

## 17. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Granskingskommisjonen har hatt som oppgave å klarlegge om de hemmelige tjenestene har vært engasjert i rettsstridig politisk overvåking og registrering av norske borgere over en periode på 50 år. I dette tidsrom har samfunnet endret seg. Det gjelder også trusselbildet - de ytre og indre trusler som har vært grunnlaget for tjenestenes virksomhet, og det gjelder de rettsregler som har styrt virksomheten. Kommisjonens oppgave har nødvendiggjort en bedømmelse av tjenestenes praksis gjennom hele perioden. Formålet med kommisjonens undersøkelser har likevel ikke først og fremst vært å avsi en dom over fortiden, men å klarlegge det som er foregått med sikte på å fjerne spekulasjoner og mytedannelser. Undersøkelsene kan også bidra til forståelsen av hva tilstedeværelsen av slike tjenester innebærer i samfunnet.

Granskingen av Politiets overvåkingstjeneste utgjør den helt dominerende delen av kommisjonens rapport. Dette henger naturlig sammen med at overvåkingstjenesten gjennom hele granskingsperioden nettopp har hatt som arbeidsområde å kartlegge virksomheten til norske borgere som ble oppfattet som en sikkerhetsrisiko. Granskingen har tatt sikte på å klarlegge om praksis har holdt seg innenfor de rettslige rammene for tjenesten. I forhold til Forsvarets sikkerhetstjeneste har siktepunktet vært noenlunde tilsvarende, men i hovedtrekk begrenset til den personellsikkerhetstjeneste Sikkerhetsstaben har hatt ansvaret for.

Det er grunn til å understreke at granskingen ikke har omfattet overvåkingstjenestens kontraetterretningmessige oppgave i forhold til utlendinger, som har vært den viktigste del av virksomheten i det meste av granskingsperioden. Også for Sikkerhetsstaben faller vesentlige arbeidsområder utenfor rammene for granskingen.

Granskingen av Forsvarets etterretningstjeneste har hatt et annet siktepunkt: Å undersøke om etterretningstjenestens virksomhet overhodet har vært rettet mot kartlegging av norske borgere, noe som iallfall etter midten av 1950-årene har ligget utenfor stabens oppgaver.

Kommisjonens undersøkelser er ikke tilstrekkelige som grunnlag for en bedømmelse av tjenestenes totale virksomhet i granskingsperioden. De sider som er undersøkt - kartleggingen av borgernes politiske virksomhet - anskueliggjør imidlertid spørsmål av den største viktighet i et demokrati, i skjæringspunktet mellom hensynet til rikets sikkerhet og hensynet til individets personvern og rett til fri politisk utfoldelse. De holdninger som har utfoldet seg i dette skjæringspunktet, i tjenestene og hos overordnede myndigheter, holdninger som er avgjørende for hvorledes disse hensynene vektlegges i forhold til hverandre, gjenspeiler på sett og vis samfunnets demokratiske nivå.

Kommisjonens undersøkelser har vært meget omfattende. Få - om noen - offentlige etater har på tilsvarende måte fått sin virksomhet gjennom så mange år endevendt. Få ville ha sluppet fra en slik gransking uten at det ble påvist uheldige, instruksstridige eller endog lovstridige forhold. Dette ligger så å si i den retrospektive granskings natur og har sammenheng med den alminnelige erfaring at menneskelig virksomhet ikke alltid lever opp til de standarder som må stilles: Vi vet alle at også vi selv, prisgitt andre situasjoner,

ville kunne ha opptrådt på en måte som vi fra en annen og tryggere posisjon kan og må ta avstand fra.

De hemmelige tjenestenes virksomhet vil av flere grunner være særlig utsatt for ettertidens kritiske bedømmelse. Deres oppgave er å forebygge anslag mot rikets sikkerhet, dets frihet og selvstendighet - de mest beskyttelsesverdige verdier samfunnet og rettsordenen kjenner. For dem som er satt til å verne disse overordnede verdiene, vil hensynet til individets personvern og rettssikkerhet og til fritt å kunne drive politisk virksomhet på tvers av fremherskende interesser lett kunne få en tilbaketrukket posisjon, især når hensynene er koblet til forestillinger om svik og upålitelighet overfor fedrelandet. I sammenheng med dette har det sin interesse å peke på hva Mellbye-utvalget i en annen sammenheng ga uttrykk for i sin innstilling fra 1967: Overvåkingstjenestens virksomhet er i stor utstrekning forankret i mistanker om at en landsskadelig virksomhet kan være under oppseiling. Denne konsentrasjon om det mistenkelige gir arbeidet en karakter som kan disponere tjenesten for å oppfatte arbeidshypoteser som sikre fakta.

På grunn av den omfattende taushet som preger alle sider ved virksomheten, mister tjenestenes personell de korrektiver som ligger i den alminnelige informasjonsutveksling og diskusjon i samfunnet. Men selv i situasjoner der taushetsplikten ikke står i veien, er hensynet til rikets sikkerhet omgitt av en slags ærefrykt som begrenser kommunikasjonen: På offentlige kontorer, i rettssaler, påvirkes holdningene når hensynet til rikets sikkerhet bringes på bane. Ønsket om ikke å foreta seg noe som kan skade denne sikkerheten og underordne seg de eksperter som mener å ha oversikt over risikofaktorene, blir påtrengende; kritiske spørsmål forstummer, behovet for *ikke* å vite overtar.

Også innad i tjenesten er forholdene særegne, kanskje først og fremst på grunn av den taushetsplikt som følger av det såkalte "need to know"-prinsippet: Bare de opplysninger skal meddeles som mottakeren har tjenestlig behov for. I sammenheng med taushetsplikten utad bidrar prinsippet til utviklingen av en omfattende taushet om alt som har med tjenesten å gjøre. Denne taushet innebærer at det også er begrenset hva som formidles vertikalt i systemet, fra de underordnede til ledelsen. I praksis kan det synes som et slags "need to know"-prinsipp også gjelder her, i den form at ledelsen enten ikke ønsker detaljert informasjon eller ikke forutsettes å få annen informasjon enn den som direkte etterspørres. Det sier seg selv at dette har betydning for styring og kontroll. Og selv om viljen til å styre er til stede, krever det tid å skaffe seg den innsikt som er nødvendig for å kunne stille de riktige spørsmålene. Dette gjelder også ekstern kontroll, hva enten denne utøves gjennom overordnet myndighet, kontrollutvalg eller av retten.

De forhold som kommisjonen her peker på er ikke minst av betydning fordi de kan hindre utviklingen av det sunne skjønn som gjerne fremheves som viktig nettopp i de hemmelige tjenestene. Som det sies i NOU 1994:4 Kontrollen med "de hemmelige tjenester": "Det må utøves et skjønn i det daglige virke. At virksomheten drives med forstand og med forståelse for de løpende politiske forhold, nasjonalt og internasjonalt, fremtrer som svært viktig."

Et sunt skjønn er ikke minst viktig fordi det i praksis har vist seg meget vanskelig å utforme noenlunde presise retningslinjer for virksomheten. Dette har dels sammenheng med at oppgaven er vanskelig selv med den beste vilje, men også med at viljen har manglet fordi området er meget politisk ømtålig: På tross av at titusenvis av mennesker gjennom 40 til 50 år er blitt registrert som sikkerhetstrusler i tjenestenes arkiver på grunn av sin politiske virksomhet, har de politiske myndigheter aldri gjort noe forsøk på å utforme retningslinjer for denne registreringen.

I kraft av hemmeligholdet og oppgavens art er de hemmelige tjenestene i særlig grad regjeringens og de respektive statsråders eksklusive apparat, et apparat som ikke har vært underlagt ordinær forvaltningsmessig styring og kontroll, jf også NOU 1994:4. Dette pålegger de politiske myndigheter et særlig styringsansvar, et ansvar som de gjennom granskingsperioden har veket tilbake for, også når det gjelder grensesetting gjennom regelverk. Regelverket for overvåkings- og sikkerhetstjenesten virker ikke først og fremst utformet som et redskap for styring av tjenestlig atferd, til dels synes siktepunktet å ha vært hvorledes reglene vil bli mottatt utad. Derfor er politisk ømtålige spørsmål blitt tåkelagt, med den følge at tjenestene ofte føler seg henvist til å finlese uklare og innbyrdes motstridende uttalelser i instruksverk, stortingsdokumenter ol for å finne ut av den rettslige situasjon, undertiden for å finne et hjemmelshalmstrå.

Generelt innebærer den uklare måten styringsansvaret har vært praktisert på, at tjenestene innretter seg etter hva de politiske myndigheter må antas å være innforstått med. Dette - hva myndighetene er innforstått med - er ikke nødvendigvis sammenfallende med hva disse myndigheter vil gå god for hvis forholdet en gang blir avdekket. At virksomheten *da* blir desavouert, behøver ikke bety mer enn at dette oppfattes som nødvendig av politiske eller konstitusjonelle grunner, noe tjenestene på sin side kan være innforstått med. Det behøver således ikke bety at virksomheten har foregått i strid med overordnede myndigheters holdninger, slik disse rimeligvis kunne oppfattes av tjenestene. Disse holdningene, som kan komme til uttrykk på mange måter og som tjenestene vil være vare for, er således vesentlige signaler om hva som kan aksepteres og hva som ikke kan aksepteres.

I lys av det som hittil er sagt skal kommisjonen knytte noen bemerkninger til de deler av tjenestenes virksomhet som i første rekke har vært gjenstand for dens kritikk.

Den alvorligste kritikk som er rettet mot tjenestene gjelder den ulovlige romavlytting og informasjonsutveksling som fant sted i samarbeid mellom Politiets overvåkingstjeneste og kretser innenfor arbeiderbevegelsen fra begynnelsen av 1950- til slutten av 1960-årene. De første årene var også Etterretningsstaben engasjert i slik virksomhet.

Det er naturlig å stille spørsmål om hva som kan forklare at dette systemet kunne utvikle seg og få en slik varighet.

Behovet for kunnskap om hva som foregikk i kommunistenes lukkede rom, hadde sitt utspring i myndighetenes oppfatning av dem som en alvorlig sikkerhetstrussel fra slutten av 1940-årene og i noen år fremover. I en slik situasjon kan tyngden av sikkerhetsinteressene lett komme til å fortrenge personvern og rettsikkerhet: Ved

vurderingen av hvilke metoder som i denne situasjonen kunne tas i bruk, sto - slik myndighetene antakelig så det - på den ene side hensynet til rikets sikkerhet, dets selvstendighet og frihet, på den andre hensynet til kommunistene - av landets statsminister fremstilt som den fremste trussel mot disse fundamentale verdiene. Motforestillingene til bruk av slike ulovlige metoder var kanskje også mindre enn de ble noen år senere, da holdningene fra krigens illegale virksomhet hadde veket plassen for den klart fordømmende oppfatning som i 1958 ble nedfelt i straffelovens forbud mot avlytting.

Dette kan bidra til å forklare at metodene ble tatt i bruk en kortere periode i begynnelsen av 1950-årene. Når virksomheten ikke ble begrenset til dette tidsrom, men fikk vesentlig større omfang og pågikk helt til slutten av 1960-årene, kan forklaringen ikke søkes i trykket av den trusselsituasjon myndighetene så for seg. Etter kommisjonens oppfatning må forklaringen søkes i mer generelle holdninger hos overordnede politiske myndigheter og først og fremst i samarbeidet med ledende kretser innenfor arbeiderbevegelsen.

Det er liten tvil om at Etterretningsstaben og Politiets overvåkingstjeneste hadde grunn til å regne med at de overordnede politiske myndigheter var innforstått med den romavlyttingsvirksomhet og informasjonsutveksling som ble iverksatt i begynnelsen av 1950-årene. At romavlytting overhodet ble brukt mot kommunistene på dette tidspunkt, kan neppe forklares ved at nettopp Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakten og at kommunistene var arbeiderbevegelsens politiske motstandere og konkurrenter i fagorganisasjonene. Men *samarbeidet* om avlyttingen og den omfattende informasjonsutvekslingen som allerede fra først av fant sted, kan vanskelig ses løsrevet fra den kamp som ble ført mot kommunistene, først og fremst i fagbevegelsen. Det samme gjelder det forhold at romavlyttingsvirksomheten fortsatte utover på 1950- og 1960-tallet, da oppfatningen om kommunistene som sikkerhetstrussel var bleknet.

Innenfor arbeiderbevegelsen var enheten mellom Landsorganisasjonen og Det norske Arbeiderparti meget sterk, målsettingene var identiske, virkemidlene sammenfallende. I den posisjon Arbeiderpartiet befant seg fra rundt 1950, med flertallsregjering og nærmere 15 år ved makten, var disse interessene også blitt sammenfallende med statens interesser. I denne situasjon var det ikke bare på regjeringsnivå, men også blant topplerne innenfor partiet og i fagbevegelsen at de hemmelige tjenestene kunne hente aksept for sine operasjoner. Når medlemmer av regjeringen opprinnelig var kjent med at romavlyttingsvirksomhet foregikk, kunne overvåkingstjenesten, med LO-formannen i ryggen, holde virksomheten gående i årevis med den legitimitet en slik ryggdekning ga, kanskje endog med en oppfatning om at regjeringen ville være innforstått med eller ikke ta avstand fra virksomheten.

Det er heller ingen tvil om at overvåkingstjenesten mente å ha den mektige partisekretæren i Arbeiderpartiet som støttespiller i samarbeidet med arbeiderbevegelsens folk om utveksling av opplysninger.

Kommisjonen er ikke i tvil om at når overvåkingstjenestens romavlyttingsvirksomhet og utvekslingen av opplysninger sentralt og lokalt fikk et slikt omfang og en slik varighet,

har dette sin forklaring nettopp i disse forhold. Overvåkingstjenestens virksomhet må derfor vurderes i lys av det ansvar som tilligger ledende personer i arbeiderbevegelsen.

Et annet forhold kommisjonen har kritisert gjelder den omfattende instruksstridige registrering som foregikk i overvåkingstjenesten på 1980-tallet. Forklaringen på denne praksisen må - et stykke på vei - søkes i justisministerens og departementsrådets kritikkverdige håndtering av registreringsspørsmålet, en håndtering som henger sammen med spørsmålets politisk ømtålige karakter. Dette er ikke en forklaring som er knyttet til at Arbeiderpartiet satt i regjeringposisjon. Det må først og fremst ses som uttrykk for politiske myndigheters generelle uvillighet til å ta ansvaret for håndteringen av det politiske minefelt spørsmålet om kartlegging av politisk tilhørighet har vært. Denne unnfallenhet er ikke begrenset til regjeringer utgått fra Arbeiderpartiet. Den har, som kommisjonen har pekt på, medført at det til tider er gitt sterkt misvisende opplysninger om praksis til offentligheten og til og med til Stortinget. Den har hatt sin viktigste og mest negative konsekvens i forbindelse med utformingen av regelverket for personellsikkerhetstjenesten og for overvåkingstjenesten.

På tross av at denne virksomheten har større betydning for enkeltmenneskers personvern og rettsikkerhet enn svært mye av det som reguleres i lov, har regelverket vært utarbeidet ved en departementsintern og langt mindre grundig behandling enn en lovforberedelse normalt er. Dette bærer regelverket også preg av.

Telefonavlyttingsvirksomheten har hjemmel i lov. De vesentlige bestemmelsene er imidlertid fastsatt ved kongelig resolusjon. Bestemmelsene er slike som man ville vente å finne i en lov. Forskjellen er at resolusjonen helt mangler trykte forarbeider, som ofte er svært vesentlige for forståelsen av lovregler. Det er liten tvil om at slike forarbeider ville ha kunnet bidra til at overvåkingstjenesten hadde begrenset sine begjæringer om telefonkontroll overensstemmende med lovens forutsetninger og til at rettskontrollen i større utstrekning var blitt den rettsikkerhetgaranti den var ment å være.

Likevel er det ikke et mangelfullt regelverk som kan forklare den omfattende telefonkontroll som er foregått i strid med lovens forutsetninger. Den har sin forklaring i de forhold som er trukket frem ovenfor om tjenestens karakter.

Også når det gjelder telefonavlyttingsvirksomheten er det grunn til å understreke at kommisjonens kritikk ikke rammer overvåkingstjenesten alene. Den rammer også forhørsrettene og Kontrollutvalget. Når Kontrollutvalget og så mange dommere gjennom så mange år ukritisk og i strid med lovgrunnlaget har akseptert overvåkingstjenestens begjæringer om telefonkontroll, også av kontorene til politiske partier, organisasjoner og aviser, er det et megetsigende uttrykk for kontrollorganenes manglende evne til å skjøtte oppgaver av denne karakter - så lenge rammeverket ikke har vært lagt til rette for en effektiv kontroll.

Kommisjonen har under de respektive avsnitt i rapporten gitt en fyldigere fremstilling av forhold som kan være egnet til å forklare dette. Enhver effektiv kontroll forutsetter innsikt i de faktiske forhold som skal kontrolleres og bevissthet om de prinsipielle spørsmål som ligger i vektskålen. Dette forutsetter en kritisk spørrende holdning - en

holdning som samtidig forutsetter en viss distanse til dem som skal kontrolleres. Erfaringene viser at kontrollen ikke utelukkende kan utøves av én person, hengitt til den utrygghet alene å skulle ta stilling til inngrep som påstås å være nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet, og uten det avgjørende korrektiv som en *motpart* ellers tilfører rettspleien. Det er til vinning for rettsikkerheten at forhørsrettens kjennelser i fremtiden skal kunne påkjæres av Stortingets kontrollutvalg for de hemmelige tjenester. I den situasjon som hittil har foreligget kan det for øvrig ha virket negativt at kontrollen både har tilligget forhørsretten og Kontrollutvalget, som begge kan ha skuet hen til den andre som garantist for at det ikke er trådt feil.

I noen grad er tjenestene også kritisert for instruksstridig virksomhet uten at ansvaret også kan legges på politiske myndigheter eller kontrollorganer. Det gjelder eksempelvis overvåkingstjenestens instruksstridige registrering av SFs valgkandidater og tillitsvalgte på 1960-tallet, av skolebarn med tilknytning til ml-bevegelsen på 1970-tallet og av ml-ere og kommunister på 1980-tallet. Dels - i de to senere tiår - har dette sammenheng med mangelfull overordnet styring av tjenesten, men det har også sammenheng med mangel på dømmekraft. Dette gjelder også andre forhold, som den omfattende utvekslingen av informasjon med samarbeidende tjenester.

Kommisjonen har gjennomført en *rettslig* gransking av tjenestene - virksomheten er bedømt i forhold til skrevne rettsregler og alminnelige rettsgrunnsetninger. Mange av rettsreglene er uklare, fastleggingen av reglens innhold forutsetter et skjønn. Det gjelder også anvendelsen av dem - den konkrete bedømmelse av om et forhold er rettmessig. Skjønnsmessige avveininger er ikke upåvirket av verdiforestillinger. Det gjelder selvfølgelig også for granskingskommisjonen. Når dette er sagt, er det grunn til å understreke at det ligger en viktig realitet i at bedømmelsen er rettslig: Forhold som kan være kritikkverdige eller betenkelige i forhold til andre normer, er bare blitt trukket inn der det har vært naturlig som ledd i den rettslige drøftelsen. Det skjønn som er utøvet av tjenestene innenfor regelverkets til dels meget vide rammer, er heller ikke nærmere vurdert.

Kommisjonen har sett det som maktpåliggende å gi premisser for sine vurderinger - kommisjonens skjønn vil derfor i atskillig utstrekning kunne etterprøves av leseren. Dette er ikke minst funnet nødvendig på grunn av det politiske minefelt granskingen beveger seg i.

At bedømmelsen er rettslig betyr ikke at kommisjonen ikke har stilt seg undrende til atskillig av den registrerings- og overvåkingsvirksomheten som er foregått: den nærmest ikke-eksisterende grense for hvilke opplysninger som har kunnet bli nedtegnet om dem som engang er registrert, de mange tiår dette kunne skje uten at noe nytt av interesse kom til, den overveldende spaningsinteresse som ble vist ml-ernes sommerleirer i 1970-årene og, ikke minst, det totale omfang av virksomheten rettet mot kommunistenes og kanskje især ml-ernes virksomhet.

Registrering av personopplysninger og især opplysninger om politisk virksomhet må ikke utvikles til ren rutine, forankret i gamle forestillinger. Mellbye-utvalget understreket allerede i 1967 at dette er meget viktige spørsmål som stadig må vurderes

på nytt, i lys av den sikkerhetssituasjon som til enhver tid foreligger. I overvåkingstjenesten har tregheten i utviklingen av nye vurderinger vært fremtredende.

Dette er en bekreftelse på den risiko som knytter seg til hemmelige tjenester og som er understreket i mange sammenhenger. Utvalget til vurdering av overvåkingstjenestens oppgaver, organisasjon og ressurser - Fostervoll-utvalget, der blant annet overvåkingssjef Josten Erstad hadde sete - sier i sin innstilling fra 1991 : "Overvåkingsmannen arbeider innenfor et nokså lukket system og behandler opplysninger av meget ømfintlig karakter. De personlige påkjenninger kan være store. Ikke sjelden blir de møtt med mangel på forståelse og tildels ren uforstand. Dette kan føre til at de isolerer seg fra det øvrige politipersonell. Innenfor en lukket krets kan det oppstå holdninger som hverken deles eller aksepteres av omverden. En kan heller ikke se bort fra at overvåkingspersonell med meget lang tjeneste kan bli hengende igjen i fortidens problemstillinger og se trusler hvor slike ikke lenger finnes."

Dette er nettopp nærliggende konsekvenser av lukkede systemer, som de hemmelige tjenestene er. I slike systemer vil det alltid - også i dag - ligge en risiko for utvikling av uheldig praksis, utglidninger og endog rene overgrep mot enkeltindivider og grupper. Den viktigste garanti mot dette ligger i at samfunnet ikke taper dem av syne: De må være under stadig tilsyn gjennom et regelverk som trekker grenser for myndigheten og gir saksbehandlings- og kontrollregler som sikrer at grensene blir overholdt. Det korrektiv som ligger i muligheten for samfunnsmessig kritikk av virksomheten, er tjenestene avskåret fra. Desto viktigere er det at ekstern samfunnskritisk ekspertise bringes inn som holdningspåvirkere. Ikke bare på et overordnet nivå, i analyseutvalg mv, men også overfor underordnede tjenestemenn. Kommisjonens undersøkelser har bekreftet at det ikke bare er på sjefsnivå at virksomhetens innhold og profil fastlegges.

En større persongjennomtrekk ville være gunstig for utviklingen av den tjenestlige dømmekraft. Dette ville heller ikke virke negativt for utøvelse av styringsfunksjonen, etter kommisjonens oppfatning en achilleshæl i de hemmelige tjenestene. Fostervoll-utvalget foreslo da også åremålstilsetting i overvåkingstjenesten, maksimalt for to seksårsperioder. Dette gikk Justisdepartementet imot av hensyn til tjenestens behov for erfaringskontinuitet; 20-30 år i tjenesten er i dag ikke uvanlig. Behovet for fornyelse ville departementet imøtekomme ved midlertidig tjenestegjøring annet sted, ved kurser mv. Under enhver omstendighet tar det tid før endringer virker.

De sider ved tjenestene som hittil er trukket frem, er først og fremst konsekvenser av det omfattende hemmeligholdet. Problemene refererer seg til den "kultur" som kan utvikle seg i tjenestene, til kontrollen og styringen av dem. Men hensynet til rikets sikkerhet - så nødvendig det enn er for de grunnleggende verdier vi bekjenner oss til - har også ondartete bivirkninger i samfunnet.

Innledningsvis har kommisjonen pekt på prinsipielle betenkeligheter ved registrerings- og overvåkingsvirksomhet - naturlige bekymringer blant annet for retten til fritt å kunne ytre seg og virke politisk. I tillegg til slike naturlige bekymringer blir grunnlaget for ryktemakeri og spekulasjoner, som er til stede i samfunnet til enhver tid, næret av hemmeligholdet rundt tjenestene, av de fragmentariske innblikk, av myndighetenes

kryptiske og unnvikende utsagn. I samfunnet som helhet er *det* sant som enhver vet fra sitt eget liv: mangel på likefremhet kan i verste fall ødelegge det man ønsker å verne. Dette fremgår med all ønskelig tydelighet av bakgrunnen for at granskingskommisjonen ble nedsatt og demonstreres til fulle av kommisjonens undersøkelser.

Den alvorligste påstanden som er rettet mot tjenestene går ut på at Forsvarets etterretningsstab i tiår etter tiår, helt frem til i dag, systematisk har avlyttet regjeringsmedlemmer og andre politikere - det ses da bort fra påstandene om at staben og/eller Politiets overvåkingstjeneste medvirket i drapet på Ahmed Bouchiki på Lillehammer i 1973 og at nestkommanderende i E-staben har vært Mossad-agent og landsforræder. At påstanden om avlytting har vunnet fotfeste blant en rekke kritisk innstilte, fornuftige mennesker og har maktet å forgifte det politiske og parlamentariske miljø, kan bare forstås på bakgrunn av at innsikten i tjenestene er begrenset. Den situasjon som førte frem til nedsettelsen av granskingskommisjonen, viser at hemmeligholdet kan bli tjenestenes verste fiende. I spørsmålet om hemmelighold kan det reises tvil om tjenestene alltid skjønner sitt eget beste.

Den brede fremstilling som gis av tjenestenes virksomhet, er hensiktsmessig ut fra et vesentlig formål bak oppnevningen: å bidra til å fjerne spekulasjonene om hva tjenestene har vært engasjert i. For E-stabens vedkommende har formålet tilsagt at det er gitt en noe bredere fremstilling av stabens gjøremål i granskingsperioden enn mandatet strengt tatt skulle tilsa. Etter kommisjonens oppfatning vil ikke offentliggjøring av de forhold som beskrives, verken enkeltvis eller samlet, innebære noen skade for rikets sikkerhet i dag. Under enhver omstendighet vil ikke en hvilken som helst skadevirkning kunne oppveie fordelene ved den gjennomlufting som nå er nødvendig og som offentliggjørelsen av rapporten vil kunne bidra til. Skadevirkninger i det norske samfunn vil eventuelt knytte seg til beskrivelsen av rettsstridige forhold. Om disse er for øvrig å si at ansvaret for dem i atskillig utstrekning er plassert på overordnet politisk nivå.

Virksomheten i de norske tjenestene er vurdert uten nevneverdig innsikt i forholdene i andre lands tjenester. Etter hva kommisjonen kjenner til er det ikke gjennomført tilsvarende granskinger som kunne gitt et sammenlikningsgrunnlag. For mange vil det nærmest ligge i sakens natur at hemmelige tjenester fra tid til annen steller med noe som ikke så lett tåler dagens lys, "beveger seg inn i et ingenmannsland utenfor lov og rett" kalte den mangeårige formann i Koordineringsutvalget for tjenestene, Andreas Andersen, det. På den annen side er Norge et lite land uten krigerske tradisjoner og uten mer dramatiske indre trusler som ledd i sin historie. Hvorledes granskingskommisjonens undersøkelser bør bedømmes i dette perspektiv, skal kommisjonen la ligge. Men nettopp at de hemmelige tjenester fra tid til annen er utsatt for å fare vill på grensen til det ingenmannsland Andersen snakket om, setter særlige krav til prinsipiell holdningsstyrke hos dem som leder og kontrollerer. De rettsstatlige prinsipper vil ellers lett kunne bli offer for den kortsiktige nytte, gjerne fremstilt som nødvendig for rikets sikkerhet.

Det spørsmål som til slutt naturlig vil måtte stilles, er om kommisjonen har funnet alt som er å finne av ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere. Kommisjonen finner det relativt enkelt å besvare spørsmålet: For de hemmelige tjenestene som for menneskelig virksomhet ellers, gjelder den erfaringssetning at det er vanskelig å påvise



at et eller annet ikke er foregått. Med denne reservasjon regner kommisjonen med at den har funnet "alt", i den forstand at det neppe vil bli avslørt at tjenestene har stått bak noe kvalitativt annet og vesentlig alvorligere enn kommisjonens undersøkelser viser.

Kommisjonen anser det således for temmelig sikkert at tjenestene ikke har stått bak en systematisk avlytting av politikere helt opp til i dag. På den annen side er det klart at det er foregått mer av forhold som er avdekket; kommisjonens undersøkelser har ikke kunnet ta sikte på fullstendighet i landsmålestokk. Og det har nok hendt at de forklaringer den har mottatt ikke alltid har inneholdt den fulle og hele sannhet. Mangt et bilde som er ufullstendig tegnet fra kommisjonens hånd, vil dessuten kunne utfylles av ny innsikt. Granskingens gjenstand - de hemmelige tjenester og deres forbindelser - kan gi beskjefligelse for mange mennesker i mange år. Kommisjonen regner med at dens spor vil bli fulgt av andre - mange har allerede vært i gang i lengre tid.

Kommisjonen vil avslutningsvis peke på at selv om tjenestene inngjerdes av regler og gjøres til gjenstand for en mer effektiv kontroll, og selv om tjenestenes virksomhet åpnes mer mot omverden i tråd med alminnelige prinsipper i forvaltningen, er det ikke utenkelig at vi står foran en tid der den moderne teknologi vil gi nytt potensiale for rykter og spekulasjoner. Et samfunn der befolkningens gjøren og laden overvåkes i minste detalj er ingen fjern teknologisk mulighet. I en slik tid er det fremfor noe viktig at ansvarlige politikere er villige til å håndtere forholdet mellom tjenestene og offentligheten med oppriktighet, uansett om spørsmålene måtte være ømtålige - politisk eller på annen måte.