkt var besluttet nedsatt.

Han har videre gitt uttrykk for at opplysningene fra tjenestemennene blant annet ble gitt pr telefon. Han understreket at det er stor forskjell mellom dette og

"det å gjennomføre et rettslig avhør. Han har ikke kjennskap til om de tjenestemennene som er referert i vedleggene [til brevet av 10. desember 1993] var klar over at det gjaldt sammenhenger hvor det var viktig at de uttalte seg korrekt."

I brev til kommisjonen av 25. mars 1996 har overvåkingssjefen fremholdt at det klart skulle fremgå av formuleringen av brevet av 10. desember 1993

"og omstendighetene rundt samtaleene at dette ikke var informasjon av en slik karakter at det kunne benyttes som beslutningsgrunnlag i noen retning. Jeg har ikke grunn til å tro at ikke Kontrollutvalget var innforstått med dette."

Etter kommisjonens oppfatning kan det ikke være tvil om at det er viktig at tjenestemenn i *enhver* sammenheng uttaler seg korrekt på henvendelser fra overvåkingssjefen og at Kontrollutvalget får korrekt informasjon. For ordens skyld opplyses at samtaleene ikke ble gjennomført pr telefon, men referatene fra samtaleene ble lest opp og bekreftet telefonisk.

Det er på det rene at vesentlige opplysninger ble holdt tilbake med den følge at Kontrollutvalget ble feilinformert. Tilfellet illustrerer at det ikke i alle sammenhenger uten videre er gitt fullstendige og korrekte opplysninger.

Å ha kunnskap om virksomheten og derfor kunne stille kritiske spørsmål, er nødvendig i all kontrollvirksomhet. En slik kritisk holdning til den virksomhet som skal kontrolleres reiser imidlertid et generelt problem av allmenmenneskelig karakter. Effektiv kontroll forutsetter at det ikke er for stor nærhet mellom det kontrollerende og det kontrollerte organ. Dette er en alminnelig erfaring. Den nærhet som etableres gjennom møter med det kontrollerte organs sjefer i det kontrollerte organs lokaler, etablerer gjerne et miljø eller - om man vil - en personlig stemning eller fortrolighet som ikke er velegnet for kritiske holdninger. I kontrollvirksomheten ligger en risiko for at det oppstår en samstemthet som etter hvert kan innebære at det kontrollerende organ identifiserer seg med det kontrollerte.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at ingen av de saker som gjennom årene har vakt oppmerksomhet og som har medført et kritisk lys på overvåkingstjenesten, er blitt avdekket gjennom Kontrollutvalgets virksomhet. De er avdekket i media. Og i tråd med erfaringer fra annen kontrollvirksomhet, har nettopp saker som har fått

oppmerksomhet i media, ført til en generelt mer effektiv kontroll. Således har de sakene som ble tatt opp i presse og kringkasting fra slutten av 1980-årene - Engen-saken, Mossad-saken, Løfsnes-saken mv - ført til en betydelig opptrapping av Kontrollutvalgets virksomhet.

12.2.2. *Overvåkingstjenestens registreringspraksis*

Utvalget er fra begynnelsen av blitt forelagt alle nye overvåkingssaker mot norske borgere og alle saker hvor det pågår telefonkontroll ved Overvåkingssentralen. Utvalget har også foretatt inspeksjonsreiser til landsdelssentraler og politikamre, og har da fått seg forelagt lokale overvåkingssaker, herunder telefonkontrollsaker, og har foretatt stikkprøver i arkivene.

Frem til ca 1990 foretok utvalget stikkprøver blant observasjonssakene. Fra omtrent samme tidspunkt er det også foretatt stikkprøver i arbeids- og emneregistre. Fra 1990-91 har utvalget fått seg forelagt alle nye observasjonssaker. Kontrollutvalget har med andre ord prioritert overvåkingssakene. Observasjonsregistre, emneregistre og arbeidsregistre har naturlig nok bare i begrenset grad vært gjenstand for utvalgets undersøkelser. At utvalget prioriterte på denne måten innenfor sine ressursrammer, er naturlig.

Utvalget kan neppe ha vært oppmerksom på den instruksstridige registreringen som fant sted på 1970-tallet av barn og ungdom med tilknytning til AKP(m-l). Overvåkingstjenesten gjorde blant annet omfattende bruk av informanter som ga opplysninger om skoleelever helt ned på ungdomsskoletrinnet, 9.5.2.3 og 9.6.5.3. Selv om Kontrollutvalget nødvendigvis måtte prioritere overvåkingssakene, stiller kommisjonen spørsmål ved om ikke utvalget burde ha søkt informasjon om de terskler for registrering av opplysninger om politisk tilhørighet som ble praktisert i overvåkingstjenesten og etterspurt nærmere retningslinjer for registreringsvirksomheten, jf i denne forbindelse at Mellbye-utvalget i sin innstilling fra 1967 fremhevet at slike retningslinjer var så viktige at de burde gis av regjeringen.

Som det fremgår under 9.5.3. foregikk det i tidsrommet fra 1980 til ut i annen halvpart av 1980-årene en omfattende registrering av opplysninger om politisk tilhørighet og politisk virksomhet i strid med forbudet mot slik registrering i overvåkingsinstruksen, jf kgl res av 25. november 1977 § 4 tredje ledd. Kontrollutvalget har ikke hatt innvendinger mot denne registreringsvirksomheten.

Grunnlaget for at registreringsvirksomheten fortsatte var Justisdepartementets brev av 3. august 1981, jf fremstillingen under 9.5.4.1. I brevet uttalte departementet at Stortinget gjennom sin behandling av St meld nr 18 (1980-81) hadde gitt tilslutning til at tjenestens praksis kunne fortsette som før. Brevet hadde ikke dekning i Stortingets behandling og var i strid med overvåkingsinstruksen § 4 tredje ledd, slik bestemmelsen naturlig måtte forstås og ble forstått av regjeringen. Derimot var brevet i overensstemmelse med overvåkingstjenestens standpunkt. Forut for fremleggelsen av St meld nr 18 (1980-81) hadde tjenesten gått imot Justisdepartementets utkast til

stortingsmelding på dette punkt. Dette standpunkt hadde også Kontrollutvalget engasjert seg sterkt til fordel for, så sterkt at departementsråden kom i tvil om utvalgets oppfatning burde komme til uttrykk i meldingen, noe som opprinnelig ser ut til å ha vært tanken. I notat til statsråden av 12. mars 1980 nevner departementsråden således i en parentes

"Et aktuelt spørsmål: Hva med tilliten til Kontrollutvalget når en så avgjørende divergens i utvalgets og departementets oppfatning eksponeres i meldingen?"

Kontrollutvalgets standpunkt ble ikke tilkjennegitt i meldingen.

Det uenigheten gjaldt var dels forståelsen av forbudet i instruksens § 4 tredje ledd mot registrering av politisk tilhørighet og politisk virksomhet i seg selv, dels hvorledes rettstilstanden burde være. Utvalget så det som en del av sin oppgave å uttale seg om begge deler. Selv om utvalget antakelig ikke har sett det som sin oppgave å ta stilling til departementets oppfatning av Stortingets vedtak, ville det ha vært naturlig om utvalget hadde påpekt at brevet av 3. august 1981 la opp til en fortsatt praksis på tvers av forbudet i instruksens slik regjeringen selv oppfattet dette i stortingsmeldingen, og at det korrekte derfor måtte være å endre instruksens. Kommisjonen ser ikke bort fra at nettopp Kontrollutvalgets engasjement forut for fremleggelsen av meldingen, kan ha gjort det mindre naturlig for utvalget å fremme denne oppfatningen.

Den registrering det her er tale om, refererer seg til tjenestens observasjonsregistre, arbeidsregistre og til dels emneregistre, med andre ord de registre som i begrenset grad var gjenstand for utvalgets kontroll. Kommisjonen har ikke grunnlag for å anta at medlemmer av Kontrollutvalget, som kom til utover på 1980-tallet, gjennom stikkprøveundersøkelser er blitt oppmerksomme på registreringer som har gitt utvalget foranledning til nærmere undersøkelser av praksis i forhold til regelverket. I denne sammenheng kan det for øvrig vises til at ledelsen ved overvåkingssentralen ikke selv har vært fullt orientert om registreringspraksis, jf fremstillingen under 9.5.4.2.

Kontrollutvalget synes ikke å ha sett det som sitt ansvar å overprøve tjenestens egne retningslinjer for hvilke grupper som var av overvåkingsmessig interesse. At dette har vært Stenberg-Nilsens oppfatning, fremgår av hans forklaring til kommisjonen. Kommisjonen er enig i dette så langt det er tale om grensedragning innenfor rammen av et forsvarlig skjønn. Det måtte imidlertid tilligge Kontrollutvalget å vurdere rekkevidden av forbudet i overvåkingsinstruksens og ta stilling til om det var overtrådt gjennom de retningslinjer tjenesten la til grunn for registrering av politiske opplysninger.

De retningslinjene tjenesten arbeidet etter, var for Norges Kommunistiske Parti og ml-bevegelsen nedfelt i de notatene av 1982 og 1984 som er beskrevet under 9.5.3. Overvåkingssjef Jostein Erstad var ikke orientert om notatene eller om den registrering som fant sted på grunnlag av dem frem til 1987. Han har derfor ikke kunnet gi Kontrollutvalget den informasjon utvalget var avhengig av for eventuelt å ta stilling til spørsmålet. At utvalget var avhengig av slik informasjon, må også ses i sammenheng med at kontrollen hovedsakelig var rettet mot overvåkingssakene og bare i liten grad

mot registreringsvirksomheten. Kontrollen med registreringsvirksomheten er dermed blitt skadelidende.

Hans Stenberg-Nilsen har forklart for kommisjonen at

"man ikke systematisk har vurdert rundskriv opp mot overvåkingsinstruksen, og at han ikke kan huske at man gjorde dette i forbindelse med rundskriv 3/88. ... Justisdepartementet fikk gjenpart av rundskriv 3/88, og det måtte være Justisdepartementets ansvar, som en politisk myndighet, å vurdere dette spørsmål."

Det standpunkt Stenberg-Nilsen her ga uttrykk for, er i tråd med Kontrollutvalgets brev til overvåkingssjefen av 23. desember 1993, vedlagt sentralens årsmelding for 1993. Her peker utvalget på at registreringen i en konkret sak i 1987 var i overensstemmelse med bestemmelsene i rundskriv 3/88 om at tjenesten fortsatt skulle registrere ledere, toneangivende personer og aktive støttespillere i Norges Kommunistiske Parti og at valglistene for partiet fortsatt var av interesse, men ikke i seg selv tilstrekkelig grunnlag for "registrering på sak", dvs opprettelse av observasjonssak. Rundskrivet var sendt departementet ved utstedelsen i 1988, uten at departementet hadde reagert. I sitt brev til overvåkingssjefen av 9. juni 1994 uttalte justisminister Grete Faremo at rundskrivet

"gir en åpning for registrering på politisk grunnlag, noe som er klart i strid med de rammer som var og er trukket opp for overvåkingstjenestens virksomhet."

Det ble vist til at overvåkingssjefen i 1992 hadde gitt uttrykk for at rundskrivet ikke lenger hadde gyldighet for venstresiden, og statsråden var "svært kritisk" til at det ikke var sanert, jf nærmere under 9.5.3.3. Hennes brev synes å bekrefte at heller ikke departementet så det som utvalgets ansvar å vurdere retningslinjene i rundskrivet i forhold til instruksen. Etter kommisjonens oppfatning måtte imidlertid en del av bestemmelsene i rundskrivet ha fremstått som så problematiske at det ville ha vært nærliggende for utvalget å reise spørsmålet om forholdet til forbudet i instruksens § 4 - i hvert fall så lenge ikke departementet selv gjorde det. For ordens skyld nevnes at utvalget i brevet av 23. desember 1993 ga uttrykk for at rundskrivet burde revideres, det vil si bringes i overensstemmelse med praksis.

Utvalgets standpunkt - at et rundskrivs forhold til overvåkingsinstruksen er departementets ansvar som politisk myndighet - reflekterer under enhver omstendighet en uheldig uklarhet i kompetansefordelingen. Uklarhet i avgrensningen av utvalgets kompetanse gjelder som nevnt også i andre sammenhenger, ikke minst ved overvåkingstjenestens bruk av telefonkontroll.

12.2.3. Overvåkingstjenestens bruk av telefonkontroll

Kommisjonens undersøkelser viser at overvåkingstjenestens bruk av telefonkontroll i mange tilfeller har gått utenfor lovens rammer ved

- i realiteten å ha vært et overvåkingstiltak rettet mot et politisk parti eller en organisasjon, ikke et etterforskingstiltak rettet mot bestemte personer på grunnlag av

mistanke om konkrete straffbare forhold med sikte på å oppklare forbrytelser mot rikets sikkerhet

- at kontrollen har pågått i årevis uten at det er fremkommet noe som har vært egnet til å styrke mistanken om at den person som avlyttes har overtrådt straffebud til vern om rikets sikkerhet
- at tjenesten i stor utstrekning har registrert opplysninger fra telefonavlytting, som ikke har noen som helst betydning for etterforskningen av det straffbare forhold som har begrunnet kontrollen eller annen kriminalitet.

Det vises til fremstillingen under 9.6.3.2. Som det der fremgår, har telefonkontrollene hatt grunnlag i beslutninger av forhørsretten.

Utvalgets årsmeldinger inneholder i det vesentlige standardformuleringer når det gjelder kontrollen av avlyttingssaker. Stort sett sies det at alle saker om telefonavlytting er gjennomgått av utvalget som særlig har kontrollert at det ikke er foretatt avlytting uten hjemmel i beslutning i forhørsretten. Fra og med 1989 fremgår det av årsmeldingene at utvalget også har "bedt om redegjørelser for oppfølging av tidligere telefonkontrollsaker", uten at dette - så vidt forstås - i seg selv har innebåret en utvidet kontroll.

Det kan ikke ses at Kontrollutvalget har hatt innvendinger mot bruken av telefonkontroll i de saker som er gjennomgått av kommisjonen. Dette er i det alt vesentlige saker hvor forhørsretten har samtykket i at kontortelefonen til en politisk organisasjon avlyttes. Det kan imidlertid ikke ses bort fra at utvalget fra tid til annen kan ha antydnet at nødvendigheten av fortsatt kontroll burde vurderes. Tidligere overvåkingssjef Jostein Erstad har f.eks. sagt at dette på et tidspunkt ble signalisert i forbindelse med avlyttingen av AKP(m-l)s kontor på 1980-tallet, og at tjenesten tok skritt for å avvikle kontrollen. Kontrollen hadde da pågått i fem år. I senere år har utvalget fra tid til annen stilt spørsmål ved grunnlaget for avlyttinger som forhørsretten har gitt tillatelse til - såvidt forstås om tiltaket var påkrevet.

Kontrollutvalget kan ikke i noe tilfelle ses å ha reist spørsmål ved den uriktige regelforståelse som er lagt til grunn av forhørsrettene og av overvåkingstjenesten. Før Hans Stenberg-Nilsens formannsperiode - han overtok som formann i februar 1988 - skyldes dette antakelig i første rekke at utvalgets kontroll i det vesentlige har begrenset seg til å påse at forhørsrettens beslutning forelå og at utvalget derfor ikke ser ut til å ha festet oppmerksomheten på innholdet i de materielle bestemmelsene i telefonkontrollforskriftene.

Utvalgets tidligere formann, Jens Bugge, har forklart følgende:

"Vitnet [Bugge] ble deretter spurt hvor grundig utvalget gikk inn i vurderingen av det materielle grunnlaget for telefonavlytting. Vitnet opplyste at utvalget ikke gikk svært grundig inn i dette. Han viser her til at den egentlige kontroll etter forskriften tillå forhørsretten. Utvalget anså seg ikke som en appellinstans i forhold til forhørsretten. Utvalget kontrollerte således først og fremst det formelle grunnlaget for telefonavlytting. ... Vitnet ble spurt om Kontrollutvalget la vekt på at

det ikke var noen partsprosess forut for forhørsrettens beslutninger. Vitnet mener at utvalget måtte anlegge et nokså formalistisk syn på dette området. Når en rettslig beslutning forelå, var formalapparatet rundt telefonavlytting tilfredsstillt, og Kontrollutvalget ville neppe ha reagert på grunnlaget for telefonkontroll uten at det fremgikk av forhørsrettens begrunnelse at tiltaket var i strid med telefonkontrollforskriften eller med overvåkingsinstruksen."

Som det fremgår under 9.6.3.2, var forhørsrettens beslutninger i det alt vesentlige kortfattede standardbeslutninger, som henviste til begjæringens angivelse av hva mistanken gjaldt og til forskriftenes vilkår. Utkastet til beslutning var dessuten formulert av Overvåkingsssentralen, der telefonkontrollen var begjært av sentralen. I Oslo var utkast til beslutning ferdigskrevet av Overvåkingsssentralen på forhånd.

For å ta stilling til grunnlaget for telefonkontroll, ville det være nødvendig å se ikke bare på rettens beslutninger isolert sett, men på de faktiske forhold som var beskrevet i begjæringene, især den opprinnelige begjæring og - ikke minst - på varigheten av tiltaket i relasjon til formålet: å fremskaffe bevis i straffesak. Kontrollutvalget fikk seg forelagt begjæringene, men synes å ha begrenset seg til å kontrollere at det var samsvar mellom begjæringer og beslutninger. Senere begjæringer viste ofte til tidligere, og når kontrollene varte i årevis, kunne dette vanskeliggjøre oversikten, i hvert fall for nye medlemmer i utvalget. På bakgrunn av de forklaringer som er avgitt, er kommisjonen noe usikker på om hele utvalget alltid har hatt klart for seg at det i årevis foregikk kontinuerlig avlytting av telefonene til partikontorer mv.

Kontrollutvalget har for øvrig i likhet med overvåkingstjenesten oppfattet avlyttingen ikke bare som et etterforskningsmiddel, men også som et overvåkingstiltak. Telefonkontrollforskriften kan nærmest se ut til å bli tolket i lys av overvåkingsinstruksens § 2, som hjemmel til å foreta avlytting i forebyggende øyemed.

Jens Bugge har ikke i dag noen klar erindring om denne problemstillingen. Hans Stenberg-Nilsen har forklart at utvalget ser det som en viktig oppgave å kontrollere ikke bare at rettens beslutning foreligger, men også beslutningens grunnlag, det vil si overvåkingstjenestens grunnlag for å be om rettens beslutning. Om den regelforståelse utvalget legger til grunn har han forklart følgende:

"Vitnet ble deretter spurt om Kontrollutvalget oppfattet telefonkontroll som et etterforskningssteg eller mer som et generelt overvåkingstiltak. Vitnet viser til at overvåkingstjenesten har forebyggende funksjoner, jf overvåkingsinstruksen § 4 første ledd, der det fremgår at tjenesten skal samle opplysninger om personer eller grupper som kan mistenkes for å forberede handlinger som nevnt i overvåkingsinstruksen § 2. Telefonkontroll må vurderes i forlengelse av dette, og ikke utelukkende som et middel til å oppklare allerede foretatte forbrytelser."

Når det gjelder avlyttingen av AKP(m-l)s og NKPs kontortelefoner på 1980-tallet, har Stenberg-Nilsen forklart at det er hans

"inntrykk av disse sakene at det var posisjonen til den person som telefonkontrollen var rettet mot, som var interessant. Man fulgte med på ledende personer i de aktuelle partier, ut fra de normale kriterier som kreves for overvåking og eventuelt telefonkontroll. Som nevnt foran har dette ikke forekommet i de senere år."

Forklaringen viser at Kontrollutvalget i det vesentlige synes å ha hatt samme oppfatning som overvåkingstjenesten og - i realiteten -forhørsrettene: Telefonkontroll ble iverksatt ikke først og fremst for å etterforske begåtte lovbrudd, men med sikte på å kartlegge virksomheten i et parti eller en organisasjon som var av overvåkingsmessig interesse. Som det fremgår under 9.4.1.1, er denne oppfatningen av reglens innhold ikke holdbar.

Når Kontrollutvalget ikke har stilt spørsmål ved at telefonkontroll ble brukt på denne måten, kan det tenkes å ha sammenheng med at forhørsrettens praksis allerede var etablert og festnet da utvalget begynte sin virksomhet i 1973. For ordens skyld understreker kommisjonen at regelverket ikke kan sies å ha fått et endret innhold gjennom forhørsrettens praksis, jf blant annet de kjennelser av lagmannsretten som er nevnt under 9.6.3.2.

De spørsmål det her gjelder, er rettssikkerhetsmessig meget viktige. På denne bakgrunn ville det ikke vært unaturlig om Kontrollutvalget hadde stilt seg mer kritisk til de begjæringer om telefonkontroll som ble fremsatt av overvåkingstjenesten, selv om begjæringene ble tatt til følge av forhørsretten. Som ovenfor nevnt ser det ut til at utvalget i senere år har utvidet sin kontroll og fra tid til annen stilt spørsmål om nødvendigheten av telefonavlyttingen.

Kontrollutvalget har heller ikke hatt innvendinger mot overvåkingstjenestens omfattende registrering av overskuddsinformasjon fra telefonkontroll, jf fremstillingen under 9.6.3.2.e) og gjengivelsen der av tidligere overvåkingssjef Jostein Erstads forklaring for kommisjonen om at det ikke var noen begrensning for oppbevaring av opplysninger fra telefonkontroll som var av betydning for tjenesten.

Etter forskriften om post-, telegram og telefonkontroll av 19. august 1960 § 3 skal materiale fra telefonkontroll som er uten betydning for *etterforskningen* straks tilintetgjøres. Det har således ikke vært adgang til å ta vare på utskrifter, notater mv fra telefonkontroll som bare har vært av overvåkingsmessig interesse eller av betydning for personkontrolltjenesten. Problemstillingen er likeartet den som ellers gjelder ved bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler. Kontrollutvalget måtte ta stilling til dette i forbindelse med overvåkingstjenestens kopiering av abonnementslistene for bladet Ikkevold og medlemslistene for organisasjonen Folkereisning mot Krig, etter ransakingen i oktober 1983, jf under 9.4.1.2. På denne bakgrunn er det kanskje noe forbausende at ikke Kontrollutvalget har sett at registreringen av overskuddsinformasjon fra telefonkontroll støter an mot reglene for bruk av dette tvangsmidlet.

Kommisjonen antar at Kontrollutvalget ikke har vært oppmerksom på problemstillingen. Utvalgets uttalelse av 2. april 1992 om registreringen av overskuddsinformasjon i Løfsnes-saken, synes således å vise at utvalget ikke oppfattet dette som noe problem i forhold til forskriftene av august 1960. For kommisjonen har Hans Stenberg-Nilsen forklart at han har hatt

"det inntrykk ... at opplysninger som er "likegyldige", altså uten betydning for overvåkingstjenesten, ikke er nedtegnet og oppbevart. Dette gjelder opplysninger som ikke har betydning for rikets sikkerhet. Når det gjelder opplysninger som har vært av interesse for

tjenesten, men som ikke har hatt betydning for den konkrete etterforskning, opplyser vitnet at utvalget ikke har vurdert dette i detalj. Han har gått ut fra at hvis man via telefonkontrollen har fått informasjon av overvåkingsmessig interesse, har tjenesten oppbevart slik informasjon, selv om den ikke har hatt betydning for den konkrete etterforskning. Generelt er det vitnets inntrykk at det er oppbevart relativt lite informasjon fra telefonkontrollene på saksmappen til den person kontrollen har vært rettet mot."

Det fremgår av dette at Kontrollutvalget ikke synes å ha vært på det rene med rekkevidden av bestemmelsen i § 3 tredje ledd i telefonkontrollforskriften av august 1960. Dette har etter alt å dømme sammenheng med oppfatningen om at telefonavlytting også kan benyttes som et forebyggende overvåkingstiltak. Det kan også ha sammenheng med at utvalget, som følge av den begrensede oppmerksomheten om observasjonssakene, ikke har vært klar over den omfattende nedtegningen av overskuddsinformasjon fra telefonavlytting. Under enhver omstendighet er det klart at utvalgets kontroll på dette punkt har vært mangelfull i hele den perioden utvalget har vært i virksomhet.

12.2.4. *Kontrollen av personellsikkerhetstjenesten i Sikkerhetsstaben*

Utvalget har siden 1973 blitt forelagt alle klareringsnektelser i Forsvaret, der nektelsen har kunnet få økonomiske eller karrieremessige konsekvenser. Med et par unntak inneholder utvalgets arkiver således ikke nektelsessaker for personer som gjør alminnelig verneplikt. Fra og med det siste møte utvalget holdt i 1985, er utvalget - med samme reservasjon - også forelagt alle nektelser for den sivile forvaltning. Utvalget har behandlet svært få klager over sikkerhetstjenestens virksomhet.

Kommisjonens kritikk mot sikkerhetstjenesten er i første rekke knyttet til at regelverket for personellsikkerhetstjenesten har vært mangelfullt og uklart i hele granskingsperioden. Det vises til fremstillingen under kapittel 11. I perioden fra Kontrollutvalget begynte sin virksomhet i 1973 gjelder kommisjonens kritikk i hovedsak følgende:

- Det har ikke vært gitt bestemmelser som gir tilfredsstillende retningslinjer for å avgjøre i hvilken grad politisk tilhørighet eller virksomhet er av betydning ved sikkerhetsklarering.
- Mangelen på retningslinjer har innebåret risiko for forskjellsbehandling, især i den sivile forvaltning.
- Hensynet til rettssikkerheten har lidd under regelverkets mangel på forutberegnelighet og tilgjengelighet. Direktivet for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret av 1967, som - så langt det passet - ble lagt til grunn i den sivile forvaltning, var gradert og således ikke generelt tilgjengelig.
- I St meld nr 89 for (1969-70) som Stortinget sluttet seg til, gikk regjeringen inn for å etablere en klagerett ved klareringsnektelser og at den som ble nektet klarering skulle kunne anmode Forsvarssjefen om å få vite begrunnelsen. Først ved

direktivene for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning av 1983 og i Forsvaret av 1990, ble den forutsatte klagerett etablert i regelverket og først da ble de sikkerhetsundersøkte gitt tilfredsstillende informasjon om sin rettsstilling, blant annet underretning om negative klareringsavgjørelser.

- Hvilken praksis som før direktivene av 1983 og 1990 ble fulgt i Forsvaret og den sivile forvaltning, er ofte uklart, liksom det på flere punkter var uklart hvordan regelverket skulle forstås.

Etter kommisjonens oppfatning har regelverket for personellsikkerhetstjenesten vært svært lite tilfredsstillende og er det fremdeles for så vidt gjelder spørsmålet om relevansen av egen eller nærståendes politiske tilhørighet eller virksomhet - et spørsmål som riktignok ikke har samme aktualitet i dag som for noen år siden.

Kontrollutvalget kan i hovedsak ikke ses å ha pekt på de manglene kommisjonen har trukket frem. Utvalget skulle etter sitt mandat påse at virksomheten foregikk innenfor lovens og instruksens rammer, og utvalget har derfor antakelig ikke sett det som sin oppgave å stille spørsmål ved rammene, som enten var blitt vurdert av de politiske myndigheter eller i årevis var under vurdering av dem.

Kanskje især hensett til den tid som gikk før direktivene av 1983 og 1990 ble gitt, er det likevel noe forbausende at ikke Kontrollutvalget i større utstrekning satte fingeren på manglene i regelverket, som klarligvis hadde rettssikkerhetsmessig betydning. I sin innstilling fra 1967 var Mellbye-utvalget nettopp opptatt av de rettssikkerhetsmessige aspektene ved sikkerhetsklaring. Selv om de forhold utvalget især trakk frem, ble avklart og til dels avvist gjennom behandlingen av St meld nr 18 (1969-70), ville det f eks vært all grunn til å understreke at klageretten til Forsvarssjefen, som regjeringen og Stortinget gikk inn for, ikke ble regelfestet. Ganske særlig ville det vært naturlig om utvalget - før klageretten ble innført ved direktivet av 1983 - hadde påpekt at nektelsessaker i den sivile forvaltning ikke var underlagt noen form for sentralisert kontroll eller overprøving. Utvalget fikk seg ikke automatisk forelagt slike saker før det selv tok spørsmålet opp i 1985.

Kontrollutvalget slo tidvis ned på praksis i strid med retningslinjene for personkontroll, f eks gjelder det tilfeller hvor overvåkingstjenesten ga muntlige opplysninger til Sikkerhetsstaben eller hadde kommet med anbefalinger om hva avgjørelsen i klareringssaken burde bli.

Etter at klageretten ble innført i den sivile forvaltning ved direktivet av 1983, tok utvalget opp det særdeles uklare forholdet mellom utvalgets og Forsvarssjefens kompetanse i klagesak. Dette har fått en omfattende drøftelse i utvalgets årsberetning for 1985.

I senere år har utvalget tatt opp og fått til endringer i praksis som har atskillig rekkevidde. Det gjelder f eks betydningen av militærneking ved sikkerhetsklaring for stillinger i Forsvaret, og det forhold at klareringsnektelse gjerne ble resultatet hvis en selv eller en nærstående hadde oppholdt seg lengre tid i land Norge ikke hadde regulære

politimessige forbindelser med, og det derfor ikke lot seg gjøre å innhente opplysninger om vedkommende derfra.