



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1998:4

Politiets overvåkingstjeneste

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 28 februar 1997

Avgitt til Justis- og politidepartementet 27 mars 1998

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1996

Til Justis- og politidepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kgl res 28 februar 1997 med mandat å ta opp de spørsmålvedrørende Politiets overvåkingstjeneste som utvalget mener bør utredes og eventuelt endres, herunder vurdere hjemmelsgrunnlaget for overvåkingstjenesten, forholdet mellom overvåkingstjenesten, overordnet påtalemyndighet og Justisdepartementet, samtovervåkingstjenestens organisasjon og rekruttering av tjenestens ansatte.

Utvalget legger med dette frem sin utredning. Utredningen er i hovedsak enstemmig, men tilenkelte spørsmål foreligger det avvikende forslag fra ulike mindretall.

Oslo, 27 mars 1998

Åge Danielsen leder

Ole Jakob Bae

Ellen Mo

Ellen Holager Andenæs

Randi Rønning Balsvik

Sverre Lodgaard

Arne Jørgen Olafsen

Toril M. Øie

Jarl Eirik Hemmer

Forkortelser og kortbetegnelser

EOS-tjenestene:	Fellesbegrep for Etterretningstjenesten, overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten
EOS-utvalget:	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
FO/E:	Forsvarets overkommando/Etterretningsstaben
FO/S:	Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben
Kgl res:	Kongelig resolusjon
KRIPOS:	Kriminalpolitisenralen
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
NUPI:	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
POT:	Politiets overvåkingstjeneste
OSSE:	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
OVS:	Overvåkingsentralen
Rt:	Norsk Retstidende
ØKOKRIM:	Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

- Fostervollutvalget: Utvalget til vurdering av overvåkingstjenestens oppgaver, organisasjon og ressurser (utredning avgitt 4 desember 1990, ugradert versjon publisert som vedlegg 2 til St meld nr 39 for 1992-93; henvisninger i utredningen her til sidetall i Fostervollutvalgets utredning refererer til sidetall i stortingsmeldingen)
- Graver-betenkningen: «Spørsmål om innsyn i overvåkingspolitiets arkiver», betenkning 23 mai 1997 utarbeidet av professor dr juris Hans Petter Graver på oppdrag av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité
- Kriminaletterretning-
sutvalget: «Kriminaletterretning i Norge», delinnstilling I om organisering og bruk av kriminaletterretning i Norge, Justisdepartementet januar 1995
- Lundkommisjonen: Dok nr 15 (1995-96) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten)
- Mellbyeutvalget: Innstilling om den forebyggende sikkerhetstjeneste avgitt 12 mai 1967 av et utvalg oppnevnt ved kgl res 28 januar 1966 (sammenfatning publisert av Statsministerens kontor 31 oktober 1967)
- Metodeutvalget: NOU 1997:15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet (Delinnstilling II)
- Personregisterlovutvalget: NOU 1997:19 Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger
- Politirolleutvalget: NOU 1981:35 Politiets rolle i samfunnet (delutredning I), NOU 1987:27 Politiets rolle i samfunnet (delutredning II)
- Riksadvokatens gjennomgåelse: «Riksadvokatens gjennomgang av overvåkingstjenestens henvendelser til tyske myndigheter om opplysninger fra Stasi-arkivene», avgitt 29 april 1997
- Sikkerhetsutvalget: NOU 1993:3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen
- Skaugekommisjonen: NOU 1994:4 Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
- Stray Ryssdal-utvalget: NOU 1988:39 Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling (utvalget er også ofte benevnt «Skille-utvalget»)
- Arkivloven: Lov 4 desember 1992 nr 126 om arkiv (foreløpig ikke trådt i kraft)

Beredskapsloven:	Lov 15 desember 1950 nr 7 om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold
Beskyttelsesinstruksen:	Kgl res 17 mars 1972 om instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn de som er nevnt i Sikkerhetsinstruksen
Eksportkontrollloven:	Lov 18 desember 1987 nr 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv
EOS-instruksen:	Instruks for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, fastsatt av Stortinget 30 mai 1995, jf Innst S nr 150 (1994-95)
EOS-kontrollloven:	Lov 3 februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Militære personellsikkerhetsdirektivet:	Direktiv for personellsikkerhetstjenesten i Forsvaret, fastsatt av Forsvarsdepartementet i februar 1990 med hjemmel i kgl res 24 september 1965 om ordningen av sikkerhetstjenesten i statsforvaltningen
Militære straffelov:	Lov 22 mai 1902 nr 13 Militær Straffelov
Organisasjonsinstruksen:	Bestemmelser om overvåkingstjenestens organisasjon og interne kompetansefordeling mv, fastsatt av Justisdepartementet 25 mars 1996 i medhold av overvåkingsinstruksen § 2 annet ledd
Overvåkingsinstruksen:	Kgl res 19 august 1994 nr 1302 om Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste (Overvåkingsinstruksen)
Personregisterloven:	Lov 9 juni 1978 nr 48 om personregistre m.m.
Politoloven:	Lov 4 august 1995 nr 53 om politiet (politiloven)
Påtaleinstruksen:	Kgl res 28 juni 1985 nr 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen)
Samarbeidsinstruksen av 1980:	Kgl res 14 mars 1980 om instruks for samarbeidet mellom Forsvaret og Politiets overvåkingstjeneste til trygging av rikets sikkerhet
Sikkerhetsinstruksen:	Kgl res 17 mars 1972 nr 8580 om instruks for behandling av dokumenter som av sikkerhetsmessige grunner må beskyttes

Sivile personellsikkerhetsdirektivet:	Kronprinsregentens res 4 november 1983 nr 8584 om Direktiv for personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten innen den sivile forvaltning
Straffeloven:	Lov 22 mai 1902 nr 10 Almindelig borgerlig Straffelov
Straffeprosessloven:	Lov 22 mai 1981 nr 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
Strafferegistreringsforskriften:	Forskrifter 20 desember 1974 nr 4 om strafferegistrering
Strafferegistreringsloven:	Lov 11 juni 1971 nr 52 om strafferegistrering
Telefonkontrollloven:	Lov 24 juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegraf-forsendelser og med telefonsamtaler
Telefonkontrollforskriften:	Kgl res 19 august 1960 nr 2 om forskrifter om post-, telegram- og telefonkontroll
Tjenestemannsforskriften:	Kronprinsregentens resolusjon 11 november 1983 nr 1608 om forskrifter til lov om statens tjenestemenn m.m.
Tjenestemannsloven:	Lov 4 mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn m.m.
Utlendingsloven:	Lov 24 juni 1988 nr 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

KAPITTEL 1

Sammendrag av utvalgets utredning**1.1 FREMTIDENS OVERVÅKINGSTJENESTE BØR HA FLEKSIBEL
OMSTILLINGSEVNE INNENFOR ENTYDIGE RAMMEBETINGELSER**

Et enstemmig utvalg finner at landet fortsatt bør ha en overvåkingstjeneste. Hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig – og moralsk forsvarlig – å gjøre bruk av overvåking. Men hensynet til andre verdier og interesser, som privatlivets fred og rettsikkerhet, tilsier at overvåking ikke skjer i større utstrekning enn nødvendig og på en betryggende måte.

Politiets overvåkingstjeneste (POT) har i de senere år vært gjenstand for en omfattende granskning og vurdering, og har til dels blitt kraftig kritisert. Instruksstridige og ulovlige forhold er påvist. Det er blitt reist spørsmål om tjenesten har den fornødne tillit. Noe av kritikken var foranledningen til at dette utvalget ble oppnevnt.

Lundkommisjonens konklusjoner, som Stortinget langt på vei sluttet seg til, tilsier en grundig gjennomgåelse og vurdering av hvordan POT i fremtiden skal styres, organiseres og på annen måte innrette sin virksomhet. Et endret trusselbilde og nye utfordringer etter det kalde krigens slutt foranlediger også at grunnleggende sider av POTs virksomhet blir revurdert.

En overvåkingstjeneste kan ikke opp- eller neddimensjoneres i takt med svingninger i trusselbildet. POT må imidlertid ha stor organisasjonsmessig evne til fleksibilitet og omstilling. Dessuten mener utvalget at endringene i trusselbildet og enkelte organisasjonsendringer som utvalget foreslår, kan gi grunnlag for en viss personellreduksjon i tjenesten. Det bør også gjøres omdisponeringer innenfor eksisterende ressurser.

Tjenesten bør fortsatt være organisert innenfor politiet som et særorgan. Utvalget finner denne løsningen så klar at det ikke har drøftet nærmere hvordan en sivil overvåkingstjeneste utenfor politiet eventuelt burde vært organisert. At tjenesten bør være et eget særorgan, begrunnes primært i at tjenestens saker er spesielle og krever spesiell innsikt og bruk av særskilte metoder, at det forebyggende og rådgivende aspekt står mer sentralt for POT enn for politiet ellers, samt i hensynet til tillitsforholdet overfor samarbeidende tjenester og til minst mulig spredning av sensitiv informasjon.

For utvalget har det stått sentralt at fremtidens rammebetingelser må være entydige og gi tjenesten legitimitet. Legitimiteten må utledes fra det politiske nivå. Overvåkingstjenesten har i noen grad befunnet seg i et politisk og forvaltningsmessig ingenmannsland. Dette må endres. De kvalifiserte oppfatningene om tjenestens fremtid må konverteres til klare politiske forutsetninger og administrative regler. Endring og påvirkning av de faktorene som påvirker POTs organisasjonskultur, er like viktig som endringer av regelverk og instruks. Tjenesten har behov for å bli møtt med en åpen, konstruktiv og fremtidsrettet holdning. POT må kunne legge Lundkommisjonen og Furre-saken bak seg, selv om erfaringene som er høstet, må få betydning for fremtidens virksomhet. For å få dette til, vil det være avgjørende å fokusere på følgende forbedringspunkter:

- klarere styrings- og ansvarsforhold
- politisk utformede oppgaveprioriteringer
- klarere fullmakter

- en fleksibel organisasjon

1.2 POLITISKE MYNDIGHETER PÅ HØYT NIVÅ BØR VURDERE TRUSSELBILDET OG FASTSETTE PRIORITETER FOR OVERVÅKINGSTJENESTEN

Ansvarsfordelingen mellom justisministeren og overordnet påtalemyndighet bør videreføres av hensyn til påtalemyndighetens selvstendige stilling i Norge. POT bør dermed også i fremtiden ha to overordnede: riksadvokaten i saker som gjelder etterforskning, og justisministeren for all annen virksomhet.

Det er viktig å klargjøre grensen mellom riksadvokatens og justisministerens ansvar, både av hensyn til prinsippet om en påtalemyndighet som er uavhengig av de politiske justismyndigheter, og av hensyn til statsrådets og departementets styringsfunksjoner.

Justisministeren har ansvaret for en betydelig del av POTs arbeid, og utvalget foreslår ingen endringer her. Det viktigste er etter utvalgets oppfatning at regjeringen og justisministeren tar et større ansvar for de aktuelle deler av tjenestens virksomhet. Politiske myndigheter har på dette området et særlig styringsansvar. Å sørge for at bl a styringsdokumentene fastsettes på høyt politisk nivå, vil etter utvalgets syn være den vesentligste forbedring og det viktigste tiltaket for å unngå uheldige disposisjoner i fremtiden:

Trusselbildet må legge føringene for fordelingen av ressurser på de ulike oppgaver og prioritering av virksomheten for øvrig. Trusselbildet må ajourføres med jevne mellomrom, f eks på årsbasis. Arbeidet med trusselbildet og med hvilke oppgaver som bør prioriteres bør etter utvalgets forslag legges inn i former som sikrer politisk behandling på regjeringnivå, fortrinnsvis av regjeringens sikkerhetsutvalg. Trusselanalysene bør i større grad koordineres nasjonalt. Arbeidet bør sikre et variert tilfang av synspunkter og analyser, bl a fra uavhengig ekspertise. Det bør videre initieres resultatrapportering til justisministeren om oppfølgingen av de politisk fastsatte strategi- og styringsdokumenter.

Gjennom en slik prosess kan det oppnås at politiske myndigheter tar et større ansvar for POTs virksomhet, at prioriteringsdirektiver gis høy politisk legitimitet, og at det skjer en politisk samordning mellom de viktigste departementene i sikkerhetssammenheng. Ved å bringe inn eksterne miljøer i forberedelsen, kan noen viktige problemstillinger også bli fokusert offentlig.

Innenfor rammen av prioriteringsdirektivene bør overvåkingssjefen være ansvarlig for den mer detaljerte prioritering av innsatsen. Dette vil være et løpende ansvar og bero på faglige vurderinger. Overvåkingssjefen må også ha adgang til i faglig begrunnede tilfeller å fravike overordnede prioriteringsdirektiver. Justisdepartementet bør i så fall snarest underrettes, og kan eventuelt gripe inn dersom avviksprioriteringen ikke anses påkrevet eller hensiktsmessig. Viktige problemstillinger bør forelegges og drøftes på regjeringnivå.

De alminnelige styrings- og ledelsesprinsipper som gjelder for politiet i sin alminnelighet, bør ellers i utgangspunktet også gjelde for POT. Justisdepartementet har styrket sin styring av og kontroll med POT. Dette arbeidet bør videreføres. Utvalget foreslår at Justisdepartementets samtykke innhentes på forhånd før nærmere bestemte operasjoner iverksettes/gjennomføres. Det må imidlertid etableres en balanse mellom Justisdepartementets og overvåkingssjefens styrings- og ledelseoppgaver som ikke tynner ut overvåkingssjefens ansvar. Overstyring må unngås.

POTs informasjonsplikt overfor Justisdepartementet bør opprettholdes, også på områder som faller inn under påtalemyndighetens ansvar. Justisdepartementet må

ha oversikt over viktige straffesaker på områder som berører viktige nasjonale sikkerhetsinteresser. Det kan bl a tenkes at forebyggende tiltak skal settes i verk.

Utvalget legger til grunn at i de sjeldne saker hvor det orienteres om straffesaker med det formål at justisministeren bør gripe inn, f eks ved å legge saken frem for Kongen i statsråd, vil orienteringene bli gitt av riksadvokaten, ikke av overvåkingssjefen.

Overordnet påtalemyndighets styring av POT har i etterkrigstiden vært lite fokusert. Etter utvalgets syn bør statsadvokatene utvise noe større engasjement i POT-saker. Riksadvokaten bør fortsatt ha en tilbaketrukket styringsrolle i enkelt-saker. Derimot bør riksadvokaten i større grad trekkes med i utformingen av overordnede styringsdokumenter, bl a angående POTs prioritering av etterforskningsressursene. Utvalget anbefaler også at riksadvokaten i større grad enn tidligere bør føre kontroll med POTs etterforskning. Blant annet bør bruken av telefonkontroll kontrolleres på tilsvarende måte som i narkotikasaker. Riksadvokaten har også et overordnet ansvar for POTs etterforskningsregistre.

EOS-utvalgets kontrollmyndighet omfatter i dag ikke overordnet påtalemyndighets disposisjoner i overvåkingssaker. Dette mener utvalgets flertall er uheldig, bl a fordi det kan lede til situasjoner hvor overordnet påtalemyndighet ikke involverer seg i en sak av frykt for å bli beskyldt for å hindre EOS-utvalgets kontroll, eller blir utsatt for slike beskyldninger dersom den griper inn. Flertallet foreslår derfor at EOS-utvalgets kontrollområde utvides til også å omfatte statsadvokatenes og riksadvokatens virksomhet i overvåkingssaker.

1.3 TRUSSELBILDET MELLOM FORTIDENS STANDARDER OG FREMTIDENS BEHOV: OVERVÅKINGSTJENESTEN MÅ PLANLEGGJE FOR DET UKJENTE

Trusselvurderingene må ta utgangspunkt i en verden i stadig endring. Mye forandrer seg raskt. Fortidens standarder må ikke forveksles med fremtidens behov. Mer enn tidligere vil POTs oppgave bli å planlegge for det ukjente.

Statene er fortsatt de grunnleggende enhetene i internasjonal politikk. Fremveksten av andre typer aktører er imidlertid påfallende. Uten å være i krig med en annen stat, kan vi bli stilt overfor en kalkulerende motstander som forfølger en målsetting som berører Norge eller norske interesser. Det kan være en politisk bevegelse med vold som virkemiddel, en terrororganisasjon, en internasjonal mafia, et internasjonalt kriminelt nettverk, eller en kombinasjon av slike aktører. Grensene mellom statens sikkerhet og alminnelig kriminalitet er blitt mer uklare etter den kalde krigens slutt. Det bør ikke overraske om fremtidens kriger i stor grad kommer til å utspille seg på denne arenaen. Noen tradisjonell militær trussel mot Norge foreligger ikke i dag.

Etterretningsaktivitetene falt etter den kalde krigens slutt, men tok seg opp igjen fra 1994. Innholdet i virksomheten har forandret seg i takt med endringene i den maktpolitiske tenkningen. Betydningen av militær spionasje er redusert, mens økonomisk spionasje og innsamling av politisk informasjon tillegges større vekt. Mye informasjon om politiske forhold kan imidlertid samles og bearbeides uten at det skjer noe ulovlig.

Internasjonale terroraksjoner synes å ha gått noe ned på 1990-tallet. Derimot fører terrorhandlingene gjennomgående til mer omfattende ødeleggelser og tap av liv enn tidligere. Europa er fremdeles den mest utsatte verdensdelen.

Det eksisterer ingen norsk terrorisme, og Norge har tradisjonelt vært forskånet for terrorhandling fra utlandet. Globaliseringen innebærer imidlertid at hvis det er ønskelig å henlegge terroraktiviteter til Norge, er vi innen rekkevidde for stadig

flere. Hvis tanken er å ramme norske aktiviteter ute, er det stadig mer å velge blant. Medlemmer og sympatisører av terrororganisasjoner som oppholder seg i Norge, kan dessuten bli engasjert til støtte for terrorvirksomhet i andre land. Det er så mye konfliktstoff i det internasjonale samfunn at vi ikke kan unngå å bli konfrontert med noe av det.

Mange norske interesser er blitt mer sårbare for terror- og sabotasjeanslag, bl a pga IT-utviklingen og vår rolle som energiprodusent. Vernet om rikets sikkerhet kan derfor bli en mer mangfoldig, variert og kanskje også mer komplisert oppgave enn tidligere.

Voldelige subkulturer kan representere en potensiell trussel. I Norge gjelder dette et relativt lite høyreekstremt miljø. Utviklingen innen høyreekstremer og nynazistiske miljøer/grupperinger i Norge er likefullt bekymringsfull. Venstreekstremer krefter utgjør i dag ingen trussel i Norge.

Organisert kriminalitet har mindre grobunn i et relativt egalitært, velordnet og homogent samfunn som det norske. Voksende sosiale og økonomiske ulikheter, krigssituasjoner i mange deler av verden, og en tidvis grell mangel på respekt for menneskeverdet, bidrar imidlertid til et hardere kriminelt miljø i Europa. Den organiserte kriminaliteten øker i omfang og profesjonalitet. I vårt internasjonale nabolag er det skjellig grunn til å følge med på utviklingen av organisert kriminalitet i Russland.

Våre internasjonale forpliktelser på ikke-spredningsområdet har økt i de senere år, og kan komme til å bli enda mer omfattende. Disse sakene er ofte intrikate. Tyveri og smugling av spaltbart materiale er konstatert en rekke ganger, om enn ikke i signifikante mengder for våpenformål. Risikoen for tyveri synes størst i Russland.

Norge er ikke nødvendigvis noe attraktivt transitland. Vi grenser mot Russland, men har ingen åpenbare interessenter/kjøpere i vår nærhet. Sett i sammenheng med utviklingen av internasjonal terrorisme, organisert kriminalitet og mafiavirksomhet, kan faren for norsk involvering likevel ikke avskrives. Geografiske avstander betyr ikke lenger så mye. Vi må derfor ha en beredskap også på dette feltet.

1.4 BEKJEMPELSE AV ULOVLIG ETTERRETNINGSVIRKSOMHET, TERRORISME OG SPREDNING AV MASSEØDELEGGELSESVÅPEN BØR FORTSATT VÆRE POTS PRIMÆROPPGAVER

Utvalgets flertall mener at POT fortsatt bør ha etterforsknings- og påtalekompetanse.

Grensen mellom forebyggende virksomhet og etterforskning er ikke alltid klar. En utskilling av POTs etterforskningsoppgaver vil etter flertallets syn medføre at det må bygges opp et nytt «overvåkingspoliti» i det ordinære politiet. En slik løsning vil etter flertallets syn skade mulighetene for en enhetlig styring av overvåkingsvirksomheten. Løsningen vil være ineffektiv og upraktisk. Sikkerhetsmessige perspektiver og hensynet til samarbeidet med utenlandske tjenester tilsier også at POT fremdeles bør ha etterforsknings- og påtalekompetanse. Fokuseringen på POTs etterforskningskompetanse må på den annen side ikke overskygge tjenestens viktige oppgaver som en forebyggende, operativ sikkerhetstjeneste. Man stanser ikke ulovlig etterretningsvirksomhet eller terrorisme primært gjennom straffeforfølgning.

Bekjempelse av ulovlig etterretningsvirksomhet, terrorisme og annen politisk motivert vold og sabotasje samt spredning av masseødeleggelsesvåpen hører i dag til POTs kjerneoppgaver. Slik bør det etter utvalgets oppfatning også være i fremtiden. På disse områder bør POT i utgangspunktet ha enekompetanse.

Utgangspunktet bør fortsatt være at POT skal forebygge og etterforske forbrytelser mot rikets sikkerhet. Begrepet rikets sikkerhet er imidlertid ikke spesielt klart, og oppgavene bør konkretiseres gjennom bruk av andre uttrykk. Utvalget foreslår derfor at POT bør ha som oppgave å forebygge og etterforske overtredelser av straffeloven kapittel 8 (forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet), straffeloven kapittel 9 (forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode), lov om forsvarshemmeligheter, eksportkontrollen og lov om gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners sikkerhetsråd.

POT bør også fremdeles ha eneansvar for å forebygge og etterforske annen ulovlig etterretningsvirksomhet enn den som er nevnt over. Selv om Norge fortsatt er utsatt for fremmed etterretningsaktivitet i betydelig omfang, kan ressursene som medgår til denne oppgaven, nedjusteres noe. For å fremheve klarere enn i dag at POT ikkes bør ha noen funksjoner i forbindelse med kommersielt begrunnet industrispionasje, foreslår utvalget at det presiseres at det må stå en fremmed stat bak den ulovlige etterretningsvirksomheten.

Terrorisme og annen politisk motivert vold, samt sabotasjehandlinger, kan ikke bare sees på som vanlig kriminalitet. Trusselen er knyttet til statens sikkerhetsinteresser i vid forstand, og til opprettholdelsen av demokratiske strukturer i samfunnet. Kontraterrore og bekjempelse av annen politisk motivert vold og sabotasje bør derfor etter utvalgets syn fortsatt være en primæroppgave for POT. Slike saker blir i dag i praksis overlatt til det øvrige politi dersom etterforskningen skal skje «åpent» (typisk når en skadegjørende handling faktisk har skjedd og politiet har et åsted å forholde seg til). Denne praksis bør videreføres og formaliseres. Utvalget foreslår i tillegg at POT skal kunne bistå politiet, etter anmodning i hvert enkelt tilfelle, i bekjempelsen av internasjonal organisert kriminalitet. Det foreslås også at POT kan bistå det øvrige politi i etterforskning av grove krigsforbrytelser mv.

Etter gjeldende overvåkingsinstruks kan Justisdepartementet bestemme at POT skal bekjempe «annen alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser». Denne muligheten til å legge såvidt omfattende og vanskelig avgrensede oppgaver til tjenesten, bør etter utvalgets oppfatning utgå. Utvalget ser heller ikke grunn til spesielt å fremheve at POT skal forestå utlendingskontroll.

Utvalgets flertall mener at livvaktstjenesten ved OVS bør opprettholdes.

POTs bistand i forbindelse med sikkerhetsklarering av personer bør videreføres. Utvalget mener imidlertid at det overordnede ansvaret for sikkerhetsklarering på lengre sikt bør overføres fra Forsvaret til politiet. Det foreslås at dette utredes nærmere. Utvalget er ellers av den oppfatning at POTs deltakelse i forebyggende, defensiv sikkerhetstjeneste bør kunne trappes ned. Bistandsaktiviteter under militærøvelser bør også kunne reduseres.

Det vil fortsatt foreligge gråsoner i oppgavefordelingen mellom POT og andre politienheter. Et nærmere samarbeid, særlig med KRIPOS og ØKOKRIM, er ønskelig, samtidig som det bør søkes trukket opp nærmere ansvarsgrenser mellom POT og disse politiorganene. Det vil også være nødvendig med et nært samarbeid med etater utenfor politiet. Særlig betydningsfullt er det at det opprettholdes et nært og tillitsfullt samarbeid mellom overvåkingstjenesten, Etterretningstjenesten og sikkerhetstjenesten.

POTs internasjonale kontakter og samarbeid må opprettholdes og styrkes.

1.5 POTS LOKALE LEDD BØR I HOVEDSAK NEDLEGGES

Utvalget tar utgangspunkt i at overvåkingsoppgavene fortsatt bør være en del av den enkelte politimesters ansvar innenfor sitt distrikt, under overvåkingssjefens overordnede styring og ledelse.

Overvåkingstjenesten i Norge bør fremdeles ha regionale ledd. Finnmark bør fortsatt prioriteres. Men en omfordeling av ressursene er etter utvalgets mening nødvendig. Antall regionsentraler bør kunne reduseres. Utvalget peker bl a på den eien-dommelige situasjon at tre regionsentraler nærmest er lokalisert i samme geografiske område (Overvåkingssentralen, Asker og Bærum og Romerike).

Ordningen med lokale POT-enheter er internasjonalt unik og etter utvalgsflertallets syn lite begrunnet i dagens situasjon. I mange politidistrikter dreier dette seg kun om én person som tilhører POT. Dette synes å være faglig utilfredsstillende og medfører en for lite fleksibel disponering av ressursene. Dagens muligheter til kommunikasjon og mobilitet gjør ordningen unødvendig. På enkelte steder som er av spesiell overvåkingmessig viktighet og som ligger langt fra regionsentralen, vil det imidlertid fortsatt kunne være behov for fast tilsatte overvåkingstjenestemenn.

Utvalgsflertallet foreslår derfor at POTs lokale ledd nedlegges, med mulighet for å gjøre unntak. Noen av stillingshjemlene foreslås overført til Overvåkingssentralen (OVS) eller regionale ledd. En del av stillingshjemlene foreslås omgjort til ordinære politistillinger i de aktuelle politidistrikter.

Flertallet legger til grunn at forslaget vil medføre at POT neddimensjoneres. Før det kan trekkes endelige konklusjoner om omfanget, bør det imidlertid foretas en organisasjonsmessig detaljutredning. Utvalget foreslår at en departementsoppnevnt arbeidsgruppe forestår en slik utredning.

1.6 LEDERSJIKTET BØR TILSETTES PÅ ÅREMÅL. POT BØR TILFØRES EKSTERN KOMPETANSE.

Stabilitet i POTs bemanning har etter utvalgets vurdering faglig god begrunnelse, men kan også lede til uheldig sementering av holdninger og kultur. Tjenesten er blitt kritisert for en lukket kultur og liten evne til å tilpasse seg endringer i omverdenen. Kulturen har blitt forsterket av for lite gjennomtrekk på personellsiden. Enkelte tjenestemenn har lang fartstid i POT. På den annen side viser statistisk materiale at gjennomsnittlig tjenestetid i POT ligger på rundt 10 års tjenestetid. Det er etter utvalgets syn behov for et jevnlig innslag av nye impulser i tjenesten.

Et flertall i utvalget mener at det bør innføres åremålsstillinger på sjefsnivået under overvåkingssjefen. Flertallet foreslår at nestkommanderende i OVS og lederne på avdelingsnivå (politiinspektører) i OVS og politiinspektørene regionalt bør omfattes av åremålsordningen. Også på dette nivå bør det imidlertid være rom for en viss kontinuitet. Det foreslås derfor at åremålsstillingene besettes for inntil 6 år av gangen, med mulighet til fornyelse for ytterligere 6 år.

Det er viktig at overvåkingssjefene blir sittende lenger i stillingene enn hva som har vært tilfellet de senere år. Utvalget peker på at det bør kunne vurderes å rekruttere overvåkingssjefer fra andre fagmiljøer enn politijuristmiljøet. Utvalgsflertallet foreslår ikke å omgjøre overvåkingssjefsstillingen til en ren direktørstilling, men peker på at departementet etter gjeldende regler kan benytte den unntaksmulighet som ligger i straffeprosessloven § 55 annet ledd om å fravike kravet til juridisk kompetanse.

Politiutdannet personell bør fortsatt utgjøre grunnstammen i POT. Det er likevel behov for økt tilførsel av annen fagkompetanse (statsvitenskapelig, historiefaglig, etterretnings- og sikkerhetsfaglig o.a.), særlig i forbindelse med analyse- og trusselvurderingsarbeidet. Dette bør skje både gjennom faste tilsetninger og etablering av mer fleksible ordninger (midlertidige engasjementer, bistillinger, kjøp av tjenester osv).

Det bør etter utvalgets vurdering snarest legges til rette for å gjennomføre den hospiteringsordning som Stortinget gikk inn for i 1993. Ordningen innebærer at

tjenestemenn i POT kan bli midlertidig utplassert i relevante departementer og andre offentlige etater for å skaffe seg kunnskap om aktuelle temaer og tilføre tjenesten nye impulser.

Utvalget anbefaler at det etableres interne rotasjonsordninger for alt politiutdannet personell. Dette vil være et viktig bidrag til å kvalifisere tjenestens personell og deres evne til omstilling på tvers av avdelingsgrenser og saksfelt. Ordningen bør være obligatorisk.

Det bør ellers generelt søkes etablert ordninger som gir tjenestemenn i POT økte muligheter til å gjøre karriere i andre deler av politiet.

Et noe tettere samarbeid mellom påtalemyndighet og etterforskere i saker som POT etterforsker, vil etter synet til utvalgsflertallet være hensiktsmessig. Påtaleelementet i OVS bør derfor styrkes – dvs i praksis at noen flere politiinspektører bør tilsettes – og etterforskningskompetansen bør bygges ytterligere opp.

1.7 SÆRREGLER FOR OVERVÅKINGSTJENESTEN BØR LOVFESTES

Gjeldende regelverk er på flere punkter uklart. Det er heller ikke tilfredsstillende at viktige regler i dag fremgår av instruks.

Utvalget mener at det er ønskelig å lovregulere de viktigste særregler for POT. Bl a demokratihensynet og behovet for et bedre forberedt regelverk taler for dette. Oppgavene til tjenesten og de viktigste regler om tjenestens registre og registrering av personopplysninger bør lovfestes. Utvalget konkluderer med at de beste grunner taler for å inkorporere bestemmelsene i den alminnelige politilovgivning, nærmere bestemt i politiloven og strafferegistreringsloven.

Etter gjeldende rett kan det ikke gjennomføres kommunikasjonskontroll (telefonavlytting m.m.) overfor andre enn personer som mistenkes for å ha begått en nærmere bestemt straffbar handling. Utvalget har vurdert om det på et begrenset område bør åpnes for slik kontroll i mer forebyggende øyemed overfor juridiske personer, herunder såkalte utenlandske kontorer. Dette skyldes at det kan være grunn til å tro at slik kontroll i enkelte tilfeller i realiteten brukes som en forebyggende metode selv om gjeldende rett i liten grad åpner for det. De som har uttalt seg om dette, herunder Lundkommisjonen, legger til grunn at «alle» er enig i at det er behov for å kunne drive telefonkontroll i slike tilfeller. Det er lite tilfredsstillende med en situasjon hvor dette er tilfellet, samtidig som en er klar over at praksis er tvilsom i forhold gjeldende rett. Utvalget foreslår derfor at Justisdepartementet iverksetter et arbeid, med sikte på å fremme forslag til lovendring.

Med de lovendringer utvalget foreslår, kan de fleste bestemmelser som i dag fremgår av overvåkingsinstruksen, oppheves. Det vil imidlertid fremdeles være behov for utfyllende og mer detaljerte regler. Utvalget foreslår at slike bestemmelser samles i en ny overvåkingsinstruks. Utvalget anbefaler videre at det utarbeides en ny instruks om samarbeidet mellom EOS-tjenestene.

1.8 TJENESTENS ADGANG TIL Å INNHENTE OG REGISTRERE PERSONOPPLYSNINGER BØR KLARGJØRES OG LOVREGULERES

Registrering i overvåkingstjenestens arkiver er for mange et ømtålig tema. Enkeltpersoners behov for rettssikkerhet og personvern står ofte mot POTs behov for å motta, innhente og registrere opplysninger av overvåkingsmessig interesse. POTs registreringspraksis sto sentralt i Lundkommisjonens rapport, og ble gjenstand for omfattende kritikk. Utvalget har derfor gått relativt grundig inn på de spørsmål som reiser seg i tilknytning til POTs registre og registreringsvirksomhet. Utvalget har

tatt hensyn til et pågående revisjonsarbeid på dette området. De viktigste prinsipper og registreringsbegrensninger foreslås lovfestet.

POTs sentrale registre er i dag ikke hjemlet i strafferegistreringsloven. Det innebærer at registrene i prinsippet skal konsesjonsbehandles av Datatilsynet. Men registrene er unntatt fra flere av personregisterlovens bestemmelser, bl a bestemmelsene om innsyn og Datatilsynets kontroll- og inspeksjonsrett. Datatilsynet har derfor pr i dag ikke konsesjonsbehandlet registrene.

Utvalgets forslag om å lovhjemle registrene vil innebære at POTs sentrale registre ikke lenger vil kreve konsesjon. I praksis vil dette ikke innebære noen vesentlig forandringer i dagens situasjon. Utvalget ser heller ikke grunn til å foreslå at Datatilsynet tillegges utvidede kontrollfunksjoner overfor POT. Dette vil bryte med situasjonen for politiet ellers. Utvalget påpeker også at POT allerede er underlagt kontroll i større utstrekning enn det øvrige politi, bl a fra EOS-utvalgets side, og at sikkerhetsmessige hensyn taler mot å tillegge Datatilsynet særlige inspeksjonsfunksjoner. Datatilsynets myndighet bør således etter utvalgets syn fortsatt ikke omfatte POTs behandling av personopplysninger.

For di det i utgangspunktet ofte vil være uråd å si om man vil forfølge de enkelte saker i forebyggende øyemed eller i etterforskningsøyemed, kan det vanskelig stilles prinsipielt ulike krav til terskelen for å iverksette undersøkelser på de to områder. Dette har betydning for hvorledes regelverket om terskelen for innhenting av personopplysninger bør utformes. Utvalget foreslår at den nedre terskelen for POTs adgang til å innhente informasjon skal være at det må foreligge rimelig grunn til å undersøke om noen forbereder eller har begått et straffbart forhold som POT har til oppgave å forebygge og etterforske. Det skal etter lovutkastet bare være adgang til å *registrere* personopplysninger hvis opplysningene må anses å være *konkret eller potensielt tjenestlig relevante*. Terskelen for å registrere er altså høyere enn for å innhente informasjon. Når opplysningene er innhentet, men før registrering, må det foretas en relevansvurdering. Utvalgets forslag representerer en klargjøring, men innebærer ingen materielle endringer i forhold til gjeldende rett.

Det viktige forbudet mot overvåking på politisk grunnlag bør etter utvalgets oppfatning tas inn i lov. Utvalget har, under henvisning til Lundkommisjonens kritikk, foreslått at det bør fremgå av regelen at utøvelse av lovlig politisk virksomhet *i seg selv* ikke gir grunnlag for å innhente eller registrere opplysninger. Dette vil synliggjøre at dersom en person er registrert av andre årsaker, kan det tilleggsregistreres opplysninger om politisk virksomhet m.m. når slike opplysninger kan være relevant for saken. Dette vil f eks kunne være tilfellet dersom noen benytter utøvelse av politiske rettigheter som påskudd til å planlegge eller utføre ulovlig virksomhet som det tilligger POT å forebygge eller etterforske.

Etter utvalgets vurdering bør det i lov nedfelles at POT ikke skal forhåndsregistrere opplysninger som kan være aktuelle i en eventuell senere sak om personkontroll. Regelen vil formalisere praksis i dag. Når OVS mottar en konkret anmodning fra en klareringsmyndighet, vil OVS imidlertid kunne innhente og registrere enhver opplysning som er relevant for personkontrollen. OVS bør også kunne videreformidle til klareringsmyndighetene mottatte opplysninger som reiser tvil om en sikkerhetsklarert person er sikkerhetsmessig skikket. Dette bør etter synet til et flertall i utvalget også gjelde for overskuddsinformasjon fremkommet gjennom telefonavlytting o.l., hvilket krever en endring i telefonkontrollforskriften.

Utvalget understreker viktigheten av notoritet over POTs disposisjoner, og fremhever nødvendigheten av en kvalitetskontroll av registrerte opplysninger. Særlig viktig er det å kvalitetssikre opplysninger som POT utleverer til andre, typisk til klareringsmyndigheter i forbindelse med personkontroll. Utvalgets flertall foreslår lovfestet at utlevering av usikre opplysninger i personkontrolløyemed bare kan skje

dersom vesentlige sikkerhetsmessige hensyn gjør dette påkrevet, og at det i så fall skal meddeles skriftlig at opplysningene anses usikre.

Det er videre viktig å gjennomgå jevnlig registrerte opplysninger med sikte på å slette opplysninger som ikke lenger er relevante for tjenestens arbeid. Bestemmelser om dette, samt om retting av uriktige eller ufullstendige opplysninger, foreslås lovfestet.

Utvalget konstaterer at gjeldende instruksbestemmelser om taushetsplikt i overvåkingsinstruksen er uklare og unødvendige ved siden av lovfastsatte taushetsbestemmelser. Tjenesten må imidlertid utvise forsiktighet med å utlevere sensitive opplysninger. «Need to know»-prinsippet i forhold til registrerte opplysninger foreslås nedfelt i lov. Med unntak for utlevering av opplysninger i personkontrolløyemed, innebærer prinsippet at det kun unntaksvis vil være aktuelt å meddele registrerte personopplysninger til andre enn tjenestens egne embeds- og tjenestemenn.

I løpet av de nærmeste år skal det gjennomføres en midlertidig og begrenset innsynsordning i registrerte opplysninger som er fremkommet gjennom instruksstridig registrering eller ulovlig overvåking. Uavhengig av denne særskilte ordningen, har utvalget vurdert om det bør etableres permanente muligheter til individuelt innsyn i registrerte opplysninger om seg selv. Et flertall i utvalget har imidlertid etter en avveining av de ulike hensyn ikke funnet å foreslå en innsynsrett. Det understrekes at det etter gjeldende rett foreligger muligheter til i unntakstilfeller å avgradere opplysninger, dersom det er sterkt behov for å gi innsyn til en person som krever det. Utvalget har lagt vekt på enkeltpersoners rett til å klage til EOS-utvalget. Innsynsregler finnes også på det straffeprosessuelle området, jf særlig straffeprosessloven § 242.

1.9 DET BØR UTVISES STØRRE ÅPENHET OM TRUSSELBILDET OG POTS VIRKSOMHET

De senere års offentlige utredninger og debatter har i seg selv medført økt kunnskap og åpenhet om POTs virksomhet. Etter utvalgets syn er det ønskelig å gå enda lenger i å utvise åpenhet, i de tilfeller der dette ikke kan skade tjenestens arbeid.

Utvalget finner bl a at det er grunn til i større grad å uttale åpent hva slags virksomhet som er av overvåkingsmessig interesse. Generelle ekstrakter av trusselvurderingene bør kunne offentliggjøres. Det bør også utvises større åpenhet om generelle budsjettmessige og organisasjonsmessige forhold. Utvalget foreslår at tjenestens graderingspraksis gjennomgås kritisk. Det bør utarbeides retningslinjer for gradering av informasjon i POT.

Utvalget anbefaler at POT utarbeider årlige offentlige publikasjoner om trusselbildet og tjenestens virksomhet, med utgangspunkt i de fremstillinger som tjenesten allerede har offentliggjort bl a gjennom Internett.

Det er lettere å forsvare hensynet til åpenhet enn hensynet til hemmelighold. I dette ligger det en pedagogisk utfordring. Det vil fremdeles på bestemte områder være behov for hemmelighold. Spesielt gjelder dette konkrete opplysninger om overvåkingstjenestens metoder, kilder, måloppnåelse osv. Men det gjelder også andre opplysninger som må beskyttes mot bl a fremmed etterretningsvirksomhet.

Krav om større åpenhet må også balanseres mot hensynet til et tillitsfullt internasjonalt samarbeid, slik at ikke andre tjenesters samarbeidsvilje blir mer reservert som følge av særnorske åpenhetsordninger.

Tjenestens lukkede informasjonsstrategi vil bli utsatt for press i et moderne informasjonsamfunn. Utvalget foreslår en viss oppmyking av gjeldende ret-

ningslinjer om tjenestens adgang til å uttale seg til media, og anbefaler at tjenesten utarbeider en informasjonsstrategi.

Internt i tjenesten må det sikres større rom for både vertikal og horisontal informasjonsutveksling.

1.10 MINDRETALLSMERKNADER

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, har avvikende synspunkter til enkelte spørsmål. Den vesentligste dissens angår spørsmålet om POT bør ha etterforsknings- og påtalekompetanse. Dette medlemmet foreslår at etterforskning og påtale i overvåkingssaker overføres til det ordinære politiet, og anser at den enkelte borgers rettssikkerhet ved dette vil bli styrket. Videre foreslår dette medlemmet at overvåkingssjefen fratras påtalemyndighet, at stillingsbetegnelsen endres til direktør, og at den søkes besatt med faglig kompetanse innen samfunnsforskning og politikk. Dette medlemmet foreslår også bl a at POT nedbemannes fra ca 400 til ca 250 stillinger, at POT avskjæres fra å videreformidle usikre personopplysninger, og at det vedtas en innsynsrett i registre etter mønster av ordningen i Sveits, med klagerett til EOS-utvalget.

Et annet mindretall i utvalget, medlemmet Olafsen, finner ikke å kunne slutte seg til flertallets forslag om åremål.

Et annet mindretall i utvalget, medlemmene Mo, Andenæs og Øie, går imot å oppheve EOS-kontrollen § 1 annet ledd. Overordnet påtalemyndighet bør etter disse medlemmenes syn ikke være underlagt EOS-utvalgets kontroll.

1.11 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG

Utvalgets forslag vil kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer. Alt i alt antar utvalget at forslagene ikke vil medføre vesentlige besparelser.

KAPITTEL 2

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeidsmåte**2.1 UTVALGETS SAMMENSETNING**

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28 februar 1997. Utvalget fikk slik sammensetning:

- Direktør Åge Danielsen, Rikshospitalet (leder)
- Høyesterettsadvokat Ole Jakob Bae
- Advokat med møterett for Høyesterett, Ellen Mo
- Konstituert overvåkingssjef Ellen Holager Andenæs
- Professor Randi Rønning Balsvik, Universitetet i Tromsø
- Direktør Sverre Lodgaard, Norsk Utenrikspolitisk Institutt
- 2. nestleder Arne Jørgen Olafsen, Norsk Politiforbund
- Lovrådgiver Toril M Øie, Justisdepartementet

Ellen Holager Andenæs fratrådte stillingen som konstituert overvåkingssjef 15 august 1997, og gikk fra samme tidspunkt tilbake til stilling som privatpraktiserende advokat. 13 november 1997 fratrådte Arne Jørgen Olafsen vervet i Norsk Politiforbund. Han har fra medio mars 1997 til 12 mars 1998 tjenestegjort som politibetjent ved Overvåkingssentralen. 12 mars 1998 ble han valgt til leder i Oslo politiforening på heltid.

13 mai 1997 ble rådgiver Jarl Eirik Hemmer, Forsvarsdepartementet, oppnevnt som sekretær for utvalget med virkning fra 1 juni 1997.

I resolusjonen ble det fastsatt at utvalget skal avgi sin utredning så snart som mulig, og senest innen 1 februar 1998. Av ulike årsaker ble det første møtet i utvalget først avholdt 14 april 1997. Arbeidet har vist seg å være mer tidkrevende enn opprinnelig antatt.

2.2 UTVALGETS MANDAT

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget bør i utgangspunktet kunne ta opp alle sider ved overvåkingstjenestens virksomhet som utvalget mener bør utredes og eventuelt endres. Utredning en skal bl a omfatte følgende punkter:

a. Hjemmelsgrunnlaget for overvåkingstjenesten

I dag er tjenesten regulert ved instruks fastsatt ved kgl resolusjon. Det er nødvendig å drøfte om grunnleggende demokratihensyn tilsier at Stortinget bør trekke opp rammene for POT's oppgaver og virksomhet ved lov.

Utvalget skal vurdere i hvilken utstrekning rammer og regelverk for overvåkingstjenestens virksomhet skal trekkes opp av Stortinget gjennom lovgivning, eventuelt fremme forslag til slik lovgivning, særskilt eller i tilknytning til politiloven.

Utvalget skal eventuelt utarbeide forslag til nytt regelverk for overvåkingstjenesten.

b. Forholdet mellom overvåkingstjenesten, overordnet påtalemyndighet og Justisdepartementet

Bestemmelser om påtalemyndighetens organisasjon, herunder forholdet til den sentrale forvaltning, fremgår av straffeprosessloven kap 6. Generelle direktiver om riksadvokatens og underordnet påtalemyndighets behandling av straffesaker er gitt i påtaleinstruksen (Kgl res av 28.06.85 i medhold av straffeprosessloven). Overvåkingssentralens underrettelsesplikt overfor Justisdepartementet er regulert i overvåkingsinstruksens § 3 a, og vilkårene for overvåkingstjenestens innhenting, registrering og oppbevaring av opplysninger er nedfelt i instruksens kap II.

Utvalget skal vurdere overvåkingstjenestens organisasjonsmessige tilknytning/ansvarsforhold overfor Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet.

Utvalget skal vurdere forholdet mellom straffeprosessloven og overvåkingsinstruksen, herunder vilkårene for registrering av personopplysninger i POT's registre/arkiv og krav til innhold, bruk og etterfølgende sletting/kassasjon av de opplysninger som registreres.

c. Overvåkingstjenestens organisasjon

Bestemmelser om overvåkingstjenestens organisasjon er fastsatt i overvåkingsinstruksen (Kgl res av 19.08.94), og i bestemmelser om overvåkingstjenestens organisasjon og interne kompetansefordeling (fastsatt av Justisdepartementet den 25.03.96 i medhold av Kgl res 16.12.94).

Utvalget skal vurdere hvordan overvåkingstjenesten bør være organisert for at den skal være i stand til å tilpasse oppgaver og virksomhet til ulike trusselbilder til enhver tid.

Utvalget skal også vurdere hvilken kompetanse overvåkingstjenesten eventuelt bør tilføres, forhold vedrørende rekruttering til tjenesten, samt bruk av åremålsstillinger.»

Det heter videre i mandatet:

«Utvalget bør i sin utredning også bygge på de synspunkter og vurderinger som fremkommer i forbindelse med Stortingets behandling av Dok nr 15 (1995-96) Lundkommisjonens rapport, og Dok nr 16 (1996-97) Melding fra Stortingets Kontrollutvalg.»

Som følge av meldingen fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) i Dok nr 16 (1996-97), avga riksadvokaten 29 april 1997 en rapport om gjennomgåelsen av overvåkingstjenestens henvelser til tyske myndigheter om opplysninger fra Stasi-arkivene. Ved brev 29 april 1997 til Justisdepartementet tok riksadvokaten med utgangspunkt i rapporten opp enkelte prinsipielle spørsmål knyttet til regelverket som gjelder for virksomheten til Politiets overvåkingstjeneste (POT), forholdet mellom påtalemyndigheten og Justisdepartementet og kontrollordninger på dette området.¹

Riksadvokaten ba Justisdepartementet på denne bakgrunn om å vurdere å utvide utvalget med en representant for påtalemyndigheten. Justisdepartementet oversendte riksadvokatens rapport og brev til utvalget, og uttalte i den forbindelse bl a følgende:

«Justisdepartementet legger til grunn at Riksadvokatens vurderinger vedrørende det regelverket som gjelder for overvåkingstjenestens virksom-

1. De spørsmål riksadvokaten tok opp, er mer utfyllende referert senere i utvalgets utredning.

het, og forholdet mellom påtalemyndigheten og departementet, er spørsmål som faller innenfor utvalgets mandat. Rapporten og Riksadvokatens brev oversendes derfor til gjennomgang og vurdering som ledd i utvalgets videre arbeid.

Riksadvokaten ber departementet vurdere muligheten for å utvide utvalget med en representant for den høyere påtalemyndighet. Departementet vil vurdere dette.

Når det gjelder Riksadvokatens synspunkter på kontrollordningene og oppfordringen til at utvalget skal se på dette, vil departementet eventuelt komme tilbake til utvalget med en slik utvidelse av mandatet. Dette må i tilfelle vurderes i samråd med Stortinget.»

Ved brev 21 september 1997 fra Justisdepartementet til riksadvokaten uttalte departementet følgende:

«Det vises til Riksadvokatens brev av 29.4.97 og telefonsamtale mellom nåværende riksadvokat og departementsråd Morten Ruud.

Departementet ble i ovennevnte brev anmodet om å vurdere muligheten av å utvide utvalget med en representant for den høyere påtalemyndighet. Tatt i betraktning det tidsperspektiv som Danielsen-utvalget arbeider etter, ser departementet at det på nåværende tidspunkt ikke vil være hensiktsmessig å supplere utvalget med en representant fra den høyere påtalemyndighet.

I henhold til brevet er riksadvokaten av den oppfatning at Danielsen-utvalget også bør vurdere kontrollordningene av tjenesten. En slik vurdering ligger etter departementets syn utenfor utvalgets mandat, og dette er meddelt utvalget i brev fra departementet av 10.6.97. Kopi av dette brev er tidligere sendt riksadvokaten til orientering. Det anses ikke hensiktsmessig av tidsmessige grunner å vurdere en utvidelse av utvalgets mandat i samråd med Stortinget på det nåværende tidspunkt.»

2.3 TOLKNING OG AVGRENSNING AV MANDATET

Utvalget legger til grunn at mandatet begrenser seg til virksomhet som utøves av POTs organiserte ledd (Overvåkingssentralen (OVS) og de regionale og lokale enheter), samt den overvåkingstjeneste som utøves av politi- og lensmannsetaten for øvrig.

Mandatet er omfattende. Utvalget kan i utgangspunktet ta opp «alle sider ved overvåkingstjenestens virksomhet». Utvalget har derfor følt seg fri til å kunne ta opp alle spørsmål som det anser viktige for POTs eksistens, funksjonsdyktighet og troverdighet. De avgrensninger som er foretatt, er primært gjort etter en vurdering av de ulike problemstillingenes viktighet og utvalgets tidsfrist.

Utvalget har bestrebet seg på å unngå overlapping med det arbeid som tidligere er gjort av Sikkerhetsutvalget og Metodeutvalget. En har derfor ikke sett det som hensiktsmessig å vurdere metodespørsmål i sin alminnelighet. Utvalget understreker at dette ikke tilsier at spørsmålet om metodebruk er mindre viktig. Etter utvalgets syn er spørsmålet om hvilke etterforskningsmetoder (og øvrige arbeidsmetoder som ikke er ledd i etterforskning) som POT kan benytte, av stor betydning for tjenestens muligheter til effektivt å oppfylle de oppgaver som storting og regjering har tillagt tjenesten.

På den annen side vil utvalget vanskelig kunne unngå å berøre enkelte metodespørsmål som er av spesiell interesse for POT, men vurderingene vil være mer avgrensede enn i tidligere utredninger. Utvalget har også foretatt en ny vurdering av trusselbildet, selv om dette er berørt i Sikkerhetsutvalgets og Metodeutvalgets utredninger.

I lys av Lundkommisjonens rapport og Stortingets behandling av denne, samt mandatets føringer, har utvalget foretatt en relativt grundig gjennomgåelse av styrings- og ansvarsforholdene mellom OVS og overordnede myndigheter. Utvalget har også vurdert de øvrige overordnede organisasjons-, personell- og rekrutteringsmessige forhold i POT. Men utvalget har ikke drøftet slike spørsmål i detalj, da dette i betydelig grad ville overlapse de vurderinger som Fostervollutvalget gjorde for ikke mange år siden, og som ble behandlet av Stortinget gjennom fremleggelsen av St meld nr 39 (1992-93).

Utvalget har ikke ansett det for å ligge innenfor mandatet å vurdere om det for EOS-tjenestene generelt bør regelfestes begrensninger med hensyn til embeds- og tjenestemennenes adgang til å inneha partipolitiske eller lignende verv/funksjoner. Utvalget har imidlertid registrert at et komitéflertall i Innst S nr 240 (1996-97) s 87 sluttet seg til tidligere departementsråd Dag Bergravs vurderinger av dette spørsmål, og for øvrig uttalte følgende:

«*Flertallet* viser til at regjeringen i Ot prp nr 50 (1996-97) fremmer forslag til lov om etterretningstjenesten. *Flertallet* viser til at dette lovforslaget er til behandling i en annen komite. *Flertallet* slutter seg til den forutsetning som synes å ligge til grunn for regjeringens vurdering, at dette er så viktige spørsmål at et eventuelt forbud mot partipolitisk engasjement for tilsatte i e-tjenesten bør nedfelles i lov fremfor i forskrift. *Flertallet* registrerer at regjeringen konkluderer med at noen slik lovbestemmelse ikke bør gis. *Flertallet* mener likevel at de vurderinger som ligger til grunn for Berggravs konklusjoner er så vidt viktige, at disse hensyn kan ivaretas gjennom alminnelige ulovfestede forsiktighetsprinsipper, hvor den enkelte tjenestemann og tjenesten internt vektlegger hensyn til habilitet og tillit. *Flertallet* mener videre at en lovfesting av dette eventuelt kan vurderes i sammenheng med den vurdering av overvåkingstjenestens organisering som nå blir foretatt av et regjeringsoppnevnt utvalg, da det bør gjelde samme regler på dette området for de tre hemmelige tjenestene – noe også Berggrav poengterer.»

Utvalget har under henvisning til siste setning i den siterte passus, sammenholdt med mandatets pålegg om at utvalget i sin utredning også bør bygge på de synspunkter og vurderinger som er fremkommet i forbindelse med Stortingets behandling av Dok nr 15 (1995-96) og Dok nr 16 (1996-97), kommet til at det i utgangspunktet ligger innenfor mandatet å vurdere om det bør oppstilles slike regelbegrensninger i lov eller instruks for POTs vedkommende.

På den annen side konstaterer utvalget at regjeringen på generelt og bredt grunnlag tar sikte på å utrede problemstillinger knyttet til politisk engasjement for embedsmenn, herunder spørsmålet om det skal innføres forbud mot at enkelte kategorier embedsmenn kan påta seg bestemte politiske verv, spørsmålet om karantenetid osv. Det vises i den forbindelse til at et samlet storting under behandlingen av Dok nr 8:22 (1996-97) i juni 1997 vedtok følgende:

«Stortinget ber Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embedsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embedsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser. Herunder bør vurderes bestemmelser om karantenetid. Regjeringen bes komme tilbake til Stortinget med resultatene av en slik gjennomgang i egnet form.»

I lys av dette finner utvalget at utredninger av spørsmålet om det bør gjelde noe forbud mot at tjenestemenn i POT har politiske verv, bør utstå til etter denne brede gjennomgåelsen. Det gjelder selv om det ikke er gitt at den generelle utredningen vil drøfte tilsvarende prinsipper for tjenestemenn i etater underlagt departementene.

For øvrig viser utvalget til den tilsvarende problemstilling for Etterretningstjenestens ansatte, jf Ot prp nr 50 (1996-97)/Ot prp nr 11 (1997-98) og Innst O nr 19 (1997-98). Fra komitéinnstillingen s 3 siteres:

«Komiteen er enig i at det er viktig at de hemmelige tjenester framstår som hele nasjonens tjenester uten spesielle bånd til noe politisk parti.

Komiteen vil imidlertid peke på at spørsmålet om høyere tjenestemenns adgang til å engasjere seg partipolitisk er et generelt spørsmål innen forvaltningen og ikke spesielt for de hemmelige tjenester, selv om det er spesielt viktig med ryddige forhold på dette område innenfor disse tjenestene.

Komiteen finner det derfor naturlig at disse spørsmålene vurderes samlet i den generelle gjennomgang som Stortinget ba om under behandlingen av Dokument nr 8:22 (1996-97), slik at vi eventuelt så langt råd er kan få generelle regler på dette området. Komiteen går derfor ikke nærmere inn på disse spørsmålene nå.»

Justisdepartementet har i brev 10 juni 1997 og 21 november 1997 gitt uttrykk for at kontrollordningene for overvåkingstjenesten faller utenfor utvalgets mandat, jf "*Utvalgets mandat*" i kap 2.2. Utvalget har derfor ikke vurdert kontrollordningene i sin alminnelighet. Utvalget har likevel vurdert om EOS-utvalgets kompetanse bør utvides til også å omfatte overordnet påtalemyndighets befatning med overvåkingssaker. Dette spørsmålet har sammenheng med spørsmålet om hvordan ansvarlinjer kan bli klarere og for forholdet mellom POT og overordnet myndighet.

2.4 UTVALGETS ARBEIDSMÅTE MV

Utvalget har avholdt 15 møter. Utvalget har herunder hatt møter med personer med spesiell innsikt i overvåkingstjenestens virksomhet: overvåkingssjef Per Sefland, tjenestemenn i OVS, høyesterettsdommer Ketil Lund, advokat Regine Ramm Bjerke, høyesterettsadvokat Hans Stenberg-Nilsen, riksadvokat Tor-Aksel Busch, ekspedisjonssjef Vidar Refvik og EOS-utvalget.

Utvalget har gjennomført en studiereise til Storbritannia. I tillegg er skriftlige fremstillinger fra utvalgte land innhentet via Utenriksdepartementet og de norske ambassadene.

På enkelte områder har utvalget benyttet seg av ekstern spisskompetanse. Utvalget har engasjert seniorforsker Jens Chr. Andvig (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) for å utrede enkelte aspekter ved økonomisk spionasje, se vedlegg 2. Spesialrådgiver Øystein Blymke (Statoil) har i uttrykt vedlegg 18 januar 1998 utredet spørsmål relatert til POTs organisasjonskultur mv, som ligger til grunn for utvalgets fremstilling i "*Kultur og ukultur i overvåkingstjenesten*" i kap 5. Professor Raino Malnes (Universitetet i Oslo) har i uttrykt vedlegg 23 desember 1997 utredet sider ved den generelle avveining mellom samfunnsmessige hensyn og individuelle rettigheter, som har ligget til grunn for utvalgets vurderinger av overvåking som moralsk problemstilling, se "*Overvåking som moralsk problemstilling*" i kap 8.3.

Utvalget har fra KRIPOS og ØKOKRIM innhentet skriftlige uttalelser om grensesnittet mellom disse politisærorganer og POT. Videre har en innhentet skriftlige vurderinger fra riksadvokat Tor-Aksel Busch, spesielt konsentert om straffesaksbehandlingen i POT og om styrings- og ledelsesspørsmål i overvåkingssaker, herunder om forholdet mellom riksadvokaten og Justisdepartementet i disse sakene.

Et sentralt spørsmål for utvalgets vurderinger har vært hvilke typer av informasjon som det i dag er nødvendig å beskytte mot fremmed etterretningsvirksomhet o.l.; kort sagt hvilke «hemmeligheter» Norge i dag besitter. Utvalget tilskrev derfor Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet med anmodning om deres eventuelle vurderinger av dette spørsmålet.² Fra brevet siteres:

«Som grunnleggende premisser for en rekke av utvalgets øvrige vurderinger, vil det være nødvendig å ha en konkret og begrunnet oppfatning om «hvilke hemmeligheter Norge har»; hvilke opplysninger som vil kunne medføre skade av hensyn til offentlige interesser om de skulle komme uvedkommende (først og fremst fremmede makter) i hende. Hvilke opplysninger og vurderinger bør beskyttes mot bl a etterretningsvirksomhet fra fremmede stater, og med hvilken logisk begrunnelse? I en tid med endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser etter den kalde krigen, må det antagelig kreves et mer bevisst forhold til disse problemstillinger. Ethvert land besitter opplysninger som andre land ikke bør få kjennskap til. Dette gjelder selv i forhold til alliansepartnere. Dette utgangspunkt gir imidlertid ikke i seg selv et tilstrekkelig grunnlag for øvrige analyser mv knyttet til en sikkerhets- og overvåkingstjenestes/et beskyttelsesregimes innretning og omfang.

Det er hevdet at omfanget av informasjon knyttet til militære forhold og rikets sikkerhet i snever forstand ikke i like stor grad som tidligere krever beskyttelse, bl a som følge av et endret trusselbilde og at internasjonale rustningskontroll- og nedrustningsavtaler med tilhørende verifikasjonsregimer (jf CFE-avtalen osv) har medført større åpenhet på dette området. I den senere tids offentlige debatt har det videre fremkommet opplysninger om at etterretningsaktiviteten rettet mot det politiske miljø/opplysninger knyttet til de politiske prosesser (politisk spionasje), herunder på områder som dreier seg om Norges forhold til fremmede makter, har økt i omfang de senere år. Det blir således også på dette område nødvendig å undersøke i grovt hvilke typer informasjon som det er nødvendig å beskytte mot fremmed etterretningsaktivitet. Tilsvarende gjelder hvilke opplysninger det er nødvendig å beskytte på det samfunnsøkonomiske område, samt informasjon knyttet til teknologi og vitenskap. Det kan videre tenkes andre samfunnsområder hvor det er nødvendig å beskytte sensitiv informasjon.

Det kan hevdes at hvilke opplysninger Norge som nasjon må beskytte, vil avhenge av den registrerte etterretningsaktiviteten på de ulike områder. Dersom fremmede etterretningsorganisasjoner faktisk retter sin virksomhet mot et bestemt område, kan det hevdes at dette i seg selv tilsier at de opplysningene som virksomheten rettes mot, må beskyttes (med mindre det dreier seg om åpen og lovlig etterretningsinnsamling). På den annen side må det kunne sies noe generelt om hvilke typer informasjon norske myndigheter anser beskyttelsesverdig, uavhengig av det konkrete trusselbilde. Hvem informasjonen skjermes for, vil i denne sammenheng i utgangspunktet ikke være relevant. Det er i forhold til denne sistnevnte tilnæringsmåte utvalget er interessert i adressatenes synspunkter, uten at det vel er mulig å skille beskyttelsesbehovet helt ut fra vurderingene av hva andre land faktisk søker av informasjon fra ikke åpne kilder.

Utvalget anmoder således om adressatenes generelle vurderinger av hvilke typer informasjon som vil kunne medføre skade dersom opplysningene kom til fremmede makters eller andre uvedkommendes (f eks en terrororganisasjons) kunnskap, og som derfor må/bør beskyttes av hensyn til Norges militære sikkerhet, økonomiske og politiske handlefrihet eller som følge av andre offentlige interesser, begrenset til forhold som faller innenfor adressatenes respektive ansvarsområder. Spørsmålet kan kanskje også omformuleres slik: Hvilke typer informasjon bør en kontraetterretningstjeneste i dag verne mot (ulovlig) etterretningsvirksomhet?»

Svarene fra de nevnte departementer har inngått som bakgrunnsinformasjon for utvalgets vurderinger i "*Behov for større åpenhet om POTs virksomhet?*" i kap 17.

Utvalget ga i brevet til departementene uttrykk for at det i utvalgets utredning ikke vil bli referert til eller sitert uttalelser som kan knyttes til bestemte institusjoner.

Utvalget har tatt sikte på at hele utredningen skal være ugradert. Utvalget har derfor ikke kunnet medta detaljer om trusselvurderingene, POTs organisasjon, personellressurser og metoder, om POTs samarbeid med andre lands tjenester mv.

Utvalget fant imidlertid å anmode Forsvarsdepartementet om å avgradere kgl res 14 mars 1980 om instruks for samarbeidet mellom Forvaret og Politiets overvåkingstjeneste til trygging av rikets sikkerhet, som var gradert KONFIDENSIELT.³ Utvalget uttalte at en vanskelig kunne se at dette var en riktig gradering i dag, og pekte på at vesentlige deler av instruksens innhold tidligere var omtalt i offentlige dokumenter, blant annet av Lundkommisjonen. Forsvarsdepartementet besluttet å avgradere instruksen i sin helhet.⁴ Instruksen følger som vedlegg 6 til denne utredning.

Videre fant utvalget å anmode Justisdepartementet om å vurdere avgradering av enkelte andre opplysninger, med sikte på å kunne utvise noe større åpenhet i utredningen enn det som hittil har vært vanlig.⁵ Fra brevet siteres:

«Bl a på bakgrunn av innhentet informasjon fra sammenlignbare land, har utvalget drøftet hvilke opplysninger som åpent bør kunne presenteres i utvalgsinnstillingen. Spesielt gjelder dette enkelte opplysninger om overvåkingstjenestens organisasjon og hvilke miljøer mv som er gjenstand for overvåkingstjenestens interesse/oppmerksomhet. Utvalget er av den oppfatning at det vil være forsvarlig og ønskelig i innstillingen å:

1. Opplyse om totalt antall ansatte i tjenesten, uten nærmere spesifisering om fordeling på de ulike tjenestesteder mv. Dette er en opplysning som i dag vanskelig kan sees å måtte hemmeligholdes av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. I flere land, blant annet Danmark, er tilsvarende opplysninger offentlig tilgjengelige.
2. Gi noe mer generelle opplysninger enn det som hittil har vært vanlig om hvilke grupperinger/miljøer innenfor området terrorisme/ekstremisme som i dag er av interesse for overvåkingstjenesten, uten å identifisere hvilke bestemte grupperinger mv som faktisk er under overvåking e.a. Etter utvalgets syn vil dette ikke vanskeliggjøre overvåkingstjenestens virksomhet (pågående eller fremtidig etterforskning mv), eller for øvrig være betenkelig. Det kan eksempelvis være grunn til å offentliggjøre generelle ekstrakter som bygger på opplysningene i prioriteringsdirektivet/strategidokumentet for 1997 ss 7-14 (eller fortrinnsvis tilsvarende opplysninger i prioriteringsdirektivet for 1998 når dette foreligger), men naturligvis omformet slik at detaljene utelates. Utvalget viser i den forbindelse til at SÄPO-sjefen i Sverige har offentliggjort tilsvarende opplysninger.

Når det gjelder opplysningen om det totale antall ansatte i POT (pkt 1 ovenfor), anmoder utvalget om at Justisdepartementet vurderer å avgradere denne opplysningen.

Med hensyn til offentliggjøring av generelle opplysninger om prioriteringer på kontraterror- og kontraekstremismesiden (pkt 2 ovenfor), er utvalget innforstått med at Justisdepartementet vanskelig kan ta stilling til dette uten å vurdere konkrete tekstforslag. Vi ber derfor i første omgang om Justisdepartementets generelle syn til spørsmålet om å kunne utvise noe mer

3. Brev 22 mai 1997 fra utvalget til Forsvarsdepartementet.

4. Brev 10 september 1997 fra Forsvarsdepartementet til utvalget.

5. Brev 10 oktober 1997 fra utvalget til Justisdepartementet.

åpenhet på dette området. Avhengig av Justisdepartementet syn, vil utvalget eventuelt senere fremme et gradert tekstforslag for Justisdepartementet, med anmodning om avgradering.»

Fra Justisdepartementets svarbrev siteres:⁶

«Departementet har ingen vesentlige merknader til at det i utvalgets innstilling opplyses hvor mange personer som er ansatt i Politiets overvåkingstjeneste (POT). Det forutsettes at det i innstillingen ikke gis en nærmere presisering mht fordelingen av personellressurser mellom de ulike tjenestesteder.

Departementet har heller ikke vesentlige merknader til at utvalget på generelt grunnlag orienterer om hvilke grupperinger/miljøer som er av interesse og prioriteres av POT innenfor kontraterrorvirksomheten. Det legges til grunn at innstillingen utformes på en måte som gjør at de grupperinger mv som faktisk er under overvåking/observasjon ikke kan identifiseres.»

Overvåkingssjefen ga 4 november 1997 et intervju med Verdens Gang, hvor han offentliggjorde det totale antall tilsatte i POT (ca 400 personer).

Utredningen er i hovedsak enstemmig, men til noen spørsmål foreligger det avvikende forslag fra ulike mindretall.

6. Brev 31 oktober 1997 fra Justisdepartementet til utvalget, med gjenpart til OVS.

KAPITTEL 3

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget**3.1 INNLEDNING**

De hemmelige tjenester i Norge har stadig vært gjenstand for debatt. En rekke utredninger har vurdert overvåkingstjenesten i Norge. Stortinget har behandlet tjenestens virksomhet gjentatte ganger. Flere reformer har blitt gjennomført. Blant annet er det innført en annen og mer omfattende demokratisk kontrollordning. I de senere år har den offentlige oppmerksomheten rundt de hemmelige tjenester, og i særdeleshet POT, vært særlig sterk. Et vidtrekkende granskingsarbeid og flere historiske forskningsprosjekter har blitt gjennomført.

3.2 GRANSKING AV EOS-TJENESTENE

Mot slutten av 1980-tallet og utover på 1990-tallet ble det fremsatt en rekke påstander gjennom media, bøker mv om ulovlig overvåking av norske borgere. Stortinget vedtok derfor 8 desember 1993 å opprette en særskilt komité til å forberede nedsettelse av en granskingskommisjon for å undersøke påstandene. På bakgrunn av komiteens innstilling⁷ vedtok Stortinget 1 februar 1994 å nedsette en kommisjon «som skal granske alle forhold i forbindelse med påstander om at politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets sikkerhetstjeneste og Forsvarets etterretningstjeneste, eller personer knyttet til disse tjenester, har vært engasjert i ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere» i tiden fra 1945 og frem til kommisjonen avgir sin innstilling. En egen lov ble vedtatt som ga kommisjonen myndighet som en domstol til å avhøre vitner mv.⁸

Kommisjonen, ledet av høyesterettsdommer Ketil Lund, avga sin rapport 28 mars 1996 til Stortingets presidentskap.⁹ Etter å ha forelagt regjeringen deler av rapporten for vurdering av spørsmålet om offentliggjøring, ble rapporten i sin helhet avgradert etter vedtak av Stortinget 6 mai 1996.¹⁰

Kommisjonen konkluderte med at det har forekommet tildels omfattende ulovlig og instruksstridig overvåking/registrering av norske borgere i etterkrigstiden frem til slutten av 1980-tallet. Den alvorligste kritikken fra kommisjonen dreide seg om samarbeid mellom POT og kretser innenfor arbeiderbevegelsen fra begynnelsen av 1950-tallet til slutten av 1960-tallet, der også ulovlig romavlytting kunne finne sted. Kommisjonen rettet også skarp kritikk mot den måten forhørsrettene nærmest automatisk innvilget POTs begjæringer om telefonkontroll, og samtykket i at denne formen for kontroll foregikk i årevis uten at det fremkom forhold som styrket mistanken om straffbare handlinger mot de personer som var gjenstand for avlytting. Kommisjonsrapporten reiser spørsmål om Norges stilling som rettsstat i perioder i etterkrigstiden, og pekte på at samfunnets demokratiske nivå avspeiles i de holdninger hos overordnede myndigheter som angår skjæringspunktet mellom rikets sikkerhet og hensynet til individets personvern og retten til fri politisk utfoldelse.

7. Innst S nr 60 (1993-94).

8. Lov 25 mars 1994 nr 6 om granskingskommisjonen for granskning av påstander om ulovlig overvåking av norske borgere.

9. Dok nr 15 (1995-96) Rapport til Stortinget fra kommisjon som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten).

10. Jf Innst S nr 182 (1995-96).

Stortinget har lagt ned betydelige ressurser i behandlingen av Lundkommisjonens rapport. Blant annet er det gjennomført en historisk og grunnleggende debatt om de hemmelige tjenesters virksomhet rettet mot norske borgere i etterkrigstiden og om forbindelseslinjer mellom tjenestene og politiske miljøer/partier. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har også gjennomført en rekke åpne og TV-overførte høringer for komiteen. Høringene, der bl a tidligere og nåværende statsråder og statsministre deltok, fikk betydelig offentlig oppmerksomhet. Komiteen avga innstilling 6 juni 1997, jf Innst S nr 240 (1996-97). Innstillingen ble debattert i Stortinget 16 juni 1997. Stortinget sluttet seg i det alt vesentlige til Lundkommisjonens konklusjoner og kritikk.

3.3 DOK NR 16 (1996-97)

EOS-utvalget avga 13 desember 1996, i medhold av EOS-kontrollloven § 8 nr 2, en særskilt melding til Stortingets presidentskap om POTs innhenting av opplysninger fra det tidligere DDR, jf Dok nr 16 (1996-97). Bakgrunnen for meldingen var at EOS-utvalget siden juni 1996 hadde gransket POTs henvendelser til tyske myndigheter om opplysninger fra Stasi-arkivene i det tidligere DDR. Foranledningen til disse undersøkelsene var oppslag 24 mai 1996 i Dagbladet hvor det ble hevdet at POT hadde registrert nye opplysninger om Berge Furre i den tiden han var medlem av Lundkommisjonen.

Av undersøkelsene fremgikk det bl a at POT i 1995 hadde rettet forespørsler til tyske myndigheter med anmodning om å få eventuelle opplysninger om Berge Furre og flere andre personer, samt at det fra POTs side ble uttalt til tyske myndigheter at en ville sette pris på å få se de dokumenter som Lundkommisjonen hadde fått adgang til i de aktuelle arkiver. EOS-utvalget rettet sterk kritikk mot sider ved POTs fremgangsmåte, og det ble reist spørsmål om det skjønn som var utvist og om motivene bak handlingene.

Den særskilte meldingen foranlediget en umiddelbar og sterk politisk reaksjon fra enkeltpersoner og partier på Stortinget. Enkelte mente at POTs henvendelser til tyske myndigheter ga uttrykk for manglende tillit til den granskningskommisjon Stortinget hadde nedsatt og dermed også for ringeakt overfor Stortinget. Regjeringen ga særlige redegjørelser til Stortinget, herunder om Justisdepartementets behandling av og kjennskap til saken (redegjørelser fra justisministeren 13 desember 1996 og fra statsministeren 16 desember 1996, se også *"Nærmere om statsministerens redegjørelse til Stortinget 16 desember 1996. Regjeringens møte med parlamentariske ledere 20 desember 1996"* i kap 3.4 nedenfor). Saken foranlediget at tidligere justisminister – daværende olje- og energiminister – Grete Faremo, overvåkingssjef Hans Olav Østgaard og ekspedisjonssjef i Justisdepartementets politiavdeling Berit Fosheim fratrådte sine stillinger.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité behandlet meldingen fra EOS-utvalget, og gjennomførte i den forbindelse flere åpne og TV-overførte høringer for komiteen. Komiteen avga innstilling 6 juni 1997, som også behandlet statsministerens redegjørelse for Stortinget 16 desember 1996.¹¹ Innstillingen ble debattert av Stortinget 10 juni 1997. Stortinget sluttet seg på de vesentligste punkter til EOS-utvalgets konklusjoner og kritikk.

11. Jf Innst S nr 235 (1996-97).

3.4 NÆRMERE OM STATSMINISTERENS REDEGJØRELSE TIL STORTINGET 16 DESEMBER 1996. REGJERINGENS MØTE MED PARLAMENTARISKE LEDERE 20 DESEMBER 1996

Statsministeren tok i sin redegjørelse for Stortinget 16 desember 1996 til orde for at det burde foretas en ny samlet gjennomgåelse av blant annet POTs organisering og rettslige rammebetingelser. Avslutningsvis i redegjørelsen heter det:¹²

«Jeg har også lyst til å legge til dette: Alle må kunne føle seg sikker på at vi har et troverdig overvåkingspoliti som opererer innenfor rammen av norsk lov, og som fullt ut respekterer våre demokratiske tradisjoner og institusjoner. Etter fremleggelsen av Lund-kommisjonens rapport gav daværende statsminister Gro Harlem Brundtland uttrykk for at det var behov for å foreta en ny gjennomgang av de hemmelige tjenesters organisering. Hun gav også uttrykk for at det var behov for nøye å vurdere det regelverk som gjelder for de hemmelige tjenester og kontrollen med dem. En slik samlet gjennomgang tok en sikte på å gjennomføre så snart Stortinget hadde ferdigbehandlet Lund-kommisjonens rapport.

På grunnlag av det som har fremkommet de siste dagene, mener jeg det er behov for straks å starte opp en slik gjennomgang. Dette bør gjøres til tross for at Stortinget ennå ikke har avsluttet sitt arbeid med Lund-kommisjonens rapport. Jeg vil derfor snarest ta kontakt med de parlamentariske ledere i Stortinget for å drøfte hvordan arbeidet med en slik gjennomgang kan organiseres, uten at det skal komme i konflikt med Stortingets behandling av Lund-kommisjonens rapport.»

På bakgrunn av redegjørelsen avholdt statsministeren og justisministeren et møte med stortingspartienes parlamentariske ledere (med unntak av Fremskrittspartiets parlamentariske leder), hvor mandat for og sammensetning av et utvalg ble drøftet. Drøftelsene ledet frem til oppnevningen ved kgl res 28 februar 1996 av utvalget her.

3.5 ANDRE UTTALELSER MV OM BEHOVET FOR EN GJENNOMGÅELSE AV OVERVÅKINGSTJENESTENS REGELVERK, OPPGAVER, ORGANISERING MV

Den omfattende offentlige debatt om de hemmelige tjenestene, og ganske særlig om POT, har ført til at det fra flere hold er hevdet at det er behov for å presisere eller endre rammebetingelsene for POT. Om regelverket er det særlig uttrykt behov for klarere retningslinjer om overvåkingstjenestens oppgaver, om forholdet mellom forebyggende virksomhet og etterforskning, samt om registrering av opplysninger.

EOS-utvalget har på generelt grunnlag påpekt behovet for å se nærmere på regelverket som gjelder for de hemmelige tjenester. I utvalgets årsrapport for 1996¹³ heter det bl a på s 7:

«Ut fra utvalgets erfaring synes det å være grunn til å overveie enkelte endringer i de regler som gjelder for virksomheten i de hemmelige tjenester. Imidlertid har man registrert at Regjeringen vil nedsette et utvalg til å vurdere den fremtidige organisering av Overvåkingstjenesten. Under disse omstendigheter finner utvalget ikke rimelig grunn til – i denne omgang – å gå nærmere inn på de sider av regelverket som muligens burde overveies endret.»

12. Redegjørelsen er i sin helhet inntatt i Innst S nr 235 (1996-97) ss 9-11.

13. Dok nr 17 (1996-97).

Også Stortinget har uttalt seg generelt om behovet for å gjennomgå det rettslige grunnlaget for de hemmelige tjenester, herunder POT, jf Innst S nr 240 (1996-97) s 24 hvor en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité bl a uttaler at det vil være et naturlig siktemål

«å vurdere hvorvidt regelverket rundt de hemmelige tjenesters virksomhet har vært tilstrekkelig for på den ene side å kunne sikre at tjenestene har kunnet ivareta sitt formål, og på den annen side for å kunne ivareta grunnleggende krav til rettssikkerhet for den enkelte borger. En naturlig og selvsagt del av oppfølgingen av granskningskommisjonens arbeid må altså være å vurdere om det på bakgrunn av granskningen bør tas initiativ til endringer i lov- og regelverk.»

På s 110 forutsatte komiteen at utvalget vurderer spørsmålet om POT bør ha etterforsknings- og påtalekompetanse:

«*Komiteen* har (–) ikke forutsetninger for å vurdere alle praktiske og prinsipielle sider ved at overvåkingstjenesten har både etterforsknings- og påtalekompetanse i saker vedrørende rikets sikkerhet, herunder en eventuell utskilling av de påtalemessige oppgavene. *Komiteen* legger til grunn at dette er spørsmål som kan og vil bli vurdert av det regjeringsoppnevnte utvalget (Danielsen-utvalget) som skal gjennomgå overvåkingstjenestens organisering mv.»

Det samme gjaldt spørsmålet om større innslag av åremålstilsetting i POT. Fra innstillingen s 111 siteres:

«*Komiteen* viser til at dette er spørsmål som fortsatt bør vurderes, og *komiteen* legger til grunn at også dette vil bli vurdert nærmere av Danielsen-utvalget, som ut fra sitt mandat vurderer ulike sider ved de hemmelige tjenester.»

I forbindelse med Stortingets behandling av Innst S nr 235 (1996-97) registrerte flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen at EOS-utvalget hadde hatt vanskeligheter med å få svar fra Justisdepartementet og POT, at viktige opplysninger hadde kommet «beklagelig sent» mens undersøkelsene pågikk, og at dette vanskeliggjorde EOS-utvalgets arbeid. En samlet komité understreket¹⁴

«at dette viser et behov for å etablere rutiner for informasjon og kommunikasjon mellom EOS-utvalget, Justisdepartementet, POT og påtalemyndigheten i denne type saker. Komiteen viser til at disse forhold vil Stortinget også komme tilbake til i forbindelse med Danielsen-utvalgets rapport, som vil fremlegges for Stortinget på et senere tidspunkt.»

Utvalget viser i denne sammenheng også til den offentlige uenighet om visse rettsproblemer mellom overvåkingssjefen og førstestatsadvokat Lasse Qvigstad på den ene side og riksadvokatembetet på den annen side som fremkom i kjølvannet av riksadvokatens gjennomgåelse av Furre-saken.

Det har også funnet sted en omfattende debatt i media, i politiske miljøer og i fagmiljøer, både om Lundkommisjonen og den såkalte Furre-saken. Sentrale jurister, statsvitere, historikere og andre har deltatt i debatten. Også overvåkingstjenesten selv har i noen utstrekning gitt offentlig uttrykk for synspunkter, bl a gjennom overvåkingssjefens intervju i *Verdens Gang* 30 september 1997.

14. Innst S nr 235 (1996-97) s 12.

Blant de kritiske røster som har uttalt seg offentlig om overvåkingstjenestens fremtid, nevnes professor Tomas Chr Wyller, som 21 mai 1997 i likelydende kronikker i Stavanger Aftenblad og Arbeiderbladet tok til orde for at det ikke bør tilligge politiet å definere noen sikkerhetspolitisk situasjon eller noe trusselbilde, men at dette i stedet må bestemmes – formelt og reelt – på politisk nivå. Professor Ottar Brox konkluderte i en kronikk i Dagbladet 19 mars 1997 med at «(d)et aller viktigste må være at overvåkingstjenesten må organiseres på en måte som ikke gjør det nødvendig for ledelsen å finne eller skape nye markeder når det *reelle* sikkerhetspolitiske risikonivået reduseres».

Flere offentlige ordskifter kunne vært referert. Det ville imidlertid føre for langt her. Utvalget begrenser seg til å nevne at debatten bl a også har angått juridiske tolknings spørsmål knyttet til straffeloven § 104 a og reglene om telefonkontroll mv, samt mer generelle vurderinger av juristers (manglende) evne til system- og myndighetskritikk, påtalemyndighetens og domstolenes uavhengighet, rettsstatsprinsipper, embedsverkets stilling, de hemmelige tjenesters fremtidige organisering og oppgaver og andre reformspørsmål.

3.6 OVERSIKT OVER TIDLIGERE UTREDNINGER OG STORTINGSBEHANDLINGER

3.6.1 Innledning

Flere utvalg har i etterkrigstiden vurdert spørsmål som berører POTs virksomhet. De fleste utredningene er av nyere dato. Nedenfor gis en kort oversikt over de viktigste utredninger. Det skal også gis en kort oversikt over stortingsbehandlinger av generelle spørsmål knyttet til overvåkingstjenesten.

Særskilte granskninger/utredninger foretatt av faste kontrollutvalg, utredninger foretatt av interne arbeidsgrupper, samt historiske forskningsprosjekter, er ikke medtatt i denne oversikten.

3.6.2 Utredninger i de første etterkrigsår

Follestadutvalget ble oppnevnt av Forsvarsdepartementet 8 april 1949 og avga sin utredning i juni 1949. Utvalget utredet spørsmålet om fordeling av oppgaver mellom de militære myndigheter, politiet og sivilforsvaret, og leverte utkast til direktiver og retningslinjer med kommentarer.

*Lånkanutvalget*¹⁵ ble oppnevnt våren 1950 av Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet i fellesskap. Utvalget avga sin utredning 17 januar 1951. Utvalgets mandat var å foreslå nødvendige bestemmelser om samarbeidet mellom militære sjefer, politiet og andre sivile myndigheter. Utvalget behandlet også en del andre spørsmål: bl a drøftet det femtekolonnistbegrepet og spørsmålet om etterretnings- og sikkerhetstjeneste i Heimevernet.

3.6.3 Mellbyeutvalget og oppfølgingen av utvalgets utredning

Mellbyeutvalget ble oppnevnt ved kgl res 28 januar 1966 og avga sin utredning 12 mai 1967. Utvalgets mandat var å gjennomgå og vurdere de prinsipper som lå til grunn for den virksomhet som har til hensikt å forebygge og motvirke forbrytelser mot statens sikkerhet, å gjennomgå organisasjonsmønsteret for virksomheten og å drøfte en rekke andre nærmere angitte spørsmål. Utvalget anbefalte bl a at det ble opprettet et kontrollutvalg for overvåkingstjenesten (og sikkerhetstjenesten), at

15. Dette utvalget benevnes også ofte «Femtekolonnist-utvalget».

tjenestens organisasjon på landsbasis ble endret, at overvåkingssjefstillingen burde besettes på åremål og at tjenesten fortsatt burde ha ansvar for etterforskning og påtale i spionsaker.

I St meld nr 89 (1969-70) redegjorde regjeringen for Mellbyeutvalgets utredning. Regjeringen konkluderte bl a med at en ville fremme proposisjoner om endringer i straffeprosessloven og politiloven for å skaffe hjemmel for å tillegge overvåkingssjefen påtalemyndighet og for åremålsansettelse av overvåkingssjefen. En konkluderte videre med at det burde gis en generell instruks om overvåkingstjenestens oppgaver, bl a med bestemmelse om at registrering og overvåking ikke skal foretas på grunnlag av medlemskap i politiske organisasjoner eller lovlig politisk virksomhet i seg selv, uansett politisk farge. Stortinget ble også orientert om at Justisdepartementet ville fremme forslag til kgl res om oppnevning av et kontrollutvalg for overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Meldingen inneholdt dessuten forslag om sikkerhetsundersøkelser i den sivile del av forvaltningen.

Stortinget sluttet seg i det vesentligste til meldingens hovedpunkter.¹⁶

Smedsrudutvalget ble oppnevnt ved kgl res 6 mai 1970 og avga sin utredning 12 februar 1973. Utvalget vurderte – i forlengelsen av Mellbyeutvalgets utredning og Stortingets behandling av denne – den regionale og lokale utbygging av POT, samt formene for rekruttering til tjenesten. Utvalget utarbeidet forslag til et nytt beordringssystem for tjenesten.

I St meld nr 18 (1980-81) redegjorde regjeringen for hvilke endringer av betydning for overvåkings- og sikkerhetstjenesten som hadde skjedd etter St meld nr 89 (1969-70) og Stortingets behandling av denne i 1972. I meldingen ble også overvåkingsinstruksen av 1977 gjennomgått i sin helhet, samt årsberetningene for 1976-79 fra Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Meldingen drøftet spørsmål av prinsipiell karakter, bl a om POTs innhenting av opplysninger om personer og organisasjoner som kan mistenkes for å foreberede eller foreta handlinger som kan medføre fare for rikets sikkerhet. Instruksens bestemmelser om behandling av opplysninger, arkivering og taushetsplikt ble vurdert så vel prinsipielt som teknisk.

Stortinget sluttet seg til meldingens hovedkonklusjoner.¹⁷ I innstillingen fra justiskomiteen ble det bl a uttalt at overvåkingsinstruksen av 1977 ivaretar både hensynet til rettsvernet for den enkelte borger og hensynet til en effektiv organisasjon.

3.6.4 Fostervollutvalget og oppfølgingen av utvalgets utredning

Fostervollutvalget ble oppnevnt ved kgl res 23 september 1988 og avga sin utredning 4 desember 1990. Utvalgets mandat var på bakgrunn av tidligere utredninger mv, samt i lys av de erfaringer man hadde med eksisterende organisasjonsmodell for POT, å gjennomgå og eventuelt fremme forslag til nødvendige endringer for å dekke de behov samfunnsutviklingen og nye arbeidsoppgaver måtte tilsi. Utvalget skulle først og fremst vurdere POTs oppgaver, om det var rimelig forhold mellom prioriterte oppgaver og tildelte midler, om organisasjonen var tilfredsstillende og om overvåkingsinstruksen var dekkende. Det skulle også vurdere rekrutterings- og avansementsordningen og samarbeidet med utenlandske tjenester. Utvalget foreslo bl a at kontraterrorarbeidet og arbeidet med å motvirke industrispionasje burde opprioriteres, visse organisasjonsmessige endringer (bl a nedleggelse av POTs lokale

16. Se Innst S nr 164 (1971-92).

17. Jf Innst S nr 199 (1980-81).

ledd) og innføring av åremålsordning for personell med politibakgrunn. Utvalget vurderte også enkelte ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Fostervollutvalgets utredning ble forelagt Stortinget gjennom St meld nr 39 (1992-93). I denne meldingen ble dessuten årsmeldingene fra Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenestene for 1988-1992 fremlagt og vurdert. Regjeringen foreslo ingen vesentlige endringer i POTs oppgaver, men gikk inn for at tjenesten burde kunne gis enkelte oppgaver som lå utenfor begrepet «rikets sikkerhet», bl a i tilknytning til terrorisme. Regjeringen mente at tjenesten fortsatt burde organiseres som en egen enhet innenfor politiet, og foreslo å avskaffe landsdelssentralene og de regionale ledd i tjenesten. Meldingen omhandlet i tillegg enkelte personalspørsmål og metodespørsmål. Regjeringen gikk inn for at personell ved overvåkingstjenesten som hovedregel fortsatt burde rekrutteres fra det øvrige politi. For øvrig ble det foreslått at Koordineringsutvalget for overvåkings-, etterretnings- og sikkerhetstjenesten burde utvides og omdannes til et rådgivende utvalg. Det ble ikke foreslått vesentlige endringer i Kontrollutvalgets rolle.

Stortinget sluttet seg i det vesentligste til meldingens vurderinger og forslag.¹⁸ Regjeringens forslag om å nedlegge overvåkingstjenestens regionale ledd fikk imidlertid ikke flertall. Om kontrollordningene vises til "*Kontroll med EOS-tjenestene*" i kap 3.6.5, "*Kontrollordninger*" i kap 4.6.2 og kap "*Særlig om kontrollordningene*" i 13.10 nedenfor. Stortingsbehandlingen av meldingen er nærmere omtalt andre steder i utredningen, se særlig "*Bør POT fratras etterforsknings- og/eller påtalekompetanse?*" i kap 10.4 og "*Organisasjon og personell*" i 14.

3.6.5 Kontroll med EOS-tjenestene

Under Stortingets behandling av St meld nr 39 (1992-93) traff Stortinget 18 juni 1993 en prinsippbeslutning om å styrke den parlamentariske kontrollen med de hemmelige tjenester, herunder POT, gjennom opprettelse av et eget kontrollorgan til å føre kontroll og tilsyn med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

En egen kommisjon med representanter både fra regjering og storting ble oppnevnt ved kgl res 24 september 1993 for å utrede og klargjøre de spørsmål som etableringen av et slikt organ ville reise (den såkalte «EOS-kommisjonen» eller *Skauekommisjonen*). Kommisjonens mandat var – på grunnlag av Stortingets vedtak 18 juni 1993 – å legge frem forslag for regjeringen om en kontrollordning for de hemmelige tjenester. Skauekommisjonen avga sin utredning 7 februar 1994.¹⁹ Utredningen munnet ut i et forslag til en midlertidig lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Regjeringen fremmet i Ot prp nr 83 (1993-94) forslag til lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, som ble vedtatt uten endringer, jf lov av 3 februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven). Loven bestemmer at det skal opprettes et parlamentarisk oppnevnt kontrollutvalg (EOS-utvalget). En egen instruks for utvalget er fastsatt av Stortinget.²⁰ EOS-utvalget er parlamentarisk *forankret* gjennom at utvalgets medlemmer oppnevnes av Stortinget og at utvalget rapporterer til Stortinget. Ordningen må ikke forveksles med et rent parlamentarisk kontrollsystem. EOS-utvalget hadde sitt konstituerende møte 9 april 1996, og la frem sin første årsmelding 20 mars 1997.²¹

18. Jf Innst S nr 246 (1992-93).

19. NOU 1994:4 Kontrollen med «de hemmelige tjenester».

20. Se Innst S nr 150 (1994-95).

21. Dok nr 17 (1996-97).

Som følge av opprettelsen av EOS-utvalget, ble det regjeringsoppnevnte kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten nedlagt med virkning fra 1 januar 1996. Justisdepartementet fremhevet imidlertid i Ot prp nr 83 (1994-95) at det foreligger et særlig behov for at forvaltningen utøver selvstendig kontroll med EOS-tjenestene, uavhengig av opprettelsen av EOS-utvalget. Både Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet har derfor på vegne av regjeringen styrket sin egenkontroll i linjen.

Om andre kontrollmyndigheter/-ordninger enn EOS-utvalget og den kontroll som følger linjen i forholdet mellom overordnet og underordnet myndighet, viser utvalget til oversikten i Skaugekommisjonen ss 20-22.

I tilknytning til drøftelsene om kontrollordningene ble det vurdert om de hemmelige tjenester i større utstrekning enn i dag bør gjøres til gjenstand for lovregulering. I Ot prp nr 83 (1993-94) s 12 konkluderte regjeringen med at en «vil igangsette arbeidet med sikte på å fremme forslag til lovregulering av de tre tjenestene». Stortingets justiskomiteé uttalte på denne bakgrunn bl a «at lovreguleringen av Overvåkingspolitiet bør kunne innarbeides i politiloven».²² Lovarbeidet ble imidlertid for POTs vedkommende stilt i bero i påvente av Lundkommisjonens rapport og oppfølgingen av denne.

3.6.6 Andre utredninger mv

Stortinget har også i enkelte andre sammenhenger drøftet sider ved overvåkingstjenestens virksomhet. Det kan bl a vises til behandlingene av St meld nr 24 (1974-75) Om årsberetning fra Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten, St meld nr 102 (1975-76) Om årsberetning fra Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten, St meld nr 65 (1983-84) Om årsberetninger fra Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten for årene 1980-83, St meld nr 50 (1987-88) Om kontrollutvalgets årsberetninger og visse spørsmål innenfor overvåkings- og sikkerhetstjenesten, St meld nr 22 (1991-92) Om overvåkingspolitiets behandling av den såkalte «Mossad-saken» og St meld nr 65 (1991-92) Tilleggsmelding til St meld nr 22 Om overvåkingspolitiets behandling av den såkalte «Mossad-saken».

I tillegg har en del andre utvalg/utredninger også drøftet spørsmål som er av særlig interesse for POTs virksomhet, bl a det såkalte *Sikkerhetsutvalget* (jf NOU 1993:3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen), *Beredskapslovutvalget* (jf NOU 1995:31 Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser, som bl a vurderer spørsmålet om forvaring), *Metodeutvalget* (jf NOU 1997:15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet – delinnstilling II) samt en betenkning av 15 februar 1993 fra daværende departementsråd *Dag Berggrav* om de juridiske og etiske sider ved politisk engasjement og virke for ansatte i Etterretningstjenesten.

3.7 OVERSIKT OVER ALLEREDE IVERKSATTE TILTAK ETTER FREMLEGGELSEN AV LUNDKOMMISJONENS RAPPORT

Justisdepartementet har, på bakgrunn av Stortingets behandling av Dok nr 15 (1995-96) Lundkommisjonens rapport og Dok nr 16 (1996-97) Melding fra Stortingets Kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), etablert nye rutiner for formell møtестruktur og inspeksjoner i forholdet mel-

22. Se Innst O nr 11 (1994-95) s 4.

lom politisk ledelse/embedsverket i Justisdepartementet og overvåkingssjefen/OVS/POT, jf "*Justisdepartementets rolle*" i kap 13.4 nedenfor.

Et viktig konkret utfall av stortingsbehandlingen av Lundkommisjonens rapport, er at det vil bli innført en ordning med begrenset innsyn i opplysninger om seg selv for personer som mener seg ulovlig eller instruksstridig registrert i POTs arkiver/registre. Det vises til høringsutkast til odelstingsproposisjon om dette, som ble sendt på alminnelig høring 18 februar 1998.

Registrering av personopplysninger sto sentralt i Lundkommisjonens rapport, og POT har siden fremleggelsen av kommisjonsrapporten arbeidet kontinuerlig med spørsmålet om hvilke opplysninger som kan registreres i tjenestens arkiver og rutiner for innhenting og registrering av informasjon. Justisdepartementet arbeider dessuten med ny instruks om organiseringen av tjenestens arkiver og registre, bl a med sikte på å klargjøre skillet mellom etterforskingssaker og andre saker, se "*Ny registerordning*" i kap 15.2.3.

Justisdepartementet vil også – i forbindelse med behandlingen av Metodeutvalgets utredning – vurdere behovet for endringer i straffeloven § 104 a annet ledd.²³

Overvåkingssjefen har i løpet av 1997 igangsatt flere interne prosjekter for å identifisere problemområder og forbedringspunkter i organisasjonen og virksomheten, bl a et prosjekt for å evaluere etterforskningsfunksjonen i tjenesten, et prosjekt for å vurdere ressursbruken i tjenesten, et prosjekt som skal foreta en systematisert gjennomgåelse av dagens registreringspraksis og foreslå praktiske forbedringstiltak, samt et prosjekt som skal gjennomgå alle saksarkiv for bl a å vurdere maku-lasjon av overflødig materiale mv. De tre førstnevnte prosjektene er avsluttet, mens den sistnevnte prosjektgruppen antas å arbeide gjennom hele 1998.

Det nevnes også at regjeringen har fremlagt proposisjoner om Etterretningstjenesten og den forebyggende sikkerhetstjenesten, som på enkelte punkter berører samarbeids- og bistandsspørsmål i forholdet mellom POT og disse tjenester. Lovene ble vedtatt av Stortinget 19 februar 1998. En arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet har påbegynt et arbeid med å revurdere sikkerhetstjenestens organisasjonsmessige tilknytning, herunder om tjenesten i fremtiden bør være underlagt Forsvarssjefen. En arbeidsgruppe som vurderte samarbeidet mellom Politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets etterretningstjeneste og Forsvarets sikkerhetstjeneste, avga sin rapport 22 desember 1997. Rapporten er gradert KONFIDENSIELT.

23. Jf Ot prp nr 49 (1996-97) s 55 og høringsutkast til odelstingsproposisjon om midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven) s 68.

KAPITTEL 4

Gjeldende rammebetingelser for POT**4.1 INNLEDNING**

Politiets overvåkingstjeneste er organisert som en del av det norske politi. POT er altså ikke noe «særpoliti», slik en kan se eksempler på i enkelte land utenfor Norden. I motsetning til mange andre vestlige land, har vi i Norge aldri hatt noe sivilt organ utenfor politiet til å ta seg av overvåkingsoppgavene.

Politi- og lensmannsetaten er et enhetspoliti og et rikspoliti som ledes av Justisdepartementet, jf politiloven § 15. Justisministeren er som overordnet forvaltningsmyndighet øverste leder av politiet, og er bl a ansvarlig for at overvåkingstjenesten blir gitt et regelverk som setter rammer for de oppgaver som skal utføres. Når politiet foretar etterforskning og utøver påtalefunksjoner, er det imidlertid underlagt overordnet påtalemyndighets styring og ansvar.

For ett eller flere bestemte politigjøremål kan Kongen bestemme at det skal opprettes egne politiorganer, se politiloven § 16 annet ledd nr 1. POT er et slikt særorgan.²⁴

Kongen kan også bestemme at visse politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse i flere politidistrikter (§ 16 annet ledd nr 2) eller at en politimester som en varig ordning helt eller delvis skal fritas for bestemte gjøremål, og at gjøremålene legges til en annen politimester eller til et annet politiorgan (§ 16 annet ledd nr 3). Sistnevnte bestemmelse ble gitt for å åpne adgang for å kunne tillegge overvåkingssjefen ledelsen av POT i et politidistrikt: Politimesteren i Oslo er fritatt fra ansvaret for overvåkingsoppgavene innenfor sitt distrikt. Disse oppgavene ivaretas av OVS.

Overvåkingstjenesten i Norge ledes av en åremålstilsatt overvåkingssjef gjennom et sentralt politiorgan, Overvåkingssentralen (OVS). Overvåkingssjefen er dessuten direkte ansvarlig for overvåkingstjenesten i Oslo politidistrikt.

Overvåkingssjefen er ikke tildelt politimyndighet i medhold av politiloven § 20 annet ledd, i motsetning til sjefene for ØKOKRIM, KRIPOS og Utrykningspolitiet. Begrunnelsen er at overvåkingssjefen ikke i samme grad vil være operativ leder av aksjoner på linje med de øvrige særorgansjefene. Det er imidlertid ikke noe formelt til hinder for at også overvåkingssjefen kan tildeles politimyndighet.

En egen regionordning er fastsatt for POT. Ved kgl res av 16 desember 1994 ble det bestemt at POT organiseres i regioner hvor hver region ledes av den politimester som departementet bestemmer. Den enkelte politimester er ansvarlig for overvåkingstjenesten innenfor sitt distrikt. Politimestrene har i utgangspunktet det samme ansvar for overvåkingsoppgaver innenfor sine respektive distrikter som for de øvrige politimessige gjøremål. Det viktigste som i oppbyggingen skiller POT fra resten av politiet, er at tjenesten har en sentral, operativ ledelse utenfor departementet (OVS). Overvåkingstjenesten har dessuten hele tiden hatt regionale ledd, men

24. Politiets særorganer er i dag – foruten POT – Kriminalpolitisen (KRIPOS), Utrykningspolitiet (UP), Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM), Politiets materielltjeneste (PMT), Politiets datatjeneste (PDT), Politihøgskolen (PHS) og Hovedredningssentralene (HRS; det er vanlig å regne hovedredningssentralene blant politiets sentrale særorganer, selv om det kan spørres om det ikke er vel så korrekt å regne disse som regionale organer, se Ot prp nr 22 for 1994-95 s 33). Det fremgår av politilovens motiver at tanken bak opprettelsen av særorganene var at disse skulle bistå politidistriktene. Noen av særorganene, og særlig POT, har imidlertid selvstendige ansvarsområder.

dette er nå også gjennomført for hele politiet gjennom landsdelspolitimesterordningen.

4.2 OPPGAVER OG SAMARBEIDSRELASJONER

4.2.1 POTs primæroppgaver

POTs primæroppgaver etter overvåkingsinstruksen²⁵ og øvrig regelverk er i utgangspunktet ikke vesensforskjellig fra det alminnelige politiets oppgaver: å forebygge, motvirke og etterforske straffbare handlinger. Dette er fastslått i flere overordnede styringsdokumenter. Bl a har Justisdepartementet uttalt i Ot prp nr 22 (1994-95) s 14 at POTs virksomhet er et ledd i den alminnelige innsatsen for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i samfunnet.

POT som spesialgren innenfor politiet har ansvar for bestemte deler av politiets arbeid. Hvilke deler dette er, har hittil i hovedsak fremgått av bestemmelsene i overvåkingsinstruksene. Gjeldende instruks § 1 fastsetter at POT har til oppgave å forebygge, motvirke og etterforske

- lovbrudd mot statens selvstendighet og sikkerhet,
- ulovlig etterretningsvirksomhet,
- ulovlig teknologioverføring,
- spredning av masseødeleggelsesvåpen og
- sabotasje og politisk motivert vold (terrorisme).

Etter særskilt bestemmelse av Justisdepartementet skal POT videre kunne tillegges ansvar for å forebygge, motvirke og etterforske

- internasjonal organisert kriminalitet og
- annen særlig alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser.

Slik bestemmelse er ikke gitt.

Enkelte av oppgavene er ytterligere konkretisert i instruksens §§ 3 og 4. I motsetning til overvåkingsinstruksen av 1977, er opplistingen av oppgaver i gjeldende instruks ikke gitt med henvisning til straffebud. I stedet er det definert innenfor hvilke generelle saksområder tjenesten skal arbeide.

Det kan reises spørsmål om hva som i instruksens forstand er forskjellen på å «forebygge» og «motvirke». Antagelig har en med sistnevnte begrep hatt i tankene de mer offensive mottiltak (som f eks de såkalte «dobbeltoperasjoner» i kontraetterretningssaker, hvor personer som en får mistanke om driver ulovlig etterretningsvirksomhet, verves av tjenesten til oppdrag mot den opprinnelige oppdragsgiveren).

Forebyggende virksomhet står sentralt også for det ordinære politi. I politiloven § 1 annet ledd heter det bl a at politiet gjennom forebyggende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.²⁶ Skillet mellom forebyggelse og etterforskning er imidlertid som oftest tydeligere innenfor det ordinære politiet enn for POTs vedkommende, idet etterforskingssakene i det ordinære politi normalt starter med en anmeldelse eller et åsted hvor en straffbar handling har blitt begått (unntak forekommer imidlertid, f eks i sprit- og narkotikasaker). POT foretar desuten undersøkelser i forebyggende øyemed i større grad enn politiet ellers. Siktemålet for virksomheten er som oftest ikke primært å iretteføre straffbare han-

25. Instruksen er fastsatt ved kgl res 19 august 1994, men ble først kunngjort i Norsk Lovtidend nr 26/1996. Instruksen er inntatt som vedlegg 3 til denne utredning.

26. Kfr også politiloven § 2 nr 3, som bestemmer at politiet skal forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet.

dlinger, men å motvirke at konspirasjoner mv utvikler seg så langt at straffbare handlinger i det hele tatt finner sted.

POT har også oppgaver som er rent defensive og ikke rettet mot bestemte personer som kan tenkes å forberede straffbare handlinger. POT skal «gi bistand og råd ved gjennomføring av sikkerhetstiltak i forsknings- og undervisningsinstitusjoner, statsadministrasjonen og offentlige og private industrier av betydning for viktige samfunnsinteresser og treffe særlige tiltak for å kartlegge og hindre handlinger på de områder som er nevnt i § 1», jf overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav d. POT skal også yte bistand i personkontrollsaker ved å foreta sikkerhetsundersøkelser for Forsvaret og den sivile forvaltning (instruksen § 3 første ledd bokstav e) og utføre livvaktstjeneste (instruksen § 3 første ledd bokstav g). Tjenesten driver dessuten en ikke ubetydelig informasjonsvirksomhet gjennom å holde foredrag og orienteringer for sentrale statsinstitusjoner, f eks om forhold som institusjonene bør være oppmerksom på ved kontakt med personer som kan mistenkes for fremmed etterretningsvirksomhet. POT advarer også enkeltpersoner som har kontakt med utenlandske etterretningsoffiserer om de faremomenter som slik kontakt kan medføre.

4.2.2 Samarbeid med det øvrige politi

Kriminaletterretning og analysearbeid er en sentral del av POTs forebyggende arbeid. Den sentrale kriminaletterretning som skjer ved KRIPOS, ØKOKRIM og etterretningsseksjonen ved Oslo politikammer, er i henhold til Justisdepartementets bestemmelse avgrenset mot etterretning på områder som hører under POTs ansvar.

I noen tilfeller kan det være behov for å samarbeide med andre av politiets særorganer, spesielt ØKOKRIM og KRIPOS. I andre saker samarbeider POT med øvrige politienheter (f eks med etterretningsseksjonen ved Oslo politikammer, som ble opprettet i 1994 og som har til hovedoppgave å bekjempe organisert kriminalitet). For øvrig vises til "*Koordinering mellom POT og andre politienheter*" i kap 11.3.1 om samarbeid mellom POT og det ordinære politi.

4.2.3 Avgrensning av oppgaver og samarbeid mellom «de hemmelige tjenester»

POT er en offensiv sikkerhetstjeneste. Tjenestens forebyggende oppgaver er primært knyttet til (mulige) straffbare handlinger. Men ikke alle risikosituasjoner som skal forebygges, forutsetter en straffbar handling. Internasjonalt inndeles sikkerhetstjeneste gjerne i kontraetterretning (*counter-intelligence*) og forebyggende sikkerhet (*protective security*). Kontraetterretning benevnes ofte som den offensive del, og den forebyggende sikkerhet som den passive del.²⁷ I hovedsak er kontraetterretning POTs oppgave, mens forebyggende sikkerhet utøves av den forebyggende sikkerhetstjenesten. Kontraetterretningstjenesten konsenterer sin virksomhet om potensielle *trusselutløsere*, mens den forebyggende sikkerhetstjenesten konsentrerer sin virksomhet om forskjellige måter å bearbeide *objektet* eller *målet* for en ulovlig aktivitet.

Enhver offentlig virksomhet har et primæransvar for forebyggende sikkerhet innenfor egen virksomhet. Ansvaret for kontraetterretning er, bl a av hensyn til de beføyelsene som kreves i arbeidet, lagt til en særlig tjeneste med egne rapporter-

27. Med etterretning menes i denne sammenheng ikke bare fremmede aktørers informasjonsinnhenting i snever forstand, men all aktivitet som historisk har sitt utspring fra ulike aktørers etterretningstjenester, herunder åpen etterretningsinnhenting, spionasje, sabotasje, undergraving og til dels også terrorhandlinger.

ingslinjer og en egen kommandostruktur. Kontraetterretningstjenesten kan anvende såvel passive som aktive metoder i sin virksomhet. Med aktive metoder menes å engasjere trusselen direkte, eksempelvis gjennom forsøk på å verve en fiendtlig etterretningsoffiser i en såkalt dobbeltoperasjon. Et eksempel på en passiv metode kan være spaning på spesielle steder hvor det er sannsynlig at fremmede etterretningsoffiserer vil kunne innfinne seg. Den forebyggende sikkerhetstjeneste arbeider på en annen måte.²⁸ Men både POT og sikkerhetstjenesten har stort sett hatt de samme trusselkategorier og et helhetlig trusselbilde å forholde seg til, selv om terminologien kan ha variert noe i instruksjer o.l. Sammenfallet i trusselbildet har hatt en rekke praktiske fordeler for samhandlingen mellom tjenestene, og har antagelig også medført stor grad av samstemmighet når det gjelder oppfatninger om hva som bør beskyttes av informasjon og objekter. I prinsippet tilligger det sikkerhetstjenesten å foreta denne vurderingen, men de avveininger som gjøres, påvirkes naturligvis av andre aktører, bl a av POTs kunnskap om trusler.

EOS-tjenestene skal ivareta hensynet til rikets sikkerhet. Mht ansvar og oppgaver står sikkerhetstjenesten nærmere overvåkingstjenesten enn Etterretningstjenesten. Etterretningstjenesten er rettet mot ytre trusler mot riket og andre viktige nasjonale interesser. Virksomheten består bl a i å fremskaffe, vurdere og presentere aktuelle opplysninger om fremmede makter som kan utgjøre en militær trussel mot Norge. Opplysningene skal gi grunnlag for beslutninger slik at landets forsvar og beredskapsnivå til enhver tid er tilpasset det aktuelle trusselbilde. Tjenesten er ikke rettet mot den sikkerhetstrussel norske borgere måtte representere. E-tjenesten har stor teknisk/elektronisk kompetanse, og samarbeider i stor grad med tjenester i andre land. Forsvarssjefen er under forsvarsministeren ansvarlig for Etterretningstjenesten. I lov om Etterretningstjenesten²⁹ § 3 er tjenestens oppgaver angitt slik:

«Etterretningstjenesten skal innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser, herunder

- a) utformingen av norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk,
- b) beredskapsplanlegging og korrekt episode- og krisehåndtering,
- c) langtidsplanlegging og strukturutvikling i Forsvaret,
- d) effektiviteten i Forsvarets operative avdelinger,
- e) støtte til forsvarsallianser som Norge deltar i,
- f) norske styrker som deltar i internasjonale militære operasjoner,
- g) tilveiebringelse av informasjon om internasjonal terrorisme,
- h) tilveiebringelse av informasjon om overnasjonale miljøproblemer,
- i) tilveiebringelse av informasjon om ulike former for spredning av masseødeleggelsesvåpen og utstyr og materiale for fremstilling av slike våpen, og
- j) grunnlaget for norsk deltakelse i og oppfølging av internasjonale avtaler om nedrustings- og rustningskontrolltiltak.

Etterretningstjenesten kan etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land.

Etterretningstjenesten skal sikre ivaretagelse av en nasjonal evne til å innhente og formidle informasjon og etterretninger til norske myndigheter fra et helt eller delvis okkupert Norge.

28. Om sikkerhetstjenestens metodikk vises til Ot prp nr 49 (1996-97) ss 20-22.

29. Jf Ot prp nr 50 (1996-97)/Ot prp nr 11 (1997-98) og Innst O nr 19 (1997-98). Loven er vedtatt av Stortinget, men ikke trådt i kraft.

Kongen fastsetter nærmere instruks om tjenestens oppgaver og virksomhet.»

Sikkerhetstjenestens oppgaver er defensive. Formålet er å sikre informasjon, materiell og personell mot fremmed etterretningsvirksomhet, sabotasje og terrorhandlinger. Forsvarssjefen er under forsvarsministeren ansvarlig for sikkerhetstjenesten, og har herunder på forsvarsministerens vegne ansvar for å koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i hele statsforvaltningen. I sikkerhetsloven³⁰ er forebyggende sikkerhetstjeneste definert som «planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende sikkerhetstiltak som søker å fjerne eller redusere risiko som følge av sikkerhetstruende virksomhet» (§ 3 nr 1). Sikkerhetstruende virksomhet er definert som «forberedelse til, forsøk på og gjennomføring av spionasje, sabotasje og terrorhandlinger, samt medvirkning til slik virksomhet» (§ 3 nr 2).

Også POT skal verne mot ulovlig fremmed etterretningsvirksomhet, sabotasje, terrorisme osv, men tjenestens oppgaver er som nevnt i større grad offensive. Overvåkingstjenesten forebygger ved å skaffe seg kunnskap om trusselen og ved å motvirke denne, og tjenesten forestår i tillegg på bestemte områder etterforskning og strafforfølgning når det begås straffbare handlinger.

Selv om tjenestene har ulike arbeidsoppgaver, står de i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Etterretningstjenesten har behov for en effektiv forebyggende sikkerhetstjeneste og en effektiv overvåkingstjeneste for bl a å stå rustet mot potensielle fiendtlige tjenesters infiltrasjonsforsøk. POT på sin side har et like stort behov for forebyggende sikkerhetstjeneste som det Etterretningstjenesten har for å motvirke infiltrasjon mv. POT har dessuten behov for etterretninger om den del av sikkerhetstrusselen som har sitt utgangspunkt i fremmede lands tjenester, utenlandske organisasjoner og enkeltpersoner. Viktig i den forbindelse er etterretningsvurderinger av såvel kapabiliteter som hensikter. Sikkerhetstjenesten har i likhet med overvåkingstjenesten et etterretningsbehov vedrørende forhold utenfor landets grenser. Den har i tillegg behov for opplysninger om sikkerhetstruende virksomhet innenfor landets grenser. Disse opplysninger innhentes gjennom POT.

På sentralt nivå fungerer Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten som et koordinerende og rådgivende organ i spørsmål av relevans for de tre tjenestene. Utvalgets sammensetning mv fremgår av instruks, inntatt som vedlegg 5 til denne utredning. Det vises også til vedlegg 6 (instruks for samarbeidet mellom POT og Forsvaret). Det er for øvrig nylig fastsatt en ny generell instruks om Forsvarets bistand til politiet i fredstid, jf kgl res 13 februar 1998. Instruksen har i noen grad betydning for POTs virksomhet ved at instruksen hjemler bistand fra Forsvaret til politiet bl a i forbindelse med konkrete terrorhandlinger. Slik bistand skal besluttes på politisk nivå, gjennom behandling og samtykke fra Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet.

4.3 ETTERFORSKINGS- OG PÅTALEKOMPETANSEN

4.3.1 Etterforskningskompetansen

POT har kompetanse til å etterforske alle de straffbare handlinger som tjenesten skal forebygge og motvirke. I praksis benyttes ikke denne kompetansen fullt ut.

30. Lovens fulle tittel er lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), jf Ot prp nr 49 (1996-97)/Ot prp nr 12 (1997-98) og Innst O nr 20 (1997-98). Loven er vedtatt av Stortinget, men ikke trådt i kraft.

POT etterforsker selv alle saker om ulovlig etterretningsvirksomhet – fra begynnelse til slutt. Dette skyldes bl a at etterforskning i disse saker henger så nøye sammen med det forebyggende aspekt at det tradisjonelt har vært ansett rasjonelt – både ut fra effektivitets- og sikkerhetshensyn – at POT har eneansvaret.

På andre områder har POT et hovedansvar for etterforskning, men dette utelukker ikke at andre politienheter etter omstendighetene kan overta saken.

Under etterforskning av terror- og ekstremistsaker fungerer imidlertid tjenesten i praksis mer som et bistandsorgan til landets politikamre og øvrige politienheter. POT har altså i praksis kun et begrenset etterforskningsansvar: POT forestår lukket etterforskning når det er grunn til å undersøke om straffbare forberedelseshandlinger er foretatt – typisk overtredelse av straffeloven § 104 a annet ledd. Når først en terrorhandling har materialisert seg – det være seg i form av et attentat, en flykapring, et bombeanslag eller lignende – er det derimot alminnelig praksis at saken etterforskes av kriminalavdelingen i det stedlige politidistrikt med bistand av POT. POTs bistand vil normalt bestå i å innhente opplysninger fra samarbeidende tjenester og andre kilder om personer og organisasjoner som kan mistenkes for å være delaktig i den straffbare handlingen.

Det som kjennetegner POTs etterforskning sett i forhold til ordinær politietterforskning, er at den normalt foregår uten at den mistenkte er klar over etterforskningsskrittene. Videre er etterforskningsarbeidet som oftest svært omfattende og komplisert. Den nærmere karakter av lovbruddet kan ofte ikke konstateres før i en sen fase av etterforskningen. Ved straffbare handlinger som POT er satt til å forebygge, motvirke og etterforske, vil det som oftest ikke foreligge noe vanlig gjerningssted. Normalt vil det heller ikke finnes noe tradisjonelt offer for handlingen. Forberedelsen til de straffbare forhold vil gjerne ta lang tid, og etterforskningen vil likeledes måtte foregå over lang tid.

POT arbeidsmetoder oppfattes av mange som utradisjonelle. Oppfatningen er neppe helt i samsvar med de faktiske forhold. Metodebruken preges vel så meget av at gjennomføringen er høyt spesialisert som av at den er utradisjonell. Arbeidsmåten skiller seg prinsipielt sett ikke i særlig grad fra politiets vanlige metodebruk, med visse unntak. Det er først og fremst *arbeidsfeltet* som særmerker POTs virksomhet. Likevel er POT i noe større grad avhengig av å kunne arbeide i det skjulte. Dessuten kan det på visse vilkår foretas telefonkontroll mv i de sakstyper som POT har ansvaret for. Det kan en ellers bare i narkotikasaker.

4.3.2 POTs innpassing i det påtalemessige hierarki

Den øverste lederen av påtalemyndigheten er Kongen i statsråd. Tiltalekompetansen er i visse tilfeller lagt til Kongen i statsråd, jf bl a straffeprosessloven § 64 første ledd som bestemmer at Kongen i statsråd avgjør spørsmål om tiltale når det gjelder straffbare handlinger foretatt i tjenesten av tjenestemenn tilsatt av Kongen eller embedsmenn.

Riksadvokaten er påtalemyndighetens øverste tjenestemann. Under riksadvokaten kommer statsadvokatene. Det nederste leddet i hierarkiet er politiet. Ikke alle tjenestemenn i politiet hører til påtalemyndigheten. Politimestre, visepolitimestere, politiinspektører, politiadvokater, politiadjutanter og politifullmektiger har påtalemyndighet dersom de har juridisk embedseksamen og gjør tjeneste i embede eller stilling som er tillagt påtalemyndighet, jf straffeprosessloven § 55 første ledd nr 2. I samme bestemmelse er det uttrykkelig fastsatt at overvåkingssjefen har slik kompetanse. Overvåkingssjefen har samme myndighet som politimestere innenfor sitt arbeidsfelt («i de saker Kongen bestemmer», jf straffeprosessloven § 67 femte

ledd). Likeledes hører nestkommanderende og de juridisk utdannede politiinspektører i POT til påtalemyndigheten.³¹

For å sikre en objektiv og uavhengig behandling av påtalespørsmål, har man hos oss valgt å gjøre påtalemyndigheten mest mulig løsrevet fra de politiske myndigheter. Rettssikkerheten for individet ville vært utsatt dersom de politiske vinder skulle få innflytelse på påtalespørsmål. Prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet har siden straffeprosessloven av 1 juli 1887 vært ansett som grunnleggende. I straffeprosessloven 1981 § 56 annet ledd heter det: «Riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten. Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av hans verv.» I dette ligger at riksadvokaten verken er underordnet Justisdepartementet eller noe annet departement. Stortinget kan heller ikke gripe inn overfor riksadvokaten, verken i enkeltsaker eller i form av generelle direktiver. Stortinget må eventuelt gå veien om lovvedtak, dersom en ser bort fra den styringsmulighet som ligger i Stortingets bevilgningsrett.

Gjennom muligheten til å gripe inn ved kgl res har en sikret en viss adgang til demokratisk kontroll og styring med påtalemyndigheten i samfunnsviktige spørsmål. Denne adgangen er, såvidt utvalget kjenner til, ikke benyttet i nyere tid, i hvert fall ikke med det nevnte formål for øye.³² Straffeprosesslovkomiteen s 175 foreslo i sin utredning at enkeltavgjørelser som i dag er lagt til Kongen i statsråd (eksempelvis påtaleunntatelse for forbrytelser som kan medføre lovens strengeste straff), i stedet burde legges til riksadvokaten, med den begrunnelse at det er viktig at de politiske myndigheter har minst mulig befatning med enkeltavgjørelser i påtalespørsmål. Regjering og storting fant imidlertid å beholde Kongens eksklusive påtalekompetanse i visse tilfeller. Det er likevel lang tradisjon for – om enn ikke konstitusjonell sedvanerett – at Kongen ikke griper inn i enkeltsaker.

Overvåkingssjefen har ansvaret for etterforskningen og kan reise siktelse i de saker som faller inn under POTs ansvarsområde. Han kan også begjære rettens avgjørelse om bruk av tvangsmidler. Spørsmålet om tiltale avgjøres dels av riksadvokaten, dels av statsadvokaten.

I praksis iverksettes og utføres en god del etterforskning på egen hånd av polititjenestemenn uten påtalemyndighet – både i POT og i politiet for øvrig. Men prinsipielt sett skjer dette med grunnlag i avledet kompetanse – stilltiende eller uttrykkelig delegert fra påtalemyndigheten.

I riksadvokatens rundskriv av 13 november 1995 om påtalemessig kompetanse mv for POT er det bl a fastsatt følgende om den påtalemessige styring i forhold til pågripelser, iverksettelse av etterforskning og bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder:

«Overvåkingssjefen skal på forhånd, så langt det er praktisk mulig, orienteres og gis anledning til å uttale seg om telefonkontrollbegjæringer og bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder. Normalt bør han også orienteres om iverksettelse av etterforskning.

Pågripelser bør såvidt mulig først foretas etter forutgående samråd med førstestatsadvokaten. Statsadvokaten må straks underrette riksadvokaten om pågripelser som er foretatt.»

31. Tidligere hadde ikke POT påtalekompetanse. Tjenesten måtte da gå til Oslo politikammer og «låne» spesielt utpekte jurister derfra når man en sjelden gang mente å ha bruk for dette.

32. Prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet fra politisk innblanding, både fra storting og regjering, er bl a fremhevet i Innst S nr 113 (1964-65) om Kings Bay-saken. Utvalget viser for øvrig til fremstillingen i Hiorthøy: *Påtalemyndighetens uavhengighet* (Lov og Rett 1964 ss 308 flg) og Hov: *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse* (Oslo 1983 ss 75-79).

Riksadvokaten kan gi regler om at etterforskingen i enkelte grupper av saker skal ledes av en annen tjenestemann enn den som saken ellers ville høre under, jf straffeprosessloven § 59 annet ledd. Med hjemmel i denne bestemmelsen har riksadvokaten i rundskriv 13 november 1995 besluttet at regionansvarlig politimester eller vedkommendes faste stedfortreder skal utøve påtalemyndighet på politinivå i hele regionen i den type saker som omfattes av overvåkingsinstruksen § 1 *første* punktum (påtaleordningen vil derfor ikke automatisk gjelde for de oppgaver som følger av annet punktum, dersom Justisdepartementet skulle treffe beslutning om å utvide POTs ansvarsområde etter *annet* punktum). I region Oslo tilligger denne myndighet overvåkingssjefen eller nestkommanderende ved OVS. I riksadvokatens rundskriv er det videre fastsatt at regionpolitimester kan bestemme at også daglig leder for POT i regionen skal kunne utøve påtalemyndighet, forutsatt at vedkommende har juridisk embedseksamen, jf straffeprosessloven § 55. Slik myndighet kan gis generelt eller i enkeltsaker, og må meddeles statsadvokaten.

Riksadvokaten har også besluttet at ansvaret for denne type saker på statsadvokatnivå skal tilligge førstestatsadvokatene i de ulike regioner som samsvarer med POTs regioninndeling. Førstestatsadvokaten kan beslutte at enkeltsaker skal behandles av en annen statsadvokat ved samme embete. Det gis i rundskrivet uttrykk for at ordningen bør medføre økt samarbeid mellom regionpolitimester og regionførstestatsadvokat innenfor saksfeltet, både ved deltakelse på møter, generelle orienteringer og inspeksjoner.

Det kan tenkes å oppstå tvil eller uenighet om etterforskingen av en konkret sak hører under POT eller et annet særorgan eller det ordinære politiet. I slike tilfeller har riksadvokaten i det ovenfor nevnte rundskrivet bestemt at dette blir å avgjøre av førstestatsadvokaten i den aktuelle region, eventuelt av riksadvokaten selv, etter at overvåkingssjefen har uttalt seg.

4.3.3 Den integrerte politi- og påtaleordningen

Norge bygger i dag på en integrert politi- og påtaleordning. Spørsmålet om å skille politi og påtalemyndighet har blitt diskutert gjennom mange år. Det forhold at påtalemyndigheten har styring med etterforskingen, jf straffeprosessloven § 225 og påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd, innebærer at en rekke sentrale stillinger i politiet i utgangspunktet bare kan innehas av personell med juridisk kompetanse. Dette har i noen grad skapt konflikt mellom politi med og uten juridisk kompetanse.

Spørsmålet om å skille politi og påtalemyndighet har tidligere vært utredet flere ganger, bl a av Stray Ryssdal-utvalget. Selv om skillet skaper problemer, har myndighetene til nå sett det slik at tunge hensyn tilsier at den bestående ordning opprettholdes. Ved fremleggelsen av St meld nr 23 (1991-92) uttalte regjeringen (meldingen s 78), på bakgrunn av anbefalingene fra Stray Ryssdal-utvalget, at det ikke var grunnlag for å endre gjeldende politi- og påtaleordning. Stortinget sluttet seg til dette. Dette har siden ligget fast, og har ikke vært direkte berørt i arbeidet med å fastsette en enhetlig ledelsesstruktur i politiet. Det har heller ikke vært aktuelt å endre det formelle grunnlaget for påtalemyndigheten, herunder påtalemyndighetens direktivrett.³³

33. Se også Innst S nr 192 (1991-92) s 26 og Innst O nr 44 (1994-95) s 7.

4.4 RETTSLIG GRUNNLAG

En rekke regler regulerer POTs virksomhet. Flesteparten av dem gjelder ikke spesielt for POT, men gjelder for politiet generelt. De mest sentrale regelverk for POT kan grupperes slik:

- politiloven med instruks, herunder overvåkingsinstruksen
- straffeprosessloven og påtaleinstruksen, samt telefonkontrollloven og telefonkontrollforskriften
- personregisterloven og strafferegistreringsloven
- forvaltningsloven og offentlighetsloven
- EOS-kontrollloven

Politoloven er hovedloven for rikets politivesen. Det alminnelige hjemmelsgrunnlag og reglene for etatens organisasjon, personell og virksomhet er nedfelt i loven. Strafforfølgingsoppgaven er imidlertid regulert i særskilt lovgivning, først og fremst i straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Politoloven § 29 regulerer instruksjonsmyndigheten. Etter bestemmelsen skal en alminnelig instruks fastsettes av Kongen, med mulighet til delegasjon til et departement. Særinstruks kan gis av departementet alene, uten slik delegasjon. Den tidligere politiloven av 1936 regulerte dette på samme måte. Justisdepartementet fastsatte selv overvåkingsinstruksene for POT helt frem til 1959-instruksen. 1977-instruksen var den første som ble gitt ved kgl res. Dette ble videreført ved den gjeldende overvåkingsinstruksen av 19 august 1994.

Også beredskapslovgivningen, utlendingsloven, folkerettslige forpliktelser og enkelte andre regelverk har en viss betydning for POT. Materielle strafferettslige bestemmelser kommer i første rekke inn i forbindelse med hvilke oppgaver POT skal utføre, men har til en viss grad også betydning for POTs etterforskningsmuligheter. Av fremtidige regelverk med betydning for POT kan nevnes arkivloven. Lov om Etterretningstjenesten og lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) vil også få betydning for POTs virksomhet.

4.5 ORGANISASJON

4.5.1 Historikk

Første gang det ble organisert en egen overvåkingstjeneste i Norge, var i 1915, da Justisdepartementet besluttet at «Kristiania Opdagelsespoliti skal fungere som central for hele landet i arbeidet med spionkontrol og spionasjesaker». Denne ordningen gikk mer eller mindre i oppløsning da første verdenskrig opphørte. Funksjonene ble tilbakeført til den ordinære fremmedkontroll i politiet. En egen overvåkingstjeneste ble reetablert ved Justisdepartementets instruks 6 juli 1937.

De første årene før og etter annen verdenskrig var politimesteren i Oslo sjef for overvåkingstjenesten i hele landet. Opprinnelig var også den enhet som senere ble skilt ut som OVS, en avdeling ved Oslo politikammer. Distriktssentraler ble etablert i Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad. Under krigen falt tjenesten bort i Norge. Tjenestemennene gikk over i annen virksomhet. Mange deltok i motstandskampen, herunder i etterretnings- og sikkerhetsarbeidet i Sverige og England. I 1943 utnevnte regjeringen en rikspolitisjef med sete i London. Rikspolitisjefen fikk et etterforskningskontor med forbindelse til den norske militære etterretningstjeneste og britiske sikkerhets- og etterretningsorganer. Ved ambassaden i Washington ble det for øvrig opprettet et kontor for ren overvåkingstjeneste.

Rett etter krigens slutt fikk Oslo politikammer i oppgave å organisere en egen avdeling som bl a skulle avdekke tyske etterretningsorganisasjoner og iverksette

overvåking med sikte på å avsløre nazistiske planer om å skape uro i samfunnet eller som på annen måte kunne mistenkes for å drive illegal virksomhet. Avdelingen gikk opprinnelig under navnet «overvåkingen», men fikk senere navnet Sambandsavdelingen.

Overvåkingstjenesten ble organisert på nytt i 1947. Ved overvåkingsinstruksen fra 1952 ble OVS etablert som sentral enhet, men fortsatt var politimesteren i Oslo sjef for tjenesten på landsbasis. Instruksen fastsatte at «overvåkingstjenesten ledes av politimesteren i Oslo gjennom overvåkingsentralen». Politimesteren i Oslo hadde i denne egenskap instruksjonsmyndighet overfor de øvrige politimestre.

Overvåkingsinstruksen av 1955 innførte en nokså uklar ordning. Den fastsatte at tjenesten skulle ledes fra OVS, og at sjefen for OVS hadde instruksjonsmyndighet overfor politimestrene. Samtidig skulle sjefen for OVS lede arbeidet i distriktssentral 1 (Oslo), men i denne egenskap var vedkommende underlagt politimesteren i Oslo. Dette ble endret ved instruks 30 desember 1959, som slo fast at overvåkingssjefen³⁴ skulle lede tjenesten i hele landet.

1 januar 1969 ble det fastsatt ny organisasjon for OVS. Formålet var å skape klarere ansvarsforhold innad og samle likeartede funksjoner innenfor samme avdelinger. Inndelingen endte opp med avdelinger for henholdsvis administrasjon, alminnelig sikkerhetstjeneste og kontraetterretning. I inndelingen var det lagt vekt på hvorledes samarbeidende tjenester hadde organisert seg.

Regionalt var tjenesten frem til 1977 organisert i distriktssentraler (9 sentraler i henhold til instruksene fra 1952 og 1955, 11 sentraler fra 1959). I 1977 ble distriktssentralene erstattet av 5 landsdelssentraler (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge) med underliggende avdelinger som hver besto av flere politidistrikter. Landsdelssentralene ble ledet av politimesteren på stedet. For Østlandet var OVS landsdelssentral. OVS var også overvåkingsavdeling for Oslo og Akershus og lokalt overvåkingsorgan for Oslo politidistrikt. Samtidig ble politimesteren i Oslo fritatt for overvåkingsgjøremålene.

Tjenesten hadde på dette tidspunkt fire nivåer: Overvåkingsentralen, landsdelssentralene, avdelingene og politikamrene. Enkelte steder hadde man i tillegg et femte ledd – de såkalte enmannsstasjonene. Organisasjonsmodellen var et forsøk på å forene hensynet til å konsentrere ressursene til enkelte sentrale steder, samtidig som man opprettholdt et sterkt lokalt apparat. Fostervollutvalget mente at POTs organisasjon var for komplisert, overdimensjonert, for lite fleksibel og for sterkt desentralisert. Utvalget gikk inn for å styrke OVS gjennom tilføring av ressurser. En anbefalte videre å legge ned samtlige landsdelssentraler, og erstatte disse med regionale avdelinger direkte underlagt OVS. Utvalget fremmet også forslag om å nedlegge de lokale ledd og overføre de frigjorte ressursene til OVS og enkelte av avdelingene.

I St meld nr 39 (1992-93) konkluderte Justisdepartementet med at organiseringen av POT var for komplisert og lite hensiktsmessig, og foreslo å legge ned landsdelssentralene samt at POT heller ikke skulle ha andre faste regionale ledd. Forslaget ble imidlertid ikke godtatt av Stortinget, som under behandlingen av Innst S nr 246 (1992-93) 18 juni 1993 traff følgende vedtak: «Overvåkingstjenesten skal fortsatt ha faste regionale ledd. Nærmere regioninndeling og organisering fastsettes av departementet.» Dette var opprinnelig et mindretallsforslag i Innst S nr 246 (1992-93). Vedtaket innebar altså at det fremdeles skulle være regionale mellomledd. Det medførte for øvrig at den nærmere organisering nå kunne fastsettes av

34. Dette er første gang overvåkingssjefstittelen ble brukt i instruksverket: Fra 1957 ble vedkommende omtalt som sjefen for «politiets sikkerhetstjeneste».

departementet, i motsetning til tidligere praksis om å fastsette regioninndelingen mv ved kgl res.

Justisdepartementet gikk ikke inn for å nedlegge POTs lokale ledd, men var enig i behovet for å styrke OVS. En ønsket å styrke prinsippet om et integrert overvåkingspoliti som en del av politimesterens alminnelige ansvar i sitt distrikt og å organisere tjenesten i samsvar med organiseringen av politiet for øvrig.

I 1995 ble tjenesten igjen omorganisert, se "*Dagens ordning*" i kap 4.5.2 nedenfor.

4.5.2 Dagens ordning

POTs organisasjon består i dag av et sentralt ledd (OVS), regionsentraler og lokal representasjon. Det totale antall tjenestemenn er ca 400.

Ved kgl res 19 august 1994 ble det vedtatt at «Bestemmelser om overvåkingstjenestens organisasjon og interne kompetansefordeling mv» av 25 november 1977 skulle oppheves fra det tidspunkt Justisdepartementet fastsatte. Ved Justisdepartementets rundskriv G-113/94 (22 desember 1994) ble det fastsatt en ny regionordning for POT. Samtidig ble det bestemt at instruksene av 25 november 1977 skulle oppheves med virkning fra 1 juli 1995. Nye bestemmelser om organisasjon og intern kompetansefordeling mv innenfor tjenesten ble imidlertid ikke fastsatt av Justisdepartementet før 25 mars 1996. Bestemmelsene, som er inntatt som vedlegg 4 til utredningen, trådte i kraft umiddelbart.

OVS leder og samordner overvåkingstjenesten i hele landet, jf overvåkingsinstruksens § 2 og organisasjonsinstruksens del I pkt 1. For så vidt gjelder oppgaver som POT har ansvar for, er overvåkingssjefen foresatt for alle regionpolitimestre og øvrige politimestre. Det heter i overvåkingsinstruksens § 3 bokstav b at OVS utøver ledelsesfunksjonen ved bl a å gi generelle og spesielle direktiver for utførelsen av tjenesten og prioriteringen av oppgavene. OVS har også et informasjons- og veiledningsansvar overfor underlagte ledd.

POT er inndelt i 7 regioner (8 medregnet Sysselmannen på Svalbard, som hører direkte inn under OVS i overvåkingsspørsmål). Ett politidistrikt er utpekt som regionansvarlig i hver region. Politimesteren i det regionansvarlige distrikt benevnes regionpolitimester. Regionpolitimestrene leder overvåkingstjenesten i regionene, og er overordnet de øvrige politimestrene i regionen i overvåkingsspørsmål. For tiden gjelder følgende regioninndeling (i parentes er oppført regionansvarlig politidistrikt):

- Region Østlandet Øst (Romerike politidistrikt)
- Region Østlandet Vest (Asker og Bærum politidistrikt)
- Region Sørlandet (Kristiansand politidistrikt)
- Region Vestlandet (Bergen politidistrikt)
- Region Midt-Norge (Trondheim politidistrikt)
- Region Nordland og Troms (Bodø politidistrikt)
- Region Finnmark (Sør-Varanger politidistrikt)

Regionpolitidistriktene skal lede, samordne, prioritere og motivere overvåkingstjenesten i regionen. Regionansvarlig distrikt skal også innberette alle forhold av overvåkingsmessig betydning til OVS, samt organisere et sentralarkiv for regionen.³⁵

Politimesteren har ansvaret for overvåkingstjenesten i sitt distrikt, jf organisasjonsinstruksens del I pkt 5. Politimesteren skal innenfor sitt distrikt utføre overvåk-

35. Nærmere regler er gitt i organisasjonsinstruksens del II og i interne instruks fastsatt av OVS.

ingsmessige oppgaver, samt bistå overordnet overvåkingsmyndighet. Alle forhold av betydning skal innberettes til vedkommende regiondistrikt. Forhold som er av særlig betydning og som krever hurtige tiltak, skal samtidig innberettes til OVS.³⁶

Ved alle politikamre hvor overvåkingstjenesten utgjør ett årsverk eller mer, skal overvåkingstjenesten være en egen driftsenhet i politikammerets organisasjon. Ved de politikamre som har mindre enn ett årsverk, skal overvåkingsoppgaven ivaretas av en kontaktperson som skal tilhøre en av kammerets driftsenheter, men som i overvåkingssaker skal rapportere direkte til politimesteren. Overvåkingssjefen treffer beslutning om hvilke politidistrikter som kun skal ha kontaktperson for POT.

Politimesteren i Oslo er fritatt for overvåkingstjenesten i sitt distrikt. Ansvar for ivaretas av OVS. OVS samarbeider likevel nært med politimesteren i Oslo i overvåkingssaker. I organisasjonsinstruksen del I pkt 6 annet ledd heter det at overvåkingssjefen skal holde politimesteren i Oslo orientert om overvåkingsmessige forhold som berører Oslo politidistrikt, og at politimesteren i forståelse med overvåkingssjefen skal samarbeide om løsningen av overvåkingsoppgaver som berører Oslo politidistrikt.

Ordningen med den lokale politimester som ansvarlig for overvåkingstjeneste innenfor sitt distrikt, er nokså unik i internasjonal sammenheng.

4.6 STYRING, ANSVAR OG KONTROLL

4.6.1 Hvem som har instruksjonsrett og ansvar for POTs virksomhet

Grensen mellom hva som anses som etterforskning og hva som anses som annen virksomhet, er avgjørende i forhold til hvem som har ansvaret for og styringen med POTs virksomhet. Er det tale om etterforskning, har overordnet påtalemyndighet og i siste instans riksadvokaten ansvaret (med mindre Kongen i statsråd treffer avgjørelsen). Er det ikke tale om etterforskning, er Justisdepartementet overordnet ansvarlig myndighet. Justisministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget; det er ikke riksadvokaten.

Hva som ligger i begrepet «etterforskning», har ingen egentlig definisjon i lov. I straffeprosessloven § 226 står det imidlertid hva som er formålet med etterforskningen. Siden den nærmere grensedragnings er av stor betydning for spørsmålet om hvem som har styringsrett og ansvar for POTs virksomhet, har utvalget gått nærmere inn på grensedragningen i *"Grensen mellom etterforskning og undersøkelser med annet formål"* i kap 10.3.

Både Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet har altså innenfor sine respektive ansvarsområder styringsmyndighet (instruksjonsmyndighet) overfor POT – som de har for det alminnelige politi. Justisdepartementets myndighet og ansvar er negativt bestemt ved at når påtalemyndigheten koples ut, koples Justisdepartementet inn: Justisdepartementet har ansvaret for alle forhold som overordnet påtalemyndighet ikke har ansvar for. I tillegg har Justisdepartementet også ansvaret for budsjettmessige forhold og ansvaret for koordineringen av straffesaksavviklingen og kriminalitetsbekjempelsen, selv om dette griper inn på påtalesektoren.

POT har – i motsetning til det ordinære politiet – en instruksfestet informasjonsplikt overfor Justisdepartementet om alle viktige saker, også saker som ikke hører under justisministerens styring og ansvar. Informasjonsplikten er nærmere omtalt i *"Særlig om POTs informasjonsplikt overfor justisdepartementet"* i kap 13.5.

36. Nærmere regler er gitt i organisasjonsinstruksen del II og i interne instruks fastsatt av OVS.

4.6.2 Kontrollordninger

Kontrollen med POTs virksomhet skjer i hovedsak ved hjelp av følgende kontrollinstanser/kontrolltiltak:

- EOS-utvalget. EOS-kontrollloven ble fastsatt i 1995. EOS-utvalget er ved lov og instruks bl a gitt i oppgave å føre regelmessig tilsyn med POT, undersøke alle klager rettet mot POT, og for øvrig av eget tiltak ta opp alle saker og forhold som utvalget finner grunn til å behandle.
- Justisdepartementets kontroll- og instruksjonsvirksomhet. Regjeringen traff i desember 1995 vedtak om at Justisdepartementet skulle styrke sin egenkontroll med overvåkingstjenesten. Justisdepartementet har etter dette iverksatt jevnlige inspeksjoner ved OVS, samt ved regionale og lokale ledd. Departementet har også foretatt nytilsetninger av personer som er tillagt et spesielt ansvar for å ivareta slike kontrollfunksjoner. Se også "*Justisdepartementets rolle*" i kapittel 13.4.
- Overordnet påtalemyndighets kontroll- og instruksjonsvirksomhet.
- POTs internkontrollvirksomhet.

Det særskilte etterforskningsorganet (SEFO) som etterforsker om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, trer ikke i virksomhet i «saker (..) som behandles av overvåkingstjenesten», se påtaleinstruksen § 34-1 første ledd siste punktum. Unntaket er forstått slik at SEFO ikke etterforsker lovovertridelser som det ligger til POT å etterforske etter overvåkingsinstruksen § 1, f eks spionasje forøvet av en tjenestemann.³⁷ Unntaket har derfor liten betydning i praksis.

Regjeringens kontrollutvalg for overvåkings- og sikkerhetstjenesten ble opprettet i 1972 og var i funksjon til 31 desember 1995. Kontrollutvalget avga hvert år en rapport til departementet.

For øvrig vises til "*Særlig om kontrollordningene*" i kap 13.10.

4.7 REKRUTTERINGSORDNINGER MV

Embeds- og tjenestemenn i politiet henholdsvis utnevnes og tilsettes i alminnelighet for å gjøre tjeneste i et politidistrikt eller i et av politiets særorganer, jf politiloven § 21 første ledd første punktum. Generelle kvalifikasjonskrav for den som skal tilsettes i politietaten, er fastsatt i og i medhold av politiloven § 18.

Utgangspunktet og den klare hovedregel er at POTs personell kun skal rekrutteres fra politi- og lensmannsetaten. I organisasjonsinstruksen del III pkt 1 første punktum heter det:

«I Overvåkingstjenesten kan det bare brukes embeds- og tjenestemenn som er fast ansatt i politiet og lensmannsetaten, med mindre Justisdepartementet samtykker i unntak.»

Ledige begynnerstillinger i POT kunngjøres vanligvis ikke offentlig. Avansementsstillinger kunngjøres internt blant de ansatte i POT. Andre ansatte i politiet skal på forespørsel gis beskjed om ledige stillinger i POT, eventuelt stillinger som forventes å bli ledige i nær fremtid. Tjenesten har bestrebet seg på å rekruttere de beste og mest kvalifiserte folk fra politiet, og utvelgelsesprosessen bygger på grundige og ofte langvarige undersøkelser.

Tilsettingsvilkårene fremgår først og fremst av politiloven med utfyllende bestemmelser, jf særlig organisasjonsinstruksen. I tillegg har Justisdepartementet

37. Se bl a Skaugekommisjonen s 22.

16 januar 1981 etter forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene og med daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementets godkjenning, fastsatt et eget personalreglement for POT.³⁸ Dette personalreglementet gjelder fremdeles, men er på enkelte punkter foreldet som følge av organisasjonsmessige endringer innen tjenesten. Reglementet anvendes så langt det passer iht den nye organisasjonsstrukturen i POT. Reglementet får i utgangspunktet bare anvendelse for polititjenestemenn og kontorfunksjonærer (dog ikke kontorfunksjonærer ved regionale og lokale ledd). Justisdepartementet kan bestemme, etter at saken er drøftet med berørte tjenestemannsorganisasjoner, at reglementet helt eller delvis også skal gjelde for andre stillingskategorier.

Det var først sent på 1970-tallet at en etablerte en ordning hvor alle embedsmenn og den vesentligste del av personellet ellers fikk tilsetning direkte ved OVS. Justisdepartementet gikk i St meld nr 39 (1992-93) inn for at fast tilsetning i POT bare skulle anvendes ved OVS, og at tjenestemennene ellers skulle tas ut blant tjenestemennene ved politikamrene, slik at de kunne omplasseres til andre avdelinger etter en viss tid eller ved behov. Hovedregelen nå er imidlertid at personellet avgis fast (øremerket) til arbeid i POT, jf politiloven § 20 første ledd, også når det gjelder tilsetning på regionalt og lokalt nivå.

Personalreglementet oppretter egne tilsettingsråd for OVS. Reglementet fastsetter at en representant fra overordnet påtalemyndighet (statsadvokat) skal delta i tilsettingsrådet for så vidt gjelder tilsetninger av polititjenestemenn. For tilsetninger ellers fungerer de alminnelige tilsettingsråd i politiet, dog slik at tjenestemannsrepresentanten i rådet skal byttes ut med en som er valgt av og ansatt i POT på tjenestestedet.³⁹ Ved tilsetning i høyere politistillinger fungerer tilsettingsrådet som innstillingsråd i de tilfeller Justisdepartementet er tilsettingsmyndighet.

Det er overvåkingssjefen som etter dagens ordning har det overordnede ansvaret for ressurser og prioritering av arbeidsoppgaver innen POT. Av dette følger at frigjorte lønnsmidler ved vakante stillinger skal innberettes til overvåkingssjefen og stilles til dennes disposisjon.⁴⁰

Personalreglementet bestemmer at ved tilsetning av politiførstebetjenter, politiavdelingssjefer og politioverbetjenter «bør det i alminnelighet ikke ansettes noen som ikke tidligere har praksis fra overvåkingstjenesten». Reglementet fastsetter videre at inntil en fjerdedel av stillingene i POT ikke skal besettes med fast ansatt personell, men i stedet ved beordring. Beordringsmyndighet er tillagt overvåkingssjefen for stillinger ved OVS, og ellers de respektive politimestre. Slik midlertidig beordring sikrer at en viss gruppe tjenestemenn deltar i overvåkingstjenesten i en viss periode for så å gå tilbake til annen polititjeneste. De som engasjeres, vil få permisjon fra annen stilling i politiet. Bestemmelsen gir imidlertid kun en anvisning på en maksimumsgrense, og innebærer ingen plikt til å sørge for at en fjerdedel av tjenestemennene er midlertidig innbeordret.

For øvrig gjelder reglene om behandlingen av tilsettingssaker i politiet tilsvarende.

38. «Reglement for ansettelse av polititjenestemenn og kontorfunksjonærer i Politiets overvåkingstjeneste».

39. Alle spørsmål om uttaking og utskifting av personell i POT skal forhåndsgodkjennes av overvåkingssjefen (jf organisasjonsinstruksen Del III pkt 1), med mindre Justisdepartementet eller Kongen i statsråd er tilsettings-/utnevningmyndighet. På samme måte skal alle stillinger som blir ledige, innberettes til overvåkingssjefen.

40. Justisdepartementet har imidlertid sett praktiske problemer med at svært kortvarige vakanser skal innrapporteres, og har derfor lagt til grunn at vakanser på over 3 måneder i hvert fall skal innrapporteres. Frigjorte lønnsmidler kan benyttes til andre tiltak for å løse POTs oppgaver i regionen etter samtykke fra overvåkingssjefen.

Det er kun overvåkingssjefen som er tilsatt på åremål. Om beskikkelse av overvåkingssjef er følgende fastsatt i politiloven § 19 annet ledd:

«Sjefen for Politiets overvåkingstjeneste beskikkes av Kongen på åremål for inntil 6 år om gangen. Den som beskikkes som overvåkingssjef, kan uten oppsigelsesfrist sies opp av Kongen og har i så fall krav på lønn i inntil 6 måneder. Dette lønnskrevet faller bort i den utstrekning vedkommende får utbetalt lønn i annen statsstilling.»

Overvåkingssjefen er således en av de få tjenestemenn i staten som kan sies opp uten oppsigelsesfrist. Ordningen er begrunnet slik:⁴¹

«Den foreslåtte bestemmelse er i samsvar med forslaget i Ot prp nr 60 (1972-73), hvor departementet uttalte at den samfunnsmessige betydning av overvåkingssjefens virksomhet vil være så stor at innehaveren av denne stilling til enhver tid må ha Regjeringens fulle tillit. Denne omstendighet tilsier etter departementets oppfatning en egen bestemmelse i tillegg til bestemmelsen om åremålsansettelse, nemlig om at Kongen bør ha adgang til med øyeblikkelig virkning å fjerne overvåkingssjefen fra stillingen som leder av den sentrale overvåkingstjeneste.»

Bestemmelsen ble videreført i politiloven av 1995, se loven § 19 annet ledd, uten nærmere begrunnelse.

Overvåkingssjefen kan for et tidsrom av inntil 12 måneder treffe bestemmelse om beordring av tjenestemenn i POT uten hensyn til distriktsgrenser. Vedkommende kan imidlertid ikke beordres til andre politimessige gjøremål enn overvåkingssoppgaver. Beordring for lenger enn 12 måneder kan, med samme begrensning, pålegges av Justisdepartementet. Leder av regiondistrikt kan for løsning av bestemte oppgaver, eller når det ellers er behov for det, treffe bestemmelse om beordring innenfor regionen av tjenestemenn i POT for et tidsrom av inntil tre måneder, begrenset til overvåkingspolitirelaterte oppgaver.⁴² En slik beordring er ikke avhengig av samtykke fra overvåkingssjefen, men overvåkingssjefen bør varsles om beordringen. Skal beordringen forlenges, må overvåkingssjefens samtykke innhentes.

Personell som er avgitt fast til arbeid i POT, må ikke uten OVS' samtykke pålegges annen polititjeneste, med mindre ekstraordinære forhold unntaksvis krever det. Slike forhold vil kunne være akutt behov for tjenestemenn i forbindelse med ulykker eller andre uforutsette hendelser. En slik disponering er kun ment å avhjelpe det akutte behov, og personellet må tilbakeføres så snart dette er forsvarlig sett ut fra den aktuelle situasjonen. Disponeringen er ikke ment å avhjelpe større arbeidsbelastninger ved politidistriktet av mer permanent art. Uniformert tjeneste må under enhver omstendigheter ikke pålegges uten OVS' samtykke.

I organisasjonsinstruksen Del III pkt 4 er det fastsatt at politimesteren i Oslo avgir, etter nærmere bestemmelse av Justisdepartementet, tjenestemenn og kontorpersonale for tjenestegjøring ved OVS. Bestemmelsen er ikke lenger aktuell, fordi slike tjenestemenn i dag tilsettes direkte ved OVS, og Justisdepartementet har således heller ikke fastsatt bestemmelse om dette. Det er imidlertid etablert et nært samarbeide mellom OVS og Oslo politikammer når det gjelder rekruttering av polititjenestemenn og kontorfunksjonærer til OVS.

For øvrig gjelder de generelle regler i politiloven § 21 om midlertidig beordring til annen tjeneste. Beordringsadgangen gjelder kun for personell med politimyn-

41. Jf Ot prp nr 60 (1975-76) s 5.

42. Organisasjonsinstruksen Del III pkt 3.

dighet. Det er ikke adgang til varig forflytning. I tillegg følger det av arbeidsgivers styringsrett at personellet kan omdisponeres innenfor virksomheten, med de begrensninger som følger av alminnelige tjenestemanns- og arbeidsrettslige prinsipper.

I 1980-81 ble det opprettet et relativt stort antall avansementsstillinger for tjenestemennene, både ved OVS, landsdelssentralene og en del politikamre. Ordningen ble gjennomført fordi en hadde mistet mange dyktige tjenestemenn som måtte over til andre avdelinger i politiet for å kunne avansere. Justisdepartementet fremhevet for øvrig i St meld nr 39 (1992-93) s 30 at det må etableres sikkerhet for at tjeneste i POT ikke bringer personellet inn i en karrieremessig «bakevje». Departementet understreket i den forbindelse at erfaring fra overvåkingstjeneste skal tillegges «betydelig vekt» ved besettelse av avansementsstillinger i politiet generelt.

En viser ellers til "*Rekruttering, tilsetningsvilkår og kompetanseoppbygging*" i kap 14.4.

4.8 ÅPENHET OG INNSYN

Overvåkingstjenestens virksomhet har tradisjonelt vært omkranset av utstrakt hemmelighet, og har i liten grad vært utsatt for offentlighetens kritiske søkelys. Lundkommisjonens granskning har i betydelig grad medvirket til at allmennheten har fått større innsikt i tjenestens arbeid og metoder, jf også "*Andre uttalelser mv om behovet for en gjennomgåelse av overvåkingstjenestens regelverk, oppgaver, organisering mv*" i kap 3.5 om den offentlige debatt etter fremleggelsen av granskingsrapporten. Det kan også etter fremleggelsen av kommisjonens rapport sees tendenser til å utvise noe større åpenhet om tjenestens virksomhet. Fremdeles opererer imidlertid tjenesten på områder hvor hensynet til taushet er fremtredende. Utvalget har gått nærmere inn på disse spørsmål i "*Behov for større åpenhet om POTs virksomhet?*" i kap 17.

Reglene om POTs registre er beskrevet i "*Innhenting, registrering og bruk av personopplysninger*" i kap 15. Dagens regler gir ikke den enkelte borger rett til innsyn i registrerte opplysninger ved overvåkingstjenesten. Som ledd i oppfølgingen av Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av Lundkommisjonens rapport, vil regjeringen imidlertid i løpet av inneværende stortings sesjon fremme forslag til en midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre.⁴³ Innsynsretten er begrenset til dokumenter som er registrert i perioden 8 mai 1945 – 8 mai 1996.

43. Jf Justisdepartementets høringsbrev 18 februar 1998 med utkast til Ot prp om midlertidig lov om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven).

KAPITTEL 5

Kultur og ukultur i overvåkingstjenesten⁴⁴**5.1 INNLEDNING**

Før det trekkes konklusjoner om hva man bør endre eller forbedre ved de hemmelige tjenestene, bør en ha kunnskap om POTs organisasjonskultur: hvilke trekk den har, hvordan den utvikles og hvilken betydning den kan tenkes å ha for tjenestens virkemåte.

Verdier og holdninger er sentrale begreper i en organisasjonskulturell analyse. Menneskets verdipreferanser og holdninger er med på å forme kulturen, enten det dreier seg om sosiale kulturer, i større etniske/nasjonale fellesskap, eller om bedriftskulturer, i mindre fellesskap.

I dette kapittel rettes søkelyset på organisasjonskulturen i POT: Hvilke faktorer er med på å danne den, og hvilke betingelser må være til stede for å utvikle den i ønsket retning?

Lundkommisjonen s 590 omtalte utviklingen av POT-kulturen slik:

«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 ondartede bivirkninger i samfunnet.»

Kommisjonen anså kulturen som én årsak til problemene. Galt eller riktig: Sikkert er det at bedriftskulturen har vært en høyst tilstedeværende drivkraft, men ofte i form av et skjult normsett, som har påvirket POTs kontroll- og styringsevne.

Problemstillingene rundt POT kan naturligvis ikke begrenses til et spørsmål om kultur og ukultur. Men den refererte uttalelsen og andre kvalifiserte utsagn i debatten om kulturens betydning for de hemmelige tjenester generelt og POT spesielt, viser at kulturen ikke bare bør vokse og gro fritt, men at man bør gripe fatt i den, for å forstå den måten tjenestene funksjonerer på.

Det faktum at POT over tid har befunnet seg i et krysspress mellom faglig begrunnet rasjonalitet og demokratisk begrunnede rettssikkerhetskrav, gjør en organisasjonskulturell tilnærming ikke mindre interessant. På den ene side skal tjenesten sørge for rikets sikkerhet og bevare de grunnleggende samfunnsverdier. På den annen side skal tjenesten drive overvåking av egne og andre lands samfunnsborgere, etter metoder som etter noens oppfatning kan sette demokratiske rettsstatsverdier i fare. Under slike rammevilkår vil det oppstå dilemmaer og vanskelig håndterbare situasjoner for tjenesten. Lundkommisjonen hevdet at mulighetene for en løsning av tjenestens overordnede mål kan ha «ondartede bivirkninger i samfunnet».

Grovt sett utsettes POT for påvirkning gjennom fire påvirkningsfaktorer:

- historien

44. Utvalget har innhentet en utredning om POTs organisasjonskultur fra spesialrådgiver Øystein Blymke, Statoil. Blymke har tidligere bl a arbeidet som ekspedisjonssjef i Justisdepartementet. Utredningen bærer tittelen «Kultur og ukultur i Overvåkingstjenesten – En vurdering av virkelighetsoppfatninger, verdier og holdninger», og følger som uttrykt vedlegg til utvalgets utredning. Arbeidet bygger bl a på intervjuer/samtaler med personer som har innsikt i POTs arbeidsform og organisasjonskultur. Fremstillingen i dette kapittel baserer seg på og gjengir i stor grad Blykmes utredning. Utredningen er imidlertid bearbeidet av utvalget. De synspunkter som fremføres, står for utvalgets egen regning.

- den politiske virkelighet
- oppgaver og rettslige rammer
- organisasjon og ledelse

Denne inndelingen brukes i det følgende, etter et kort og mer generelt introduksjonsavsnitt om organisasjonskulturen.

5.2 OM ORGANISASJONSKULTUR

5.2.1 Innledning

En organisasjonskultur kommer til syne gjennom adferd, symbolbruk og skrevne og uskrevne normer. En folkelig definisjon som ofte brukes for ordet organisasjonskultur, er «*noe som sitter i veggene*». Dette *noe* kan være virksomhetens historikk, de uskrevne regler, eller normer og adferdsmønstre. Slike mønstre er ikke alltid like lett å konkretisere. Heller ikke finnes de nedskrevet i regelverket eller i personalpolitiske retningslinjer. Likevel oppleves det ofte som om kulturen styrer og bestemmer de ansattes og virksomhetens opptreden og gir virksomheten et renommé.

Organisasjonskulturen kan bidra både positivt og negativt. En god organisasjonskultur skaper som regel rasjonalitet, trygghet og motiverte medarbeidere. En dårlig organisasjonskultur kan skape utrygghet, mistenksomhet og manglende tillit hos medarbeiderne. Enhver virksomhet er avhengig av rasjonalitet og trygghetsfølelse blant de ansatte, for å nå resultater, prestere og lykkes. Fravær av slik trygghet svekker ledelsens legitimitet og handlekraften generelt sett.

Som andre kulturer, utvikles organisasjonskulturen av de mennesker som opptrer innenfor en sosial enhet eller et arbeidsfellesskap: En organisasjonskultur formes i stor grad av individet, i egenskap av leder/medarbeider. Det kan være avgjørende hvem man rekrutterer og hvilke holdninger ledelsen og de ansatte forfekter. Men kulturen påvirkes også av de rammebetingelser som omgir virksomheten, slik som virksomhetens organisering og oppgaver.

5.2.2 «Mennesket er ikke skapt for å holde på hemmeligheter»

Dette utsagnet kan virke paradoksalt under en omtale av POT-kulturen. Ikke desto mindre er det på sin plass å nevne det. Organisasjonskulturell analyse dreier seg mye om evnen til å beskrive menneskets «jeg», dets karaktertrekk og faktiske (ikke alltid ønskede) adferd. Bedriftskultur er som nevnt «*noe som sitter i veggene*». For å forstå hvordan den kan og bør håndteres, må en forsøke å avdekke menneskets natur og væremåte. Det er ikke nok bare å legge til grunn den ønskede eller den offentlige del av vår adferd og væremåte.

Lekkasjer og taushetsbrudd skjer daglig, ikke minst i det offentlige liv. Skandaler, beskyldninger og motbeskyldninger med utgangspunkt i forhold som skulle være «unntatt fra offentligheten» eller sikkerhetsbelagt, setter preg på politikken og på det øvrige samfunnsliv. Hemmelighold – uansett dets rettslige grunnlag – gjelder for mange bare som en veiledende, og ikke som en ufravikelig, rettslig norm. Denne iboende trang til å meddele seg, dele taushetsbelagte opplysninger eller hemmeligheter med noen, finnes i alle mellommenneskelige relasjoner. Medienes streben etter opplysninger som de mener «folk har krav på å få kjennskap til», som resulterer i avslørende reportasjer fra maktens lukkede korridorer, kan stå som et eksempel på vår offentlighetskultur.

Det å bli informert om noe som ikke var tiltenkt den brede offentlighet, er for mange egnet til å høyne selvfølelsen, gi status og posisjon. Dersom informasjonen

hadde forblitt hos dem som den opprinnelig var ment å være begrenset til, ville mye av den gjensidige spenningen ved å dele hemmeligheter bli sterkt begrenset. For mange er det et poeng at *andre* får kjennskap til at *du* faktisk vet noe som svært få er betrodd å vite. Disse noe subtile forhold, fremkalt gjennom en blanding av forfengelighet og løsmunnethet, er ikke helt ukjente trekk i menneskets natur.

Offentliggjøring av det ikke-offentlige, ikke minst drevet frem av en stadig mer granskende og nærgående fjerde statsmakt, har skapt nye grenser rundt de lukkede, offentlige rom. Ikke bare er nye grenser skapt, men også nye holdninger til hemmelighold. Opinionsen i dag er i stigende grad skeptisk til forhold som erklæres «unntatt fra offentlighet», uansett med hvilken autoritet det gjøres. Forhold som ikke tåler dagens (eller offentlighetens) lys er pr definisjon nærmest å betrakte som usunt – for demokratiet.

Med bakgrunn i en slik erkjennelse om menneskets holdninger til offentlig hemmelighold, kan man forestille seg hvordan det er å arbeide i POT, der etterlevelse av de strengeste formelle regler om hva som skal sies og ikke sies, er av avgjørende betydning for tjenestens troverdighet og funksjonsdyktighet. Hele overvåkingsfagets filosofi og substans er tuftet på at tjenestemannen holder munn når *det* forventes og informerer når *det* er på sin plass. Følges ikke spillereglene og praksis om hemmelighold konsekvent, vil tjenestens rasjonalitet åpenbart kunne bli skadelidende. Riktig informasjon til rette personer på rett tidspunkt er faktisk noe av POTs yrkesmessige credo.

5.2.3 Lederen og kulturen

En leder kan ha ulike motiver for sitt virke. Et alltid uttrykt motiv – gjerne fra lederen selv – er ønsket om «å oppnå resultater gjennom andre». Blant andre mer uutalte motiver finner vi «ønsket om makt og innflytelse». Uansett innebærer lederskap å motivere, styre og kontrollere sine medarbeidere slik at virksomhetens mål kan realiseres på den best mulige måten.

Lederen oppleves som en identifikasjonsfigur for den ansatte. Det betyr at det han gjør og sier, veies og bedømmes av de ansatte. Lederens adferd blir med andre ord satt opp mot de normer og verdier som forfektes av bedriften. De er ofte ideelle og krevende. Som leder bør liv og lære ikke sprike for mye. Den sentrale posisjon en leder inntar, betyr også at han i sterk grad er med på å skape det klima eller den organisasjonskulturen som utvikles i virksomheten.

Ofta oppleves at ledere ikke lever opp til de ideelle fordringer de selv forfekter på virksomhetens vegne. Det oppstår en *for* stor distanse mellom livet og læren. Slik distanse mellom ideell og faktisk adferd har en negativ effekt på hele organisasjonen. Konsekvensene er som regel større ved at en leder ikke strekker til, enn at en «vanlig» ansatt ikke alltid makter å leve opp til den ønskede arbeidsmoral.

Ledelse gir økt innflytelse og rådighet over menneskelige, økonomiske og politiske faktorer. Noen takler makten godt, mens andre lar seg beruse og forlede av den. Uheldig maktanvendelse finnes både i det politiske lederskap, forvaltningen og i næringslivet.

I vår tid hører man stadig om innvevde allianser mellom politikk, finans og næringsliv. Nye samfunnspolitiske makteliter dukker opp. De drives frem av engasjement og ærgjerrighet, en drivkraft som kan ende opp med misbruk av posisjoner og «vennetjenester». Slik adferd undergraver de sosiale tillitsforhold mellom mennesker og legitimiteten innad og utad i organisasjoner eller arbeidsfelleskapet. Idealistisk lederskap kan ende i uheldig maktanvendelse når dilemmaene florerer, paradoksene står i kø og fallhøyden ved feilvurderinger er stor. Av frykt for å miste

makt og få svekket sin lederposisjon, hender det at slike ledere manipulerer omgivelsene i stedet for å vise tillit og åpenhet.

Når det her brukes plass til beskrivelsen av slike nattsider ved lederskapet, er det fordi man i dem alt for ofte finner kimen til andre negative prosesser, og dermed til fremveksten av ukultur. Noen virksomheter kan – i kraft av sin struktur og samfunnsmessige plassering – være sterkere disponert enn andre for slike kulturtrekk.

5.3 HISTORIEN

5.3.1 Innledning

I dette avsnittet behandles noen historiske trekk av betydning for utviklingen av POT-kulturen.

Etterkrigstiden la grunnlaget for et organisasjonskulturelt fellesskap i POT. Tjenesten var ikke bare politisk akseptert, men også sett på som et nødvendig mottrekk mot kommunistisk infiltrasjon og illegal påvirkning fra øst-blokken. Men på grunn av splittelse i arbeiderbevegelsen, utbredt mistanke om konspirasjon og undergravingsvirksomhet i og omkring de etablerte politisk miljøer, kapslet tjenesten seg inn i et profesjonelt fellesskap – på god distanse fra den mer åpne, demokratiske og politisk arena. POT fikk drive med sitt, sine arbeidsmetoder og oppgaver, legitimert ut fra den generelle kommunistfrykt.

En felles ytre fiende og et relativt lukket rekrutteringssystem la grunnlaget for en effektiv og rasjonell arbeidsform, sett med tjenestens, påtalemyndighetens og den politiske ledelses øyne. Offentlig meningsbrytning, kritiske røster og divergerende oppfatninger internt og eksternt var ikke i sjenerende grad til stede.

Omverdenen besto av den ytre fienden og ellers av en befolkning preget av den kalde krigs virkelighet. I datidens situasjon var POT en akseptert, om ikke tiljublet institusjon, som skulle røke ut utro tjenere, spioner, landssvikere og konspiratører.

Når POT, i tillegg til støtte og forståelse fra det brede lag av befolkningen, også hadde en alliert i et dominerende og innflytelsesrikt parti, forsterket det ytterligere de uformelle allianser mellom institusjonen og samfunnets makteliter.

Det ble utviklet en effektiv, men i noens øyne tvilsom arbeidskultur. Det kan stilles spørsmål ved om regler og instruksjoner ble tolket av personer som formelt satt på hver sin side av bordet, men som laget sine felles gråsoner.

Frykten for at opinionen skulle misforstå eller mistolke tjenestens motiver og holdninger, kan ha fått tjenesten og maktstrukturene rundt til å tilsløre realitetene. Samforståelsen mellom det utøvende konstitusjonelle maktapparat og demokratisk valgte partistrukturer kunne, for den enkelte POT-ansatte på den tid, vanskelig oppfattes som noe annet enn en bekreftelse, nærmest en forsikring, om at deres opptreden og metoder var nødvendige og til fedrelandets beste.

5.3.2 POT-kulturen og omgivelsene

At POT ideelt sett kunne ha ført en renere og mer uavhengig politimessig linje i forhold til andre maktorganer, er antagelig de fleste enige om. Derfra til å legge all skyld på institusjonen, er en slutning som ikke bør trekkes for raskt. POT lever, i likhet med andre samfunnsinstitusjoner, i et avhengighets- og interaksjonsforhold med samfunnet rundt. De ansattes holdninger og måten de håndterer oppgavene på, hvordan de snakker om dem og formidler den, registreres av omgivelsene. Omgivelsene reagerer tilbake, og gir institusjonen det omdømme den «fortjener».

POTs kultur og adferd formes ikke bare ved regler og ansettelse av personer med integritet og sunt omdømme. Disse viktige betingelsene for organisasjonsadferd må bygges inn i en helhetlig kulturell analyse. Kulturendring dreier seg mye

om å *endre holdninger*. Slike langsiktige tiltak må ikke undervurderes av frykt for at de ikke signaliserer tilstrekkelig politisk handlekraft.

Kulturfaktorene er vanskelige og tidkrevende å håndtere, men ikke mindre viktige å bringe inn når tiltak skal vurderes og settes i verk. Endring av regelverk og instruksjoner kan være nødvendig, men må ikke bli «politiske redningsplanker», mer egnet til å styrke følelsen av å ha gjort noe enn å tjene som et grunnlag for reell adferdsendring og fornyelse.

5.3.3 Historien og holdningsdannelsen

POTs tjenestemenn kan således gjennom tiår ha utviklet en relativt selvsikker og konserverende holdning i forhold til den rolle og den funksjon de oppfattet å ha i landets tjeneste. Samholdet med sentrale politiske grupperinger forsterket snarere enn svekket dette selvbildet.

POT kan i den sammenheng ha dannet seg et bilde av folks generelle sikkerhetsspolitiske innsikt som naiv. Samtidig kan regelverket og den praktiserte hemmelighetskultur ha avholdt tjenesten fra å fortelle «hvilke trusler som egentlig foreligger». Denne, i noen grad selvpålagte, men også reelle informasjonssperren, har kunnet medføre en stadig mer defensiv og passiv holdning utad, i forhold til de handlinger som tjenesten utførte. Kanskje tenkte man at en dag, når de store avsløringer kommer på bordet, vil folk forstå at alt vi gjør og måten vi har gjort det på, uavkortet har tjent vår sikkerhet og vært til demokratiets beste. På sett og vis kan man kanskje si at tjenesten påtok seg en form for formynderskap overfor den politiske naivisme.

Det omdømmet som POT nå har fått, er gjennomgående negativt. Mange vil hevde at det har vært en kontinuerlig nedtur, helt siden Mossad-saken. Begivenhetene i og rundt POT kan ha medført at mange ansatte derfor ikke bare mister motivasjonen og troen på eget arbeid, men kanskje også troen på egne ferdigheter og skjønn.

Kontinuerlig kritikk, kombinert med en utbredt holdning i opinionen om at man har representert en fare for demokratiet og rettssikkerheten, vil – uansett rettmessigheten i kritikken – virke demotiverende. Dertil kommer omgivelsenes eventuelle manglende tro på tjenestens arbeidsmetodikk og skjønnsutøvelse. Mistroen nådde et foreløpig klimaks da øverste påtalemyndighet midt oppe i rekken av avsløringer uttalte at «POT ligger med brukket rygg». Man kan ane hvordan en slik kryssild fra omgivelsene generelt og overordnede ledd spesielt, kan påvirke de ansattes arbeidsmotivasjon, yrkesstolthet og selvbilde.

5.3.4 Kultur, myter og realiteter

Lundkommisjonen s 586 skrev slik om myter og mytedannelser:

«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.»

POT er av flere oppfattet som en enhet innenfor politiet som går sine egne veier, bruker sine egne metoder og lever i sin egen virkelighet. Noen myter er ironiske, i retning av «en tjeneste som ser spøkelses på høylys dag». Andre er nærmest heroiske, i retning av POT som en eksotisk og spenningsfylt arbeidsplass, med djerne spioner, i hemmelig tjeneste for folk og fedreland.

Disse og andre mer eller mindre treffende bilder av POT har om ikke annet stimulert mytedannelsen. Tjenestens egne, nøkterne forsikringer om hvor ordinært

og regulært politiarbeid som faktisk utøves i POT, synes ikke å ha nådd frem, verken i opinionen eller i de politiske miljøer.

Når myter skapes og får lov til å leve, vil også den institusjon som mytene er knyttet til, bli preget av dem i sitt arbeid. For POT kan man kanskje si at dette i noen grad har skjedd. I kjølvannet av enkelthendelser (spionavsløringer o.a.) har det nok hendt at tjenesten har pakket inn informasjonen om hendelsen unødige mye, i intetsigende formuleringer. Dette har ikke bare etterlatt flere spørsmål enn svar i opinionen, men også i seg selv virket provoserende. Folk har kunnet få oppfatninger om en tjeneste som skjuler mye og som tror de kan opptre på siden av samfunnet og demokratiet, under dekke av instruksjoner og lovverk.

Problemet for POT kan ha vært at tiden løp fra tjenestens i og for seg korrekte, men tilknyttede informasjons- og meddelsingspraksis. Samfunnsutviklingen har skapt en opinion som for lengst har ristet av seg den kalde krigs mistenksomhet og – i fleres øyne – tidens paranoide trekk. De hemmelige tjenesters rett til å holde ting skjult slik som før, aksepteres ikke i samme grad lenger.

Tjenestens rettmessige grunnlag for eventuelt å holde fast ved en lukket informasjonsstrategi, vil etter hvert trolig vise seg vanskelig å opprettholde. De gode intensjoner man måtte ha, og den regelverkslojaliteten som en slik strategi eventuelt tar sitt utgangspunkt i, vil fort kunne gi en boomerangeffekt. Effekten vil kunne være at lukkethet ikke oppfattes som uttrykk for regellojalitet og prosessuell ryddighet, men i stedet gir tjenesten et skjær av suspekthet og manglende troverdighet.

Den senere tids avsløringer og den omtale POT er blitt til del, kan snarere ha bekreftet enn avkreftet de negative mytene om POT. I så måte har vel kanskje ikke Lundkommisjonen oppnådd den gode hensikt den hadde. For ingen synes å være direkte uenig i at tjenesten har tapt troverdighet og at dens omdømme er svekket i løpet av «prosessen». Det vil ta tid å rette opp det mindre heldige renommé som POT nå har fått.

Det POT nå mest av alt har behov for, er å bli møtt med en åpen, konstruktiv og fremtidsrettet holdning, fra myndigheter og i opinionen. Tjenestens ansatte bør få oppleve at den historiske granskningen av dem nå faktisk er historie. Resultatene fra den må selvsagt brukes, ikke som utgangspunkt for sanksjoner og mistro, men som grunnlag for konstruktiv støtte og tillit under oppbygging av en ny og forbedret tjeneste.

5.3.5 POT – et politiorgan

POT betraktes av mange som et fremmedelement, til tross for at den er en del av politiet og det sivile maktapparat. Tjenesten inntar ingen naturlig plass i folks bevissthet, slik tilfellet er for det ordinære politiet. Politiet skal, for folk flest, sikre lov og orden og dessuten være en av garantistene for vår rettssikkerhet. Behovet for en politienhet som i manges øyne «sniker rundt for å kartlegge fredelige demokratiske nordmenns bevegelser», er en ubehagelig realitet. Redselen for tjenestens urettmessige inngripen i folks personlige sfære og redselen for at tjenesten rokker ved våre personvernrettslige prinsipper, har antagelig bidratt til POTs omdømme.

Landets politiske klima regulerer ofte toleransegrensen for de hemmelige tjenesters aktiviteter. I noen land, der den kalde krigs kriser og annen politisk uro ble opplevd nærmere enn her, fikk de hemmelige tjenester en høyere status og et mer akseptert grunnlag for sin virksomhet. Det samme gjelder land som i dag opplever terror og etniske konflikter. Der vil nok forståelsen for de hemmelige tjenesters arbeidsmetodikk være større enn her hjemme. I en del vestlige land blir tjenestene til og med omtalt rosverdig, i langt større utstrekning enn hos oss.

5.4 DEN POLITISKE VIRKELIGHET

5.4.1 Politisk rasjonalitet

Den politiske virkelighet eller de politiske realiteter har avgjørende innvirkning på forvaltningsadferden. Selv om påtalemyndigheten og domstolene er konstitusjonelt adskilt fra politisk styring i forvaltningsmessig forstand, må også slike maktsentra i visse sammenhenger se hen til de politiske realiteter.

Politikken har sitt eget rasjonale. De politiske spillereglene følger en spesiell kodeks. Det gjelder retorikken, virkelighetsbeskrivelsen og de logiske resonnerer. Den politiske kodeks provoserer ofte. Spesielt gjelder det fagmiljøer og andre ekspert- og interessegrupperinger, ved at de politiske budskap oppleves uklare, urealistiske og unnfalne i forhold til andres oppfatning av saklighet og objektivitet.

Uansett hvilke synspunkter en måtte ha om politisk rasjonalitet, vil det eksistere et spenningsforhold mellom politikken verden og de andre «realiteters verdener». Spenningsforholdet mellom «verdenene» vil variere i styrke, ikke minst avhengig av hvilke konsekvenser den politiske verden trekker av spenningsforholdet. Til syvende og sist er det de politiske realiteters verden bl a forvaltningen retter seg etter.

5.4.2 Informasjonssamfunnet og politikken

Dagens samfunn har informasjonsoverflod, stor gjennomsiktighet og åpenhet. Dette gjør at behovet for innelukkede og «ikke-offentlige» informasjons- og beslutningskanaler er relativt vanskelig å forsvare. Markedet for offentlighet og merofentlighet er stort. På tross av informasjonsbegrensninger i formelle rutiner og regelverk, vil kravet om åpenhet fra media i stor grad være premisset for den politiske dagsorden. Media forlanger, på alles vegne, at de opplysninger og problemstillinger som foreligger, skal danne utgangspunktet for debatten eller konfrontasjonen. Kravet gjelder nærmest uavkortet, også når informasjonskildene påstås å ha brutt regelverket for taushet. Samfunnet må innstille seg på at det moderne informasjonsmenneske ikke alltid betrakter myndighetsskapte taushetsregler og instruksjoner etter den samme logikk som forvalterne av dem. Det kan derfor fort oppstå en *politisk nødvendighet* i kjølvannet av opinionspresset, som den faglige byråkratiske rasjonalitet må forholde seg til.

5.4.3 Individualisme og kollektivism

De politisk korrekte meninger kalles gjerne dem som har et så positivt innhold at ingen egentlig kan si seg uenig i dem. Meningene er rettighets- og kravorienterte, snarere enn ansvarsorienterte. Det politisk korrekte forfekter toleranse, rettssikkerhet, personvern, egalitet, desentralitet og solidaritet. Noen ganger forsvares kollektivismen, andre ganger individualismen.

POT er en type tjeneste som ikke i utpreget grad er lagt til rette for å takle slike positive politiske verdisett samtidig. For eksempel vil kravet om rettssikkerhet og personvern for den enkelte ofte måtte vurderes opp mot hva tjenesten oppfatter som samfunnskollektivets krav på beskyttelse. Det samme gjelder åpenhetskravet. POTs opplysnings-/informasjonsplikt må vurderes opp mot kravene til hemmelighold. Det kan være lettere å forsvare hensynet til åpenhet enn hensynet til hemmelighold.

For politikerne som skal stå «til rette» for opinionen, vil kravene om innsyn, kontroll og personvern, samt kravene om at prosessuelle og forvaltningsmessige rettssikkerhetsgarantier er ivaretatt, være av avgjørende betydning. De tradisjonelle regler om hemmelighold og den politiske vekten av dem, vil – realistisk sett – kunne

komme i annen rekke. Den politiske kultur har med andre ord forandret seg. Tidligere var POT i større grad skjermet for den åpne, rettighetsorienterte og individbeskyttende forvaltningskultur som nå er utviklet.

Lundkommisjonen s 587 berørte de omtalte problemstillinger, gjennom å gjøre POTs holdninger og demokratiske kultur til et spørsmål om politisk modenhet:

«(...) 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.»

5.4.4 Anerkjennelse og tillit

Ansatte i POT har, i likhet med andre arbeidstakere, behov for anerkjennelse og at de vises tillit. Hvis tjenestens politiske og administrative overordnede stadig må ta «politiske hensyn» uten at grunnene til det forklares og forstås av dem som berøres, legges grunnlaget for tillitskrise mellom styrings- og ledelsesnivåene.

Slike situasjoner har forekommet. POTs ansatte kan sitte med opplysninger og synspunkter som politikerne ikke har sett seg i stand til å presentere slik POT mener ville være den korrekte måten. Det oppstår da ulike arenaer, i ulike beslutningssystemer, omkring den samme saken. Det utløser igjen nødvendigheten av spill for galleriet, og en skjult maktkamp mellom instanser og linjer. Spillet etterlater alltid vinere og tapere.

5.4.5 Når sannheten skal sies

Sannheten kan oppleves som et relativt begrep. Gjennom det som er avdekket i og omkring POT, sitter mange igjen med det inntrykket. Den autoriserte sannhet vil imidlertid alltid defineres av den sterkeste og vinnende part. Det blir denne sannheten som danner utgangspunktet for de endringer og forbedringer som må gjøres i POT.

Hele arbeidskonseptet til POT kan hevdes å være basert på, ikke å forvrengte sannheten, men å holde igjen deler av den i bestemte faser av arbeidet. Den skal gis til noen, men ikke til alle på en gang. Denne «stykkevis» arbeidsmetodikk er i utgangspunktet like «stueren» som den som fordrer full åpenhet om alt i alle faser av en sak. Litt grovt sagt kan man si at både den hemmelige POT-metodikken og den åpne arbeidsmetodikken er tuftet på demokratiske og rettssikkerhetsmessige premisser. I en moderne demokratidebatt blir kampen mellom de to arbeidsmetodikker likevel ujevn – i favør av «den åpne dørs politikk».

De politiske paradokser i dette vil de fleste med en viss samfunnspolitisk innlevelsesevne kunne si seg enig i som et utgangspunkt for en forvaltningsrettslig debatt. Mange vil kanskje ikke innse nødvendigheten av at noen av vårt demokratiske ideelle prinsipper kanskje må nedtones under utøvelse av myndighet fra det organ som skal være med på å sikre at nasjonen kan beholde dem.

Hvis en ikke tar fatt i og forholder seg til forannevnte paradokser og dilemmaer, vil de nødvendige endringsprosesser bli mangelfulle. Det blir nødvendig å foreta normative valg, der man oppnår ett gode på bekostning av et annet. Innføres det nye rutiner og instruksjoner for POT som tar høyde for alle gode prinsipper på en gang, med samme prioritet, og overlater til POT å forvalte tvetydigheten, vil tjenesten fort havne i et dobbeltsporet normregime som igjen kan legge grunnlaget for en uheldig subkultur.

5.4.6 Redselen for å vite

Informasjon som kan stille en person i ubehagelige ansvarslighetsforhold eller rokke hans autoritet og posisjon, vil være fristende å unngå. Like fristende er det å få tilgang på informasjon som kan stille personen i et fordelaktig lys eller høyne hans aktelse.

Det klassiske «need to know»-prinsippet som brukes i de hemmelige tjenester, er ikke ment å løse *slike* maktpolitiske dilemmaer. Prinsippet har imidlertid betydning for alle informasjons- og beslutningsprosesser i POTs linje, helt opp til regjeringen.

Politikere sitter i posisjoner hvor det å bli informert, kan få konsekvenser for deres politiske liv. POT har regler for informasjon til og fra under- og overordnede, regler om ansvar når man mottar informasjon, osv. For en statsråd (justisminister) kan informasjon fra POT enten føles som en trussel (dette var upassende å meddele meg) eller som innledning til en politisk prosess der budbringeren til slutt kan ende som syndebukk.

Bare det faktum at man vet noe, eller opplever å ha gjort noe politisk galt ved å vite, kan på sett og vis bli en del av spillet i de administrative/politiske beslutnings- og informasjonssystemer som POT er en del av. Det kan til og med oppstå situasjoner der noen aktører bruker ressurser og virkemidler i kampen for å beholde sin uvitenhet om hendelser med sensitive, politiske opplysninger.

En annen uheldig konsekvens av dette oppstår når ens frykt for å gå videre med sensitiv informasjon til sin overordnede, ender opp med at en heller sprer dårlige rykter om den som har gitt informasjonen. Spillet blir å satse på riktig hest, være taktisk og redde sitt eget skinn. Det rasjonelle målrettede informasjonssystemet, etablert for å løse en viktig oppgave, smuldrer opp i et intrigefyllt og ufruktbart renkespill. Man velger sine allianser og sin egen private oppfatning av hvordan informasjonen skal behandles, ut fra en vurdering av de følger den ene eller andre konklusjonen kan få for ens eget omdømme og posisjon.

5.4.7 Yrkesetikk

Hvis de organisasjonsmessige forhold blir såvidt vanskelige, manipulerende og taktisk begrunnede som beskrevet ovenfor, vil isolerte oppfordringer og krav om forbedring av yrkesetikken virke håpløse. Kommer man inn i organisasjonsforhold av den omtalte type, vil valget av handling – uansett hva det er – alltid blir utsatt for kritikk og medføre risiko.

Det å opptre etisk er ikke bare et spørsmål om personlig integritet og skikklighet. Uansett hvor forbilledlig adferd man er innstilt på å føre, vil de strukturelle og organisasjonskulturelle betingelsene man plasseres inn i, være med på å bestemme adferden. Etikk blir derfor vanskelig å snakke om, hvis ikke rammebetingelsene er forstått og gjennomdrøftet som utgangspunkt for krav om en bedret yrkesetikk.

5.5 OPPGAVER OG RETTSLIGE RAMMER

5.5.1 Innledning

POT er integrert i påtale- og rettssystemet, og henter dermed sin legitimitet og myndighet både fra den utøvende makt og domstolene. På tross av at POT fungerer innenfor disse konstitusjonelle rammer, er tjenesten av mange betraktet å høre hjemme i et politisk og forvaltningsmessig ingenmannsland. Den mangeårige for-

mann i Koordineringsutvalget for tjenestene, Andreas Andersen, uttrykte seg slik om dette:

«Det foreligger en nærmest ikke-eksisterende grense for hvilke opplysninger som har kunnet bli nedtegnet om den som engang er registrert, ?man beveger seg inn i et ingenmannsland utenfor lov og rett?. Men nettopp at de hemmelige tjenester fra tid til annen er utsatt for å fare vill på grensen til ingenmannsland setter særlige krav til prinsipiell holdningsstyrke hos dem som leder og kontrollerer.»

Mellbye-utvalget uttrykte seg slik om de tjenestemessige konsekvenser av det vi kan kalle å leve «i sin egen verden»:

«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.»

5.5.2 POT og den juridiske logikk

Lundkommisjonens oppgave var å undersøke rettsstridig politisk overvåking og registrering av norske borgere. Det er imidlertid ikke utelukkende snakk om den type rettsstridighet som uten videre kan avledes fra et sett av logiske juridiske regler. Det dreier seg også om å tolke personers handlingsmønstre – under hensyn til tid og sted og omstendigheter. En rettferdig bedømming av og avveining mellom den rent juridiske og den situasjonsbestemte adferd i tjenesten, kan ikke ha vært noen lett oppgave.

Et juridisk regelverk kan være utformet slik at det bare til en viss grad avklarer hva som er galt og riktig i forhold til arbeidsmetoder, prosedyrer og skjønnsutøvelse. Bruk av juridiske begreper, resonnementer og slutninger, i et historisk lys, vil derfor kunne ha innebygde svakheter. Denne problemstilling nevnes, ikke for å unnskyld kritikkverdig adferd, men som en påminnelse om at man bør ta hensyn til denne kompleksiteten når nye forslag til forbedringer av tjenesten legges frem.

For mange og detaljerte regler om prosedyrer, styring og kontroll vil trolig ikke fremme en god utvikling av POT. Regler som tjenesten ikke får et eierforhold til, kan resultere i servil, byråkratisk og rigid etterlevelse.

Nye regler for styring og kontroll kan også bli en sovepute for aktiv og målrettet ledelse. Alle nye og mer detaljerte instruksjoner og kontrollmekanismer vil kunne oppleves av tjenesten som et uttrykk for manglende tillit. Tillitsskapende tiltak bør derfor være et utgangspunkt for POTs fornyelsesprosess. Formelle regler kan verken utløse tillit eller forhindre slett lederskap.

Love, regler og instruksjoner vil dessuten bare bli etterlevd etter sin intensjon dersom begrepene er entydige og danner et klart utgangspunkt for operativ handling. I tillegg må forvalterne av regelverket og deres overordnede tale det samme juridiske språk med den samme politiske forståelse. Hvis man anvender ord og begreper i regelverk og instruksjoner som bare ettertidens skarpsindige juridiske ekspertise kan tolke og fortolke, oppstår påny de problemer en har vært vitner til. Begreper som «rikets sikkerhet», «rimelig tvil», «avgjørende betydning for» og «tungtveiende grunner» er ikke spesielt lette å forholde seg til i alle faser under tjenestens operasjoner. Tvil om handlingens legitimitet kan føre til overdreven forsiktighet, vegring og inaktivitet. POT vil da ikke overreagere, men i stedet kvie seg for å handle, når tjenesten burde handle.

Lundkommisjonen s 589 uttalte følgende om instruksstridig virksomhet og dømmekraft:

«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.»

Ansatte med et godt og sunt skjønn og god dømmekraft er en sentral forutsetning for POTs virksomhet. Ikke minst gjelder dette fordi det i praksis har vist seg meget vanskelig å utforme presise retningslinjer for virksomheten. Forholdet har dels sammenheng med at sentrale sider ved POTs oppgaver er vanskelig å uttrykke klart i regler, men også med at viljen har manglet fordi området er meget politisk ømtålig. Som Lundkommisjonen s 587 uttrykte det:

«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.»

Man kan fristes til å anta at regelverket for overvåkingstjenesten ikke først og fremst ble utformet som et redskap for styring av tjenestlig adferd. Det har kanskje i vel så stor grad vært politisk, i den forstand at det ble tilpasset andre målgrupper enn virksomheten selv, blant dem det politiske miljø og opinionen for øvrig. Med både en politisk og en faglig målgruppe har tjenesten hatt et naturlig behov for avklaring av ømtålige spørsmål om styring og kontroll. Slike anmodninger er ikke sjeldent blitt neglisjert. En konsekvens av dette har vært at POT har vært henvist til å finlese uklare og innbyrdes motstridende uttalelser i instruksverk, stortingsdokumenter o.l. for å finne ut av den rettslige situasjon, «undertiden for å finne et hjemmelshalmstrå» som Lundkommisjonen s 588 uttrykte det.

Hvis man oppdager eller mener at uheldig praktisering av regelverk forekommer, må man kommunisere åpent om det uheldige med dem som er ansvarlige for praktiseringen. Dette bør mer være en samarbeidsprosess basert på gjensidig tillit enn en «innkalling av synderen på teppet» der den overordnede slår fast hvordan man vil ha reglene praktisert. Det hele kan ende med nye regler og prosedyrer for kontroll med at kontrollørene kontrollerer i henhold til ønsket praksis. Slike kontroll sirkler bygger ofte på en tro om at antall regler og kontroll- og styringsledd er proporsjonal med graden av demokratisk vilje.

Man må vokte seg for at de hemmelige tjenestene ikke forsvinner i et tåketeppe av kontrollinstanser, uklare hierarkiske og konstitusjonelle konstellasjoner, som kun skaper politisk applaus den dagen forslagene omtales.

5.6 ORGANISASJON OG LEDELSE

5.6.1 Nye utfordringer

Den sikkerhetspolitiske situasjon, politisk terrorvirksomhet og utviklingen av den organiserte kriminalitet med klare politiske forgreninger, har bidratt til å viske ut grensene mellom trusler mot statens sikkerhet og alminnelig kriminalitet.

I tiden fremover tegner det seg kanskje et krav om større bredde i overvåkingsvirksomheten, økt samarbeid med andre og mer åpne samfunnsinstitusjoner. Konstrasjonen omkring spionasje, slik vi opplevde POTs rolle f eks i Treholt-saken,

vil kunne avløses eller suppleres av mer sammensatte hendelser, der grensene mellom tradisjonelt spioneri og ordinær kriminell virksomhet kan bli vanskeligere å trekke. POT vil i så fall også måtte opptre og samarbeide på en annen måte med det «ordinære» politiet. Hvilke endringer en slik virkelighet vil tvinge frem i forhold til POTs organisasjons- og ledelsesapparat, er vanskelig å si.

I den nødvendige endringsprosessen tjenesten står overfor, vil et sentralt valg stå mellom å følge en mer tradisjonell eller mer radikal organisasjonstankegang. Det vil være naturlige faglige og politiske motsetninger som må frem i lyset og ikke dekkes over i endringsprosessen av en overdreven vilje til konsensus. En ny oppgavestruktur og en ny organisering av POT kan vanskelig løsrives fra politiske holdninger og prioriteringer. Alle involverte vil være tjent med at prosessen ender opp med en entydig oppgaveprofil, et klart rettslig rammeverk og en funksjonell organisatorisk prinsipløsning.

5.6.2 Åpenhet – en organisasjonsmessig betingelse

En åpen og tverrgående kommunikasjonsform er i dag en forutsetning for fremgang i de fleste virksomheter. De teknologiske fremskritt har endret våre mentale bilder og betingelsene for kommunikasjon og samarbeid. Tradisjonelle hierarkiske styrings- og kontrollfunksjoner som regulerer informasjonen mellom ulike sjikt i organisasjonen, blir i mange virksomheter betraktet som avlegs. Ledere må, både i offentlig og private virksomheter, blant annet lære nye roller som koordinatører og pådrivere i IT-baserte beslutningsstrukturer.

De relativt trange vilkår for større åpenhet i POTs kommunikasjonsstruktur, skyldes kanskje først og fremst taushetsplikten og «need to know»-prinsippet: Bare de opplysninger skal meddeles som mottakeren har tjenestlig behov for. I tillegg bidrar praktiseringen av taushetsplikten utad til å gi et totalbilde av POT som en virksomhet der den «totale taushet råder».

Dette informasjonskartet innebærer risiko for at informasjon som burde formidles vertikalt i POT-systemet, fra de underordnede til ledelsen og omvendt, ikke får det omløpet som er nødvendig. Man vil kunne oppleve en ledelse som kanskje ikke ønsker detaljert informasjon eller som ikke forutsettes å få annen informasjon enn den som direkte etterspørres. Sett hen til den profesjonalitet som kreves for god informasjonsmessig håndtering av dagens kompliserte sikkerhetspolitiske og kriminalpolitiske bilder, kan det tenkes at det vil være behov for å tenke nytt på dette området.

Avgjørelser og informasjonsbearbeiding i POT-systemet må antas å bli basert på et stadig bredere spekter av flersektoriell samfunnsinformasjon. En «moderne» POT-ledelse vil oppfatte og innrette sin lederstil etter disse nye oppgaverelaterte kravene. De kommunikasjonsstrategiene som utvikles og den informasjonspraksis som skal følges, bør sikre større rom for både vertikal og horisontal informasjon-sutveksling. Styrings- og reguleringsmekanismene som tidligere skapte avhengighet til lederen i hierarkier, lar seg vanskelig opprettholde når teknologien og de systemvalgene som foretas, gir en friere informasjonsflyt.

Enhver moderne bedrift eller virksomhet ser i dag på fri informasjonsflyt og åpne beslutningsstrukturer ikke bare som et konkurransefortrinn, men også som en forutsetning for innovasjon og nødvendig kompetanseutvikling blant bedriftens ansatte. Slike strategiske perspektiver for suksess vil det også i noen utstrekning kunne være aktuelt for POT å utvikle.

Det er neppe for sterkt å hevde at POT og den relativt lukkede og hierarkiske strukturen tjenesten har vært preget av, ikke er det enkleste utgangspunkt for en helt

nødvendig tilpasning til nye, IT-baserte arbeidsprosesser. Disse vil stadig bli mer åpne, mer tverrgående og fremtvinge flatere organisasjonsstrukturer.

Lundkommisjonen s 587 beskrev POTs lukkede kommunikasjonsform slik:

«På grunn av den omfattende taushet som preger alle sider ved virksomheten, mister tjenestens 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.»

5.6.3 Åpenhet og de samarbeidende tjenester

Dersom utviklingen her til lands går i retning av en mer åpen overvåkingstjeneste, kan det medføre en endret holdning fra samarbeidende tjenester i andre land. Deres oppfatning av offentlighet, taushetsbehov og -plikt vil fortsatt være forankret i egen overvåkingskultur, ikke i vår. Skjer det store endringer hos oss i retning av åpenhet, kontroll og innsynsrett, kan det skape større reserverthet og kanskje også en mindre aktiv samarbeidsvilje. Eventuelle krav om og utviklingstrekk mot større åpenhet i POT må derfor avpasses mot dette hensynet, slik at denne risiko ikke blir realisert.

5.6.4 Lang fartstid

Mange ansatte og ledere i POT har relativt lang fartstid. Man kan stille spørsmål om stabilitet i POTs bemanning er en faglig nødvendighet eller et bidrag til uheldig sementering. Ser man på POTs historie, er det ikke usannsynlig at langvarige perioder i lederroller kan ha utviklet en form for faglig stagnasjon. Vanlig praksis blir fulgt, uten den fornyelse og korreksjon som «nytt blod» gjerne representerer.

I Fostervollutvalget s 80 uttalte man seg om farene ved lang fartstid:

«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.»

Rotasjonsordninger og hyppigere utskiftninger gjennom åremålsstillinger kan være ett svar for å motvirke de uheldige sider ved for lang fartstid. Erfaring er som kjent viktig, men sett hen til den spesielle og politisk ømtålige oppgavestruktur man har i POT, synes *for* lang etatserfaring å kunne være en ulempe i forhold til å kunne håndtere det stadig mer omskiftelige og dynamiske politiske bildet som POT skal operere innenfor. Om dette uttalte Lundkommisjonen s 590:

«Det korrektiv som ligger i muligheten for samfunnsmessig kritikk av virksomheten, er tjenesten avskåret fra. Desto viktigere er det at eksternt 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.»

5.6.5 Ledelsesformer

Ledergruppen i POT har hvert sitt fagområde med stor innflytelse på hva som skal tas opp og hvilken informasjon som skal tilflyte hvem, både nedover og oppover i organisasjonen. Denne relativt sentraliserte beslutningslinje, kombinert med tjenestens praktisering av «need to know»-prinsippet og med relativ langvarighet i sentrale lederstillinger, kan ha betenkelige sider.

POT har fagfolk og eksperter på en lang rekke felter. Det kan reises spørsmål om fagkompetansen har vært mer påaktet ved lederutvelgelse enn den mer generelle personalpolitiske kompetanse. En kan se de samme hensyn ivaretatt i andre sterkt faglig innrettede virksomheter. I slike fagmiljøer har personalpolitikken, arbeidsmiljøtiltak, medarbeidersamtaler, karriereplaner og kompetanseutvikling for den enkelte medarbeider ikke figurert daglig på lederens strategiske agenda. Omkvedet fra faglederen er gjerne, satt litt på spissen, at han har «nok med sakene, om man ikke også skal drive personalpolitisk omsorgsarbeid».

I den grad denne oppfatning av lederrollen er illustrerende for situasjonen i POT, må det antagelig igangsettes et mer systematisk personalpolitisk arbeid for å bygge ut den helhetsforståelse for personalets adferd og kompetanseprofil som de fleste moderne virksomheter i dag er avhengig av.

5.6.6 Struktur, navn og betegnelser

De strukturelle rammebetingelsene, selve POTs organisasjonsmodell, er også viktig for arbeidsfellesskapets funksjonsdyktighet. Inndeling i enheter, hvilket navn det settes på tjenesten totalt og på hver avdeling, og hvilke titler og benevelser man bruker, er med på å forme holdninger til arbeidet og identitetsfølelsen.

Hvis «stivbente» strukturer kombineres med rigide formelle roller og «foreldede» stillings- og arbeidsinstrukser, forsterkes tendensen til sementering og svekkes muligheten for fornyelse både faglig og organisatorisk.

Mange virksomheter har imidlertid et reelt behov for en viss hierarkisk og byråkratisk struktur. I offentlig forvaltning kan rettssikkerhetshensyn, forvaltningslovens bestemmelser og de politiske kontroll- og styringsbehov neppe ivaretas uten en form for byråkratisk, hierarkisk struktur og prosedyrer.

Et relativt radikalt spørsmål som likevel bør reises på dette tidspunkt i POTs historie, er: Hvilke hensyn tilsier at et «moderne» POT skal ha den samme struktur, de samme prosessuelle rutiner og underkastes de samme beslutningsregimer som det ordinære politiet og påtaleapparatet? Bruken av de samme prosessuelle, etterforskningsmessige og hierarkiske linjeprinsipper som i det øvrige politi- og påtaleapparatet *kan* tenkes mer å ha vært et resultat av en korrekt konstitusjonell/statsrettslig slutning den gang, enn et adekvat organisatorisk svar på nye samfunns- og sikkerhetspolitiske utfordringer som POT i fremtiden vil kunne stå overfor. Det er i den sammenheng nærliggende å trekke frem det utvidede samarbeidet som antagelig vil finne sted mellom det ordinære politiet og POT. En slik utvikling vil kunne reise spørsmålet om en klarere deling mellom et støtte-/ekspert-/utredningsorgan (for bl a behandling av sikkerhetspolitisk informasjon) og det ordinære politi- og påtalemessige politiarbeid.

5.7 EN AVSLUTTENDE BETRAKTNING

De kvalifiserte oppfatningene om tjenestens fremtid må konverteres til klare politiske forutsetninger og administrative regler.

Reglene behøver ikke utformes detaljerte for å bli klare. De bør imidlertid gi entydige rammer for POTs fremtidige virksomhet. Rammene bør skape legitimitet til tjenesten, befeste dens betydning og aktivt støtte opp om tjenestens oppgaver.

Klare forutsetninger og en klar og omforent begrepsforståelse mellom POT og de politiske/administrative overordnede, er videre avgjørende for at POT skal kunne utføre sine oppgaver på en rasjonell måte.

KAPITTEL 6

Overvåkingstjenestene i enkelte andre land**6.1 INNLEDNING**

Utvalget har innhentet informasjon om overvåkingstjenestene i enkelte andre land. En har særlig konsentrert seg om å innhente opplysninger om rettslige, organisatoriske og faglige rammebetingelser for POTs søstertjenester i disse landene. Men i noen tilfeller blir bildet mangelfullt dersom en ikke ser overvåkingstjenestene i sammenheng med vedkommende lands øvrige rettshåndhevende myndigheter og landets samlede etterretningstjenester.

I enkelte land er det ikke uten videre lett å identifisere én enkelt tjeneste som har noenlunde tilsvarende oppgaver som POT i Norge. Dette er bl a tilfellet i Canada, hvor overvåkingsoppgavene dels ivaretas av Canadian Security Intelligence Service (CSIS), dels av Royal Canadian Mounted Police (RCMP) og dels av andre offentlige myndigheter.

I vedlegg 1 er det gitt en mer detaljert oversikt over forholdene i de land utvalget omtaler. I dette kapittel gis det en kortere og mer komparativ fremstilling, hvor det pekes på enkelte hovedtrekk som kan være av generell interesse for utvalgets vurderinger. I den utstrekning konkrete løsninger i et eller flere land har hatt direkte relevans for utvalgets forslag, er dette omtalt i tilknytning til disse forslagene.

Det er vanskelig å trekke direkte paralleller fra andre lands overvåkingssystemer til situasjonen i Norge. Det skyldes at det er generelle ulikheter mellom landene med hensyn til politisk og administrativ organisering av statsapparatet, rettssystemer, tilgjengelige ressurser, nasjonale interesser, opplevde trusler på eget lands territorium mv. Det understrekes også at enkelte organisasjoner omtales i dette kapittel som en «overvåkingstjeneste», uten at dette egentlig er helt dekkende. I særdeleshet gjelder dette FBI, som ikke først og fremst er en overvåkingstjeneste, men et organ som generelt forebygger og etterforsker *alle* føderale forbrytelser, herunder forbrytelser som angår ulovlig etterretningsvirksomhet, terrorisme osv.

Fremstillingen i dette kapittel og i vedlegg 1 er ikke uttømmende, blant annet fordi utvalget i hovedsak har bygget fremstillingen på åpen informasjon innhentet gjennom de norske ambassadene, offentlige publikasjoner og muntlige orienteringer fra enkelte av POTs søstertjenester. Fremgangsmåten sikrer ikke et fullstendig bilde av forholdene i det enkelte land. For øvrig presiseres at utvalget ikke har hatt tid eller ressurser til å kontrollere alle innhentede opplysninger.

6.2 OVERVÅKINGSTJENESTERS OPPGAVER

POTs søstertjenester har i det vesentligste de samme oppgaver. I samtlige land som utvalget har innhentet informasjon fra, er primæroppgavene til overvåkingstjenesten å forebygge og motvirke handlinger/trusler rettet mot vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder mot den lovlige samfunnsorden og folkestyrets institusjoner/funksjoner. Det tilligger overvåkingstjenestene å hindre

- ulovlig etterretningsvirksomhet
- terrorisme
- ekstremisme
- spredning av masseødeleggesvåpen mv

Forskjellene består først og fremst i hvorvidt tjenestene også har som oppgave å bistå i bekjempelsen av (internasjonal) organisert kriminalitet. Det foreligger videre forskjeller mht om de offensive overvåkingsoppgavene og de forebyggende sikkerhetsfunksjoner er samlet i én organisasjon, eller om disse funksjonene er fordelt på separate tjenester/etater.

Samtlige overvåkingstjenester synes å spille en mer eller mindre fremtredende bistandsrolle i sikkerhetsklareringssaker – i enkelte tilfeller også en hovedrolle, bl a i Nederland og Tyskland. I flere land har tjenestene også andre forebyggende sikkerhetsoppgaver (beskyttelse av informasjonssystemer og informasjon, materiell, personell mv). Slike oppgaver har i Norge Forsvarets sikkerhetstjeneste ansvaret for (men også POT i noen grad, jf overvåkingsinstruksen § 3 d). I noen land, bl a i Danmark, er overvåkingstjenestens ansvar for forebyggende sikkerhetsrådgivning begrenset til den sivile del av statsadministrasjonen, fordi Forsvaret har egne sikkerhetsorganisasjoner som har ansvaret for forebyggende sikkerhetsbeskyttelse av egne styrker og installasjoner. Operativ livvaktstjeneste er i mange land (bl a i Danmark og Sverige) – som tildels i Norge – tillagt overvåkingstjenestene.

Et markant trekk ved utviklingen etter den kalde krigens slutt er at overvåkingstjenestene i liten grad beskjeftiger seg med å kartlegge og motvirke undergravingsvirksomhet (kontrasubversjon). Til illustrasjon brukes kun et halvt årsverk i Storbritannia til dette, for å opprettholde en viss beredskap på området.

I nær sagt alle land som utvalget har innhentet opplysninger fra, har det etter murens fall funnet sted utredninger og drøftelser om overvåkingstjenestenes oppgaver og organisering. Det synes å være en enstemmig oppfatning at etterretningstrusselen ikke er borte (vert imot opprettholdes etterretningsaktiviteten på et relativt høyt nivå). I samtlige land er derfor kontraetterretning fortsatt en hovedoppgave ved siden av kontraterrorisme, kontraekstremisme og kontraproliferasjon. Men det er ikke nødvendig å bruke like store ressurser på kontraetterretning som tidligere. I de fleste land har en «forsiktig omstilling» medført vesentlige endringer i ressursbruken på de ulike felter. I noen land, f eks i Storbritannia, har omleggingen av virksomheten medført at tjenestene har fått nye oppgaver, først og fremst bistandsfunksjoner i bekjempelsen av internasjonal organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet («serious crime»). En tilsvarende utvikling kan spores i Tyskland, Nederland og Sveits. I USA har derimot forebygging og motvirking av organisert kriminalitet på føderalt nivå hele tiden vært en oppgave for Federal Bureau of Investigation (FBI). (Dog bidrar også en rekke andre institusjoner på dette området i USA, både etterretningsorganer og law enforcement-organer.)

I noen land har overvåkingstjenestene også fått (tildels) nye oppgaver knyttet til nasjonens økonomiske selvstendighet, sikkerhet og handlefrihet. I USA har FBI fått et hovedansvar for å motvirke økonomisk spionasje, og det er gitt en egen lov på dette området (Economic Espionage Act 1996). I Storbritannia har overvåkingstjenesten også som oppgave å «safeguard the economic well-being of the United Kingdom against threats posed by the actions or intentions of persons outside the British Islands».

6.3 RETTSLIG GRUNNLAG

Det synes å være en internasjonal tendens til å lovregulere overvåkingstjenestenes virksomhet (og for såvidt etterretningstjenestene generelt). I mange land har tjenestene nylig blitt underlagt et formelt lovgrunnlag, bl a i Storbritannia (1989 og 1996), Tyskland (1990), Nederland (1987 og 1997) og Sveits (1997). Hvor omfattende lovreguleringen er, varierer. I land hvor lovgivningen har kommet i etterkant av skandalepregede hendelser, som f eks i Sveits, synes reguleringen å være mer omfat-

tende og preget av forbud og begrensninger i adgangen til å innhente informasjon, registrere opplysninger osv. I andre land har lovgivningen mer hatt som formål å legitimere og hjemle virksomheten.

I Danmark finnes det ingen spesiell lovgivning om Politiets Efterretningstjeneste (PET), som i stor grad følger de samme regler som for politiet ellers. (Justisministeren har imidlertid fastsatt særskilte retningslinjer for tjenestens virksomhet i en gradert instruks.) En lignende rettslig situasjon finner en i Sverige. Men her foreligger det forslag om å lovregulere sider ved Säkerhetspolisens (SÄPOs) virksomhet, særlig mht tjenestens registre og registreringsvirksomhet. I Finland er tjenestens organisasjon og oppgaver undergitt særskilt lovregulering. I tillegg er adgangen til å registrere opplysninger i Skyddspolisens (SKYPOs) registre særskilt regulert. Også i Finland kommer imidlertid i stor grad den alminnelige politilovgivningen til anvendelse. Sider ved SKYPOs virksomhet er for øvrig – som i Danmark og Sverige – regulert i en politisk fastsatt og sikkerhetsgradert instruks (i Finland er instruksen fastsatt av Innenriksdepartementet). – Det forhold at overvåkingstjenester er organisert som en del av politiet, synes altså ikke automatisk å medføre at en har ansett det som unødvendig å lovregulere sider ved tjenestenes virksomhet.

6.4 ORGANISASJON

Samtlige overvåkingstjenester som utvalget har studert, har organisert sine sentrale ledd ved å dele inn organisasjonen i avdelinger etter saksfelt (med en avdeling for kontraetterretning, en avdeling for kontraterrorisme, osv). Stabs- og støttefunksjoner er organisert ulikt.

I flere tjenester er det etablert spesielle interne kontroll-, koordinerings- og kvalitetssikringsgrupper utenfor linjen.

Enkelte tjenester har lagt større vekt enn andre på å utvikle fleksible organisasjonsløsninger som muliggjør hurtig omprioritering av ressurser, at tjenestemennene kan arbeide på tvers av avdelingsgrensene, osv. Særlig synes tjenestene i Storbritannia og Nederland å legge vekt på slike ordninger. Den nederlandske overvåkingstjeneste (Binnenlandse Veiligheidsdienst – BVD) er f eks en utpreget prosjektorientert organisasjon hvor det bl a for bestemte saker/saksfelt er opprettet spesialteam av tjenestemenn.

Blant de land som utvalget har innhentet informasjon fra, kan det ikke utledes noen enhetlig ordning med hensyn til om overvåkingstjenestene er organisert innenfor eller utenfor politiet. I Danmark, Sverige og Finland er ordningen imidlertid den samme som i Norge: Både PET, SÄPO og SKYPO er organisert som selvstendige enheter innenfor politiet. Dette er også tilfelle i Sveits. Andre land (bl a Storbritannia, Tyskland og Nederland) har organisert overvåkingsoppgavene gjennom selvstendige sivile tjenester. I Canada er CSIS en separat sivil tjeneste utenfor politiet, mens RCMP er en nasjonal politistyrke som tildels også opererer som provinspoliti.

I den grad tjenestene er organisert som en del av politiet, har de etterforskingskompetanse (mer eller mindre under styring av overordnet påtalemyndighet), og tjenestemennene har alminnelig politimyndighet. Hvorvidt tjenestene også er tillagt påtalekompetanse, varierer derimot etter de ulike nasjonale straffeprosessuelle rettssystemer. Skillet mellom politi og påtalemyndighet er i mange land skarpere enn i Norge. De aller fleste overvåkingstjenester har ikke selv påtalekompetanse. Som regel er påtalekompetansen tillagt påtalemyndigheten alene. Kompetansen for bestemte alvorlige straffbare forhold er i enkelte land lagt til den ansvarlige statsråd eller regjeringen. I alvorlige saker knyttet til rikets sikkerhet har f eks justisministeren i Danmark påtalemessig enekompetanse. På hvilket tidspunkt en etterforsking

i overvåkingssaker eventuelt overlates til andre politiinstanser eller til overordnet påtalemyndighet, varierer fra land til land.

I de land hvor overvåkingstjenestene er organisert utenfor politiet, er det et gjennomgående trekk at det ofte er behov for et nært samarbeide med (deler av) politiet, og i flere land også med andre etater, f. eks med tollmyndighetene. Disse overvåkingstjenestene har ikke tradisjonell etterforskningskompetanse eller politimyndighet, men har gjennomgående myndighet til å benytte ekstraordinære etterforskningsmetoder etter nærmere bestemte regler. Det foreligger ulike ordninger mht hvem som må godkjenne bruk av tvangsmidler som hemmelig telefonavlytting, hemmelig ransaking, osv. Enkelte land har – som i Norge – en ordning med innhenting av domstolenes samtykke. Av og til kan tjenestene selv fremsette begjæringen, mens begjæring overfor domstolene i andre tilfeller først må godkjennes av noen på politisk nivå. Eksempelvis skal den ansvarlige statsråd i Canada godkjenne alle domstolsbegjæringer om inngripende tvangsmidler. Andre land har et system hvor det i stedet for domstolsbehandling innhentes skriftlig forhåndsgodkjenning på politisk nivå (av den eller de ansvarlige ministre) i hvert enkelt tilfelle. Dette gjelder bl a i Storbritannia, hvor såkalte «warrants» alltid må innhentes fra innenriksministeren på forhånd. Nederland har en tilsvarende ordning, hvor det f. eks ved bruk av skjulte mikrofoner kreves godkjenning fra både statsministeren, justisministeren og innenriksministeren (telefonavlytting krever i tillegg samferdselsministerens samtykke). Tyskland har ulike ordninger for innhenting av eksternt forhåndssamtykke til overvåkingstjenestens (Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV) bruk av forskjellige typer av overvåkingsmetoder.

Som regel overlater overvåkingstjenester som er organisert utenfor politiet, etterforskningen til politiet eller påtalemyndigheten så snart saken tar en slik vending at det er sannsynlig at den bør føre frem til noen form for rettslig behandling.

Den nærmere innpassing av overvåkingstjenestene i de ulike politiorganisasjoner og kommandoapparater varierer etter de nasjonale forhold. I Danmark, Sverige og Finland er tjenestene riksdekkende, men er bare organisert på det regionale nivå – i motsetning til i Norge, hvor POT også opererer med lokale ledd. I Sveits opererer overvåkingstjenesten kun på sentralt nivå, og har således ingen regional eller lokal myndighet. Ordningen i Norge med lokale enheter synes å være nokså unik i internasjonal sammenheng.

6.5 STYRING, ANSVAR, KOORDINERING OG KONTROLL

I noen land må overvåkingstjenestene – som i Norge – forholde seg til flere overordede instanser. Dette gjelder spesielt i de tilfeller hvor tjenestene er integrert i et politi- og påtalemessig hierarki. For eksempel er PET i Danmark en integrert avdeling ved rikspolisjefen, men sjefen for tjenesten er direkte underlagt justisministeren. FBI i USA rapporterer, foruten til justisministeren og enkelte koordineringsledd/-organer, også til påtalemyndigheten (statsadvokatene i de enkelte delstater). I Storbritannia er Security Service underlagt innenriksministeren/Innenriksdepartementet, men sjefen for tjenesten rapporterer også direkte til statsministeren. I Sveits er Bundespolizei (BUPO) organisert som en hovedavdeling av det sveitsiske riksadvokatembetet, som igjen er en del av justisdepartementet (denne ordningen er imidlertid under vurdering).

De fleste tjenester er primært underlagt – eller en integrert del av – vedkommende lands innenriksdepartement, som i denne forbindelse kan sammenlignes med Justisdepartementet i Norge. De nærmere detaljer varierer fra land til land. Det samme gjelder graden av engasjement fra departementet/politisk nivå i den daglige ledelse og styring av tjenestene. Ordningen i Finland ligner meget på situasjonen i

Norge, ved at den daglige overordnede styring av SKYPO er tillagt politiavdelingen i det finske Innenriksdepartementet. I andre land foregår departementsstyringen mer indirekte. SÄPO i Sverige er f eks i første rekke underlagt Rikspolisstyrelsens ledelse og styring. I enkelte land, f eks i Sverige og i Storbritannia, har dessuten de ansvarlige ministre ikke formell instruksjonsmyndighet overfor tjenestene.

Utvalget har for få opplysninger til å trekke bestemte konklusjoner mht eventuelle likhetstrekk når det gjelder hvilke instanser som definerer og koordinerer trusselbildet, hvem som definerer og prioriterer tjenestenes oppgaver innenfor rammen av lovgivningen/instruksene, osv. Noen observasjoner har en imidlertid gjort:

I flere land er det etablert omfattende apparater som koordinerer virksomheten til etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene i landet, produserer omforente/samordnede trusselanalyser, osv. Dette gjelder spesielt i USA, Storbritannia, Nederland og Tyskland, som alle har etablert slike koordineringsfunksjoner på høyt nivå – nært tilknyttet henholdsvis Presidenten, statsministeren, statsministeren og Bundeskansleren.

Etterretningstjenestene i USA styres av Presidenten innenfor rammen av Kongressens lov- og budsjettvedtak. På sentralt nivå er det etablert et omfattende koordinerings- og rådgivingsapparat, se vedlegg 1.5.1.6. I Storbritannia er tjenestenes virksomhet underlagt en tilsvarende sentral prosess som benevnes «The Central Intelligence Machinery». Koordineringen skjer gjennom en egen stab ved statsministerens kontor, hvor det også er opprettet en stilling som etterretningskoordinator (med eget sekretariat). Prioriteringen av tjenestenes innsatsområder behandles og fastsettes på regjeringnivå. I Tyskland er det en tilsvarende stilling som etterretningskoordinator ved Bundeskanslerens kontor. Den høyeste utøvende myndighet i forhold til overvåkingstjenesten i Tyskland tilligger Bundeskansleren, som har delegert deler av sin myndighet til etterretningskoordinatoren. Også Nederland har opprettet en egen stilling som etterretningskoordinator ved statsministerens kontor. I tillegg er det opprettet en egen ministerkomité, ledet av statsministeren, som gir politiske retningslinjer og råd til overvåkingstjenesten (BVD) og koordinerer det nederlandske etterretningssamfunnets virksomhet for øvrig.

Andre land baserer seg øyensynlig på mer enkle styrings- og koordineringsformer. Graden av politisk behandling av prioriteringer mv varierer. I noen land definerer overvåkingstjenesten selv – innenfor generelle lovregler osv – trusselbildet og prioriteringen av innsatsområder. Flere land enn de ovenfor nevnte har imidlertid etablert koordineringsordninger, om enn delvis på lavere nivå. Eksempelvis er det i Sveits under regjeringen og justisdepartementet opprettet en rådgivende sikkerhetskomisjon bestående av berørte departementer, kantonen m fl, som bl a skal forstå periodiske trusselvurderinger.

I Sverige styres overvåkingstjenesten bl a gjennom graderte «regleringsbrev», som behandles av regjeringen. Det er videre Rikspolisstyrelsens ansvar i Sverige å videreformidle og gjennomføre prioriteringene mv som fastsettes på et slikt overordnet politisk nivå.

Enkelte land har etablert en slags «positiv-liste» over terroristiske, ekstremistiske og etterretningsmessige organisasjoner mv som kan overvåkes, og hvis medlemskap i/forbindelse med kan registreres. Motsatt kan registreringer ikke foretas om organisasjonen ikke står på listen. Så langt utvalget har oversikt over, er slike systemer først og fremst etablert i Storbritannia og Sveits. Listene er i begge land graderte og fastsettes på høyt nivå (på regjeringnivå).

De aller fleste lands overvåkingstjenester er i dag underlagt en eller annen form for ekstern, ofte parlamentarisk basert, kontrollordning utenfor den alminnelige linje-/forvaltningskontroll. Slike eksterne kontrollordninger har fortrinnsvis etterfølgende kontrolloppgaver. Unntaksvis er det ordninger som i tillegg har mer oper-

ative roller innenfor policyutforming etc. Noen land, bl a Danmark og Sverige, har spesielle eksterne utvalg/komiteer som kontrollerer overvåkingstjenestens registreringer av personopplysninger og utlevering av slike opplysninger fra tjenestens registre. I andre land foretas registreringskontroll enten av etater som tilsvarende det norske Datatilsynet (dette er f eks tilfelle i Finland) eller utelukkende av tjenestene selv og/eller overordnet organ. I enkelte land har regjeringen opprettet egne uavhengige kontrollinstanser på ulike felter (f eks Inspector Generals i USA og Canada, og Commisioners og et klagetribunal i Storbritannia). De kommer i tillegg til eventuelle parlamentarisk baserte kontrollutvalg og har særlig som mandat å forestå formell kontroll/legalitetskontroll av tjenestenes disposisjoner overfor borgerne.

6.6 REKRUTTERINGSORDNINGER MV

Rekrutteringsordningene varierer fra land til land, særlig avhengig av om tjenestene er organisert som en politiorganisasjon eller ikke, og av antallet tjenestemenn og vedkommende tjenestes ressurser for øvrig. Det spiller også en stor rolle hvorvidt tjenesten i tillegg har defensive forebyggende tekniske sikkerhetsfunksjoner. Antall tjenestemenn varierer sterkt, fra ca 100 ansatte i BUPO i Sveits til ca 25 000 ansatte i FBI i USA. Ved en slik tallmessig sammenligning må man imidlertid samtidig ta i betraktning faktorer som tjenestenes ulike funksjoner/oppgaver, landenes størrelse og forholdet til andre tjenester og politistyrker i de respektive land.

Et generelt fellestrekk som likevel kan antydes, er at overvåkingstjenestene legger større vekt enn før på å rekruttere personell med høyere utdanning, gjerne universitetsutdanning. Bakgrunnen er at overvåkingsarbeidet er blitt mer spesialisert, komplekst og analytisk. Egne utdanningsopplegg er vanlig. Det legges også vekt på å rekruttere fra ulike faggrupper, bl a innenfor informasjonsbehandling, språk/oversettelse og spesialiserte tekniske områder. Bildet er imidlertid ikke entydig, og mange tjenester rekrutterer fremdeles i hovedsak jurister og tjenestemenn fra politiet.

Sjefene for tjenestene er som oftest ansatt midlertidig (på åremål), mens de øvrige ansatte vanligvis er fast ansatt. Ordningene varierer likevel, og personellens gjennomsnittlige tjenestetid varierer sterkt. Det synes ikke å være noen automatisk sammenheng mellom fast ansettelse og lang gjennomsnittlig tjenestetid. I Security Service (Storbritannia) er tjenestemennene fast ansatt, men tjenesten har likevel en stor turnover. I store organisasjoner, som i FBI, er tjenesten ofte ansett som en egen karrierevei hvor man blir i institusjonen livet ut, mens det i mindre organisasjoner i større grad er påkrevet med regelmessig gjennomtrekk. I enkelte land, f eks i Nederland, er det etablert særskilte jobbotasjonsordninger for personellet til annen statlig tjeneste, for å kvalifisere personellet og sørge for at overvåkingstjenesten jevnlig tilføres nye impulser. I Sverige er det en særlig beordringshjemmel som muliggjør beordring av SÄPO-personell til annen polititjeneste etter nærmere regler. Noen tjenester har opprettet team av tjenestemenn som kan operere i andre offentlige etater når det er et særlig behov for koordinering og samarbeid. Enkelte lands tjenester har for øvrig stasjonert tjenestemenn i utlandet tilknyttet utvalgte ambassader.

6.7 INNSYN OG DEBATT

I de fleste land har det fra tid til annen vært offentlige debatter om landets hemmelige tjenester. I tiden etter den kalde krigens slutt har det i mange land funnet sted en omfattende debatt om tjenestenes legitimitet og ressursutnyttelse. Debatten har

imidlertid hatt forskjellig karakter, avhengig av nasjonale særforhold, skandalepregede hendelser og andre spesielle rammebetingelser.

I noen land, og først og fremst i Storbritannia, er det utvalgets inntrykk at debatten i hovedsak har dreiet seg om å forbedre tjenestens effektivitet, måloppnåelse og tilpasning til nye utfordringer. Debatten har tatt utgangspunkt i at befolkningen og myndighetene har en grunnleggende tillit til tjenesten og man har i liten grad drøftet behovet for kontroll eller andre begrensninger.

I andre land synes debatten å ta det motsatte utgangspunkt, på bakgrunn av mistillit til tjenestene eller handlinger som har påkalt offentlig kritikk. Registrering av egne lands borgere er det som oftest har skapt kritikk og debatt. Særlig har registreringer foretatt i personkontrolløyemed blitt kritisert; de aller fleste land har et absolutt forbud mot registrering av opplysninger om lovlig politisk virksomhet mv. Lundkommisjonens kritikk i Norge skyldes også primært POTs registreringer i personkontrolløyemed, i strid med et slikt forbud. Utvalget viser også til debatten i siste halvdel av 1997 i Sverige om SÄPOs registreringsvirksomhet, som har flere likhetstrekk med debatten i Norge forut for beslutningen om å nedsette Lundkommisjonen. Blant annet ble det i Sverige satt frem krav om granskning gjennom nedsettelse av en uavhengig «sannhetskommisjon» og krav om større parlamentarisk kontroll.

Kravet om større åpenhet knyttet til de hemmelige tjenesters virksomhet har vunnet frem i mange land de senere år. Bl a er det illustrerende at opplysningen om de budsjettmidler som medgår til å finansiere etterretningstjenestene i USA, for første gang nylig har blitt offentliggjort. I Sverige har regjeringen gitt uttrykk for at den tidligere hemmelige SÄPO-instruksen vil bli offentliggjort. Og for ikke lenge siden ga SÄPO-sjefen for første gang offentlig informasjon om hvilke konkrete utenlandske grupperinger i Sverige som tjenesten anså som terroristorganisasjoner. De fleste tjenester utgir dessuten i dag regelmessige offentlige publikasjoner, som i vesentlig større grad enn tidligere åpent behandler trusselsituasjonen og generelle aspekter ved tjenestenes metoder og virksomhet for øvrig. Nederland og Sveits har åpnet for et begrenset innsyn i registrerte opplysninger om seg selv, med rett til klage over avslagsvedtak.

Graden av åpenhet varierer likevel fra land til land. Tross vektlegging av mediakontakt og større åpenhet, må det også understrekes at det i alle land fremdeles er betydelige mengder informasjon som hemmeligholdes om overvåkingstjenestenes metoder, kilder og virksomhet for øvrig.

6.8 OPPSUMMERING

Av flere grunner er det vanskelig å trekke direkte paralleller mellom situasjonen i Norge og hvordan andre land har organisert sin overvåkingstjeneste. Det må også tas forbehold om at utvalget ikke har full innsikt i andre lands systemer på dette område, som tradisjonelt er underlagt et betydelig hemmelighold, også i forholdet mellom allierte land. I den utstrekning utvalget likevel skal peke ut enkelte interessante trekk ved forholdene i andre land, vil en spesielt bemerke følgende forhold:

- Oppgavene til landenes overvåkingstjenester er langt på vei de samme og konsentreres om kontraetterretning, kontraterrorisme, kontraekstremisme og kontraproliferasjon. Det synes å foreligge sammenfallende vurderinger av dagens etterretningstrussel.
- I flere land har overvåkingstjenestene etter den kalde krigens slutt fått i oppgave å bistå andre myndigheter med å bekjempe trusler mot landets økonomiske sikkerhet og handlefrihet samt (internasjonal) organisert kriminalitet.
- Det synes å være et stort behov for koordinering og samarbeid mellom overvåk-

ingstjenester og politienheter. Dette gjelder også for overvåkingstjenester som er organisert som egne sivile tjenester utenfor politiet. I noen land er behovet for slikt samarbeid mv økende.

- Bildet er sammensatt når det gjelder graden av politisk styring og koordinering av overvåkingstjenesters virksomhet. Det bemerkes imidlertid at mange land har etablert et særskilt koordineringsapparat som organisasjonsmessig er plassert nær det enkelte lands statssjef, og at politiske myndigheter i andre land i større utstrekning enn i Norge synes å engasjere seg i spørsmål som faller innenfor en overvåkingstjenestes arbeidsfelt.
- I flere land er overvåkingstjenestene de seneste årene blitt underlagt lovreguleringer.
- Overvåkingsarbeidet er blitt mer komplekst og analytisk, og dette har jevnt overført til at en legger større vekt på å rekruttere spisskompetanse og tjenestemenn med høyere utdanning.
- Den norske løsningen med lokale overvåkingsledd synes internasjonalt sett nokså unik.
- Graden av åpenhet og samfunnsdebatt omkring overvåkingstjenestenes virksomhet varierer, men generelt sett synes det å legges større vekt på offentlig innsyn i virksomheten enn før. Mange land synes å ha gjennomført en eller annen form for diskusjon om tjenestenes rolle under den kalde krigen. I enkelte land har offentlighet rundt tjenestens registreringer av egne borgere medført skandaler, som igjen har bevirket nye rettslige, organisatoriske og politisk rammebetingelser. Debatten i andre land har fokusert mer på kostnadseffektivitet og nytteverdi («value for money») i takt med endringer i trusselbildet.

KAPITTEL 7

Trusselbildet**7.1 FORTIDENS STANDARDER OG FREMTIDENS BEHOV**

Sikkerhetspolitikken hører fremtiden til. Den skal forebygge og motvirke trusler mot landets territorielle integritet, og sikre retten til selv å bestemme vår styreform.⁴⁵ Tidligere dreide det seg i all hovedsak om å forsvare landets grenser. I dag dreier det seg også om forsvar for internasjonale regler, normer og standarder. Norge bidrar til fredsprosesser i en lang rekke land – gjennom FN, NATO, OSSE og andre regionale organisasjoner, og bilateralt – med et bredt spekter av sivile og militære virkemidler. Når vi gjør dette, er det ikke bare som en uselvvisk assistanse til andre. Små land har en særlig interesse av klare og gode kjøregler i det internasjonale samfunn.

Statene er fortsatt de grunnleggende enhetene i internasjonal politikk. Fremveksten av andre typer aktører er imidlertid påfallende. Uten å være i krig med en annen stat kan vi bli stilt overfor en kalkulerende motstander som forfølger en målsetting som berører Norge eller norske interesser. Det kan være en politisk bevegelse med vold som virkemiddel, en terrororganisasjon, en internasjonal mafia, et internasjonalt kriminelt nettverk, eller en kombinasjon av slike aktører. Det bør ikke overraske om fremtidens kriger i stor grad kommer til å utspille seg på denne arenaen. I så fall vil sårbarhetene i vår samfunnsstruktur kunne bli en invitt til overgrep, slik vi er vant til å tenke om konsekvensene av et svakt militært forsvar for vår territorielle integritet og suverenitet.

Sikkerhetspolitikken bygger likevel på fortidens standarder. Skjellsettende begivenheter i en nasjons liv virker formende på politikken i lang ettertid. Dagens politiske lederskap har ingen erfaringer fra andre verdenskrig. Men mange sliter med forestillinger fra den kalde krigen som ikke lenger har noen motsvarighet i det nye verdensbildet.

I praksis formes politikken i spenningsfeltet mellom fortidens standarder og fremtidens behov. Det er de siste som skal være retningsgivende og dimensjonerende, men våre antakelser om dem påvirkes på godt og vondt av hva vi tidligere har vært igjennom.

Når én verdensorden tar slutt og noe annet vokser frem, blir kravene til nyorientering ekstra store.⁴⁶ Da er det uvanlig mye som er i støpeskjeen. Etter den kalde krigens slutt er det gjort mange forsøk på å identifisere grunntrekkene i den nye verdensordenen. Forsøkene har som regel resultert i beskrivelser av «uorden» snarere enn «orden». Det er derfor nærliggende å spørre om det er slutt på de stabile periodene i internasjonal politikk. Heretter gjelder det kanskje å identifisere de karak-

45. I de senere år har man i offentlige dokumenter gått noe vekk fra å bruke skarpe ord som «trusler» o.l. i omtalen av vår sikkerhetspolitiske situasjon. Grunnen er at det ikke lenger er noe land som representerer en umiddelbar trussel mot Norge. Det kan dessuten ligge en form for stigmatisering i å utpeke bestemte stater eller grupper som en «trussel». «Trusselvurderinger» og «trusselbildet» er imidlertid innarbeidede uttrykk. Utvalget har derfor valgt å benytte dem, men understreker at en dermed ikke har ment å indikere noe kvalitativt annet enn om andre, mykere begreper var blitt brukt.

46. Med «verdensorden» menes her en bestemt fordeling av makt i det internasjonale system som holder seg noenlunde likedan over lengre tid. Tiden mellom Napoleonskrigenes slutt i 1815 og den kalde krigens opphør rundt 1990 kan deles opp i 5 forskjellige ordener med en gjennomsnittlig varighet på 35 år. Den kalde krigen varte i 40.

teristiske trekkene ved en verden i stadig endring. Kan hende er det mer et spørsmål om å forstå politiske endringsprosesser enn å beskrive politiske tilstander. I så fall skjerpes kravene til nyorientering ytterligere.

7.2 AKTØRENE

7.2.1 Statenes rolle

Det er vanlig å tidfeste innføringen av de moderne statsdannelser til freden i Westfalen i 1648. Den gang var det «herskere» og «undersåtter», dvs meget sterke statlige myndigheter. Siden er den statlige suvereniteten blitt kraftig beskåret. Undersåttene har redusert herskernes makt. Den internasjonale økonomiske utviklingen har begrenset de statlige styringsmulighetene. Og internasjonale regler, normer og standarder har lagt sterke føringer på statlig adferd.

Med oppløsningen av Sovjetunionen og Jugoslavia ble det opprettet en rekke nye stater. De er gjennomgående svake. Der statene er ufullstendige, har mafiaen mange steder rykket inn og fylt tomrommene, i en slags privatisering av den offentlige orden. I flere land penetrerer den også regjeringsapparatene. Noen steder kan det være vanskelig å vite hvem man egentlig har med å gjøre: folkevalgte representanter, mafia, andre kriminelle nettverk, eller kombinasjoner av disse kategoriene.

Det er forskjellige oppfatninger av statenes utvikling og betydning. Historien leses og forstås på ulike vis. Det er derfor ikke overraskende at det er divergerende syn på deres fremtidige rolle.

Innskrenkningen av den statlige suvereniteten har ikke vært noen lineær prosess. Noen ganger har statene slått tilbake og bekreftet sin stilling som grunnleggende, organiserende enheter i det internasjonale samkvem. I det 20de århundre har de dessuten utvidet sine velferdsfunksjoner betraktelig. Men det faktum at statene er geografisk plassert og begrenset, mens problemene og løsningene i økende grad er av ikke-territoriell art, er en sterk indikasjon på at deres relative betydning er avtagende.

7.2.2 Globaliseringen og de ikke-statlige aktørene

Globaliseringen innebærer at mennesker, varer, tjenester, kapital, informasjon og ideer beveger seg stadig lettere over landegrensene, og at adferdsmønstre, normer og institusjoner får større utbredelse. Ny teknologi – ikke minst i informasjonssektoren, hvor utviklingen av computere og telekommunikasjoner er rivende – gjør dette mulig. Videre kommer globaliseringen til uttrykk gjennom internasjonale selskaper, massemedia, internasjonale sammenslutninger av offentlige og frivillige organisasjoner, og et raskt voksende antall individer som tar nye kommunikasjonsmuligheter i bruk. Stort sett er det ikke-statlige aktører som driver globaliseringen, mens statene prøver å bestemme regler for den.

Globaliseringen påvirker trusselbildet på flere vis. Den innebærer at terrorisme, mafiavirksomhet og annen kriminalitet også flyter lettere over landegrensene. Politiske ekstremister og kriminelle grupper danner internasjonale organisasjoner og nettverk og sprer sine aktiviteter til mange land. De kan komplettere hverandre og drive narkotikaomsetning, våpenhandel, terrorisme, pengevasking osv i en eller annen form for samvirke. Mafia etter italiensk mønster bygger på slektskapsbånd og har en hierarkisk struktur. Russisk mafia er mindre hierarkisk og slektsbasert. Mafiaen søker ofte kontakt med offentlige myndigheter, bl a for å beskytte egen virksomhet ved hjelp av korruperte tjenestemenn. Men siktemålet kan også være å bruke offentlige etater som utøvende organer for egne formål.

Hvis statlige myndigheter er involvert i internasjonal terrorisme, mafiavirksomhet og annen kriminalitet, bør de hemmelige tjenestene bistå med å forebygge og motvirke slik aktivitet. Selv uten statlig medvirkning kan dette være ønskelig hvis virksomheten retter seg mot sentrale samfunnsfunksjoner. Da kan konsekvensene bli så store at virksomheten utgjør en trussel mot rikets sikkerhet uansett hvem som står bak. Hvis det er fare for slike aksjoner mot noen av de sentrale, gjennomgripende funksjonene i vår integrerte samfunnsstruktur – mot telekommunikasjon, transport, kraftforsyning, olje- og gass-virksomheten eller mot ledelsesfunksjonene i samfunnet – har overvåkingstjenesten åpenbart en viktig oppgave i å forebygge og motvirke dem.

Vi vet lite om hvor sannsynlige slike scenarier er i et lengre perspektiv. Kanskje er de ikke mer usannsynlige enn det var at Sovjetunionen på 80-tallet skulle gå til en omfattende militær offensiv mot NATO. I hvert fall er det god grunn til å holde forholdet mellom det moderne samfunns sårbarheter og globaliseringens voldelige elementer under oppsikt.

Disse utfordringene stiller nye krav til politiet og til samvirket mellom politiet og Forsvaret. Et effektivt internasjonalt samarbeid er av avgjørende betydning.

Globaliseringen forsterker de økonomiske ulikhetene. Dette er en langtidstrend. For 200 år siden skapte den industrielle revolusjon økonomisk vekst og store ulikheter mellom regionene. Etter andre verdenskrig fortsatte veksten. Ulikhetene vokste også, ikke bare mellom regionene, men innad i enkelte land. Åpningen av nye grenser etter den kalde krigens slutt var kanskje et incitament til fortsatt økonomisk vekst, men sikkert er det at ulikhetene skjøt ytterligere fart. De siste 30 år har forholdet mellom inntektene til den rikeste og den fattigste 20-prosenten av jordas befolkning vokst fra 30:1 til 61:1.⁴⁷ Konsekvensene er faretruende. Det er f.eks. hevdet at den nye proletariseringen kan skape en global apartheid-situasjon.⁴⁸ Retirerende stater er en del av dette bildet. I en verden av ekspanderende markeder kan mange av dem komme til å etterlate viktige funksjoner som helse, velferd og sikkerhet i en tynn tråd.

Knapt noen dimensjon er så rik på konfliktimplikasjoner – på alle samfunnsnivåer – som ulikhetstrenden. Den stimulerer kriminalitet, underminerer demokratiske prosesser, undergraver sosialt samhold, inviterer til politisk terror, og kan utløse krigshandlinger.

Skandinavia er et fredelig hjørne av verden. Globaliseringen innebærer imidlertid at vi utvikler forbindelser med et økende antall stater (p.t. 193 i alt, hvorav 48 i Europa), og at vi kommer i kontakt med en mengde ikke-statlige aktører. Hvis det er ønskelig å henlegge aktiviteter til Norge, er vi innen rekkevidde for stadig flere. Hvis tanken er å ramme norske aktiviteter ute, er det stadig mer å velge blant. Det er så mye konfliktstoff i det internasjonale samfunn at vi ikke kan unngå å bli konfrontert med noe av det. Vernet om rikets sikkerhet kan derfor bli en mer mangfoldig, variert og kanskje også mer komplisert oppgave enn tidligere.

7.3 STRATEGISKE FORSKYVNINGER

Behovet for krisehåndtering har forflyttet seg østover: Fra Norskehavet til Østersjøen og Baltikum; fra Sentral-Europa til Øst- og Sørøst-Europa; Midt-Østen er fortsatt et konfliktfylt område; og i Øst-Asia vokser militærbudsjettene nesten like raskt som de nasjonale økonomiene. Rustningsoppbyggingen i Øst-Asia følger

47. *Human Development Report*, United Nations Development Programme (UNDP), 1996.

48. «Conflict Prevention: Focus on Government-NGO Relations», *OSCE review*, Helsinki, No 3, 1997.

ikke noe tydelig aksjon-reaksjon mønster. Men mange statlige relasjoner er problematiske og spente, og gråsonen mellom rustningsoppbygging og rustningkappløp blir stadig smalere.

Dette innebærer at Norges fremste støttemakt, USA, vil rette mer oppmerksomhet og ressurser mot Øst-Asia. Europa er i sammenligning en mindre krevende region. Allment er det grunn til å tro at tyngdepunktene i etterretningsaktiviteten vil flytte seg i tråd med de geostrategiske forskyvningene. I så fall vil Skandinavia og Norskehavsregionen tiltrekke seg mindre oppmerksomhet. Dette er en gunstig utvikling for Norge så lenge forholdet mellom stormaktene er avspent. Det fordrer likevel et sideblikk til den problematikk som knytter seg til såkalte maktpolitiske tomrom.

Den kalde krigen la stor vekt på militær makt. Fra et maksimumsnivå på nær 1200 milliarder dollar i 1985, har verdens militærutgifter sunket til ca 800 milliarder dollar i 1996.⁴⁹ Nedgangen er særlig markant i Europa. To viktige regioner utgjør unntak fra den generelle trenden: Midt-Østen og Sørøst-Asia.

Det siste ti-året er økonomisk styrke viet større oppmerksomhet. I det lange løp er ingen utenrikspolitikk fremgangsrik med mindre den bygger på en sterk økonomi. Den økonomiske konkurransen mellom de store vekstsentraene i Europa, USA og Øst-Asia er skarp. Mens betydningen av militær spionasje er redusert, i hvert fall i vår verdensdel, er det tegn som tyder på at økonomisk spionasje tillegges større vekt. Igjen er det rimelig å anta at etterretningsaktiviteten forandrer seg i tråd med forandringene i den maktpolitiske tenkningen.

I en verden i rask forandring står USA frem som en makt i særklasse, mer dominant enn noen gang før. USA er en noe nær komplett verdensmakt. Landet er sterkt både økonomisk og politisk. Den amerikanske utenriksledelsen har kapasitet til å fremme amerikanske interesser systematisk og langsiktig, bilateralt og multilateralt. Det japanske konsensus-systemet, som fortsatt er underlagt historiske begrensninger, har ingen lignende evne. Og den Europeiske Union (EU) er foreløpig for lite samkjørt til å danne en effektiv politisk motvekt.

Militært er USA overlegent. I et langtidsperspektiv er det verdt å notere at landet investerer 8 ganger mer i militær forskning og utvikling enn land nummer to, som nå er Frankrike. I perioder med lav spenning, men store og uoversiktlige forandringer, er det ganske vanlig at stormaktene er rause med to nasjonale forsikringspremier; forskning og utvikling som kan realiseres i ny våpenproduksjon hvis den internasjonale situasjon skulle tilspisse seg på ny, og et godt etterretningsvesen som kan gi et betydelig forvarsel hvis nye farer dukker opp.

Om vi tilføyer at engelsk blir stadig mer dominerende som verdensspråk, at amerikanske media og filmindustri er effektive sprederne av amerikansk kultur, og at dollaren er den rådende internasjonale valutaen – i hvert fall til euro-en blir etablert – blir bildet av den komplette verdensmakten tydelig. Dette betyr ikke at USA kan forme verden i sitt bilde. Europa og Øst-Asia utgjør jevnbyrdige økonomiske maktkonsentrasjoner. Regionale forskjeller og regional politikk er på mange måter blitt større og viktigere etter den kalde krigens slutt. Amerikansk innenrikspolitikk stiller dessuten spørsmålsteget ved omfanget og arten av landets fremtidige internasjonale engasjementer. Men i en global kontekst som tidvis fluktuierer inntil det kaotiske, er USA en ubestridt nummer én i verdenspolitikken.

49. Målt i faste priser (dollarverdien for 1995). *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford University Press, 1997, og *Militærbalansen*, Den Norske Atlanterhavskomite, 1997-1998.

7.4 EUROPEISK SIKKERHETSPOLITIKK

På 90-tallet har europeisk politikk vært preget av motstridende tendenser til integrasjon og fragmentering, liksom store deler av verden for øvrig. Med oppløsningen av et stort og et lite imperium – Sovjetunionen og Jugoslavia – virker det som om fragmenteringen har kommet til veis ende i vår verdensdel. Noen statsdannelser kan fortsatt sprekke, men noen kan også bli gjenforent. Integrasjonen fortsetter derimot både i bredde og dybde, sentrert om EU.

Integrasjon og økende heterogenitet er også samtidige prosesser. Europa er en tett pakket samling av stater, folk og kulturer. Lenge skygget polariseringen mellom Øst og Vest for mangfoldet. Men med avviklingen av den kalde krigen fikk de nasjonale variasjonene friere utløp. Regioner dannes og formes på naturlig vis på tvers av de gamle landegrensene. Integrasjonen utvikler seg i flere hastigheter og med variabel geometri.

EU har fra starten av vært et politisk prosjekt i fredsbyggende hensikt. Direkte fremstøt mot større politisk enhet har imidlertid vært lite fremgangsrike. Indirekte tilnærminger via økonomisk integrasjon har derimot kastet mye av seg. F eks vil den planlagte etableringen av en økonomisk og monetær union også føre den politiske integrasjonen et langt skritt videre, samtidig som det blir vanskeligere å forestille seg at integrasjonsprosessen kan reverseres. Den er i prinsippet altomfattende, dvs den er tenkt å omfatte både sikkerhetspolitiske spørsmål og felles forsvarsordninger. Hvis den fortsetter, vil EU-landenes etterretningsmessige og politimessige samarbeid bli viktigere også for Norge.

NATO styrkes gjennom den planlagte utvidelsen. Det Euro-Atlantiske Partnerskapsrådet knytter en rekke land i Øst-Europa, Kaukasus og Sentral-Asia til NATO-samarbeidet. USA trekker dermed en betydelig del av Eurasia inn i en euro-atlantisk ramme under amerikansk ledelse. Det er inngått egne avtaler med Russland og Ukraina som åpner for konsultasjoner om en lang rekke saker.

Dette betyr ikke at NATO overordnes EU i sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Selv om NATO er revitalisert og EU ikke har fått forgang på samarbeidet i denne sektoren, er det lite som tyder på at NATO-samarbeidet vil legge et tak på EU-integrasjonen. Så lenge integrasjon er trenden, vil det litt etter litt vokse frem en europeisk beslutningsramme ved siden av den amerikanske. EU-landene vil i økende grad samkjøre sine synspunkter i egne organer før de behandles i NATO. For Norge, som ikke er medlem av EU, ligger det i dette en fare for å bli marginalisert. Det er derfor en prioritert oppgave å intensivere de bilaterale forbindelsene til våre viktigste allierte såvel som til andre sentrale land i Norden og i Europa for øvrig.⁵⁰

Det store uavklarte spørsmålet i europeisk sikkerhetspolitikk er hvordan og hvorvidt Russland blir trukket inn i det europeiske samarbeidet. I dag er Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) den eneste sikkerhetsorganisasjonen hvor Russland er medlem på lik linje med USA og EU-landene – og OSSE er inntil videre ingen handlekraftig organisasjon. Det går i denne forbindelse et viktig analytisk skille mellom kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet. Dersom det kommer til en kollektiv sikkerhetsordning hvor Russland er medlem, kan dette innebære gode relasjoner også på lengre sikt. Hvis det ikke gjør det, men NATO-forsvaret strekkes opp mot Russlands grenser, kan forholdet bli mer anstrengt. I praksis er dette mye et spørsmål om hvordan elementer av kollektivt forsvar og kollektiv sikkerhet kombineres og avstemmes.

Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge i dag. Kan hende er faren for implosjon – en eller annen form for sammenbrudd innad – større enn faren for

50. Forsvarsminister Dag Jostein Fjærvoll i Oslo Militære Samfund, 5 januar 1998.

aggresjon utad. Så utarmet som Russland er, vil det i alle fall ta lang tid å sette militærapparatet i god skikk. Om forholdet igjen blir spent hvis dette skjer, avhenger av hvilken sikkerhetsordning som har utviklet seg i mellomtiden.

7.5 ETTERRETNINGSTRUSSELEN

7.5.1 Definisjon

Ulovlig etterretningsvirksomhet kan defineres som enhver aktivitet som utføres mot Norge for på ulovlig vis å skaffe til veie informasjon om militære, politiske, økonomiske, teknologiske eller andre samfunnsmessige forhold, og som kan være til skade for landets sikkerhet. Nærmere bestemt kan etterretningsmålene grupperes på følgende måte:

- militære forhold, herunder infrastruktur av betydning innen totalforsvaret
- politiske forhold
- økonomiske forhold
- teknikk og vitenskap, bl a oljeteknologi, undervannsteknologi og avansert datateknologi
- eget lands borgere i Norge, særlig opposisjonelle (såkalt flyktningsespionasje)

7.5.2 Militære og politiske forhold: Generelt

Den kalde krigens slutt innebar radikale forandringer i rammebetingelsene også for etterretningsorganisasjonene. Spranget fra den massive militære konfrontasjonen mellom øst og vest, som nådde nye høyder på 80-tallet, til 90-tallets fravær av militære trusler mellom de samme landene, var enormt. Etterretningsaktivitetene forandret både omfang og karakter, men antagelig mindre enn de sikkerhetspolitiske omveltningene i og for seg skulle tilsi.

I perioder med lav spenning, uten noen umiddelbar militær trussel, er den tradisjonelle, militære etterretningsvirksomheten som nevnt en slags nasjonal forsikringspremie. Samtidig som militærbudsjettene kuttet radikalt, holdes etterretningen vedlike som ledd i en nasjonal beredskap for en uviss fremtid: Ikke nødvendigvis i de samme retningene og mot samme typer militære mål – nye politiske konstellasjoner og andre militære formasjoner kan forandre på det – men fortsatt på et høyt nivå. For Russland er imidlertid Norge og nordområdene fortsatt interessante på grunn av NATO og naboskapet til Nordflåten og marinebasene på Kola.

I tillegg til dette rasjonelle argumentet for å holde en forholdsvis høy etterretningsprofil, er det grunn til å minne om to erfaringer fra organisasjonslivet som kan virke i samme retning. Organisasjoner har en tendens, for det første, til å kjempe for sin størrelse. Virksomhetens omfang tillegges ofte egenverdi. Hvis de opprinnelige oppgavene forsvinner, leter man gjerne etter nye. Oversatt til etterretningstjenestene betyr dette at de har en egeninteresse i krevende trusselbilder. Hvis ikke de tradisjonelle trusselforestillingene lar seg opprettholde i samme grad som før, vil man lete etter nye utfordringer eller trusler som kan oppjusteres. Og hvis mange tjenester gjør likedan, kan de begrunne sine antagelser og aktiviteter ved å peke på hverandre.

For å forandre en organisasjons profil og politikk er det, for det andre, ikke alltid nok å forandre holdningene til et flertall av dens medlemmer/ansatte. Organisasjoner som virker over lengre tid, utvikler sin egen kultur. Ofte må det kraftige rystelser til for å slette eller overspile den. Dette er ikke et spørsmål om målfor-skyvning. Det er først og fremst et spørsmål om holdninger og tilnæringsmåter. Oversatt til etterretningssektoren har tjenestene allerede vist en viss evne til å svinge sine aktiviteter over på nye felter. Faren er at de tar med seg sine konfrontasjons-, fiende- og krigsmetaforer på en måte som ikke er konstruktiv for internasjonal poli-

tikk. I verste fall kan det bidra til at fiender forblir fiender selv der hvor det ellers ligger til rette for samarbeid og partnerskap.

7.5.3 Militære og politiske forhold: Konkret

Bedømt etter bemanningen ved de diplomatiske stasjonene i Oslo roet etterretningssaktiviteten seg rundt 1991, men tok seg opp igjen fra midten av 1994. Bemanningen ved den russiske ambassaden er nå på omtrent samme nivå som under den kalde krigen. I mai 1994 holdt president Jeltsin en tale som oppfordret russiske tjenester til økt utenlandsspionasje.

Flere av våre samarbeidspartnere har redusert den tradisjonelle kontraetterretningen betydelig. Selv om Norge fortsatt er interessant for russisk etterretning, kan denne oppgaven nedjusteres noe også her til lands. Betydningen av den militære etterretningsvirksomheten er ikke lenger den samme. Hemmelighold av informasjon i forhold til fremmede makter er ikke like kritisk som før. Siste gang en russisk diplomat ble utvist fra Norge, var i 1992, om en ser bort fra den senere tids hendelser, som medførte at fem russiske diplomater i mars 1998 ble erklært uønsket i Norge.

Det er derimot tegn som tyder på at innhenting av informasjon om politiske forhold er blitt en viktigere del av etterretningsbildet. Dette er i så fall i tråd med den sikkerhetspolitiske omformingen det siste ti-året. Militære faktorer er langt mindre prangende, mens politiske og økonomiske virkemidler står sentralt. Svært mye informasjon om politiske forhold kan imidlertid samles og bearbeides uten at det skjer noe ulovlig. En omfattende, kvalifisert virksomhet av dette slaget bør underlettes og oppmuntres fordi det i regelen er en fordel for begge parter. Dette er særlig viktig når det oppstår historiske muligheter til å sette internasjonal politikk på en ny og bedre fot.

7.5.4 Økonomi, teknikk og vitenskap

Økonomisk spionasje har fått økt offentlig oppmerksomhet. Trolig har denne typen etterretningsvirksomhet tiltatt i omfang. Økonomisk styrke tillegges større politisk betydning, og konkurransen mellom de store økonomiske grupperingene er skjerpet. Økonomisk spionasje kan drives av offentlige myndigheter, private foretak eller enkeltpersoner. Det er rimelig å anta at økonomisk spionasje for en stor del er rettet mot USA, fordi amerikanske forsknings- og utviklingsetablissementer er ledende på en rekke felter. På den annen side har president Clinton oppfordret CIA til å være mer pågående i sin økonomiske utenlandsspionasje. FBI har forsterket sin innsats på kontraspionasjeområdet. Som nevnt kan økningen også skyldes et ønske om å opprettholde de etablerte etterretningsapparatene ved å tildele dem nye oppgaver. Det finnes ikke sikre holdepunkter for bestemte konklusjoner om dette.

Ulovlig innhenting av informasjon om industriell forskning og utvikling, produksjonsmetoder, forretningsstrategier eller kundelister benevnes gjerne industrispionasje. For et lands myndigheter vil spionasje som foretas av andre stater, eller av utenlandske foretak eller privatpersoner på vegne av sine lands regjeringer, være av spesiell interesse. Mange land, ikke minst i Øst-Asia, har tradisjoner for statlig støtte til industrispionasje.

Ulovlig virksomhet som kan føres tilbake til statlige organer, kan få politiske konsekvenser. I samkvemmet mellom stater er dette en uvennlig handling som det er rimelig å reagere på. Selv om grenseoppgangen er problematisk, er det derfor naturlig at en statlig overvåkingstjeneste konsentrerer seg om den statsstøttede ulovlige etterretningen.

I Norge kan f.eks. offshore/olje-, undervanns-, data- og annen høyteknologi være attraktive etterretningsmål for andre lands myndigheter. Forsvarsindustrien vil alltid være det. Informasjon om våpenteknologi kan være ønskelig for å styrke ens egen økonomiske og militære posisjon, for å bedømme andre lands forsvarsevne, eller med tanke på sabotasje i en krise- eller krigssituasjon.

Det kreves som regel betydelig økonomisk og teknologisk innsikt for å forebygge, motvirke og avsløre økonomisk spionasje. Både ØKOKRIM og Stavanger Politikammer har vært inne i flere slike saker, og har derfor kompetanse på feltet. POT bør komplettere denne kompetansen med hensyn til spionasje som støttes eller utføres av andre lands myndigheter. Her er det nødvendig å se i mange himmelretninger, og på tvers av tradisjonelle alliansegrensener (jf de tyske og franske utvisningene av amerikanere i den senere tid). Økonomisk spionasje drives på kryss og tvers i det internasjonale samfunn.

7.5.5 Flyktningsespionasje

Det er på det rene at enkelte stater driver etterretningsvirksomhet rettet mot egne borgere som befinner seg i utlandet, i den hensikt å utøve kontroll over dem eller legge press på dem i ulike sammenhenger. Slik «flyktningsespionasje» ligger i grenseland mellom ulovlig etterretningsvirksomhet og andre ulovligheter. Virksomheten kan spenne fra kartlegging av dissidenter til pålegg om rapporteringsplikt til hjemlandets myndigheter. Fra utlandet kjenner man også til regelrette likvidasjoner. I videste forstand dreier kontraarbeidet seg om beskyttelse av demokratiske rettigheter.

7.6 VÅPENEKSPORT. SPREDNING AV MASSEØDELEGGELSES-VÅPEN

Norges internasjonale forpliktelser på dette området har økt i omfang. Vi er medlem av ikke-spredningsavtalen (NPT), kjemivåpenkonvensjonen (CWC), avtalen som forbyr biologiske våpen (BWC), gruppen av tilbudsland på det kjernefysiske område (NSG), gruppen av tilbudsland på det kjemiske og biologiske område (Australia-gruppen) og kontrollregimet for raketeknologi (MTCR). Å etterleve disse forpliktelsene er en vanskelig og viktig oppgave som må tas på stort alvor. I tillegg kommer vår deltakelse i internasjonale våpenembargoer iverksatt av FN. Sikkerhetsrådets sanksjonsvedtak er bindende for medlemslandene. For tiden gjelder dette Angola, Irak, Liberia, Libya og Somalia.

I noen tilfeller er det også sterke internasjonale politiske føringer på vår våpeneksport.

Tilgang på spaltbart materiale er det største problemet i ethvert atomvåpenprogram. Overskuddslagrene som kan brukes for våpenformål, øker imidlertid både i sivil og militær sektor. Plutonium som gjenvinnes i kjernekraftsektoren er ikke ideelt for fremstilling av atomvåpen, men kan brukes for dette formål. I militær sektor vokser overskuddslagrene gjennom den omfattende atomvåpenrustningen, særlig i USA og Russland. I Sovjetunionen ble det øvd streng fysisk kontroll med det spaltbare materiale, men det ble ikke alltid ført regnskap over det. I Russland er ikke den fysiske kontrollen like overbevisende, og mangelfull regnskapsføring gjør at det ikke alltid er mulig å fastslå om noe har kommet på avveie. Tyveri og smugling av spaltbart materiale er konstatert en rekke ganger, om enn ikke i signifikante mengder for våpenformål. Risikoen for tyveri synes størst i Russland.

Norge er ikke nødvendigvis noe attraktivt transittland. Vi grenser mot Russland, men har ingen åpenbare interessenter/kjøpere i vår nærhet. Sett i sammenheng

med utviklingen av internasjonal terrorisme, organisert kriminalitet og mafiavirksomhet, kan faren for norsk involvering likevel ikke avskrives. Geografiske avstander betyr ikke lenger så mye. Vi må derfor ha en beredskap også på dette feltet.

Norge er også med i Wassenaar-arrangementet, som bl a har i oppgave å begrense internasjonale overføringer av flerbruksteknologi og å sikre at slik teknologi ikke kommer til uønsket anvendelse på det konvensjonelle område. Flerbruksteknologi er en benevnelse på teknologi som kan brukes for mange formål, både militære og sivile. En økende andel av internasjonale, forsvarsrelaterte transaksjoner er i denne kategorien. Wassenaar-arrangementet omfatter både vestlige og østlige land.

Norsk lovgivning om eksportkontroll regulerer dessuten en rekke forhold ut over det som følger av våre internasjonale forpliktelser. Her er hovedsynspunktet at Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig. I alt berører eksisterende nasjonale og internasjonale vedtak og føringer mot våpeneksport mange 10-talls land. Det er derfor en god del å kontrollere selv for en såpass beskjeden våpenprodusent som Norge. I tillegg til kontrollen med våpentransaksjoner, bør POT bidra til å forhindre at norske statsborgere blir involvert i krigføring i strid med norske regler og forpliktelser, herunder internasjonal rett.

Det er etablert et godt samarbeid mellom POT og Utenriksdepartementet for å føre kontroll med forsendelser fra Norge og norske firmaer. POT samarbeider også med tollvesenet og norske bedrifter for å gjøre eksportkontrollen mest mulig effektiv. Kontrollen vanskeliggjøres ved at enkelte kjøpere etablerer nettverk av frontfirmaer og mellomledd både i hjemlandet og utlandet, særlig med sikte på produksjon av masseødeleggelsesvåpen. En slik handelstransaksjon kan typisk gå gjennom 3-4 ledd og flere land før den når sluttbrukeren. Vestlige land har i senere tid registrert en dreining mot Asia, dvs at varene blir sendt via asiatiske land før de transporteres til sin endelige destinasjon.

For å kontrollere at internasjonale forpliktelser og nasjonale bestemmelser etterleves, er det ønskelig å styrke både POTs og andre involverte instansers kompetanse og ressurser på området, se "*Motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen og ulovlig teknologioverføring*" i kap 11.2.5.

7.7 SAMFUNNETS SÅRBARHET FOR TERROR- OG SABOTASJEHANDLINGER

De sentrale, gjennomgripende samfunnsfunksjonene har alle sine sårbarheter. Markedsmekanismene gir ikke insitamenter til å bygge seighet og overlevelsessevne inn i produksjonssystemene. De kan derfor bli utsatt, ikke bare i situasjoner hvor vi er i krig med en annen stat, men også i situasjoner hvor ikke-statlige aktører forfølger en eller annen målsetting som berører Norge og norske interesser.⁵¹

Vårt telenett har knutepunkter som er avgjørende for nettets funksjon. Radiolinjetårnene og nettsentralene, hvor kobling mellom abonnenter finner sted, er slike knutepunkter. Anslag mot informasjonssystemer som vi i økende grad er avhengig av, kan føre til funksjonslammelse og kaos. Sårbarheten er særlig stor mht det sivile datanettverket. «Terrorister eller fiendtlige makter kan i verste fall sette nødtele-

51. Dette avsnittet om samfunnets sårbarhet er basert på Solstrand, Ragnvald, «Nye sikkerhetsutfordringer og samfunnets sårbarhet» (Forsvarets Forskningsinstitutt), foredrag på FDs presseminar, 20 juni 1997.

fonene ut av spill, dirigere tog til å kolliderer, slette bankenes registre, bryte strømforsyningen, blokkere rørledningene som distribuerer olje og gass, osv.»⁵²

De kritiske komponentene i våre transportsystemer er mer robuste enn i telesektoren. Men i mange deler av vårt langstrakte land er de tynne og sårbare. Blokkering av noen få bruer, tunneler, havner og flyplasser kan lamme virksomheten. Kortsiktige forstyrrelser kan være til å leve med, mens langvarige blokkeringer kan ha fatale konsekvenser.

I kraftforsyningen er distribusjonssystemet særlig sårbart. Transformatorstasjonene i sentralnettet og mellom sentralnett og hovedfordelingsnettene kan slås ut og føre til strømsvikt i større regioner over lengre tid. Lengst bak i produksjonsskjeden kan angrep på damanlegg gi en betydelig multiplikatoreffekt i form av store ødeleggelser i tilstøtende dalføre.

I tillegg til de spesielle sårbarhetene som hefter ved telekommunikasjon, transport og kraftforsyning, er disse funksjonene også sterkt avhengige av hverandre. Alle kan bli negativt berørt av angrep mot den nasjonale ledelse eller mot de informasjons- og kommunikasjonssystemene som en ledelse er avhengig av for å funksjonere adekvat.

Den mest utsatte og sårbare sektoren i norsk samfunns- og næringsliv er trolig olje- og gass-produksjonen. Norge er verdens nest største eksportør av olje. Stabile norske olje- og gass-leveranser er av stor betydning for mange andre land, og vi har strukket oss langt i retning av å garantere leveranser til kunder i Europa selv i betente sikkerhetspolitiske situasjoner. Anslag mot oljeinstallasjoner kan være rettet mot Norge eller også mot land som er avhengig av leveranser fra norsk sokkel.

Både de store offshore-installasjonene, oljeraffineriene og andre landbaserte anlegg er sårbare. Det skal ikke omfattende sabotasjehandling til for å utrette stor skade. Trusselen er også knyttet til terrorlignende aksjonsformer. Slike aksjoner kan vise seg å bli selvmordsaksjoner: Kanskje er det betydelig lettere å unnsnippe etter terroraksjoner mot mål på land. Men dette behøver ikke avskrekke målbevisste grupper og bevegelser som er vant til å bruke terror som virkemiddel. Adgang til våpen med betydelig rekkevidde kan dessuten redusere slike betenkeligheter.

Overvåking og forsvar av olje- og gassinstallasjonene krever kontinuerlig oppmerksomhet og planlegging. Viktigheten av stabile og sikre energileveranser gjør at den norske planleggingen må inngå i en europeisk sikkerhetspolitisk sammenheng. Dette legger en viktig føring på politiets og Forsvarets internasjonale samarbeid.

7.8 INTERNASJONAL KRIMINALITET

7.8.1 Organisasjon

Internasjonaliseringen av kriminaliteten har direkte sammenheng med globaliseringen. Noe av den er hierarkisk organisert. Andre elementer er nettverkspreget.

Den organiserte kriminaliteten er av særlig interesse. Organisert kriminalitet er bygget opp slik at forbindelsen mellom ledelsen og de ytre ledd hvor kriminaliteten begås, skjules. En del av organisasjonen driver gjerne lovlig virksomhet hvor det kriminelle utbyttet investeres og hvitvaskes. Virksomheten beskyttes ofte gjennom hard disiplin, og med voldsutøvelse og trusler innad og utad. En internasjonal, kriminell organisasjon kan være engasjert i et bredt spekter av aktiviteter – analogt til de internasjonale selskapenes produktspektrere – og være stort dimensjonert.

Mafiaorganisasjoner, både den italienske og russiske varianten, er i stor grad økonomisk motivert og hører for så vidt under det ordinære politis ansvarsområde.

52. Ot prp nr 49 (1996-97) s 23.

Når Russland og Øst-Europa fortsatt står sentralt i 1990-tallets trusselbilder, er det imidlertid ikke minst av frykt for at mafiaorganisasjoner kan få stor innflytelse over økonomien og statsapparatene i flere land i øst og sør-øst. Fra enkelte hold har det til og med blitt hevdet at Russland står i fare for å bli den første kriminelle storstat – et Russland hvor mafiaen har overtatt kommunistpartiets rolle i forhold til statsapparatet. Der mafiaen har fått et slikt innpass, er den også et naturlig objekt for andre lands hemmelige tjenester. Vår befatning med mafiavirksomhet og annen organisert kriminalitet tilhører derfor grenseområdet mellom POT og det øvrige politi.

Andre grupper som MC-gjenger, rasistiske skinhead-grupper og nynazister omtales gjerne som voldelige subkulturer. De er primært motivert av ekspressive hensyn som å bygge opp og opprettholde status og identitet. Her foregår det kopiering av kriminelle handlingsmønstre, organisasjonsformer, rollemodeller og ideologi fra ett land til et annet. Eksempler er den internasjonale spredningen av voldelige MC-gjenger, skinhead-kulturen, brenning av asylsentre og satanistiske kirkebranner.

Politisk ekstremisme – for tiden høyreekstremisme – kan f.eks. være arnested for voldelige aksjoner rettet mot samfunnets ledelse, og er da objekter for POT. Nynazistiske grupper har i økende grad konsentrert sin virksomhet om maktsentra og samfunnsstopper.⁵³ Men stort sett har ikke de ovennevnte aktiviteter med rikets sikkerhet å gjøre, volden til tross. Informasjon om de voldelige kulturene flyter imidlertid i POTs internasjonale nettverk. Det er derfor naturlig at POT og bl.a. KRIPOS samarbeider om saker av denne art.

7.8.2 Hovedtyper

Internasjonal kriminalitet kan deles opp i flere hovedtyper:

- internasjonal terrorisme
- korrupsjon, svindel, pengevasking og andre former for økonomisk kriminalitet
- smugling av narkotika, alkohol, våpen, varer og mennesker
- salg av kriminelle «tjenester» over landegrensene, f.eks. leiemordere

7.8.3 Terrorisme

Terrorisme kan ikke bare anses som vanlige forbrytelser. Terrortrusselen er knyttet til statens sikkerhetsinteresser i bred forstand, særlig når den er rettet mot sentrale samfunnsfunksjoner, jf. "*Samfunnets sårbarhet for terror- og sabotasjehandling*" i kap. 7.7. Kontraterrorisme er derfor en primæroppgave for POT.

Internasjonale terroraksjoner synes å ha gått noe ned på 1990-tallet. Derimot medfører de terrorhandlingene som utføres, gjennomgående flere døde og sårede og mer omfattende ødeleggelser enn tidligere. Alt i alt kan det likevel se ut som om terrortrusselen har minsket i de industrialiserte vestlige land. Men Europa er fremdeles den mest utsatte verdensdelen.

Norge har i stor grad vært forskånet fra terrorhandling. Dog har vi de senere år hatt eksempler på flykapringer som direkte har berørt Norge. Vi har hatt aksjoner i form av ulovlig ambassadeinntrengning og mistanke om våpentveri. Trusselen om terrorisme har blitt aktualisert gjennom hendelser i konfliktområder utenfor Norge, som f.eks. under Gulf-krigen vinteren 1991. Flere religiøse samfunn sympatiserer med militant islamisme. Medlemmer og sympatisører av terrororganisasjoner som oppholder seg i Norge, kan bli engasjert til støtte for virksomhet som har sitt nedslagsfelt andre steder.

53. Tore Bjørge: *Ekstrem nasjonalisme i Skandinavia*, Internasjonal Politikk, nr 1/1994.

Det er klart at det også i Norge finnes objekter som kan være attraktive mål for terrorisme. Likeledes kan norske næringslivsaktiviteter i utlandet, norsk medvirkning til nasjonale og internasjonale fredsprosesser og andre utadrettede aktiviteter tenkes å bli utgangspunkt og måltavle for terroraksjoner.

Norge har åpenbart interesse av og ansvar for å bidra til det internasjonale kontraterror arbeidet, særlig det europeiske.

7.8.4 Hybrider

Selv om ulike kriminelle grupper er kjennetegnet ved ulike former for motivasjon – økonomiske, politiske eller ekspressive -, er motivene ofte blandet. Det er også virkemidlene. Grupper som driver politisk motivert terrorisme, finansierer f eks sin virksomhet ved bankran, narkotikasmugling og utpressing. Omvendt kan økonomiske vinningsforbrytere benytte terroristiske virkemidler for å nå sine mål. En annen kjent kombinasjon er narkotikahandel og våpensmugling, ikke minst for å finansiere og understøtte krigføring i borgerkrigslignende situasjoner, som det er så mange av i vår tid. Disse krigene utkjempes i stor grad ved hjelp av håndvåpen og andre lette våpen. Grensene mellom politiske terrorister, mafiaorganisasjoner, andre typer organisert kriminalitet og krigførende fraksjoner er derfor ofte flytende.

7.8.5 Generelt

Organisert kriminalitet har relativt liten grobunn i et relativt egalitært, velordnet og homogent samfunn som det norske. Forbehold må likevel tas for etnisk basert kriminalitet. Andre nasjonaliteter kan snu marginalisering, fremmed språk og utenlandsk opphav fra handicap til komparative fortrinn. Risikoindikasjoner er arbeidsløshet, gjengdannelser og ghettopreg.

Den største trusselen i fremtidens kriminalitetsbilde kommer fra utlandet. Voksende sosiale og økonomiske ulikheter, krigssituasjoner i mange deler av verden, og en tidvis grell mangel på respekt for menneskeverdet bidrar til et hardere kriminelt miljø også i Europa. I vårt internasjonale nabolag er det skjellig grunn til å følge utviklingen av mafia og annen organisert kriminalitet i Russland.

7.9 UNDERGRAVINGSVIRKSOMHET

Undergravingsvirksomhet eller subversiv virksomhet har til hensikt å svekke landets militære, økonomiske og politiske styrke ved å påvirke enkeltpersoners eller grupperes moral, lojalitet og pålitelighet. Siktemålet er i første rekke å påvirke bestemte handlinger eller handlingsmønstre. Hvis man i tillegg oppnår å endre individers eller grupperes holdninger, vil dette antagelig være det optimale.

I de senere år har POTs oppgaver på dette feltet blitt sterkt nedtrappet. Dette er en riktig prioritering. Begrunnelsen er innlysende. Få land har et så sterkt sosialt og politisk samhold som Norge, og i dag setter ikke våre internasjonale omgivelser dette samholdet på noen nevneverdig prøve.

I fredstid treffes det likevel tiltak for å redusere samfunnets sårbarhet for denne typen virksomhet. Det generelle arbeidet knyttet til forebyggelse, motvirking og etterforskning av utro tjenere i viktige samfunnsposisjoner, tjener dette formålet. Den forebyggende sikkerhetstjenesten spiller en sentral rolle i denne sammenheng. I fredstid vil tiltak for å avskjære undergravingsvirksomhet ellers bare være aktuelle overfor straffbare handlinger.

I krisesituasjoner kan undergraving forekomme som et supplement til spionasje og sabotasje. Da kan en ikke vente til straffbare handlinger eventuelt er begått. Tilt-

akene må settes inn i forkant. Risikoanalyser knyttet til undergravende virksomhet foretas nå i hovedsak med tanke på krise og krig. I slike situasjoner kan skadevirkningene bli dramatiske.

Våre NATO-forpliktelser innebærer at opplysninger om undergravingsvirksomhet skal organiseres sentralt på en slik måte at de kan benyttes i spørsmål vedrørende personellsikkerhet. Som vertsland for NATO-enheter har vi også en forpliktelse til å informere sjefene for disse enhetene om de subversjonstrusler som måtte foreligge.

7.10 TRUSSELVURDERINGER OG RESSURSBEHOV

Trusselbildet må være retningsgivende for fordelingen av ressurser på de ulike oppgavene, og for fastsettelsen av en overvåkingstjenestes totale ressursbehov. Det er utvalgets oppfatning at den tradisjonelle kontraspionasje kan reduseres, og at arbeidet med å forebygge undegravingsvirksomhet fortsatt bør prioriteres lavt. Våre internasjonale forpliktelser på ikke-spredningsområdet har økt i de senere år, og kan komme til å bli enda mer omfattende. Disse sakene er ofte intrikate. Spørsmålet er derfor hvordan man sikrer seg høyest mulig kompetanse på feltet. Kvalitet er viktigere enn kvantitet. Kfr "*POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i kap 11, hvor utvalget har drøftet disse spørsmål nærmere.

Globaliseringen og utvidelsen av aktørspesket åpner nye horisonter med nye muligheter, men også faremomenter. Faremomentene springer bl a ut av de dramatiske store og stadig voksende ulikhetene, ny teknologi som ikke kjenner landegrensener eller som gjør det lettere å passere dem, det moderne samfunns sårbarheter, og større tilgang og kjennskap til voldsmidler. I POTs arbeidsfelt knytter de seg særlig til mulige terror- og sabotasjeaksjoner mot gjennomgripende samfunnsfunksjoner. Det kan tenkes norske aksjoner mot norske mål i Norge, norske aksjoner mot utenlandske mål i Norge, norske aksjoner mot norske mål i utlandet, norske aksjoner mot utenlandske mål i utlandet, utenlandske aksjoner mot norske mål i Norge, utenlandske aksjoner mot norske mål i utlandet og utenlandske aksjoner mot utenlandske mål i Norge. Verdenssamfunnet inneholder en masse konfliktstoff som i globaliseringens tidsalder kan gi seg voldelige utslag på uventede steder. For aktører som har terror og sabotasje på sin dagsorden, er stadig mer innen geografisk rekkevidde.

Hva dette bør innebære for ressursdisponeringen for POT, er ikke innlysende. Terrortrenden gir ingen klare antydninger. Antallet internasjonale terroraksjoner har som nevnt gått noe ned på 90-tallet, mens aksjonene gjennomgående har blitt mer ødeleggende. Én ting er likevel åpenbar. I forhold til den kalde krigens enkle verdensbilde, må det legges betydelig større vekt på analyse. Mange indikatorer tyder dessuten på at globaliseringen øker etterretningsbehovet. Alt i alt mener utvalget likevel at det kan foretas en reduksjon i tjenestens totale omfang, jf "*Dimensjonering og organisasjonsfleksibilitet*" i kap 14.2 og "*Er det behov for å foreta organisasjonsmessige endringer?*" i 14.3.

Mye forandrer seg raskt. Trusselbildene må derfor ajourføres med jevne mellomrom, helst på årsbasis. De må alltid være fremtidsrettet. Fortidens standarder må ikke forveksles med fremtidens behov. Nye aktører og kontinuerlige endringsprosesser gjør trusselvurderingene vanskeligere enn de ville vært i en noenlunde stabil verdensorden. Mer enn før vil overvåkingstjenestens oppgave bli å planlegge for det ukjente. Det er derfor viktig å bygge inn fleksibilitet i organisasjonen slik at ressursene kan variere med oppgavene, se "*Dimensjonering og organisasjonsfleksibilitet*" i kap 14.2 om dette.

Arbeidet med trusselbildene bør legges i former som sikrer et variert tilfang av synspunkter og analyser. I tillegg til innspillene fra regjeringsapparatet, bør man også innhente bidrag fra uavhengig ekspertise. Fra tid til annen bør det dessuten inviteres til offentlig debatt om spørsmålene. Det kan f eks gjøres gjennom åpne høringer og i form av presseseminarer i en innledende fase av arbeidet. Offentlig debatt er en viktig form for kvalitetssikring, og kan dessuten bidra til å alminneliggjøre overvåkingstjenesten. Det vil være Justisdepartementets oppgave å tilrettelegge arbeidet med trusselvurderingene, som bør oppsummeres og konkluderes på regjeringsnivå. Utvalget har vurdert disse spørsmål nærmere i *"Særlig om politisk behandling av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer"* i kap 13.8.

KAPITTEL 8

Er det behov for en overvåkingstjeneste i Norge?**8.1 INNLEDNING**

Utvalget skal i dette kapittel drøfte om det er behov for å opprettholde selve overvåkingsfunksjonen i det norske samfunnet, for å forebygge, motvirke og etterforske nærmere bestemte forbrytelser. Hvorvidt tjenesten eventuelt bør organiseres innenfor eller utenfor politiet, vil utvalget komme tilbake til i "*Bør overvåkingstjenesten organiseres som et særorgan innenfor politiet?*" i kap 9.

Drøftelsene tar utgangspunkt i trusselvurderingene, se "*Trusselbildet*" i kap 7, og vurderingene i "*POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i kap 11 om hvilke fremtidige oppgaver tjenesten eventuelt bør ha.

8.2 HVA MENES MED OVERVÅKINGSTJENESTE OG OVERVÅKING?

Med *overvåkingstjeneste* mener utvalget en bestemt adskilt organisatorisk enhet – organisert innenfor eller utenfor politiet – som har bestemte overvåkingsfunksjoner knyttet til trusler mot rikets sikkerhet mv. Begrepet *overvåkingsfunksjon* brukes som en samlebetegnelse for slike oppgaver. I det følgende begrenses vurderingene til statlig overvåkingstjeneste som tar oppdrag fra/kan instrueres av landets høyeste myndigheter. Andre som eventuelt har *overvåkingsfunksjoner*, er det ikke naturlig å kalle *overvåkingstjenester*.

Overvåkingsfunksjonen i samfunnet er naturligvis ikke konstant. Likevel er det kun foretatt mindre justeringer i POTs oppgaver fra tiden etter annen verdenskrig og frem til i dag.

Begrepet *overvåking* har ikke vært uttrykkelig definert eller presisert i instruksjer, direktiver eller annet formelt regelverk fra overordnet myndighet, hvor begrepet har vært brukt. (Begrepet er heller ikke benyttet i overvåkingsinstruksens bestemmelser.)

Ifølge Lundkommisjonen har POT gitt begrepet et noe varierende innhold. I de to første tiår etter den annen verdenskrig ble begrepet brukt i vid forstand, som benevnelse på tjenestens samlede virksomhet med å innhente og registrere opplysninger. Senere ble begrepet brukt i en stadig snevrere betydning. Fra slutten av 1970-tallet ble det kun brukt om aktive tiltak for å innhente opplysninger på bakgrunn av konkret mistanke om (forberedelse til) straffbare handlinger.⁵⁴

Tidligere overvåkingssjef Gunnar Haarstad skrev følgende om begrepet *overvåking*:⁵⁵

«Det ordet bør reserveres for de aktive etterretningsmessige tiltak som overvåkingstjenesten setter i gang for å følge og kontrollere en persons bevegelser, bringe vedkommendes reisevirksomhet og kontakter på det rene når det foreligger vedvarende mistanke om konkrete lovstridige handlinger eller forberedelse til slike handlinger. De tiltak som da kan være aktuelle, er direkte observasjon og skygging, brev og telefonkontroll mv. Dette er *overvåking*.»

54. Lundkommisjonen s 129

55. Gunnar Haarstad: *I hemmelig tjeneste*, Oslo 1988, s 79.

Lundkommisjonen tolket begrepet på to forskjellige måter. I forhold til kommisjonens mandat, hvor det heter at kommisjonen skulle undersøke hvorvidt tjenestene har vært engasjert i «ulovlig eller irregulær overvåking», fant kommisjonen at overvåking er «enhver kartlegging, herunder registrering av enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner, holdninger eller virksomhet, uavhengig av måten opplysningene innhentes på og uansett hva som er grunnlaget for kartleggingen».⁵⁶

Lundkommisjonen la ellers – i likhet med tidligere overvåkingssjef Haarstad – til grunn en snevrere betydning av begrepet overvåking, og brukte det som betegnelse på aktivt undersøkende tiltak med sikte på å holde en person, gruppe, organisasjon eller virksomhet under oppsikt. Overvåking i en slik forstand beskriver med andre ord metoder for innhenting av informasjon.⁵⁷ Slike aktive tiltak kan f.eks. være bruk av tekniske hjelpemidler, ransaking av hus, skygging eller spaning, infiltrasjon eller aktiv bruk av informanter. De nevnte metoder kan først og fremst avgrenses mot den kartlegging som skjer ved bruk av åpne kilder. Sondringen i begrepsbruken er begrunnet i at aktive tiltak normalt innebærer et større inngrep i personvernet og er undergitt andre rettsnormer enn kartlegging ved bruk av åpne kilder og lignende informasjonsinnsamling/-registrering.

En slik avgrensning er relativt uproblematisk når det gjelder aktive tiltak som krever lovhjemmel, slik som straffeprosesuelle tvangsmidler. Lundkommisjonen uttalte at avgrensningen mot metoder som normalt ikke krever lovhjemmel (spaning, bruk av informanter mv), derimot i visse tilfeller kan by på problemer. Kommisjonen ga derfor en del eksempler på tiltak som etter kommisjonens vurdering faller innenfor og utenfor begrepet overvåking.⁵⁸

Kommisjonen la bl.a. til grunn at spaning mot enkeltpersoner vanskelig vil kunne anses som annet enn overvåking. Alminnelige iakttagelser på offentlige møter eller av offentlige opptog o.l., som ikke skjer systematisk med sikte på kartlegging av deltakerne, anses derimot ikke som overvåking. Bruk av informanter i kartleggingsøyemed anses som overvåking hvis det dreier seg om kontakter som tjenesten enten selv engasjerer eller jevnlig bruker. At kontakter på eget initiativ ved spredte anledninger gir informasjon, anses ikke som overvåking. Det gjør heller ikke kartlegging ved bruk av åpne kilder. Kommisjonen uttalte likevel at slik åpen kartlegging ut fra personvern hensyn og hensynet til fri politisk virksomhet vil kunne bli å anse som overvåking såfremt kartleggingen blir meget omfattende. – Stortingets flertall hadde ved behandlingen av Innst S nr 240 (1996-97) ikke merknader til Lundkommisjonens begrepsbruk.

Overvåking innebærer etter dette ingen avgrensning i forhold til hva som må anses som etterforskning.⁵⁹ Et overvåkingstiltak kan iverksettes som ledd i etterforskning, men kan etter omstendighetene skje i annen hensikt.

Utvalget benytter begrepet overvåking på samme måte som Lundkommisjonen med mindre noe annet uttrykkelig fremgår av den sammenheng hvor begrepet brukes, dvs. som angivelse av metoder for aktiv innhenting av informasjon, enten informasjonsinnhenting skjer som ledd i etterforskning eller i undersøkelser med andre formål.

Overvåking brukt i snever betydning innebærer et inngrep overfor de mennesker som blir gjenstand for overvåkingen. Professor dr. juris Torstein Eckhoff karakteriserte dette forholdet på følgende måte:⁶⁰

56. Lundkommisjonen s 11.

57. Lundkommisjonen ss 11 og 71.

58. Lundkommisjonen ss 71-72.

59. Jf. riksadvokatens gjennomgåelse s 27.

60. Torstein Eckhoff: *Rettslige sider ved overvåking og sikkerhetstjeneste*, Jussens Venner nr 2/3 for 1977, s 45.

«Å bli overvåket har meget til felles med integritetsinngrep. Det forekommer meg minst like viktig å være vernet mot at ens handlingsmønster blir registrert, som mot at pappilarmønsteret i fingrene blir det. Det ligger også et element av frihetsinngrep i overvåkingen. For det å regne med muligheten av at ?storebror ser deg? kan nok skape frykt hos enkelte, og få dem til å avstå fra lovlige aktiviteter som de ellers ville vært med på.»

8.3 OVERVÅKING SOM MORALSK PROBLEMSTILLING⁶¹

Overvåkingsvirksomhet reiser en rekke moralske problemstillinger. Dette gjelder enten overvåkingen foregår på lovlig eller ulovlig måte, og enten tiltakene viser seg å være godt begrunnet eller ikke.

All overvåkingsaktivitet kan vise seg i ettertid å være rettet mot uskyldige personer og kan også ellers representere et større eller mindre tap av rettsikkerhet. Overvåkingstiltak kan etter omstendighetene tenkes å skade andre verdier og rettigheter – privatlivets fred, rettsikkerhet, det levende demokrati, tillitsforholdet mellom mennesker osv. Tillit mellom individer på tvers av nære sosiale bånd og tillit til rettsikkerheten i et samfunn er en vesentlig forutsetning for politisk og økonomisk utvikling. Utilbørlig grad av overvåking kan stimulere til økt mistillit.

Spørsmålet er imidlertid om det er akseptabelt å drive overvåking til tross for at overvåkingstiltakene – for så vidt i likhet med politimessige tiltak generelt – medfører en slik risiko. Dette beror bl a på hvor alvorlig eller triviell risikoen er, og på sannsynlighetsgraden for at noen foretar uforsvarlige vurderinger mht hvem som bør overvåkes.

Oppfatninger om risikoens alvorgrad og størrelse kan reise spørsmålet om overvåking uansett er en for risikabel virksomhet. Vi kan med andre ord bli nødt til å spørre om risikoen forbundet med overvåking er så alvorlig, og sannsynligheten for at noe går galt såpass vanskelig å redusere til et akseptabelt nivå, at det eneste riktige er å oppgi hele virksomheten. Denne konklusjonen kan vi komme til selv om vi mener at overvåking i og for seg er en verdifull virksomhet. En analogi kunne være den oppfatning om at vi ikke bør tillate drift av kjernekraftverk av frykt for hva dette i verste fall kan føre til, selv om kjernekraft normalt forurenser mindre og er en mer kostnadseffektiv energiform enn aktuelle alternativer.

Den risiko som foreligger, må imidlertid avveies mot verdien av overvåking. Det vi kan vinne ved hjelp av overvåking, er større sikkerhet, jf også "*Betydningen av trusselen mot norge*" i kap 8.4 nedenfor. Risikoen ved ikke å tillate overvåking, er at truslene mot rikets sikkerhet blir større enn de ellers ville ha vært. Hvor alvorlig dette er, vil det kunne være ulike vurderinger av. Utviklingen i den vestlige verden har gått i retning av større og større vektlegging av individets rettigheter. I tidligere tider og i dagens fattige og svake stater ble det ansett – og anses i noen grad fortsatt å være – nødvendig å gi fellesskapets overlevelse den høyeste prioritet. Den mest sentrale overveielse i vår sammenheng er hensynet til individets rett til å ha sitt privatliv i fred og samfunnets – kollektivets – behov for og rett til sikkerhet. I bunn og grunn er dette to verdier som begge gjelder velferd for individet. Trusler mot kollektivets sikkerhet – «rikets sikkerhet» – kan i høyeste grad bety undergraving av individets sikkerhet mht politisk frihet og fysisk overlevelse.

61. Utvalget har innhentet en utredning om disse spørsmål fra professor Raino Malnes, Universitetet i Oslo. Han har i utredningen, som følger som uttrykt vedlegg til utvalgets utredning, behandlet de moralske utgangspunktene og vurderingene. Utvalget bygger på denne i omtalen nedenfor, der de punkter som omtales er valgt ut fra egen vurdering. Det understrekes derfor at omtalen nedenfor ikke er ment som et sammendrag av professor Malnes? utredning. Fremstillingen og synspunktene står for utvalgets egen regning.

Det er altså ikke opplagt at individuelle rettigheter skal overskygge alle andre hensyn når vi foretar moralske vurderinger. Særlig gjelder dette hvis betydelige samfunnsmessige verdier står på spill. På den annen side bør det foreligge gode grunner i de tilfeller hvor en finner det riktig å tilsidesette individuelle rettigheter.

Det striden står om, er hvor alvorlig det er at et enkelt individ må se sin rettighet krenket på grunn av tiltak som gjøres for å oppnå noe som (presumptivt) vil være til gagn for alle medlemmer av samfunnet. Krenkelsen kan ramme en liten del av et stort fellesskap. Problemet er at man ikke kan ta for gitt at fordeler som kommer mange til del, oppveier urett et fåtall kan tenkes å lide på grunn av noe som gjøres for å oppnå fordelene.

Etter utvalgets syn gjør hensynet til rikets sikkerhet det moralsk forsvarlig å gjøre bruk av overvåking. Men hensynet til andre verdier og interesser gjør det viktig at overvåkingen ikke skjer i større utstrekning enn nødvendig og at den foregår på en betryggende måte. Disse hensyn bør med andre ord veie tungt ved vurderingen av hvilke regler som bør gjelde for overvåkingsvirksomheten.

8.4 BETYDNINGEN AV TRUSSELEN MOT NORGE

Overvåkingstjenestens hovedoppgaver er å forebygge, motvirke og etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet og terrorisme. Tjenesten skal også bl a forebygge, motvirke og etterforske spredning av masseødeleggelsesvåpen. Spørsmålet om det er behov for en særskilt overvåkingstjeneste beror i første omgang på om noen fortsatt bør ha slike oppgaver i Norge i dag. Dette spørsmålet henger igjen nært sammen med spørsmålet om hvilken trussel Norge er utsatt for.

Det foreligger ikke noen aktuell militær trussel mot riket. Fremstillingen i "*Trusselbildet*" i kap 7 viser likevel at vernet om rikets sikkerhet kan bli en mer mangfoldig og variert oppgave. Vi har mange interesser som kan ivaretas av en overvåkingstjeneste som evner å omstille seg i takt med forandringer i trusselbildet.

Overvåkingstjenesten hevder at fremmede lands etterretningsaktiviteter i Norge er omtrent like omfattende som under den kalde krigen. Konklusjonen bygger i hovedsak på antallet identifiserte etterretningsoffiserer i Norge og på hvilke ressurser en konstaterer at tjenestene setter inn. De fleste andre vesteuropeiske overvåkingstjenester synes å bedømme situasjonen på samme måte.

Det er imidlertid grunn til å tro at størstedelen av etterretningsaktiviteten består i å samle inn offentlig tilgjengelig informasjon på lovlig måte, noe også POT selv fremholder. Skadene av den ulovlige etterretningsvirksomheten er dessuten trolig mindre omfattende i dag enn under den kalde krigen hvor krigstrusselen var mer alvorlig.

Likevel mener utvalget at Norge også i dag har hemmeligheter som det vil være skadelig for riket om ble kjent for uvedkommende (se "*Behovet for et rasjonelt hemmelighold – vurdering av hvilke opplysninger som bør beskyttes mot fremmed etterretningsvirksomhet mv*" i kap 17.2). Det synes også å være bred politisk enighet om dette spørsmålet. Derfor bør det fortsatt settes inn mottiltak mot fremmede lands etterretningsvirksomhet mot Norge.

Det er også behov for å forebygge terrorhandlinger, spredning av masseødeleggelsesvåpen mv. Hvis det for eksempel ble kjent at Norge ikke lenger anså det som en viktig oppgave å forebygge terrorhandlinger, ville risikoen for at slike handlinger skulle kunne skje i Norge raskt kunne øke. Det kan også være behov for overvåking på andre områder, se "*POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i kap 11.

Ved vurderingen av om det er behov for å ivareta visse overvåkingsfunksjoner kan man dessuten ikke utelukkende se på dagens trusselsituasjon. Hvis vi ikke har et organ som har i oppgave å forebygge trusler mot rikets sikkerhet, vil det lett

kunne skje at vi for sent blir klar over at trusselbildet har endret seg. Har vi ikke på forhånd et slikt organ, vil det dessuten kunne oppstå en meget vanskelig situasjon når man eventuelt blir klar over at trusselen mot rikets sikkerhet har økt. Det tar tid å bygge opp et kompetent organ til å ivareta slike oppgaver; starter man arbeidet når trusselen oppstår, vil det trolig være for sent. Det tilsier at vi bør ha et organ som har ansvar for å forebygge trusler mot rikets sikkerhet – uavhengig av den aktuelle trusselsituasjonen.

8.5 TIDLIGERE STORTINGSBEHANDLING

Selv om det ikke er avgjørende for utvalgets vurderinger, er det av interesse hvilke synspunkter politiske myndigheter de senere år har gitt uttrykk for om organiseringen av overvåkingsoppgavene i Norge.

Stortinget har under behandlingen av Lundkommisjonens rapport uttalt seg på generelt grunnlag om POTs videre eksistens og om betydningen av tjenestens arbeide. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité understreket nødvendigheten av å ha hemmelige tjenester også i fremtiden. Fra komiteens enstemmige merknader siteres:⁶²

«Komiteen vil understreke at de hemmelige tjenester inngår som ordinære og helt nødvendige ledd i samfunnets bestrebelser på å ivareta rikets sikkerhet. I gitte situasjoner vil de hemmelige tjenester kunne være avgjørende for samfunnets sikkerhet. Det er derfor viktig å sikre at disse tjenestene i fremtiden får arbeidsvilkår som gjør det mulig for dem å løse sine oppgaver på en fullgod måte, herunder også muligheten til et tillitsfullt og regulert samarbeide med tilsvarende tjenester i andre land. Samtidig er det en forutsetning at de hemmelige tjenester har bred tillit i samfunnet, og at borgerne kan føle seg trygge på at tjenestene arbeider innenfor de rammer som er trukket opp. Utfordringen er å finne det rette balanseforhold mellom hensynet til Statens sikkerhet på den ene side og hensynet til den enkelte borgers rettsikkerhet på den annen side.»

Komiteen fremhevet videre at Lundkommisjonens rapport – som følge av kommisjonens mandat – naturlig nok kun fokuserer på det ulovlige og irregulære, og at dette ikke gir noe totalinntrykk av tjenestenes virksomhet i granskningsperioden, ved at tjenestenes positive og helt nødvendige arbeid ikke er gjort til gjenstand for noen nærmere vurdering.

8.6 UTVALGETS KONKLUSJON

Utvalget konstaterer at samfunnsmessige hensyn etter omstendighetene må veie tyngre enn individuelle rettigheter, og at risikoen for uønsket aktivitet rettet mot rikets sikkerhet fortsatt er til stede. Utvalget legger også til grunn at det i samfunnet er en rimelig grad av aksept for at overvåking fortatt bør kunne finne sted.

Utvalget finner etter dette at vi fortsatt bør ha et organ som har en overvåkingsfunksjon.

62. Innst S nr 240 (1996-97) s 13.

KAPITTEL 9

**Bør overvåkingstjenesten organiseres
som et særorgan innenfor politiet?****9.1 INNLEDNING**

Utvalget har i "*Er det behov for en overvåkingstjeneste i Norge?*" i kap 8 konkludert med at det fortsatt er behov for at et organ har en overvåkingsfunksjon i Norge. I "*Bør overvåkingstjenesten organiseres innenfor politiet?*" i kap 9.2 skal utvalget drøfte om overvåkingstjenesten bør inngå i politiets organisasjon, eller om tjenesten i stedet bør etableres som et nytt organ utenfor politiet.

Under forutsetning av at overvåkingsoppgavene fortsatt skal utføres av politiet, skal utvalget vurdere om disse oppgavene bør ivaretas av et særorgan eller om funksjonen bør legges til det ordinære politi ("*Bør overvåkingstjenesten fortsatt være et særorgan?*" i kap 9.3).

**9.2 BØR OVERVÅKINGSTJENESTEN ORGANISERES INNENFOR
POLITIET?**

Hvis overvåkingstjenesten blir gjort om til et sivilt organ, kan ikke alle POTs oppgaver overføres: Straffesaksbehandlingen, dvs etterforskningen, påtaleavgjørelsen og eventuelt irettføring, må i tilfelle overlates til politiet. Med andre ord vil det først og fremst være de forebyggende oppgaver et sivilt organ skulle ta seg av.

Selv om overvåkingstjenesten organiseres som et sivilt organ, kan tjenesten fortsatt være underlagt justisministeren. Et alternativ er å underlegge tjenesten Statsministerens kontor. Statsministerens kontor har allerede i dag et visst koordineringsansvar på beredskapssiden og er formelt sett ansvarlig for Beskyttelsesinstruksen. Derimot er det ingen tradisjoner i Norge for at statsministeren med sin stab har etatstyringsfunksjoner, slik departementene har. – Å legge overvåkingstjenesten under et annet departement enn Justisdepartementet, anser utvalget som en uaktuell løsning.

Andreas Andersen, som ledet det såkalte Andersen-utvalget (Utvalget til koordinering av E- og S-tjenesten i Forsvaret), tok i 1952 i et notat til Forsvarsråden opp spørsmålet om en samordnet ledelse av alle de hemmelige tjenester, herunder POT. Han konkluderte slik: «Den øverste ledelse av den totale tjeneste på etterretningens, sikkerhetens og overvåkingens område bør da naturlig sortere under Statsministeren». Utvalget går ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

Flere land har organisert sine overvåkingstjenester utenfor politiet, f eks Nederland, Tyskland og Storbritannia. I land som Danmark, Sverige og Finland er overvåkingstjenesten derimot en del av politiet.

Hovedfordelen med å opprette en helt ny – sivil – overvåkingstjeneste i Norge er at man da vil få et markert oppgjør med fortiden og en ny start. Det ville gi en psykologisk effekt. Samtidig ville man kunne utvikle en helt ny organisasjon med nye mennesker, nye holdninger, en ny kultur osv. Men en slik omlegging vil kunne bli svært ressurskrevende. Den bør derfor bare gjennomføres hvis man er rimelig sikker på at det vil bli en vesentlig forbedring i forhold til situasjonen i dag.

Ved vurderingen av om overvåkingsoppgavene bør utføres av politiet eller av et sivilt organ, er det naturlig å ta utgangspunkt i Lundkommisjonens kritikk av POT. Denne kritikken kan sammenfattes i fire hovedpunkter: manglende styring,

ulovlig bruk av tvangsmidler som telefonkontroll og romavlytting, instruksstridig registrering og informasjonsutveksling med arbeiderbevegelsen.

Det kan reises spørsmål om dagens ordning hvor dels justisministeren og dels riksadvokaten har det øverste ansvar for overvåkingstjenesten, har bidratt til problemet med manglende overordnet styring av tjenesten (se "*Styring, ansvar, informasjonsrutiner og kontroll*" i kap 13). Ved å etablere en sivil overvåkingstjeneste, vil man kunne unngå et system med dobbelt styringsansvar.

Selv om et sivilt organ i første rekke skal ha forebyggende oppgaver, er det ikke uten videre gitt at organet bør være avskåret fra å bruke tvangsmidler. I de land som utvalget har undersøkt hvor overvåkingstjenesten er organisert utenfor politiet, har tjenestene adgang til å bruke tvangsmidler. Skulle ordningen bli den samme i Norge, ville man neppe ha noen større garanti for at tvangsmidler ble brukt på lovlig måte enn i dag, heller tvert imot, jf nedenfor. Og uansett ville politiet måtte kunne bruke tvangsmidler under etterforskningen av saker om rikets sikkerhet.

Også et sivilt organ må kunne registrere opplysninger. Det er mulig at nye personer og en ny kultur ville føre til en annen registreringspraksis enn i dag. Men etter utvalgets syn er det vel så viktig hvordan regelverket om registrering utformes. Disse reglene kan endres uavhengig av overvåkingstjenestens organisatoriske tilknytning.

Siden overvåkingstjenesten må ha et departement eller statsministeren som øverste ansvarlige uansett om den er organisert i eller utenfor politiet, vil neppe organisasjonsmåten i seg selv være nok til å hindre at det på nytt skjer samarbeid mellom tjenesten og politiske organisasjoner.

En omorganisering vil altså bare i begrenset grad løse de problemer som har vært knyttet til POT. Etter utvalgets syn er det også en rekke betenkeligheter ved å gjøre overvåkingstjenesten til et sivilt organ. For det første vil *hensynet til rettsikkerheten* kunne bli skadelidende hvis ikke politiet lenger skulle ha ansvaret for overvåkingen: Regelverket for politi og påtalemyndighet er spesielt utformet med sikte på å ivareta borgernes rettsikkerhet. Det er neppe naturlig å la dette regelverket komme til anvendelse på et sivilt organ. Også politiutdannelsen skal oppøve evnen og viljen til objektivitet, kontradiksjon og rettsikkerhet. Lundkommisjonen har riktignok vist at politiutdanning ikke er noen garanti mot at det foregår ulovlig eller uheldig praksis. Men etter utvalgets syn gjør denne utdannelsen tjenestemennene vesentlig mer skikket til oppgaven enn de ellers ville ha vært.

For det andre er det en fare for at også *hensynet til rikets sikkerhet* vil bli dårligere ivaretatt hvis et sivilt organ skulle ha ansvaret for overvåkingstjenesten. Politifolk er utdannet med sikte på å drive forebyggende arbeid og etterforskning. Det er vanskelig å tenke seg at andre yrkesgrupper kan utføre dette arbeidet bedre. (Dermed er det ikke sagt at overvåkingstjenesten ikke trenger å bli tilført annen kompetanse som et supplement til det politifaglige, jf "*Behov for tilførsel av spesialisert kompetanse?*" i kap 14.4.3.)

Overvåkingstjenesten må samarbeide med (det ordinære) politiet enten den selv er en del av politiet eller ikke. Etter utvalgets syn vil dette samarbeidet funksjonere best hvis overvåkingstjenesten er en del av politiet. Blant annet er det grunn til å tro at terskelen for å videreformidle informasjon er lavere mellom to politiorganer enn mellom politiet og et sivilt organ. Felles kulturidentitet mv vil også ellers kunne lette og fremme samarbeidet.

POT har i dag et omfattende internasjonalt kontaktnett. Også et sivilt organ vil kunne få et velutviklet kontaktnett. Men etter utvalgets syn er det av de grunner som nevnt over, en fare for at samarbeidet med de overvåkingstjenester som er organisert i politiet (som den svenske, danske og finske) vil kunne bli noe skadelidende hvis overvåkingstjenesten i Norge skal gjøres om til et sivilt organ.

For det tredje vil ressursene trolig bli best utnyttet om overvåkingsoppgavene beholdes i politiet. Blant annet gir dagens organisasjonsmodell et grunnlag for en viss fleksibilitet. Det er lettere å overføre ressurser innenfor én og samme etat enn mellom to ulike organer.

Selv om det ikke er avgjørende for utvalgets vurderinger, er det av interesse hvilke synspunkter politiske myndigheter de senere år har gitt uttrykk for om organiseringen av overvåkingsoppgavene i Norge. Justisdepartementet gikk i St meld nr 39 (1992-93) s 26 inn for å beholde POT innenfor politiet:

«Hos oss har overvåkingstjenesten alltid vært en del av politiet. Justisdepartementet ser ingen grunn til å endre dette. At overvåkingstjenesten er integrert i politiet bidrar til å 'avmystifisere' tjenesten. De politifolk som arbeider i overvåkingstjenesten har på samme måte som det øvrige politi kriminalitetsbekjempelse som sin hovedoppgave, selv om den kriminalitet overvåkingstjenesten skal motvirke har en særlig alvorlig karakter. Og integrasjonen av tjenesten i det ordinære politiet, bidrar etter departementets oppfatning også til en bedre koordinering av vår samlede kriminalitetsbekjempelse, bl a fordi man unngår effektivitetsproblemer f eks ved mangelfull og sviktende informasjonsutveksling, som kan oppstå når man har to separate tjenester. En tjeneste som er integrert i politiet gjør det også enklere å styre våre samlede politiresurser, slik at de kan settes inn der de gjør størst nytte for seg. Departementet ser det også som en fordel at tjenestemenn i overvåkingstjenesten har de beføyelsene og den politimyndighet som følger av at de er polititjenestemenn, slik at de ikke er avhengig av politibistand utenfra for å utføre sine oppgaver.»

Stortinget sluttet seg til disse vurderingene gjennom behandlingen av Innst S nr 246 (1992-93). Det kan på denne bakgrunn antagelig legges til grunn at et bredt politisk flertall vil opprettholde POT som et særorgan innenfor politiet. Det er i hvert fall få – om noen – som har tatt til orde for en dramatisk omorganisering av tjenesten utenfor politiets samlede organisasjon, selv etter fremleggelsen av Lundkommisjonens rapport og etter den kritikk som ble rettet mot tjenesten i forbindelse med Furre-saken.

Utvalget konkluderer på denne bakgrunn med at overvåkingstjenesten fortsatt bør organiseres innenfor politiet. Utvalget finner løsningen så klar at det ikke har drøftet nærmere hvordan en sivil overvåkingstjeneste eventuelt burde vært organisert.

9.3 BØR OVERVÅKINGSTJENESTEN FORTSATT VÆRE ET SÆRORGAN?

Det som skal drøftes her, er hvordan overvåkingstjenesten bør organiseres innenfor politiet – om den bør opprettholdes som en særtjeneste eller om den bør integreres i politiet.

De hensyn som kan tilsi at overvåkingstjenesten organiseres som et sivilt organ, kan langt på vei også tale for at det alminnelige politi får ansvaret for de oppgaver POT har i dag, slik at POT nedlegges: Også en slik endring vil markere et oppgjør med fortiden og en ny start. Samtidig kan holdningene og kulturen lettere endres enn om overvåkingstjenesten skal være organisert som før.

Men etter utvalgets syn vil det også være knyttet en rekke betenkeligheter til å overføre overvåkingsoppgavene til det alminnelige politiet.

Overvåkingsoppgavene er ansett som så viktige at Justisdepartementet ved instruks har bestemt at de skal prioriteres fremfor andre politioppgaver.⁶³ Det kan tilsi at oppgavene ivaretas av en egen enhet. Oppgavene er vanligvis langsiktige og

det kan sjelden vises til konkrete resultater på kort sikt. Hvis det alminnelige politi skulle ha overvåkingsoppgaver, er det derfor en fare for at disse oppgavene ble nedprioritert av hensyn til oppgaver som krever daglig oppmerksomhet.

De saker som POT har ansvaret for, skiller seg på flere grunnleggende områder fra vanlige politisaker. Ofte har man ingen enkeltpersoner som er ofre for forbrytelsen som kan bringe det straffbare forhold til politiets kunnskap gjennom anmeldelse e l. Det foreligger normalt få fysiske bevis for at forbrytelsen er begått. Og det kan være vanskelig å påvise noe gjerningssted. Tilsvarende er det bare i noen få andre typer forbrytelser, typisk i narkotikasaker. Dette gjør at det ofte må benyttes andre *metoder* i overvåkingstjenesten enn i andre saker. For eksempel må POT i stor utstrekning selv aktivt innhente informasjon i forebyggende hensikt. Mellbyeutvalget uttrykte det slik:⁶⁴

«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 sikkerhetstrussel. 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.»

Justisdepartementet beskrev det samme forhold slik i St meld nr 39 (1992-93) s 17:

«Aktiv informasjonsinnhenting og etterretning står helt sentralt for overvåkingstjenesten. Den kriminalitet tjenesten skal bekjempe gjelder i svært mange tilfeller fordekt virksomhet som bare vil avdekkes ved politiets egne tiltak, samtidig som de alvorlige følger forbrytelsene kan få, tilsier et aktivt forebyggende arbeid.»

De saker POT arbeider med, krever dessuten *kunnskaper* som det alminnelige politiet vanligvis ikke har. Det har bl a sammenheng med at de forbrytelser som overvåkingstjenesten er satt til å forebygge og etterforske, i mange tilfeller begås av – eller på vegne av – fremmede makter. Dette gjelder særlig innenfor kontraetterretning, men kan også forekomme på kontraterrorsiden, hvor en bl a har blitt fortrolig med nye begreper som statsterrorisme eller statsstøttet terrorisme, jf "*Innledning*" i kap 11.2.4.1. Det alminnelige politi kommer sjelden i befatning med forbrytelser hvor det står fremmede stater bak.

Slike særtrekk som nå er nevnt, gjør det nødvendig at de som skal arbeide med de aktuelle sakene, har en særlig kompetanse og erfaring. Dette får de best ved å arbeide med mange saker av den samme typen. Det taler for å samle sakene innenfor ett særskilt organ.

Karakteren av den virksomhet POT skal forebygge og etterforske, fordrer et omfattende internasjonalt samarbeid. Samarbeidet med tilsvarende tjenester i andre land bygger i liten grad på formelle avtaler landene imellom. Det gjør riktignok heller ikke det internasjonale politisamarbeidet generelt, med unntak av samarbeidet i Norden og Interpol-samarbeidet. Men POT er i større grad enn politiet ellers avhengig av direkte bilateralt samarbeid med tilsvarende tjenester i andre land. Disse kontaktene kan neppe opprettholdes om de sentrale overvåkingsoppgavene spres i hele politietaten. Erfaring har vist at andre lands sikkerhetstjenester er svært tilbakeholdne med å gi informasjon til andre organer enn rene overvåkingstjenester.

63. Se organisasjonsinstruksen Del III pkt 1 annet ledd.

64. Sammenfatning av innstillingen om den forebyggende sikkerhetstjeneste, Statsministerens kontor 31 oktober 1967, s 13.

Norges tilgang til viktig informasjon vil derfor bli svekket om overvåkingsfunksjonene inkorporeres i det alminnelige politi. Etter utvalgets vurdering er også dette et viktig argument for å opprettholde overvåkingstjenesten som en separat organisert enhet.

POT er i større grad enn det øvrige politi avhengig av å holde vesentlige sider ved tjenestens saker, metoder og kilder hemmelig. Ikke minst det internasjonale samarbeidet bygger på forutsetningen om gjensidig hemmelighold og beskyttelse av de opplysninger som utveksles.

Lundkommisjonen peker i sitt avslutningskapittel (se særlig s 578) på de farer en utstrakt hemmelighetskultur kan bevirke. Det anføres at de hemmelige tjenester i kraft av hemmeligholdet og oppgavens art i særlig grad er regjeringens og de respektive statsråders eksklusive apparat, et apparat som ikke har vært underlagt ordinær forvaltningsmessig styring og kontroll. Det vil gjennom en slik kultur lett kunne utvikle seg følelser av å representere et spesielt maktapparat som kjemper for «høyere» verdier, og som skiller tjenesten fra resten av den etat den tilhører. En risikerer med dette at det etableres egne organisasjonskulturer som overdriver hemmeligholdet. Det er grunn til å tro at hemmeligholdet ville blitt redusert hvis overvåkingsoppgavene ble overført til det alminnelige politiet.

På den annen side vil det også i fremtiden være behov for et utstrakt hemmelighold for å beskytte sensitiv informasjon, både av hensyn til rikets sikkerhet, vern av enkeltpersoner og sikring av andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Behovet for hemmelighold tilsier at ikke for mange personer får tilgang til sensitive opplysninger. Det lar seg best gjennomføre hvis oppgavene er lagt til et særskilt organ. Det er dessuten lettere å oppnå respekt for nødvendigheten av å bevare taushet om slike opplysninger, dersom informasjonen oppbevares og behandles i en separat organisasjon med spesielle kontrollrutiner osv. – Etter en totalvurdering finner utvalget at også hensynet til behovet for hemmelighold taler for at overvåkingstjenesten fortsatt er et særorgan.

Utvalget konkluderer etter dette med at overvåkingstjenesten fortsatt bør organiseres som et særorgan innenfor politiet.

KAPITTEL 10

Bør POT fortsatt ha etterforsknings- og påtalekompetanse?**10.1 INNLEDNING**

POT har i dag etterforsknings- og påtalekompetanse. I kjølvannet av Lundkommisjonens rapport og Furre-saken har det blitt reist spørsmål om POT i fremtiden fortsatt bør ha denne kompetansen. Stortinget forutsatte at utvalget spesielt vurderer de spørsmål som reiser seg i den forbindelse, jf komitéuttalelsen sitert i "*Andre uttalelser mv om behovet for en gjennomgåelse av overvåkingstjenestens regelverk, oppgaver, organisering mv*" i kap 3.5 ovenfor.

I tillegg har Furre-saken satt på spissen spørsmålet om hva som menes med etterforskning og når etterforskning kan iverksettes av POT.

Det er nødvendig å skille mellom etterforskning og annen virksomhet, fordi påtalemyndigheten styrer og har ansvaret for det første og Justisdepartementet styrer og har ansvar for det andre. Ofte tales det om *etterforskning* på den ene side og *forebyggende arbeid* på den annen side. Justisdepartementets ansvar strekker seg imidlertid adskillig lenger enn til politiets forebyggende virksomhet. Det er derfor mer presist å si at Justisdepartementet har ansvar for all administrativ, politimessig og forvaltningsmessig aktivitet som ikke er etterforskning. For enkelthets skyld bruker utvalget likevel skillet mellom etterforskning og forebygging i utredningen her.

Grensen mellom forebyggende tiltak og etterforskning har betydning for hvem som har *kompetanse* til å beslutte tiltaket iverksatt. Dersom det er tale om etterforskning, følger det av straffeprosessloven § 225, jf påtaleinstruksen § 7-5, at iverksettelse normalt besluttes av politiet eller påtalemyndigheten. Politiet alene beslutter at forebyggende tiltak skal settes i verk. Grensen har også betydning for hvem som har *ansvaret* for de handlinger som utføres. Ansvarsplasseringen har igjen betydning for *kontrollen* med virksomheten.

Straffeprosessloven regulerer etterforskningen, mens politiloven mv regulerer politiets øvrige virksomhet. Som et utgangspunkt må det antas at en ikke kan gå lenger i å iverksette tiltak overfor borgerne i forebyggende øyemed enn hva man kan i etterforskningsøyemed, med visse mulige unntak som bygger på nødrettsbetraktninger. I hovedsak kan straffeprosessuelle tvangsmidler ikke brukes i forebyggende øyemed. Også av disse grunner er det av interesse å undersøke nærmere om hvor grensen mellom etterforskning og forebygging går.

Sondringen mellom hva som er etterforskning og hva som er forebyggende virksomhet, har ikke vært fokusert tidligere. En har imidlertid selvsagt vært klar over ansvarsdelingen. Allerede rett etter annen verdenskrig pekte rikspolitisjef Aulie på at siden det var forutsatt at sjefen for overvåkingstjenesten skulle forelegge saker direkte for justisministeren og motta instruks fra denne, burde overvåkingssjefen ikke ha påtaleoppgaver, fordi vedkommende da ville være underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet. Tidligere overvåkingssjef Gunnar Haarstad har kommentert dette slik:⁶⁵ «I dette lå kanskje en undervurdering av mulighetene for i de enkelte saker å skille mellom spørsmål av overvåkingsmessig art og påtalespørsmål.» At det finnes glidende overganger, var imidlertid Haarstad også inne på, i forbindelse med omtalen av Haavik-saken, hvor han talte om «grensebeltet mellom overvåkings sak og straffesak».⁶⁶

65. Gunnar Haarstad: *I hemmelig tjeneste*, Oslo 1988, s 66.

66. Op cit s 155.

Men skillet ble opplevd som relativt uproblematisk: Enten var virksomheten å anse som forebyggelse, eller så var det etterforskning. Kategoriseringen spilte mindre rolle. I forbindelse med utarbeidelsen av overvåkingsinstruksen av 1994, ble imidlertid sider ved problematikken indirekte berørt i tilknytning til POTs informasjonsplikt. Bl a ble det drøftet hva det innebar at Justisdepartementet fikk orienteringer om forhold som lå under påtalemyndigheten. Kfr nærmere om dette i "*Særlig om POTs informasjonsplikt overfor justisdepartementet*" i kap 13.5.

De generelle prinsipper om grensdragningen mellom etterforskning og annen virksomhet er neppe omtvistet. Men det kan være uklart hvordan grensen skal trekkes i den enkelte sak – særlig i saker som hører under POT. Dersom det ikke treffes tiltak som gjør sontringen klar og forutsigbar, kan dette lede til uklare styrings- og ansvarsforhold mellom Justisdepartementet og riksadvokaten. Det er meget som taler for at Justisdepartementet i forhold til POT faktisk har fått en noe større styrings- og kontrollfunksjon enn departementet egentlig skulle ha hatt. Det kan bl a skyldes at riksadvokaten, og antagelig den overordnede påtalemyndighet for øvrig, hittil ikke har spilt noen aktiv rolle overfor POT.

Påtalemyndigheten har eneansvar i Norge for etterforskning. På straffeprosesens område er det viktigere enn ellers å skille mellom politikk og juss. Blandes dette i for stor grad sammen, kan det på lengre sikt rokke ved viktige prinsipper som påtalemyndighetens selvstendige stilling i strafferettspleien og prinsippet om likhet for loven. Vår ordning – med en påtalemyndighet som uavhengig av de politiske justismyndigheter styrer etterforskning og påtale i saker som angår rikets sikkerhet – er imidlertid ikke den eneste mulige. I flere andre land som vi ofte sammenligner oss med, bl a Danmark og Storbritannia, har man valgt andre ordninger.

Spørsmålet om å frata POT påtale- og etterforskningsfunksjoner, kan sees og vurderes isolert som en spesiell problemstilling for dette politisærorganet. På den annen side er det vanskelig å behandle spørsmålet uten samtidig å ta i betraktning den generelle diskusjon som har pågått - og som fremdeles pågår – i og utenfor politietaten. Enkelte aktører har som mål på prinsipielt grunnlag å skille påtalemyndighet og politi, slik at etterforskning i hovedsak blir en eksklusiv kompetanse for polititjenestemenn uten påtalemyndighet.⁶⁷ Å skille politi og påtalemyndighet er imidlertid blitt avvist av politiske myndigheter flere ganger de siste tiår, se "*Den integrerte politi- og påtaleordningen*" i kap 4.3.3 ovenfor om dette. Utvalget legger dagens integrerte politi- og påtaleordning til grunn for de vurderinger som skal foretas senere i kapitlet.

Det er hensiktsmessig først å se nærmere på overvåkingstjenestens strategier og metoder i kriminalitetsbekjempelsen, og i lys av dette undersøke nærmere hva som må karakteriseres som etterforskning innenfor POTs arbeidsområder. I hvilken utstrekning POT i dag driver etterforskning og hvor lett grensen lar seg trekke mellom etterforskning og annen virksomhet, vil ha betydning for vurderingen av hvorvidt tjenesten i fremtiden bør ha etterforsknings- og påtaleoppgaver.

10.2 GENERELT OM POTS STRATEGIER OG METODER I KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN

Tradisjonelt foreligger det to hovedstrategier i kriminalitetsbekjempelsen – forebyggende tiltak (dvs tiltak som settes inn før en straffbar handling er begått eller en

67. Jf bl a utspill om dette fra Norsk Politiforbund og Den Norske Advokatforening i Aftenposten 5 og 6 august 1997. Krav om et slikt skille knyttes også sammen med krav om større satsing på forebyggende arbeid og bedre organisering for effektiv kriminalitetsbekjempelse, jf bl a Leif N Olsens kronikk i Aftenposten 11 november 1997.

uønsket tilstand har oppstått) og etterforskning, irettføring, dom og straff (dvs tiltak som settes inn etter at en straffbar handling er eller antas begått). POT står i denne forbindelse ikke i noen særstilling, sammenlignet med politiet for øvrig. Prosessreglenes primære virkeområde er avdekking og strafforfølgning av allerede begåtte straffbare handlinger. Dersom det er klart at handlingen benyttes med strafforfølgning som formål eller det ellers ligger an til at forholdet vil bli fulgt opp med etterforskning, skal de straffeprosessuelle regler gis forrang fremfor politilovens hjemler for forebyggende inngrep.⁶⁸

Forberedelseshandlinger er vanligvis straffrie. Innenfor POTs ansvarsområde er imidlertid flere slike handlinger straffbare.⁶⁹ Vi har også straffebud som retter seg mot ulovlige organisasjoner. Slike bestemmelser gjør det gjerne mulig for POT å starte etterforskning på et tidlig tidspunkt, slik at etterforskningen også kan ha islett av forebyggelse selv om den relaterer seg til mistanke om begåtte straffbare forhold. Det vil ofte være et vanskelig avveiningsspørsmål om en skal gripe inn på et slikt tidlig stadium med pågripelser e l for å avverge en mer alvorlig utvikling, eller om en skal overvåke virksomheten for å skaffe seg nærmere etterretninger om videre planer og mål. Å gripe inn tidlig kan i noen tilfeller være hensiktsmessig, mens dette i andre tilfeller kun fører til strafferettslige bevisproblemer, avsløring av POTs kontrametoder, lave eller ingen straffer og muligheter for organisasjonen eller enkeltpersoner til å fortsette planleggingen på en måte som gjør det vanskeligere for POT å motvirke gjennomføringen av straffbare forhold. Politiet har ingen alminnelig plikt til å gripe inn overfor en mulig gjerningsmann i de tilfeller hvor tidlig inngripen vil hindre avdekking av mer alvorlige forhold.⁷⁰

Hvilke arbeidsmetoder POT kan benytte, vil i enkeltsaker kunne være helt avgjørende for om tjenesten skal lykkes i arbeidet med å forebygge og etterforske forbrytelser. Den type kriminalitet som POT er satt til å etterforske, er vanskelig å avdekke med tradisjonelle midler. Inngrep må ofte skje hurtig. Avveiningen av hvilke arbeidsmetoder som skal tillates i kriminalitetsbekjempelsen, er vanskelig.

Utvalget vil fremheve at diskusjonen om skillet mellom forebyggende virksomhet og etterforskning ikke må skygge over det som er tjenestens viktigste hovedoppgave – nemlig å skaffe til veie informasjon som kan medvirke til å forebygge bestemte alvorlige straffbare handlinger. Man stanser ikke etterretningstjenesters og terrororganisasjoners virksomhet ved primært å straffefølge enkeltpersoner. Dersom POTs virksomhet i fremtiden blir for sterkt fokusert om etterforskning, kan hovedfunksjonen som en forebyggende operativ og offensiv sikkerhetstjeneste blir skadelidende. Det kan bli et problem å skaffe kilder i de miljøer som tjenesten interesserer seg for. Forholdet til samarbeidende tjenester kan også bli skadelidende.

10.3 GRENSEN MELLOM ETTERFORSKING OG UNDERSØKELSER MED ANNET FORMÅL

10.3.1 Innledning

Grensedragningen mellom (forebyggende) overvåking og etterforskning er ikke i særlig grad omtalt i Lundkommisjonens rapport. Etterforskningssakene lå ikke innenfor kjerneområdet for kommisjonens undersøkelser. POT sondret tidligere selv ikke mellom begrepene. Heller ikke påtalemyndigheten har vært spesielt opptatt av skillet. Spørsmålet kom imidlertid på spissen i Furre-saken.

68. Jf Ot prp nr 22 (1994-95) s 20.

69. Se generelt om dette i Metodeutvalget ss 121-122.

70. Kfr Rt 1986 s 779.

Beslutningen om å iverksette etterforskning skal i prinsippet treffes av påtalemyndigheten, dvs av den jurist som er satt på saken. I det vanlige politi og hittil i POT har imidlertid slik iverksettelse i praksis foregått uformelt og nesten alltid uten at en jurist er koblet inn. Riksadvokaten har nå bestemt at en beslutning om å starte etterforskning i de saker POT har ansvaret for, skal treffes av den påtaleansvarlige og nedtegnes skriftlig, jf "*Påtaleordningen i etterforskingssaker*" i kap 10.5. Statsadvokaten skal gis underretning i hvert enkelt tilfelle.

10.3.2 Hva er etterforskning og når kan etterforskning iverksettes?

Formålet med virksomheten avgjør om det dreier seg om etterforskning eller ikke. Hva som er formålet med etterforskning reguleres av straffeprosessloven § 226 første ledd, som lyder: «Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens behandling ved retten.» Etterforskning er altså handlinger som foretas i en bestemt hensikt. Politiets/påtalemyndighetens betraktninger om formålet med undersøkelsene blir avgjørende for skillet.

Eksempler på virksomhet i POT som ikke er etterforskning, er tjenestens bistand i personkontrollsaker, livvaktstjeneste, POTs orienteringer og rådgivingsvirksomhet av forebyggende karakter overfor myndigheter, bedrifter eller enkeltpersoner, samt utarbeidelse av trusselvurderinger til bruk for det ordinære politi i deres forebyggende arbeid ved ambassadevakt hold, statsbesøk eller demonstrasjoner.

Straffeprosessloven § 224 første ledd angir vilkårene for *når* etterforskning kan iverksettes: «når det [...] er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige.» Dette er etter Furre-saken blitt et sentralt punkt: Hva skal til for å konstatere at det foreligger rimelig grunn?⁷¹

Bestemmelsen gjelder tilsvarende mens etterforskningen pågår.⁷² Dersom det viser seg at «rimelig grunn» etterhvert ikke kan sies å foreligge, skal etterforskningen bringes til opphør.

Foreligger det en anmeldelse fra fornærmede, vil det vanligvis være rimelig grunn til å sette i verk etterforskning. Men unntak kan tenkes: Anmeldelsen er f eks åpenbart grunnløs. Ved brudd på straffebud som verner offentlige interesser, er det ingen privat fornærmet som kan anmelde forholdet. Slik er det f eks i spionsaker. Hvorvidt politiet får kjennskap til lovbrudd, beror da i stor grad på hvilke undersøkelser politiet selv gjør. Og da kommer spørsmålet på spissen: Hva skal til for at det er rimelig grunn til å sette i verk etterforskning? Lovgivningen gir liten veiledning om spørsmålet. Det samme gjelder forarbeidene, rettspraksis og juridisk teori.

Paragraf 224 skal sikre at politiet ikke tar usaklige eller utenforliggende hensyn når etterforskning iverksettes. I POTs redegjørelse til riksadvokaten om innhenting av opplysninger fra Stasi-arkivene uttaler tjenesten:⁷³ «POT antar at rimelig grunn må ha tilnærmet samme betydning som aktverdig eller saklig grunn. Etterforskningen må ikke skje i sjikanøs hensikt, eller ut fra andre motiver enn å bringe på det rene om straffbare forhold har funnet sted.»

Paragraf 224 første ledd er i utgangspunktet en *skal-regel*, men plikten begrenses av det såkalte oppportunitetsprinsippet. I § 224 annet ledd, som er en *kan-regel*, er det fastsatt at det kan foretas etterforskning om årsaken ved brann og andre ulykker «selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold». Det kan stilles spørsmål om denne bestemmelsen skal tolkes motsetningsvis, slik at det etter

71. Til sammenligning nevnes at Sverige og Danmark ikke har en tilsvarende regel.

72. Jf riksadvokatens gjennomgåelse s 30.

73. Skriv 17 februar 1997 s 12.

første ledd kreves *mistanke* om at det foreligger et straffbart forhold, selv om ordlyden ikke uttrykkelig stiller noe slikt krav. Også sammenhengen med straffeprosessloven § 67 syvende ledd, jf påtaleinstruksens § 34-4, kan tale for dette.

Etter utvalgets syn kan det i hvert fall ikke kreves *konkret* mistanke om at det foreligger et straffbart forhold begått av en bestemt person.⁷⁴ Det kan heller ikke kreves sannsynlighetsovervekt. Derimot må det trolig vanligvis kreves *abstrakt* mistanke om at det foreligger et straffbart forhold.⁷⁵ Forholdet mellom begrepet «(abstrakt) mistanke» og begrepet «rimelig grunn» kan lett bli semantisk ordkløveri. Som Metodeutvalget påpeker, kan man språklig sett kanskje argumentere for at der det overhodet ikke finnes mistanke om at det foreligger straffbart forhold, vil det heller ikke finnes noen rimelig grunn til å iverksette undersøkelser. Metodeutvalget oppsummerer dette slik:⁷⁶ «Det kreves ikke konkret mistanke, men det må foreligge en rimelig mulighet for at en straffbar handling er begått. Nærmere hvor grensen går må avgjøres konkret.»

Det er altså ikke avgjørende for spørsmålet om det er adgang til å iverksette etterforskning at etterforskningen på et gitt tidspunkt kan sies å rette seg mot en bestemt person, slik at vedkommende eventuelt får status som mistenkt. Dette kan eventuelt bli en konsekvens av etterforskningen. Hvilken straffeprosessuell status de enkelte personer som trekkes inn i etterforskningen skal ha, må derfor holdes adskilt fra spørsmålet om etterforskning kan iverksettes.

Det synes videre rimelig at terskelen for å iverksette etterforskning ikke kan variere alt ettersom det er én eller flere mistenkte i saken når etterforskningen iverksettes.

På den annen side uttaler riksadvokaten i sin gjennomgåelse s 56 at det ikke er «tilstrekkelig å konstatere abstrakt mistanke om straffbart forhold når etterforskningen innebærer etterforskningskritt rettet mot enkeltperson». Det heter videre at man «må konkret vurdere om det er rimelig grunn til å foreta etterforskning mot vedkommende».

Vurderingene her kan synes å innebære at hvert enkelt etterforskningskritt som berører en navngitt person – etter at etterforskning er åpnet – må vurderes konkret sett i forhold til straffeprosessloven § 224 første ledd. Slik vil det ofte være. Men dette kan likevel neppe legges til grunn som en generell regel. Et krav om konkret mistankevurdering i slike saker vil ikke samsvare med den etterforskningspraksis som politiet i sin alminnelighet i lang tid har fulgt. I en innledende fase av etterforskningen i saker med ukjent gjerningsmann vil en slik konkret vurdering dessuten være umulig å foreta i praksis, da det ene resultat ofte vil fortone seg som like usikkert som det annet. Politiet vil ofte stå overfor et varierende antall personer som senere kan vise seg å være dels helt utenforstående, dels vitner, mistenkte eller tiltalte i saken. Et viktig skritt kan da være «å sjekke de utenforstående ut av saken».⁷⁷

74. Jf Bjerke/Keiserud: *Straffeprosessloven med kommentarer*, Bind II (1986) s 18, hvor det heter: «Det er selvsagt ikke noe vilkår for å sette i gang etterforskning at det er noen bestemt mistenkt eller siktet i saken.»

75. Riksadvokatens rundskriv 30 november 1933 om hvorledes politiet skal forholde seg ved anonyme henvendelser, har en viss relevans for den nærmere forståelse av straffeprosessloven § 224. Det heter bl a i rundskrivet: «Er den sak som anmeldelsen gjelder ny for politiet og har man ikke særskilt grunn til å anta at der ligger en aktverdig beveggrunn bak anmeldelsen, bør man være meget varsom, men selv i et slikt tilfelle må ikke anmeldelsen alltid uten videre henlegges. Hvis anmeldelsen gjelder en sak av offentlig interesse, bør man så diskret som mulig undersøke om der foreligger andre beviser og i allfall ha sin oppmerksomhet henvendt på saken en viss tid fremover.» Her fremgår det nokså klart at selv om politiet ikke engang har abstrakt mistanke, bør visse undersøkelser etter omstendighetene foretas.

76. Metodeutvalget s 50.

77. Se nærmere om dette i brev 30 juni 1997 fra Oslo statsadvokatembeter til riksadvokaten.

En annen sak er at det alminnelige forholdsmessighetsprinsipp for politiet vil stille opp visse begrensninger i forhold til hvilke etterforskingsskritt som kan tas overfor den enkelte. Dette prinsippet kommer inn på ethvert stadium i en etterforskning, også i forhold til spørsmålet om etterforskning skal iverksettes. Et grunnprinsipp vil være at jo alvorligere den straffbare handlingen er, jo lavere må terskelen settes, likevel slik at det må foretas en individuell vurdering. Jo mer alvorlige forhold det er tale om, jo mindre holdepunkter må det altså kreves for at det virkelig foreligger et straffbart forhold. Videre vil det være et generelt prinsipp at jo mindre inngripende etterforskingsskritt som settes inn, jo lavere kan terskelen settes. Ofte vil dette være en vanskelig skjønnsmessig vurdering.⁷⁸ Det kreves som nevnt ikke sannsynlighetsovervekt. Etterforskning vil derfor ofte settes i verk i tilfeller hvor det er mer sannsynlig at det *ikke* har forekommet noe straffbart forhold enn at dette har skjedd.

I riksadvokatens gjennomgåelse s 30 legges an to komponenter i den nærmere vurdering av hvor grensen for når etterforskning kan iverksettes skal gå; en *sannsynlighetsvurdering* (hvor sannsynlig er det at straffbart forhold foreligger?) og en *proporsjonalitetsvurdering* (dersom man antar at straffbart forhold foreligger, hvor alvorlig er i så fall forholdet?). Et annet moment i proporsjonalitetsvurderingen anføres å være om det mulige straffbare forhold ligger langt tilbake i tid og kanskje nærmer seg grensen for foreldelse. (Dette momentet kan imidlertid slå begge veier. Etter omstendighetene vil det faktum at et forhold antas å nærme seg foreldelse, i seg selv tilsi en forsering av tidspunktet for åpning av etterforskning uten å avvente ytterligere grunnlag for å iverksette etterforskning).

Riksadvokaten uttaler i sin gjennomgåelse s 56 at han er enig i at det foreligger en generell mistanke om at visse land driver ulovlig spionasje i Norge. En slik generell eller abstrakt mistanke er etter riksadvokatens syn ikke nok til å kunne utløse etterforskning mot en eller flere bestemte personer. At en norsk borger har kontakt med fremmed etterretningspersonell, er heller ikke i seg selv tilstrekkelig til å iverksette etterforskning mot vedkommende. Det må foreligge ytterligere momenter, f eks at kontakten er konspirativ eller særlig hyppig, at det er mottatt ytelsel som kan sette vedkommende i taknemlighetsgjeld eller andre lignende forhold. Det kan imidlertid være vanskelig å finne ut om kontakten er konspirativ eller særlig hyppig, uten først å foreta visse etterforskingsskritt, som f eks spaning. Om de vurderinger som kan gjøre seg gjeldende, har overvåkingssjefen uttalt følgende:⁷⁹

«Når det gjelder anvendelsen av § 224 i forhold til ulovlig etterretningssomhet i Norge, synes det ... å gjøre seg gjeldende uenighet mellom POTs og riksadvokatens syn. Når det først foreligger mistanke om at personer i Norge tilhører en ikke samarbeidende utenlandsk etterretningsorganisasjon, vil dette etter POTs syn kunne gi grunnlag for en bredt anlagt etterforskning, avhengig av hvorledes man generelt oppfatter trusselen fra vedkommende etterretningsorganisasjon. Selv om det ikke foreligger konkrete funn som indikerer at et straffbart forhold allerede er begått, må kravene til sannsynlighetsvurderingen anses oppfylt, idet det foreligger en forholdsvis sterk presumpsjon for at en etterretningsoffiser utfører den virksomhet han blir betalt for. Dette innebærer blant annet å fremskaffe informasjon som ellers er beskyttet, herunder gjennom verving av kontakter og agenter. Undersøkelser for å avdekke slik virksomhet som presumeres å være i gang bør karakteriseres som etterforskning også når de personer som driver etterretningen har diplomatisk immunitet og derfor ikke kan straffes. I en slik et-

78. Jf professor dr juris Johs Andenæs: *Norsk Straffeprosess*, Bind I (1994) s 252.

79. Brev 30 juni 1997 fra overvåkingssjefen til riksadvokaten, s 3.

terforskning kan det bli nødvendig å gjøre diskrete undersøkelser om et større antall nordmenn som er i kontakt med vedkommende etterretningsoffiser, fordi man i utgangspunktet ikke vet hva som er ledd i lovlig virksomhet og hva som er ledd i ulovlig virksomhet. For POT må 'rimelig grunn til å undersøke' i mange tilfelle forstås i forhold til motsatsen: Kan man se bort fra at den mistenkte etterretningsoffiseren bedriver ulovlig virksomhet? Dette er det reelle innhold i den abstrakte mistanken for POTs vedkommende. Jeg har forståelse for at såvel sannsynlighetsvurderingen som proporsjonalitetsvurderingen kunne synes tydeligere i den kalde krigs tid, men den har fortsatt gyldighet i forhold til å slå ned på uønsket og ulovlig innsamling av informasjon som bør beskyttes.»

På bakgrunn av riksadvokatens gjennomgåelse og etterfølgende uttalelser fra bl a enkelte politimestere om at gjennomgåelsen ville innebære en generell heving av terskelen for etterforskning i straffesaker, sendte riksadvokaten 16 mai 1997 ut et brev der det understrekes at gjennomgåelsen ikke innebærer en slik terskelheving. Det heter avslutningsvis:

«Det fremgår ikke (...) at terskelen for å sette i verk etterforskning i straffesaker generelt skal heves. I de ordinære straffesaker kan og skal praksis fortsette som før. Rapportens generelle betydning ligger først og fremst i at den avgrenser etterforskningsbegrepet og gir anvisning på hvordan påtalemyndigheten skal gå frem når den i tvilstilfeller avgjør om etterforskning bør settes iverk.»

Dette synes imidlertid ikke å ha ført til en fullstendig avklaring og enighet om hvor terskelen skal ligge i de ulike tilfeller.⁸⁰ På den annen side konstaterer utvalget at det i siste halvdel av 1997 har vært et løpende samarbeid mellom OVS og riksadvokaten med sikte på å operasjonalisere retningslinjer for POTs etterforskningsvirksomhet, herunder å trekke grensen for når etterforsknings sak skal opprettes. Dette samarbeidet vil trolig avklare noen av de problemstillinger som er påpekt foran.

10.3.3 Undersøkelser med «dobbel» formål (to spor-problematikken)

I de saker som POT har ansvaret for, kan det være særlig vanskelig å trekke en eksakt grense mellom etterforskning og forebyggende virksomhet. Det vil ofte vil være en glidende overgang fra forebyggende arbeid til etterforskning. Særlig i innledningsfasen kan det være vanskelig å vite hvilket «spor» man etterhvert vil velge. Ett og samme tiltak kan dessuten ha flere formål (følge både et etterforskningsmessig «spor» og et forebyggende «spor»).

I kontraetterretningssaker er f eks forholdet at man med rimelig sikkerhet vet at forbrytelser begås, men man vet ikke når, hvor eller av hvem. I slike saker må politiet nødvendigvis ta utgangspunkt i de personer som er betalt av sitt hjemland for å drive etterretning. Derfor er det viktig å identifisere disse. POT presumerer at etterretningsoffiserene forsøker å utføre den oppgaven de er satt til. Personer som offiserene er i kontakt med, pådrar seg derfor POTs interesse. Spørsmålet som da oppstår, er om dette skal anses som etterforskning eller som forebyggende undersøkelser. Tiltakenes siktemål vil ofte ikke være tiltale og straff, men å forhindre at straffbare handlinger blir begått. Men i innledningsfasen vil en ofte ikke vite hvilket spor man etter hvert vil finne det riktig å velge.

80. Se også Auglend, Mæland og Røsandhaug: *Politirett*, Ad Notam 1998, s 492 note 6, hvor det gis uttrykk for en viss tvil om terskelen for å iverksette etterforskning er høyere enn tidligere som følge av riksadvokatens gjennomgåelse.

Ikke all etterforskning er ment å ende opp med tiltale og straffesak. Som eksempel kan nevnes saker mot diplomater som avsluttes med at de erklæres *persona non grata*: altså med en sanksjon som i realiteten har en forebyggende effekt. Fra overvåkingssjefens brev 30 juni 1997 til riksadvokaten s 2 siteres:

«De tiltak som iverksettes mot bestemte personer og miljøer vil aldri skje vilkårlig, men som ledd i en målrettet virksomhet hvor man hele tiden har for øyet muligheten for å avdekke straffbare handlinger. Slik virksomhet vil som kjent i seg selv kunne ha en meget viktig forebyggende effekt. I tillegg kommer at det primære formål med et tiltak kan være å forebygge straffbare handlinger, eksempelvis når man åpent kontakter og advarer mulige etterretningsagenter eller potensielle ofre for ulovlig etterretningsvirksomhet. I en initialfase av en undersøkelse vil det være elementer av begge formål til stede, mens det først på et senere tidspunkt viser seg hvilket av elementene som blir det dominerende, og som slik sett vil være styrende for den videre behandling av saksforholdet. Vurderingen av grensen mellom formålene kan være særlig vanskelig på POT's område ettersom viktige forberedelseshandlinger er gjort straffbare, jf eksempelvis strl §§ 94 og 104 a, hvilket medfører at terskelen for etterforskning senkes i samsvar med det aktuelle straffebudet.

De første innledende undersøkelser vil i mange sammenhenger kunne sammenlignes med den virksomhet som ellers i politiet går under betegnelsen kriminaletterretning, det vil si en virksomhet som er målrettet i den forstand at den tar utgangspunkt i miljøer hvor man har rimelig grunn til å tro at straffbar virksomhet har funnet sted, uten at det foreligger mistanke om at en konkret gjerning har funnet sted. Det har så langt ikke hersket tvil om at også denne virksomheten er av en slik karakter at den ligger innenfor påtalemyndighetens ansvarsområde.»

Det kan tenkes at POT starter med et etterforskningsformål, men underveis oppgir straffeaspektet og bestemmer seg for å advare den aktuelle person mot videre kontakt med f eks etterretningsoffiseren. I så fall har man *startet* på etterforskningsstadiet og beveget seg over til forebyggelsesstadiet. Dette illustrerer at det ikke nødvendigvis er slik at «nederste» trinn på skalaen er forebyggelsesstadiet.

Når POT følger to spor, og etterforskningselementet fremtrer som det klart sterkeste av de to, bør hovedansvaret ligge hos påtalemyndigheten. I tvilstilfeller – hvor formålsbetraktningene knyttet til tiltaket ikke gir noen veiledning – bør det legges vekt på hvem som i praksis har tatt ansvaret, engasjert seg i saken, osv.⁸¹ Prinsipielt må imidlertid ansvarsforholdene, når formålet er delt, antagelig være slik at riksadvokaten har ansvar for den etterforskningsmessige siden, og Justisdepartementet for «resten», dersom de ulike sider ved handlingene kan skilles fra hverandre.⁸² I så fall har POT to ansvarlige overordnede myndigheter å forholde seg til i samme sak. Dette karakteriserer riksadvokaten som uheldig, men han uttaler samtidig at det er vanskelig å komme utenom det.⁸³ Der hvor det kan tenkes å forekomme tvil om hvilke sider ved handlingene som hører under hhv riksadvokatens eller justisminis-

81. Jf riksadvokatens gjennomgåelse s 25.

82. Dersom det ikke er mulig å skille de ulike handlinger fra hverandre, kan det hevdes at prinsippet om at lovbestemmelser (straffeprosessloven) har forrang fremfor instruksbestemmelser (overvåkingsinstruksen) bør medføre at reglene for etterforskning skal legges til grunn i de tilfeller hvor overvåkingstjenestens virksomhet kan anses både som etterforskning og forebyggelse. På den annen side har POTs forebyggende arbeid generell lovhjemmel i politiloven § 7. Noen bestemt løsning ut fra trinnhøydeprinsippet kan derfor ikke legges til grunn.

83. Riksadvokatens gjennomgåelse s 25.

terens styring og ansvar, bør dette så langt mulig avklares gjennom direkte kontakt mellom påtalemyndigheten og Justisdepartementet.

En kan reise spørsmålet om en ulovlig iverksatt etterforskning skal anses som etterforskning i relasjon til spørsmålet om hvem som har ansvaret for handlingen. Så lenge det pretenderes at det dreier seg eller har dreiet seg om etterforskning, må det være riksadvokaten som har ansvaret for handlingene; ansvaret går ikke over på forvaltningen.

Både for POT og det ordinære politi er det sterkt behov for at denne grensen søkes definert nærmere. Utvalget finner ikke å ha tilstrekkelig grunnlag for å kunne foreta grensedragningen, og anser dette for å være en viktig oppgave for riksadvokaten. Det område som etter en slik grensedragning faller inn under Justisdepartementets ansvarsområde, trenger også oppmerksomhet. Bl a reiser spørsmålet om metodebruk på det forebyggende område viktige prinsipielle spørsmål som krever nærmere klargjøring fra departementets side.

10.3.4 Forholdet til kriminaletterretning

Kriminaletterretning er en virksomhet som politiet har drevet med i mange år, men som ikke tidligere har hatt noen egen betegnelse. Kriminaletterretning får stadig større betydning som strategi i kriminalitetsbekjempelsen, både nasjonalt og internasjonalt.⁸⁴ Dette reiser spørsmål om kriminaletterretningens betydning i forhold til grensedragningen mellom etterforskning og forebyggelse.

At en virksomhet benevnes som etterretning, gir ikke uten videre noe svar på om undersøkelsene faller inn under etterforskningsbegrepet og derved riksadvokatens område, eller innenfor Justisdepartementets område.

Det sondres gjerne mellom *strategisk* og *taktisk/operativ* etterretning. Det er særlig i forhold til den strategiske kriminaletterretning at spørsmålet reiser seg om dette skal anses som etterforskning. Formålet er på generelt grunnlag å skaffe politiet et best mulig inntrykk av kriminalitetsbildet, «motstanderne» og deres virksomhet, metoder osv. Den vesentligste forskjell mellom strategisk kriminaletterretning og tradisjonell etterforskning av straffbare handlinger, er at hovedtyngden av undersøkelsene ikke er enkeltsaksorientert, men retter seg mot kriminalitetsproblemer som helhet og/eller mot grupper av aktuelle lovovertrедelser og lovbrøtere, jf Kriminaletterretningsutvalget s 6. Kriminaletterretningsutvalget s 8 karakteriserer politiets etterretningsarbeid som å befinne seg i et «gråsonerområde» mellom politiets forebyggende arbeid og påtalemyndighetens ansvarsområde. Metodeutvalget s 51 hevder at det aller meste av den virksomhet som i dag går under betegnelsen etterretning, må defineres som etterforskning og derved falle inn under riksadvokatens ansvarsområde. En del av den virksomhet som POT driver på etterretningssiden, f eks innhenting av kildeinformasjon o l, må vel likevel sies først og fremst å ha et forebyggende formål. Det er i disse tilfellene ikke grunnlag for å anta at noe straffbart er begått eller begås, men bl a tilknytningen til ekstreme eller voldelige grupperinger i andre land kan gjøre det nødvendig å holde en viss oppsikt og kontakt med miljøene. I så fall styres virksomheten av Justisdepartementet.

84. Begrepene *kriminaletterretning* eller *etterretning* brukes stadig mer i polititerminologien. I Norge er det, foruten POT, særlig KRIPOS som skal bygge opp en nasjonal kompetanse på dette området. Det er etablert en nasjonal etterretningsenhet ved KRIPOS. Det operative ansvaret for kriminaletterretning skal imidlertid fortsatt ligge ved de enkelte politidistrikter, som har etablert eller vil etablere lokale etterretningsenheter.

10.3.5 Forholdet til overvåkingsinstruksen § 4 første ledd første punktum

Overvåkingsinstruksen § 4 utfyller straffeprosessloven, ved at bestemmelsen i visse tilfeller pålegger POT en plikt til å iverksette straffeprosessuell etterforskning. Forholdet til straffeprosessloven – som ikke kan fravikes ved instruks – er ikke berørt i instruksen eller dens forarbeider. Det kan synes som om bestemmelsens første ledd første punktum foreskriver at innhenting av opplysninger om bestemte personer ikke kan skje med mindre det foreligger en *konkret mistanke* om at vedkommende har forberedt eller begått lovbrudd som nevnt i overvåkingsinstruksen § 1, jf «opplysninger om personer, grupper og organisasjoner som kan mistenkes...». Dette ville i realiteten innebære at terskelen for etterforskning settes høyere for POT enn for det øvrige politi. Slik er det ikke naturlig å forstå bestemmelsen. Se også "*Overvåkingsinstruksens regulering mv*" i kap 15.3.5.

10.4 BØR POT FRATAS ETTERFORSKINGS- OG/ELLER PÅTALEKOMPETANSE?

10.4.1 Innledning

Utvalget har i "*Bør overvåkingstjenesten organiseres som et særorgan innenfor politiet?*" i kap 9 konkludert med at overvåkingstjenesten fortsatt bør organiseres som et særorgan innenfor det norske politi. Det er ikke dermed sagt at tjenesten bør ha etterforskningskompetanse. Det er fullt mulig å etablere en ren forebyggende tjeneste selv om tjenesten skal være en del av politiet.

Riksadvokaten har i brev 29 april 1997 til Justisdepartementet tatt opp spørsmålet om etterforskningen av saker om rikets sikkerhet bør overlates til det ordinære politiet:

«Etter riksadvokatens oppfatning bør Danielsen-utvalget vurdere særskilt om det er hensiktsmessig at overvåkingstjenesten også har etterforskningsoppgaver. Et mulig alternativ er at tjenesten innberetter forhold den mener bør etterforskes til nærmere angitt ordinær politimyndighet.

En slik tanke må selvsagt utredes og vurderes nøye. Riksadvokaten har ikke tatt noe endelig standpunkt i spørsmålet.

Det nevnes likevel at de problemstillinger som er tatt opp ovenfor (problemer knyttet til overlappende kontroll og uklarheter i ansvarsforholdene mellom POT, Justisdepartementet og påtalemyndigheten, *utvalgets anm.*) ville bli vesentlig enklere å håndtere med en slik ordning. Departementet ville i så fall ha et ubegrenset ansvar for all virksomhet innen tjenesten og problemene i forhold til kontroll av påtalemyndighetens virksomhet ville bli eliminert. Riksadvokaten har under sin gjennomgang av 'Furresaken' pekt på at grensen mellom etterforskningsvirksomhet og andre tiltak, f eks av forebyggende art, synes å ha vært noe flytende og at det er nødvendig å formalisere etterforskningsvirksomheten. Ved en eventuell overføring av etterforskningsoppgavene til det ordinære politiet ville saken uten videre kommet inn i det alminnelige spor for etterforskning av straffesaker. Det vil trolig være tale om et begrenset antall saker.»

Enkelte har oppfattet riksadvokatens uttalelser som et ønske fra embetets side om en endring. Riksadvokaten har imidlertid overfor utvalget tilbakevist dette: spørsmålet ble reist uten at riksadvokaten mente å gi uttrykk for noen formening om løsningen.

Fostervollutvalget konkluderte med at POT fremdeles bør delta i arbeidet med etterforskning og irettføring av straffesaker – i hvert fall når det gjaldt «de egentlige spionsaker»: ⁸⁵

«I mange land driver sikkerhetsorganenes personell ikke etterforskning og irettesføring av straffesaker.

Det har vært anført en rekke grunner som taler mot at Overvåkingstjenesten her i landet skal ha disse beføyelser. Det har vært pekt på at Overvåkingstjenestens embeds- og tjenestemenn kan stå i fare for å få en annen innstilling til bevismaterialet enn tjenestemenn som til daglig arbeider med å fremskaffe stoff som skal forelegges domstolene som bevis.

Overvåkingsmannen arbeider mer på hypoteseplanet. Hans trening består først og fremst i å analysere og kombinere informasjonsstoff av varierende art. Han vil ofte være mer innstilt på å eliminere faremuligheter enn å medvirke til å få gjort ansvar gjeldende. På denne måten kan arbeidshypoteser lett komme til å fremstille seg som sikre fakta.

Det kan også nevnes at man ville stå adskillig friere ved rekruttering av personell uten politimessig bakgrunn hvis etterforskning og irettesføring av straffesaker (spionsaker) ble lagt til kriminalpolitiet.

På den annen side vil en overføring av saken til kriminalpolitiet når etterforskning skal settes i gang, støte på store praktiske vanskeligheter. Den som skal etterforske saker på dette området må kjenne de spesielle metoder og den teknikk som brukes i ulovlig etterretning og han må kjenne til persongalleriet. Selv om man kunne tenke seg at en gruppe etterforskere fikk spesialopplæring, ville de ikke kunne beskjefte seg bare med spionsaker. Til det er antall saker for få, selv om man ser det på landsbasis. Etterforskerne ville likevel ikke bli spesialister.

Arbeidsbelastningen i det øvrige politi er stor. Selv om antallet spionsaker ikke er stort vil den enkelte sak kunne være omfattende og meget ressurskrevende. Dessuten vil opplæring og vedlikehold av kunnskaper i seg selv være en belastning for personellet.

Selv om et opplæringsprogram ble gjennomført ville man ikke få virkelige spesialister. Overvåkingstjenestens personell ville derfor likevel bli trukket inn i etterforskningsarbeidet.

Overvåkingstjenestens embeds- og tjenestemenn er selv sterkt motivert for å delta i etterforskning og irettesføring. En straffesak på dette området er ofte et resultat av årelangt overvåkingsarbeid. Det er forståelig at de tjenestemenn som har deltatt i dette arbeid, også gjerne vil være med på å slutføre saken.

Mellbyeutvalgets flertall gikk inn for at Overvåkingstjenesten fortsatt burde ha etterforskning i overvåkingssaker. Man fant at de som skulle lede dette arbeid (Overvåkingssjefen og ledere av landsdelssentraler) burde ha påtalemyndighet i overvåkingssaker.

Dette fikk de ved en endring av den da gjeldende straffeprosesslovs § 72. Et mindretall i dette utvalg mente at Overvåkingspolitiet hverken burde ha påtalemyndighet eller anledning til å foreta etterforskningskritt.

Utvalget mener at man bør holde fast ved den nåværende ordning. Forutsetningen må imidlertid være at dette bare gjelder de egentlige spionsaker, hvor tjenestlig erfaring og krav til hemmelighold er en nødvendig forutsetning.

Saker som faller utenfor denne ramme bør som hittil etterforskes av det øvrige politi, selv om de er et resultat av Overvåkingstjenestens arbeid. En tenker her bl a på drap, legemskrenkelser og skadeverk utført som ledd i sabotasje- og terrorhandlinger.»

Justisdepartementet og Stortinget sluttet seg i hovedsak til disse vurderinger.⁸⁶

85. Fostervollutvalget ss 72-72.

86. Jf St meld nr 39 (1992-93) s 22 og Innst S nr 246 (1992-93) s 12.

10.4.2 Oversikt over mulige løsninger

Riksadvokaten har trukket frem én mulig løsning på problemet med de doble ansvarsforhold: å frata POT all etterforskningskompetanse. Justisministeren vil ved en slik ordning få ansvaret for all virksomhet i POT uten at riksadvokatens ansvar begrenses: Siden etterforskningskompetansen overføres til det alminnelige politi, vil riksadvokaten fortsatt ha det overordnede ansvaret for etterforskningen.

Det kan også tenkes mer radikale ordninger hvor ansvar overføres fra justisministeren til riksadvokaten eller omvendt. Én mulighet er å overlate alt ansvar for POTs virksomhet til riksadvokaten. Ansvaret for POTs forebyggende virksomhet må i tilfelle overføres fra justisministeren til riksadvokaten. En annen mulighet er å overlate alt ansvar for POTs virksomhet til justisministeren. Det overordnede ansvaret for etterforskning og påtale i de aktuelle sakene må i tilfelle overføres fra riksadvokaten til justisministeren. Slik er ordningen i Danmark, men der er riksadvokaten underlagt justisministeren, se vedlegg 1.1.1.

Det foreligger etter dette følgende hovedmuligheter:

1. å overlate alt ansvar for POTs virksomhet til riksadvokaten.
2. å overlate alt ansvar for POTs virksomhet til justisministeren.
3. å overføre etterforskningsansvaret i de saker POT har ansvaret for, til det alminnelige politi.
4. å fortsette dagens ordning (dette alternativ løser ikke det to-sporede ansvarssystem).

En mellomløsning kan være å overlate ansvaret for etterforskning på et nærmere bestemt tidspunkt til det ordinære politi, f.eks. når etterforskningen blir åpen eller når den etterforskningen retter seg mot, får status som siktet. En slik ordning løser heller ikke det to-sporede ansvarssystem, men kan ha andre grunner for seg. I forhold til enkelte av POTs oppgaver, innebærer dette en videreføring av dagens normalpraksis – POT overlater normalt den åpne del av etterforskningen i terrorsaker o.l. til det ordinære politi.

10.4.3 Alt ansvar til justisministeren eller til riksadvokaten?

Det norske systemet – hvor det overordnede ansvaret for overvåkingstjenesten er splittet – medfører risiko for ansvarspulverisering. Det er uheldig, særlig i den type saker det her dreier seg om. Dersom det kun legges vekt på å oppnå en klar ansvarsfordeling i forholdet mellom riksadvokaten og justisministeren, vil det være naturlig å plassere ansvaret for all virksomhet i POT tungt hos den ene eller annen instans (statsråden eller påtalemyndigheten).

En løsning som overlater etterforskningsansvar i overvåkingssakene til justisministeren, vektlegger og synliggjør politisk ansvar og kontroll. Det kan hevdes at det på dette spesielle strafferettslige feltet gjør seg gjeldende særlige hensyn, som tilsier at justisministeren bør ha et større ansvar enn ellers. Det gjelder dels fordi man i disse sakene i særlig grad må veie hensynet til rikets sikkerhet mot hensynet til enkeltindividers personvern og rettssikkerhet. I tillegg kan forholdet til fremmede stater stå sentralt.

Utvalget har spesielt studert ordningen i Storbritannia, se vedlegg 1.5.3.1. Innenriksministeren har der tilnærmet full kontroll over alle enkeltsaker i overvåkingstjenesten som medfører bruk av inngripende tvangsmidler. Den britiske tradisjonen er imidlertid vesentlig annerledes enn hos oss. Det er derfor ikke gitt at ordningen vil fungere bra i Norge, selv om den gjør det i Storbritannia.

Vektige hensyn taler etter utvalgets syn mot en løsning som legger alt ansvar for POTs virksomhet til justisministeren. Dersom påtalemyndigheten ikke lenger

skal styre POTs etterforskning, vil dette stride mot grunnleggende rettsprinsipper som vi i Norge har hatt siden straffeprosessloven av 1887. Det har vært ansett som en viktig rettssikkerhetsgaranti at påtalemyndigheten skal være politisk uavhengig, slik at etterforskningen av straffesaker ikke påvirkes av partipolitiske hensyn. Det er derfor generelt sett en relativt fremmed tanke at justisministeren skal ha myndighet til å iverksette etterforskning, ta ut tiltale, henlegge saker, osv. I kontraetterretningssaker kan dessuten også politikere, eller kretsen rundt disse, bli utsatt for fremstøt fra andre lands etterretningstjenester. Denne kretsen av personer vil derfor kunne komme under mistanke for straffbare forhold, jf Treholt-saken. Da kan det være ekstra uheldig å la det politiske nivå ha ansvar for og beskjeftige seg med etterforsknings- og påtalesiden av POTs virksomhet. Er det noe felt der påtalemyndighetens uavhengighet må være krystallklar, så er det nettopp på dette området. I tillegg nevnes som et mindre betydningsfullt moment at Justisdepartementet neppe er en tilstrekkelig operativ organisasjon til å være egnet til å treffe etterforskningsavgjørelser.

Et annet alternativ er å gi riksadvokaten fullt ansvar for all POT-virksomhet, også for den forebyggende og annen virksomhet innen POT som Justisdepartementet i dag har ansvar for. En slik løsning vil imidlertid svekke det politiske styringsansvar som justisministeren har i dag for det vesentlige av POTs virksomhet. Det vil også være praktisk vanskelig for overordnet påtalemyndighet å engasjere seg i spørsmål som ikke er av påtalemessig karakter.

Etter utvalgets syn bør det på denne bakgrunnen ikke skje noen fullstendig overføring av ansvar fra riksadvokaten til justisministeren eller omvendt. Utvalget anbefaler med andre ord verken alternativ 1 eller 2 i "[Oversikt over mulige løsninger](#)" i kap 10.4.2. Skillet mellom etterforskning og forebyggende virksomhet bør i stedet så langt mulig søkes klargjort på andre måter ("[Påtaleordningen i etterforskningsaker](#)" i kap 10.5).

10.4.4 Hel eller delvis overføring av etterforskningskompetanse til det ordinære politi?

10.4.4.1 Hensynet til enhetlig styring og politisk kontroll

Også en overføring av etterforskningskompetanse til det ordinære politi kan gjøre ansvarsforholdene klarere. I de saker POT behandler, vil tjenesten bare få justisministeren som øverste ansvarlige.

Det er imidlertid en viss fare for at problemet i stedet blir overført til det alminnelige politi. Siden det er en glidende overgang mellom forebyggende virksomhet og etterforskning, vil det være vanskelig helt å unngå at det ordinære politi driver forebyggende virksomhet hvis det først får ansvaret for å etterforske de aktuelle sakene. Da vil det igjen være doble ansvarsforhold. Men det er grunn til å tro at dette bare vil skje i begrenset grad. Problemet med doble ansvarsforhold vil dermed trolig bli vesentlig redusert i forhold til dagens ordning.

Problemene med å *trekke grensen* mellom forebyggende virksomhet og etterforskning vil derimot ikke bli redusert. Tvert imot vil det være ekstra viktig å vite til enhver tid hva slags virksomhet det dreier seg om, siden POT etter en slik ordning ikke skal beskjeftige seg med etterforskning.

10.4.4.2 Effektivitets-, ressurs- og kompetansehensyn

Etterforskning av saker om rikets sikkerhet krever stor grad av spesialkompetanse (jf "[Behov for tilførsel av spesialisert kompetanse?](#)" i kap 14.4.3 og kap "[Kvalifisering av POTs faste personell](#)" i 14.4.4). Skal det ordinære politi etterforske slike saker,

må man derfor der bygge opp slik kompetanse. Det vil medføre en lite effektiv utnyttelse av ressursene, siden POT allerede har – og fortsatt vil ha bruk for – denne spesialkompetansen.

På enkelte av de aktuelle saksområdene vil det sjelden bli satt iverk etterforskning, særlig innenfor området spredning av masseødeleggelsesvåpen. Her vil det være svært vanskelig for det ordinære politi å skaffe seg den nødvendige kompetanse.

Kunnskap fra det forebyggende arbeidet vil være av betydning både ved vurderingen av om etterforskning skal settes iverk og under etterforskningen. Denne kunnskapen vil det ordinære politi mangle helt.

Mangelen på kunnskap i det ordinære politi kan avhjelpes ved at tjenestemenn fra POT bistår under etterforskningen. Det vil imidlertid bli mer ressurskrevende enn om POT alene sto for etterforskningen.

POT foretar i dag et betydelig etterforskningsarbeid, selv om dette ikke materialiserer seg i form av siktelser og tiltaler. En undersøkelse om saksmengden, foretatt av OVS selv, viste at man ved OVS i første halvår 1997 hadde innledet etterforskning i et ikke ubetydelig antall saker, hvor hver enkelt sak inneholdt et varierende antall enkeltstående undersøkelser mot en eller flere personer. I løpet av vinteren 1997 ble det i tillegg gjennomført en større undersøkelse av etterforskningsfunksjonen i POT. Kartleggingen viste at det i de tre siste årene har vært foretatt etterforskning i flere hundre saker i POT. Betydelige regionale forskjeller foreligger. Hovedtyngden av saker er konsentrert på Østlandet. Statistikken synes imidlertid å være preget av noe ulike oppfatninger om hvilke saker som skal karakteriseres som etterforskningsaker.

Det meste av den etterforskningen POT driver, er «lukket»: etterforskningen skjer uten at offentligheten eller den mistenkte er klar over den. Unntaksvis er etterforskningen «åpen» (se "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4). Da kan det være aktuelt å avhøre mistenkte og vitner, å granske et åsted e.l. Her har det ordinære politi bedre erfaring enn POT.

Det har vært hevdet at det er uheldig at POT har etterforskningskompetanse fordi overvåkingspersonellet har en annen tilnæringsmåte til sakene enn den straffeprosessuelle. Tilnæringsmåten er normalt den hypotetiske. Personellet får sjelden testet ut hypotesene for domstolene, fordi de fleste saker ikke munner ut i tiltale og straff. Siden 1947 har kun ca 60 «POT-saker» blitt iretteført for domstolene. Det kan medføre at tjenestemenn i POT ikke blir godt nok trent i å vurdere om noen bør siktes eller om saken bør henlegges. På denne bakgrunn kan det hevdes at påtalefunksjonene bør skilles ut fra POT.

På den annen side vil det være uheldig om POT fra tid til annen *ikke* skulle oppleve domstolenes korrektiver vedrørende beviskrav o.a. i straffesaker. Faren for å fjerne seg fra den straffeprosessuelle virkelighet må antas å være større dersom POT kun skulle begrense seg til rent forebyggende oppgaver. Fra et rettssikkerhetsperspektiv kan det anføres at etterforskningsfunksjonen bringer den rettslige bevissthet inn i organisasjonen. En overvåkingstjeneste uten etterforskningskompetanse må i så fall opprettholde den nødvendige rettslige bevissthet på annen måte, og det kan være vanskelig.

I brev 30 juni 1997 fra overvåkingssjefen til riksadvokaten uttales det at det i praksis vil være vanskelig å gjennomføre en ordning som fritar POT for etterforskningsansvar, og at dette også vil være uheldig ut fra ressurs- og kompetansevurderinger. Fra brevet ss 6 og 7 siteres:

«Fjernes etterforskningselementet fra overvåkingstjenesten, vil mye av den kunnskap som er viktig i sakens initialfase gå tapt når saken skal overføres til en annen gren i politiet. POTs kjennskap til saksfeltet i en tidlig fore-

byggende fase tilsier at saken videreføres av POT også inn i etterforskningsfasen. (...)

Ressursmessig kan det neppe være riktig å fjerne etterforskningsoppgavene fra POT. Etterforskningsaker som behandles er ofte internasjonale, de krever utpreget grad av flerkulturell forståelse, og de er tidkrevende. En kriminalavdeling vil måtte tilføres betydelige ressurser for å utføre disse oppgavene på en god måte. Skal det være et faglig forsvarlig etterretnings- og analyseelement innenfor de samme felt i overvåkingstjenesten, vil det kunne medføre stor grad av dobbeltarbeid.»

10.4.4.3 Andre hensyn

At POT både har ansvar for å forebygge og etterforske lovbrudd, samsvarer med de oppgaver som er tillagt politiet ellers, jf politiloven § 2. Særordninger for POT kan gi inntrykk av at tjenesten er mer spesiell enn den er. Det kan gi uheldige signalvirkninger.

Sikkerhetsmessige perspektiver tilsier at sensitiv informasjon i den enkelte sak og generelle opplysninger om kilder og metoder ikke spres i unødig grad. Det taler for at POT i fremtiden beholder etterforsknings- og påtaleoppgavene.

Forholdet til samarbeidende utenlandske tjenester kan også med tyngde anføres. Det er trolig på kontraterrorsiden at de fleste etterforskningsaker ligger. POT er i stor grad avhengig av opplysninger fra samarbeidende tjenester i disse sakene. Utenlandske samarbeidende tjenester vil trolig være tilbakeholdne med å bringe sensitive opplysninger til ordinære politienheter.

Dersom etterforskningskompetanse helt eller delvis overføres fra POT til andre politienheter, vil EOS-utvalgets kontrollmuligheten svekkes, med mindre EOS-utvalget tilføres betydelig økte ressurser. Også kontrollhensynet tilsier derfor at overvåkingsfunksjonene foregår fra én etat.

Etterforskningsoppgavene kan virke motiverende for tilsatte i POT og bidra til at tjenesten fortsatt kan rekruttere meget dyktige og lojale tjenestemenn. Et rent etterretnings- og analyseorgan vil neppe ha samme interesse for nåværende og nye medarbeidere.

Det taler på den annen side for å overføre ansvaret for etterforskningen til det ordinære politi at POT derved får mer kontakt med det alminnelige politi. På den måten vil negative sider ved den lukkede kulturen i POT kunne reduseres.

10.4.4.4 Utvalgets konklusjoner

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, har kommet til at det totalt sett vil være uheldig å frata POT alt etterforskningsansvar. Flertallet fraråder derfor en slik løsning.

De hensyn som taler mot en overføring av alt etterforskningsansvar, taler etter flertallets syn også langt på vei mot generelt å overføre ansvaret for etterforskningen til det ordinære politi på et bestemt stadium av saken, f eks når noen er siktet.

Den løsningen som etter flertallets syn eventuelt ville ha vært mest naturlig, var at ordinære politienheter overtar etterforskningen i de forholdsvis sjeldnere tilfeller der etterforskningen går over i en «åpen» fase med sikring av åsted, pågripelser, formelle avhør osv. Etterforskningen anses ofte for å være «åpen» når politiet går ut med informasjon om det verserende etterforskningsarbeidet, når det av andre grunner er alminnelig kjent at en straffbar handling har funnet sted, eller når en person blir gjort kjent med at han er å betrakte som mistenkt i saken. Etterforskningen må også anses åpen i de tilfeller hvor en skadegjørende handling med lett synlige virkninger

faktisk har funnet sted (en bombe er sprengt, et fly har blitt kapret, et attentat er utført, osv), selv om handlingen (ennå) ikke er alminnelig kjent.

Spørsmålet bør imidlertid vurderes fra område til område. På noen områder kan løsningen være rasjonell. Alminnelig praksis er allerede i dag at det ordinære politi på bestemte felt – f.eks. i terrorsaker – ivaretar den åpne delen av etterforskningen. I de tilfeller der en terror- eller sabotasjehandling har blitt (forsøkt) gjennomført, er det et særlig behov for å sikre åstedet, lete etter bevis, avhøre mistenkte og vitner o.l. Her har det alminnelige politiet størst kompetanse, jf. foran. Dessuten vil det ikke alltid med en gang være klart om det dreier seg om en handling som kan defineres som terror/sabotasje, eller om det dreier seg om «vanlig» forbrytersk virksomhet. Som utgangspunkt bør slike saker derfor etterforskes av det ordinære politi.

På andre fagområder kan en slik løsning etter *flertallets* syn være mindre hensiktsmessig, jf. drøftelsen foran. Utvalget har vurdert disse spørsmål nærmere i tilknytning til POTs ulike oppgaver i "*POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i kap. 11.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, foreslår at vanlig politi- og påtalemyndighet har ansvaret for etterforskning og irettesføring i alle saker fra det tidspunkt skriftlig etterforskningsordre er gitt, med POT som bistandsyter når det finnes ønskelig fra etterforskende politisk side. Det vil antagelig som regel være tilfelle, i varierende grad, avhengig av hvor vesentlig POTs spesialkunnskaper er for etterforskningen.

Begrunnelsen for *dette medlemmets* standpunkter er dels de momenter som nevnes i riksadvokatens bemerkninger om dette spørsmål i brev 29 april 1997, referert ovenfor i "*Innledning*" i kap. 10.4.1. Det ser ut til at den nye riksadvokaten har en annen vurdering, uten at det endrer *dette medlemmets* syn på spørsmålet. Ansvarsfordelingen mellom departement og påtalemyndighet vil forenkles, og at friske øyne ser på saken vil redusere faren for ubegrunnet etterforskning, som Furre-saken eksemplifiserer.

Andre land har gode erfaringer med en slik ordning. Som nevnt foran i "*Organisasjon*" i kap. 6.4, er det som regel slik i andre land at overvåkingstjenester organisert utenfor politiet overlater etterforskningen til vanlig politi eller påtalemyndighet når det finnes hensiktsmessig. *Dette medlemmet* anser det mindre naturlig å skille mellom åpen og skjult etterforskning, som flertallet gjør i noen sammenhenger, med POTs etterforskningsansvar begrenset til den skjulte del. Det kan ofte være tilfeldige omstendigheter som fører en etterforskning over fra en skjult til en åpen fase.

Dette medlemmet anser at den enkelte borgers rettssikkerhet vil bli styrket i et system hvor vanlig politi- og påtalemyndighet kommer sterkere inn i saksbehandlingen, både fordi det ordinære politi har langt bredere etterforskingserfaring, og fordi POT vil få et nyttig korrektiv til sin lukkede virksomhet gjennom impulsene fra samarbeidet med vanlig politi. Dette samarbeidet vil samtidig innebære at det ikke vil være nødvendig å bygge opp egne «overvåkingsenheter» i det vanlige politi.

Videre vil riksadvokatens ansvar tre klarere frem ved en slik oppgavefordeling. Og POT vil kunne nedbemannes noe, ved den avlastning som ligger i at etterforskningsansvaret overtas av vanlig politi.

EOS-utvalget bør fortsatt kontrollere etterforskningen, hvilket krever en enkel lovendring i EOS-kontrollloven. Overvåkingsinstruksen bør endres ved at «bistand til etterforskning» erstatter «etterforskning» som oppgave for POT.

Dette medlemmet understreker for ordens skyld at i den utstrekning medlemmet finner å slutte seg til utredningens konklusjoner i det følgende, vil dette være subsidiære synspunkter i den grad konklusjonene forutsetter at POT fortsatt skal ha ansvar for etterforskning.

10.5 PÅTALEORDNINGEN I ETTERFORSKINGSSAKER

Det kan være avgjørende for straffesakseffektiviteten at påtalejuristen og etterforskeren samarbeider tett om saken. Man kunne derfor tenke seg at POT ble organisert som ØKOKRIM, som i dag er den eneste instans hvor påtalejurister (statsadvokater) og etterforskere (polititjenestemenn, revisorer, økonomer mv) arbeider sammen i team gjennom alle faser i en straffesak (ØKOKRIM er både politienhet og statsadvokatembete). Modellen er imidlertid mindre aktuell for POTs vedkommende, fordi etterforskning og påtale er en liten del av virksomheten.

Derimot kan det være grunn til å vurdere andre sider ved straffesaksbehandlingsrutinene i tjenesten. Herunder kan det være hensiktsmessig å se nærmere på behovet for å foreta endringer i påtaleordningen for POT.

Et noe tettere samarbeid mellom påtalemyndighet og etterforskere i straffesaker som POT etterforsker, kan etter utvalgets syn være hensiktsmessig. Det antas også å være formålstjenlig å styrke påtaleelementet i OVS, det vil i praksis si å tilsette noen flere politiinspektører e l. Viktige oppgaver for slikt personell vil være å foreta en løpende kontroll av om den virksomhet som skjer, er etterforskning, og av om etterforskningen skjer innenfor lovlige rammer.

Pr i dag har POT mindre etterforskingserfaring enn det ordinære politi. På ad hoc-basis kan dette løses ved å «låne inn» særlig kvalifiserte etterforskere fra det ordinære politi. Men POT bør også skaffe seg mer permanent etterforskingserfaring gjennom tilføring av fast personell.

Dersom utvalgets forslag om å nedlegge store deler av POTs lokale ledd gjennomføres, se "*Det lokale nivå*" i kap 14.3.4, bør noen av de frigjorte stillingshjemler kunne brukes til å styrke påtale- og etterforskingselementet i OVS. Forholdene bør også legges til rette for videreutdanning av POTs personell, f eks innenfor avhørsteknikk.

På laveste nivå er det i dag regionpolitimestrene som har påtalekompetanse i POT-saker. Det kan være uheldig at den lokale politimester har ressurs- og ledelsesansvar for POTs virksomhet i eget politidistrikt, men ikke de ledelsesfunksjoner som knytter seg til utøvelse av påtalemyndighet.

Alternativt kunne en tenke seg en organisasjon hvor påtalefunksjonen videreføres på regionnivå, men hvor påtalefunksjonen legges på et lavere nivå enn til regionpolitimesteren eller dennes stedfortreder. De færreste politimestre har mulighet for en daglig og nær oppfølging av løpende etterforskingssaker. En kan derfor i stedet gi utvalgte politijurister et særskilt ansvar for å følge opp POT-saker.

Avveiningene mellom de ulike løsninger her vil naturligvis måtte tilpasses en eventuell fremtidig omorganisering av POT. I "*Det lokale nivå*" i kap 14.3.4 foreslår utvalget at POTs lokale ledd i hovedsak nedlegges, og at det i stedet skjer en kraftsamling av tjenesten gjennom færre regionsentraler. Dersom utvalgets forslag gjennomføres, vil det neppe være behov for å foreta grunnleggende endringer i påtaleordningen for tjenesten. Utvalget anbefaler likevel at det utpekes særskilte politijurister på regionnivå som tillegges et spesielt ansvar for POT-sakene i regionen.

Etterforskning er en påtalestyrt virksomhet. Det er derfor viktig at kompetent påtalemyndighet på et tidlig stadium i en sak tar stilling til om en står overfor etterforskning (en straffesak) eller ikke. Det kan foreligge problematiske gråsoner, men det viktige er at det foretas bevisste valg som kategoriserer sakene.

I de fleste etterforskingssaker har POT frem til i dag ikke vært nevneverdig underlagt styring og kontroll fra overordnet påtalemyndighet. Påtalemyndigheten har kontrollert alle saker hvor telefonkontroll er begjært, men frem til dette stadiet har det vært liten eller ingen påtalemessig kontroll. Det vises til riksadvokatens gjennomgåelse s 63, hvor det bl a uttales at overordnet påtalemyndighets engasjement i disse saker bør økes. Utvalget er enig i dette. Riksadvokaten har i 1997 beor-

dret innført et særlig system for POT med innhenting av skriftlige etterforsningsordre i saker som etterforskes av tjenesten. Etterforsningsordre skal også gis når en pågående undersøkelse går over til å bli av etterforskningsmessig karakter. Ordren skal gis av vedkommende påtaleansvarlige, jf riksadvokatens rundskriv 13 november 1995. I hastetilfeller kan ordren nedtegnes i ettertid, men ikke senere enn dagen etter at etterforskning er iverksatt. Ordningen vil innebære en styrking av den påtalemessige styringen av POTs straffeprosessuelle virksomhet. Etter utvalgets syn vil ordningen med skriftlige etterforsningsordre skape et klarere skille mellom forebyggende virksomhet og etterforskning og gjøre det mindre påkrevet å gjennomføre andre tiltak for å klargjøre ansvarsfordelingen mellom påtalemyndigheten og justisministeren. Når erfaringer med ordningen er vunnet, bør den formaliseres i en bestemmelse i påtaleinstruksen. EOS-utvalget bør i ettertid undersøke om etterforsningsordre er korrekt gitt osv.

I riksadvokatens gjennomgåelse s 63 heter det at det bør vurderes å innføre en ordning hvor overvåkingstjenesten rutinemessig sender gjenpart av alle etterforskingordre til statsadvokaten, som igjen kan orientere riksadvokaten i saker som har særlig stor allmenn interesse. En slik ordning vil imidlertid kunne bryte med den etablerte praksis om at overordnet påtalemyndighet driver overordnet ledelse og kontroll av etterforskningsvirksomheten i form av generelle retningslinjer. Overvåkingssjefen har i brev 30 juni 1997 til riksadvokaten påpekt at ordningen trolig vil være av begrenset verdi hvis underlagsmaterialet ikke kontrolleres samtidig, og at ordningen kan lede til ansvarspulverisering. Overvåkingssjefen uttalte i brevet at ordningen om varsel til overordnet påtalemyndighet etter reglene i påtaleinstruksen §§ 7-2 og 22-2 i stedet bør være tilstrekkelig. *Utvalgets flertall, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie*, er enig i dette. *Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae*, anser at vanlig politi bør overta saken fra etterforsningsordre er gitt, jf "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4. For dette medlemmet er det også naturlig å foreslå en rutinemessig melding til statsadvokaten om alle etterforsningsordre, som antydnet av riksadvokaten, for ytterligere skjerping av kontrollen.

Justisdepartementet er i ferd med å gjennomføre endrede rutiner i forhold til POTs registerordninger, som i overvåkingssaker klarere enn tidligere skiller mellom forebyggelsessaker og etterforskingssaker. Om organisering av registrene vises for øvrig til "*Innhenting, registrering og bruk av personopplysninger*" i kap 15. Se også "*Særlig om kontrollordningene*" i kap 13.10 om utvidelse av EOS-utvalgets kontrollområde.

KAPITTEL 11

POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner**11.1 INNLEDNING**

Utvalget skal i dette kapittel vurdere hvilke oppgaver POT i fremtiden bør ha. Vurderingene tar utgangspunkt i tjenestens nåværende oppgaver og virksomhet.

Spørsmålet om hvilke oppgaver POT ha, reiser minst to hovedproblemstillinger: Bør POT i større eller mindre utstrekning enn i dag ha *eneansvaret* for bestemte sakstyper? Og bør POT i en eller annen form delta i etterforskning av sakstyper som tjenesten i dag enten ikke har befatning med i det hele tatt eller kun har befatning med i form av forebyggende virksomhet? Det bør gis så klare avgrensninger av oppgavene som mulig, slik at det ikke oppstår tvil om hvilken politienhet som har ansvaret på de ulike områder. På den annen side er det ikke nødvendig å stille de samme krav til presisjon her, som ved utformingen av straffebud.

Stortinget behandlet senest POTs oppgaver på generelt grunnlag i 1993, jf St meld nr 39 (1992-93) og Innst S nr 246 (1992-93). Verken Fostervollutvalget eller Justisdepartementet foreslo noen vesentlige endringer i POTs oppgaver. Stortinget sluttet seg til dette. Det er likevel etter utvalgets syn grunn til å foreta en ny helhetsvurdering av alle oppgaver som POT bør utføre. Det har i de senere år skjedd endringer som kan gjøre det hensiktsmessig å revurdere tjenestens samlede oppgaver. Lundkommisjonen har ikke vurdert hvilke oppgaver POT bør ha. Det lå utenfor kommisjonens mandat. Og Lundkommisjonens mandat tilsa at det særlig var utførelsen av to oppgaver kommisjonen gransket: kontraekstremisme og tjenestens bistand i personkontrollsaker.

Det må vurderes om særlige sider ved POTs virksomhet – herunder kritikkverdige forhold i etaten, jf Lundkommisjonens rapport – tilsier endringer i POTs oppgaver. Om POTs ansvarsområder bør innskrenkes eller utvides, er også et hensiktsmessighets spørsmål om organiseringen og fordelingen av ressursene innenfor politiet. Hvilken politiinstans er best egnet til å bekjempe en viss type kriminalitet eller virksomhet, tatt i betraktning angjeldende enheters ressurser, kontaktnett, stedlig lokalisering, kompetanse, osv? Vurderingene må for øvrig sammenholdes med utvalgets vurderinger av POTs dimensjonering og organisasjonsfleksibilitet, se "*Dimensjonering og organisasjonsfleksibilitet*" i kap 14.2. Spørsmålet om POTs oppgaver må endelig sees i lys av den endrede geopolitiske situasjon, som har ført til endringer i trusselbildet.

Spørsmålet om å gi POT ansvar innenfor nye saksområder har vært reist de siste årene, og er tydelig reflektert i annet punktum i overvåkingsinstruksen § 1. I den utstrekning POT skal bidra i bekjempelsen av andre forbrytelser enn dem som tjenesten hittil har hatt primæransvaret for, bør den overordnede begrunnelsen trolig være at en bør utnytte landets samlede politiressurser best mulig for å beskytte vitale verdier av betydning for landets velferd og stabilitet. Hvor slik kriminalitet har klare forbindelser til straffbare handlinger som ligger innenfor POTs kjerneområde, kan det således være spørsmål om å benytte POTs ressurser. På følgende saksfelt kan det særlig være aktuelt å vurdere om POT bør tillegges en mer markert rolle enn i dag:

- organisert kriminalitet med forbindelser til bestemte land, grunnet sammenhengen med POTs kontraetterrettningsvirksomhet.
- internasjonal industrispionasje, grunnet sammenhengen med POTs oppgaver knyttet til økonomisk og vitenskapelig spionasje som fremmede stater står bak.

- forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og grove krigsforbrytelser, grunnet disse forbrytelsenes internasjonale og ofte politisk relaterte karakter.

I tilknytning til de ulike oppgaver må det foretas en nærmere drøftelse av om POT bør ha et eneansvar eller kun et bistandsansvar og om tjenesten kun skal utføre forebyggende tiltak eller om tjenesten skal ha et nærmere bestemt etterforskningsansvar (se "*Grensen mellom etterforskning og undersøkelser med annet formål*" i kap 10.3 hvor grensen mellom forebyggende virksomhet og etterforskning er behandlet).

Etterforskningsoppgavene må etter utvalgets syn ikke overskygge POTs virksomhet som en forebyggende sikkerhetstjeneste. Forebyggende virksomhet er helt avgjørende for at tjenesten skal kunne utføre oppgavene med en rimelig grad av resultatoppnåelse. Etter utvalgets syn bør POT også i fremtiden utøve operativ/offensiv forebyggende sikkerhetstjeneste. Det er mindre klart om POT fortsatt bør ha vesentlige oppgaver av defensiv forebyggende art, se nærmere om dette i "*Bistand til andre etater/bedrifter om gjennomføring av sikkerhetstiltak mv*" i kap 11.2.12 og "*Bistand under planlegging og gjennomføring av militære øvelser*" i 11.2.13.2.

Den systematiske bearbeidelse og analyse av innhentet eller mottatt informasjon er viktig, bl a som grunnlag for utarbeidelse av trusselvurderinger på de ulike områder og generelt som strategisk planlegging innenfor all overvåkingstjeneste. Om dette uttalte Kriminaletterretningsutvalget (s 39):

«POTs etterretningsvirksomhet har så langt ikke vært gjort til gjenstand for noen gjennomgripende evaluering. Det har vært en generell tendens de senere år til å legge stadig større vekt på analysevirksomheten og utarbeidelse av trusselvurderinger, både generelt og konkret forut for bestemte begivenheter. Dette arbeidet har så langt blitt godt mottatt av de instanser som er kunder for slike vurderinger. Men både på dette feltet, og ikke minst når det gjelder politioperativ bruk av det EDB-baserte etterretningsregisteret, ligger det utviklingsmuligheter. Eksempelvis må det forventes at EDB-systemet i likhet med andre deler av politiet vil bli brukt stadig mer aktivt som et levende arbeidsredskap også i POTs forebyggende virksomhet.»

11.2 VURDERING AV TJENESTENS SAKSOMRÅDER

11.2.1 Forbrytelser mot rikets sikkerhet

Nedslagsfeltet for POT har, grovt sett, tradisjonelt vært avgrenset til området «rikets sikkerhet». Rikets sikkerhet var bl a uttrykkelig nevnt i overvåkingsinstruksen av 1977 for å avgrense POTs oppgaver. Begrepet er verken klart eller entydig. Det hersker både faktisk og juridisk tvil om hvilke handlinger som kan sies å representere en trussel mot eller fare for rikets sikkerhet. Hver enkelt bestemmelse hvor begrepet rikets sikkerhet er benyttet, må i utgangspunktet tolkes på selvstendig grunnlag. Begrepet vil således kunne ha forskjellig meningsinnhold i ulike straffebud, straffeprosessuelle bestemmelser og andre bestemmelser. I overvåkingsinstruksen av 1977 ble begrepet antatt å favne videre enn for eksempel i straffeloven §§ 90 og 91. Begrepet ble antatt å dekke de fleste forhold av ulovlig art som tar sikte på å påvirke/forskyve eller – direkte eller indirekte – skade viktige samfunnsmekanismer og offentlige styringsprosesser.

Sikkerhetsutvalget s 45 uttaler at begrepet i lovbestemmelser «må forstås slik at de ikke utelukkende omhandler militære forhold, men at begrepet 'rikets sikkerhet' foruten vår forsvarsevne også omfatter forhold av betydning for nasjonens selvstendighet og indre stabilitet».

Det kan også vises til Fostervollutvalgets omtale (s 83) av begrepet. Fostervollutvalget la til grunn at begrepet rikets sikkerhet i 1977-instruksen favnet «vesentlig videre» enn begrepet «statens selvstendighet og sikkerhet», som også var nevnt i 1977-instruksen og er benyttet i straffeloven kapittel 8. Dette har betydning for forståelsen av POTs nåværende oppgaver, da gjeldende overvåkingsinstruks har fjernet henvisningen til rikets sikkerhet, men opprettholdt oppgaven med å forebygge, motvirke og etterforske «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet».⁸⁷ Endringen har skapt en viss uklarhet. Begrunnelsen for valget av formuleringen «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet» fremgår så langt utvalget kan se ikke av St meld nr 39 (1992-93), som er det nærmeste man kommer tilgjengelige «forarbeider» til 1994-instruksen. Tvert om uttalte Justisdepartementet at en i det videre arbeidet med instruksen ville legge vekt på å finne formuleringer som er mer klargjørende enn de nåværende, og pekte på som en mulighet at det i instruksen konkret angis hvilke forbrytelser som skal være POTs ansvar.⁸⁸

En forståelse av ordbruken i instruksen kan være at POTs oppgaver er begrenset kun til overtredelser av straffeloven kap 8 om «Forbrydelser mod Statens Selvstændighed og Sikkerhed». I tilfelle vil POT ikke ha kompetanse til å forebygge, motvirke og etterforske forbrytelser mot «Norges Statsforfatning og Statsoverhoved» (straffeloven kapittel 9) – med mindre forholdet dekkes av den videre oppregning av oppgaver. Slik har bestemmelsen imidlertid ikke blitt oppfattet i praksis, og det har heller neppe vært meningen å begrense POTs oppgaver på denne måten. Men ordlyden er ikke særlig klargjørende.

Det bør etter utvalgets oppfatning fremdeles være en kjerneoppgave for POT å forebygge og etterforske forbrytelser mot rikets sikkerhet. De hensyn som taler for at vi har en egen overvåkingstjeneste organisert som et særorgan innenfor politiet (jf *"Bør overvåkingstjenesten organiseres som et særorgan innenfor politiet?"* i kap 9), gjør seg særlig gjeldende i disse sakene.

Tjenesten bør i utgangspunktet ha enekompetanse når det gjelder å forebygge og etterforske forbrytelser mot rikets sikkerhet. For å fjerne uklarhetene knyttet til bruken av formuleringen «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet», foreslår utvalget at det i en angivelse av POTs oppgaver på dette området i stedet inntas en direkte henvisning til straffeloven kapittel 8 og 9 og lov om forsvarshemmeligheter, som vil dekke de viktigste forbrytelser som tjenesten bør ha til oppgave å forebygge og etterforske.

De aktuelle straffebedene er av forskjellig art. Noen kommer først til anvendelse i krigstid. Enkelte av straffebedene beskytter rikets ytre sikkerhet, mens andre først og fremst tar sikte på å verne rikets indre sikkerhet. Såkalt flyktningsespionasje kommer i en særstilling, fordi virksomheten ikke nødvendigvis direkte skader rikets sikkerhet. Om flyktningsespionasje og andre sikkerhetsmessige forhold knyttet til utlendingers opphold i Norge, som rammes av straffeloven § 91 a, uttaler Meto-deutvalget bl a følgende på s 47:

«(–). Utlendingers opphold i Norge på humanitært grunnlag har reist et viktig dobbeltsidig sikkerhetsproblem. På den ene siden skal utlendinger gis den beskyttelse de behøver og de samme demokratiske rettigheter som norske borgere. Dette innebærer at til tross for en annen stats subjektive behov for oppsyn med dissidenter i eksil, så må norske myndigheter slå ned på enhver form for overgrep som har karakter av flyktningsespionasje, og som rammes av straffeloven § 91a. Dette gjelder enten overgrepene består i å

87. Jf overvåkingsinstruksens § 1 første punktum første alternativ.

88. St meld nr 39 (1992-93) s 22.

legge press på individer i ulike sammenhenger, eller det er likvidasjoner, slik man har sett eksempler på i andre land. På den annen side er det en grense for hvor langt utlendinger kan tillates å gå i å utføre handlinger mot hjemlandet. Ren meningsytring eller politisk agitasjon er selvsagt tillatt i henhold til anerkjente prinsipper om ytringsfrihet og andre demokratiske rettigheter, mens direkte ulovlige handlinger, eksempelvis voldelige anslag mot representanter for hjemlandet eller ambassadeinntrenginger må forhindres. Det er derfor blitt av økende betydning for norsk politi å ha et våkent øye til de sikkerhetsmessige konsekvenser utlendingers opphold i Norge kan få, både for dem selv og for forholdet mellom Norge og hjemlandet. Det blir med andre ord av sikkerhetsmessig betydning å effektivt kunne etterforske ulovligheter på dette feltet, begått både av utlendinger og av medhjelpere til hjemlandets myndigheter.»

Dette utvalget slutter seg til Metodeutvalgets vurderinger på dette punkt, og fremhever at POT fremstår som den instans som også i fremtiden vil være best egnet og ha den nødvendige kompetanse og kontaktnett til å inneha hovedansvaret for å forebygge og etterforske ulovlige handlinger på dette feltet. I videste forstand dreier dette seg om å beskytte demokratiske rettigheter, jf *"Flyktningsespionasje"* i kap 7.5.5.

En ulempe ved utvalgets forslag kan hevdes å være at henvisningen til bestemte kapitler i straffeloven må endres i tilfelle endringer i straffeloven.⁸⁹ Det kan også stilles spørsmålsteget ved om det i det hele tatt er nødvendig å medta en henvisning til de nevnte kapitler, da oppgavene i all hovedsak vil dekkers av øvrige oppgaveangivelser, særlig dersom begrepet «ulovlig etterretningsvirksomhet» fortsatt skal brukes. På den annen side vil en slik henvisning være langt mer presis enn en sammenfatning av disse straffebestemmelsene under en fellesbetegnelse, og oppgaven vil ikke fullt ut dekkers av andre oppgaveangivelser. Utvalget kan heller ikke se at det representerer noen vesentlig ulempe om enkelte av POTs øvrige oppgavebeskrivelser som henviser til straffbare forhold, f eks oppgaven knyttet til ulovlig etterretningsvirksomhet, i noen grad vil overlappes med henvisningen til straffelovens kapittel 8 og 9 og lov om forsvarshemmeligheter.

Forslaget kan muligens innebære en viss innskrenkning i POTs myndighet, dersom en legger en mer utvidende forståelse av uttrykket «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet» i overvåkingsinstruksen § 1 til grunn. I vid forstand kan uttrykket forstås som en henvisning til ethvert lovbrudd som angår rikets sikkerhet – f eks også visse forbrytelser som omfattes av straffelovens kapittel 12 om forbrytelser mot den offentlige myndighet. I overvåkingsinstruksen av 1977 § 2 var det en uttrykkelig henvisning til flere kapitler i straffeloven som eksempler på forbrytelser som etter omstendighetene kunne medføre fare for rikets sikkerhet. Dette gjaldt – foruten *"Er det behov for en overvåkingstjeneste i Norge?"* i kapittel 8 og *"Bør overvåkingstjenesten organiseres som et særorgan innenfor politiet?"* i 9 – også *"Bør rammene for POTs virksomhet lovfestes?"* i kapitlene 12, 13 og 14. På den annen side bør forebygging og etterforskning av slike forbrytelser som nevnt i kapittel 12-14 i utgangspunktet ikke være en oppgave for POT, med mindre de dekkers av andre oppgaveangivelser, f eks terrorisme eller sabotasje. Det synes derfor ubetenkelig å begrense oppregning av konkrete straffebestemmelser til de som er fastsatt i straffeloven kapittel 8 og 9 og i lov om forsvarshemmeligheter.

Utvalget vil også understreke at avgrensningen er valgt under den forutsetning at overordnet påtalemyndighet kan legge etterforskningen av spesielle saker til POT i de sjeldne tilfeller hvor saken berører forhold knyttet til rikets sikkerhet, men hvor

89. Jf bl a Straffelovkomisjonens pågående arbeid med å utforme forslag til ny straffelov.

det antatt overtrådte straffebud ikke er inntatt i straffeloven kapittel 8 eller 9 eller lov om forsvarshemmeligheter eller for øvrig faller direkte inn under noen andre av POTs oppregnede primær oppgaver. Et eksempel på en sak hvor dette kan være aktuelt, er etterforskning av unnlatelse av å avverge spionasje (straffeloven § 139). Utvalget anser det ikke nødvendig i et formelt regelverk å regulere denne adgangen for overordnet påtalemyndighet til å peke ut den mest hensiktsmessige etterforskningsinstans etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

11.2.2 Kontraetterretning

Begrepet kontraetterretning omfatter alle tiltak for å innhente opplysninger om fremmed etterretningsvirksomhet rettet mot Norge eller norske sikkerhetsinteresser, samt aktive tiltak for å motvirke eller hindre slik virksomhet.

Spionasje er ikke brukt som begrep i gjeldende instruksverk. Begrepet er heller ikke i særlig grad benyttet i lovverket, med unntak for lov om forsvarshemmeligheter § 4. Med spionasje menes normalt innsamling av informasjon ved hjelp av hemmelige midler i etterretningsmessig hensikt. Åpen etterretningsvirksomhet faller altså utenfor spionasjebegrepet, og det samme må i utgangspunktet legges til grunn i forhold til begrepet «ulovlig etterretningsvirksomhet». Åpen etterretningsvirksomhet er normalt ikke straffbart, selv om en har eksempler fra rettspraksis på at en for utstrakt systematisk kartlegging og sammenstilling av opplysninger gjennom åpne kilder etter omstendighetene likevel kan medføre at virksomheten må anses ulovlig.

Det er en av POTs hovedoppgaver i dag å forebygge, motvirke og etterforske «ulovlig etterretningsvirksomhet», jf overvåkingsinstruksen § 1. Som nevnt vil ulovlig etterretningsvirksomhet også normalt kunne rammes av straffebud som faller inn under samlekategorien «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet» og etter omstendighetene som «ulovlig teknologioverføring», men begrepene er ikke helt overlappende. Eksempler på ulovlig etterretningsvirksomhet som ikke omfattes av de to begrepene, er former for økonomisk spionasje, og ulovlig etterretningsvirksomhet rettet mot gradert informasjon som ikke rammes av straffeloven §§ 90 eller 91 eller lov om forsvarshemmeligheter, men som etter omstendighetene rammes av straffeloven § 121 eller militær straffelov § 69. Spørsmålet er om POT også bør ha til oppgave å bekjempe slike former for ulovlig etterretningsvirksomhet.

Trusselbildet på etterretningssiden har ikke endret seg i takt med endringene i det sikkerhetspolitiske trusselbildet, jf "*Etterretningstrusselen*" i kap 7.5. I lys av dette er fremdeles kontraetterretningsvirksomheten nødvendig. POT er i dag eneansvarlig for *all* operativ kontraetterretningstjeneste i fredstid, også slik ulovlig etterretningsvirksomhet som ikke rammes av straffebud i straffelovens kapittel 8 eller 9 eller lov om forsvarshemmeligheter. Dette bør etter utvalgets syn videreføres. Utvalget ser ikke realistiske alternativer til at POT også i fremtiden skal ha hovedansvaret i Norge for all operativ kontraetterretningsaktivitet. De relativt mange spionasjesaker de seneste 50 årene, sammenholdt med utvisninger av diplomatisk personell og kompleksiteten i de operative motvirkende tiltak, tilsier at dette sakskomplekset også i fremtiden bør være undergitt en samlet behandling, og at oppsplitting og ansvarsdeling bør unngås.

POT bør derfor etter utvalgets syn fremdeles ha eneansvar for å forebygge og etterforske saker om ulovlig etterretningsvirksomhet. I motsetning til dagens formulering, bør det imidlertid i denne oppgaveangivelsen, som kommer i *tillegg* til overtredelser av straffelovens kapittel 8 og 9 og lov om forsvarshemmeligheter, slås uttrykkelig fast at POTs oppgave kun skal begrenses til å gjelde ulovlig etterret-

ningsvirksomhet *som en fremmed stat står bak*. Ulovlig virksomhet som kan føres tilbake til statlige organer, kan få politiske konsekvenser. Det er en naturlig oppgave for en overvåkingstjeneste å motvirke statsstøttet ulovlig etterretning, uansett hvilke straffebestemmelser som overtres.

Forslaget vil gjøre det klarere at f eks industrispionasje ikke vil være en oppgave for POT. Slike former for kriminalitet bør det vanlige politi, eventuelt ØKOKRIM, ha ansvar for. Når kriminaliteten ikke berører landets sikkerhetsmessige interesser eller forholdet til fremmede makter, er det ikke naturlig å la POT som særorgan ha som oppgave å bekjempe virksomheten. POT bør bare ivareta grunnleggende sikkerhetsinteresser. Det er ingen naturlig oppgave for en overvåkingstjeneste å beskytte bedrifters konkurranseevne. POT har heller ikke vesentlig kapasitet på dette området i dag. Dette reiser spørsmålet om prioriteringen av POTs ressurser mellom ulike oppgaver.

POT har overfor utvalget hevdet at mange bedrifter er tilbakeholdne med å gå ut med opplysninger om at bedriften har vært utsatt for industrispionasje og lignende anslag, og at det har inntruffet hendelser som tyder på at bedriftene er tilbakeholdne med å anmelde slike forhold til det alminnelige politi fordi de ikke stoler på at politiet kan behandle opplysningene med absolutt konfidensialitet. Tjenesten har erfart at flere private virksomheter foretrekker å be om bistand fra POT, fordi en i større grad stoler på at tjenesten kan behandle saken med den tilstrekkelige diskresjon. Etter utvalgets syn kan dette imidlertid ikke være avgjørende for spørsmålet om POTs oppgaver på dette området.

Økonomisk spionasje som fremmed stat står bak, bør derimot være en oppgave for POT å forebygge og etterforske. Med økonomisk spionasje menes her ulovlig etterretningsaktivitet med formål å tilegne seg beskyttet informasjon av økonomisk art eller verdi. Økonomisk sikkerhet er generelt blitt viktigere for statene, og det er grunn til å regne med økende etterretningsaktivitet på dette område.

På den annen side har vi sett i "*Økonomi, teknikk og vitenskap*" i kap 7.5.4 at den trussel som økonomisk spionasje utgjør, i beste fall er vanskelig å måle. Utenlandske analyser på dette området spriker, og det mangler dokumenterbare data. Påstander om at økonomisk spionasje internasjonalt er eksplosivt økende, kan det neppe festes lit til. Det er også grunn til å understreke at den store mengden av informasjon som spres, også i form av aktiv økonomisk etterretning, skjer i lovlige former. Den ulovlige økonomiske spionasje som er av interesse for en overvåkingstjeneste, vil antagelig være rettet mot deler av norsk oljeindustri, forsvarsindustri og det sentrale offentlige beslutningsapparat. Utvalget viser for øvrig til seniorforsker Jens Chr. Andvigs utredning om økonomisk spionasje (se vedlegg 2), som går relativt grundig inn på problemets omfang og metoder som brukes for denne type spionasje – sett i lys av overordnede økonomiske og andre rammefaktorer.

Utvalget anser det derfor ikke hensiktsmessig å innføre begrepet økonomisk spionasje i noe formelt regelverk, og bemerker at etterretningsvirksomhet rettet mot sensitive økonomiske opplysninger vil være en undergruppe innenfor samlebetegnelsen «ulovlig etterretningsvirksomhet som fremmed stat står bak». Selve begrepet økonomisk spionasje lar seg dessuten vanskelig presist definere.

POT bør følge nøye med på den nasjonale og internasjonale utviklingen på dette området. Det er foreløpig uklart om det er grunn til å bruke vesentlige ressurser på å forebygge og etterforske saker om fremmede makters økonomiske spionasje mot norske interesser.

11.2.3 Kontrasabotasje

I overvåkingsinstruksen § 1 er det bestemt at POT bl a skal forebygge, motvirke og etterforske «sabotasje». Instruksen § 3 første ledd bokstav f pålegger for øvrig OVS å virke som sentral rådgiver og varslingsinstans samt yte etterforskningsbistand i forbindelse med sabotasjehandlinger.

Sabotasjebegrepet bør etter utvalgets syn i utgangspunktet forbeholdes ødeleggelser o.l. som utføres av eller på vegne av en fremmed makt, organisasjon eller gruppering. Som oftest vil sabotasje skje som innledning til og under væpnede konflikter eller andre sikkerhetspolitiske krisesituasjoner mellom stater eller grupper som har status som krigførende i ikke-internasjonale væpnede konflikter.⁹⁰ Dette vil si at enkeltpersoner og organisasjoner som handler på eget initiativ pr definisjon ikke kan utføre sabotasje. Sabotasje må altså ha et visst internasjonalt perspektiv. Handlingen forutsetter dessuten et visst organisert preg og vil som regel forekomme under sikkerhetspolitiske kriser. Overlappinger i forhold til terrorisme vil imidlertid kunne forekomme, ikke minst med statsterrorisme, se "*Innledning*" i kap 11.2.4.1 om dette begrepet.

Spørsmålet er om det fremdeles bør være en oppgave for POT å forebygge og etterforske «sabotasje». Visse former for sabotasje vil rammes av straffeloven § 93, og være dekket gjennom henvisningen til straffelovens kapittel 8, jf "*Forbrytelser mot rikets sikkerhet*" i kap 11.2.1. På den annen side kan det tenkes sabotasjehandlinger som ikke rammes av noen straffebestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, og som det heller ikke er naturlig å kalle terrorisme. Særlig kan dette gjelde enkelte forbrytelser i straffeloven kapittel 14, f eks straffeloven § 151 b. Slike straffbare handlinger, som kan ha forbindelseslinjer både til rikets sikkerhet og terrorisme, bør fremdeles falle innenfor POTs ansvarsområde.

Oppgaven kan angis ved å videreføre sabotasjebegrepet, å etablere et nytt og mer dekkende begrep eller å regne opp de konkrete straffebestemmelser som bør ligge innenfor POTs ansvarsområde. Etter utvalgets vurdering vil det være mest mest hensiktsmessig fortsatt å bruke sabotasjebegrepet. Det vil være uhensiktsmessig å regne opp alle straffebestemmelser som kan ramme sabotasjehandlinger. Selv om begrepet ikke er helt presist, har utvalget lagt vekt på at det er benyttet i gjeldende instruks. I praksis har det voldt liten tvil mht avgrensningen av POTs oppgaver. Begrepene sabotasje og sabotasjehandlinger er for øvrig benyttet i straffeloven § 104 a, energiloven § 6-1, lov om bygging og sikring av drivstoffanlegg § 1 og sikkerhetsloven § 3 nr 4. Sabotasjebegrepet indikerer etter ordlyden at det ikke vil være POTs oppgave generelt å forebygge og etterforske saker som dreier seg om hærverk eller annen skadeforvoldelse. Det forutsettes således at begrepet i denne sammenheng ikke dekker skadegjørende handlinger som kun rammer private interesser. Begrepet bør forstås på samme måte som i sikkerhetsloven, slik at det kun dreier seg om sabotasjehandlinger som utføres av eller for en fremmed stat, organisasjon eller gruppering. Spørsmålet om den nærmere avgrensning av oppgaven – og derigjennom kompetansefordelingen mellom POT og andre politienheter – antas sjelden å komme på spissen, og kan i så fall løses gjennom samarbeid og koordinering i hvert enkelt tilfelle.

POT bør etter utvalgets syn ha enekompetanse når det gjelder forebyggende virksomhet og skjult etterforskning ifm sabotasjehandlinger. Når det gjelder åpen etterforskning av allerede begåtte handlinger, er det imidlertid utvalgets vurdering at dagens praksis normalt bør videreføres. Ansvar for etterforskningen bør legges til

90. Dersom slik sabotasjevirkosomhet innenbærer en trussel mot rikets sikkerhet og har et visst omfang, kan virksomheten etter omstendighetene anses som et angrep mot riket. I så fall vil det neppe være politiet som har hovedansvaret for å forebygge virksomheten.

politimesteren i det distrikt hvor handlingen er utført, hvis ikke annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Men POT bør kunne bistå i etterforskningen så langt det finnes nødvendig. I disse situasjoner vil det først og fremst være det ordinære politiet som besitter de egnede ressurser og kompetanse, jf "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4. Se også de spesielle merknadene til ny § 17 b i politiloven.

11.2.4 Kontraterrorisme og bekjempelse av annen politisk motivert vold (kontraekstremisme)

11.2.4.1 Innledning

Begrepet terrorisme spenner fra ordinær kriminalitet til handlinger som nærmest er militære i sin karakter. Det finnes ikke noen allmenn, presis eller offisiell definisjon av begrepet, verken i Norge eller internasjonalt.⁹¹

I overvåkingsinstruksen § 1 er det bl a fastsatt at POT har som oppgave å forebygge, motvirke og etterforske «politisk motivert vold (terrorisme)». Instruksen § 3 første ledd bokstav f pålegger dessuten OVS å virke som sentral rådgiver og varslingsinstans ifm «terrorhandlinger». Det er utarbeidet et eget terror- og sabotasjeplanverk for politiet.⁹²

Overvåkingstjenesten fikk disse oppgavene på et tidlig tidspunkt. Oppgavene ble imidlertid ikke uttrykkelig angitt før ved overvåkingsinstruksen av 1977.

Selv om «politisk motivert vold» i overvåkingsinstruksen § 1 kan synes definert med begrepet «terrorisme» i parantes, faller det likevel innenfor POTs ansvarsområde å forebygge og etterforske politisk motivert vold som ikke har en slik intensitet, karakter eller omfang at en vil karakterisere det som terrorisme. Arbeidsområdet går gjerne under betegnelsen *kontraekstremisme*. Inn under dette faller f eks voldelig nynazistisk virksomhet.

Sikkerhetsutvalget s 12 fant at det mest hensiktsmessige antagelig vil være å definere terrorisme «ut fra karakteristiske trekk ved selve voldshandlingene. I en slik sammenheng kan terrorisme defineres som systematisk bruk av vold eller ødeleggelse – eller trusler om dette – for å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet ved en sak, presse noen til å gi etter for bestemte krav, og å oppnå en effekt også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen». I Sikkerhetsutvalgets utredning ss 12-13 refereres to andre definisjoner av terrorisme, som illustrerer problemet ved å finne frem til en dekkende definisjon.

Det som blir karakterisert som terrorisme i ett land, blir ikke nødvendigvis definert som terrorisme i et annet. Det kan ligge politiske motiver bak hvordan enkelte grupperinger eller handlinger karakteriseres. Som regel anvendes imidlertid uttrykket om en gruppe meget alvorlige straffbare handlinger, som – normalt med politisk-ideologisk eller religiøst motiv – gjennomføres for å påvirke eller gjennomtvinge krav mot stater, offentlige myndigheter o l. Terrorhandlinger skiller seg altså fra vanlig kriminalitet først og fremst gjennom *formålet* med handlingen. Selve handlingene kan f eks være bombesprengninger, attentater, gisseltakinger eller flykapringer. De bakenforliggende motiver kan også være ulike: terrorhandlingen kan bl a gjennomføres for å oppnå spredning av et politisk budskap, søke å destabilisere eller diskreditere bestemte makthavere eller andre, ha utpressingshensikt, provokasjonshensikt eller hevngjengjeldelseshensikt, eller ha sin bakgrunn i hat eller ønske om å legitimere den kriminelle bevegelse.

91. Jf Metodeutvalget ss 44-45 og Sikkerhetsutvalget ss 12-13.

92. I henhold til «Politiets rammeplan for tiltak mot terrorvirksomhet og organisert sabotasje før krigsberedskapstrinn er erklært» kan overvåkingsjefen i nærmere bestemte hastetilfeller selv iverksette tiltak i planen.

Det kan være vanskelig å avgjøre om det dreier seg om terrorisme eller vanlig kriminalitet, ikke minst fordi man ofte ikke kjenner gjerningsmannens hensikter. På den annen side tar ofte terrorister – i motsetning til andre kriminelle – på seg ansvaret for handlingene.⁹³

Begrepet «terrorhandlinger» er for første gang definert i en lovtekst, i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). I loven § 3 nr 5 defineres terrorhandlinger som «ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.» Definisjonen er nærmere omtalt slik i forarbeidene:⁹⁴

«Med eiendom menes i denne definisjonen ikke bare fast eiendom, men også løsøre, bygninger, utstyr, materiell, områder, naturmiljøet og andre objekter/annen virksomhet som ikke er personer. Aksjoner av dette slag har oftest til hensikt å fokusere mediaoppmerksomheten på saker av politisk, ideologisk eller religiøs natur. Aksjonene (kapring, gisseltaking, bombeattentater, osv) kan bli rettet mot enkeltpersoner, offentlige etableringer, flyselskaper, norsk industri eller andre vitale deler av vårt samfunn. Om begrepet terrorisme og terrortrusselen vises for øvrig til NOU 1993:3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen. Terrorisme er ikke et ord som ellers er benyttet i norsk lovgivning. Det engelske ordet 'terrorism' synes for øvrig ikke helt egnet for oversettelse til bruk i en lovtekst. Ism'er i norsk språk forbindes gjerne med en politisk eller religiøs retning. I denne lov er det etter departementets oppfatning mer essensielt å benytte et begrep som er knyttet til selve handlingen. Kategorien av sikkerhetstruende virksomhet foreslås derfor benevnt 'terrorhandlinger'.»

Det sondres gjerne mellom nasjonal og internasjonal terrorisme. Enkelte opererer i tillegg med begrepet statsterrorisme eller statsstøttet terrorisme. *Nasjonal terrorisme* foreligger når en stats egne borgere retter angrep mot landets myndigheter, institusjoner eller borgere, og de øvrige vilkår som nevnt ovenfor foreligger. ETA i Spania og IRA i Storbritannia er eksempler på nasjonale terrorgrupper som fremdeles av aktive i Europa. *Internasjonal terrorisme* foreligger når mer enn én stats interesser er involvert. Terrorhandlingen kan finne sted i en annen stat enn den stat hvor konflikten har sitt utgangspunkt, og kan være rettet mot en annen stats borgere, eiendom eller andre interesser. Enkelte definisjoner krever i stedet – eller i tillegg – at det angripes mål utenfor terroristenes hjemlands grenser.⁹⁵ *Statsterrorisme* foreligger når en stat anvender terror eller gir støtte til terroristorganisasjoner for å fremme egne innenriks- eller utenrikspolitiske mål.⁹⁶

11.2.4.2 Kontraterrorisme

Norge har ikke erfart former for nasjonal terrorisme, jf "*Trusselbildet*" i kap 7 om trusselbildet. Derimot kan det finnes personer i Norge som sympatiserer med internasjonale terrororganisasjoner, som planlegger terrorhandlinger i utlandet eller som yter annen bistand til terrororganisasjoner, f eks i form av våpen eller husly til tilre-

93. Begrepet må videre avgrenses mot grupperinger som opptrer som lovlig stridende i henhold til krigens lover og sedvaner. I praksis kan denne grensedragningen være vanskelig, ikke minst fordi ulike parter i en konflikt vil kunne ha forskjellig syn på vedkommende gruppers status. Spørsmålet settes gjerne på spissen i ikke-internasjonale væpnede konflikter.

94. Se Ot prp nr 49 (1996-97) s 65.

95. Slik Fostervollutvalget s 60.

96. Se også om disse begrepene i Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug: *Politirett*, Ad Notam Gyldendal 1998, ss 237-238.

isende terrorister. Det er også en viss risiko for at norske interesser – i eller utenfor landets grenser – blir utsatt for terrorhandlinger. Det er i dag POTs oppgave å overvåke slik virksomhet, for å undersøke om det foreberedes straffbare handlinger.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å følge med på miljøer i Norge med forbindelseslinjer til internasjonal terrorisme, selv om miljøet ikke er involvert i ulovlige handlinger her til lands. Men utvalget understreker samtidig utlendingers frie adgang til politisk agitasjon, jf "*Forbrytelser mot rikets sikkerhet*" i kap 11.2.1. Det er også en viktig oppgave for norsk politi og et ledd i norsk suverenitetshevdelse å forhindre at utlendinger i eksil på noen måte bringer med seg hjemlandets konflikter til Norge, ved å benytte norsk territorium til utførelse, planlegging eller annen støtte til terrorrelatert virksomhet. Selv om norske interesser ikke er utsatt, vil det påhvile politiet et særlig ansvar for å motvirke trusler mot utenlandske interesser i Norge. Det kan ikke aksepteres at norsk territorium utnyttes for planlegging av eller forberedelser til attentater eller annen ulovlig virksomhet som retter seg mot utenlandske interesser. Dette gjelder uansett om selve den straffbare handling vil bli utført i utlandet. På bestemte områder følger dessuten en særlig beskyttelsesplikt av folkerettslige avtaler, f eks plikten til å beskytte diplomatiske stasjoner mv.

Av hensyn til det internasjonale samarbeidet er det også viktig at Norge har en operativ beredskap som på kort varsel kan bistå andre land med å sjekke ut ledertråder, eliminere mulige forbindelseslinjer mellom utenlandske terrororganisasjoner og miljøer i Norge, osv. Det internasjonale samfunn har gjentatte ganger fordømt terrorisme i alle former uavhengig av hvilke motiver som ligger bak. Det ligger i dette en sterk internasjonal oppfordring til alle land om å etablere og vedlikeholde effektive tiltak på dette området, både gjennom grensekontroll, vedtakelse av adekvat antiterrorlovgivning samt koordinering av rettsforfølgning over landegrensene.

Utvalget understreker at det forhold at Norge hittil har vært forskånet fra omfattende terrorhandlinger, gjør oss sårbare dersom vi innretter oss etter den tro at terroren ikke kan nå oss i fremtiden. Det er derfor viktig at tiltak mot terrorisme i Norge er fullt på høyde med tiltakene i andre land. En må dessuten følge oppmerksomt med på internasjonal terrorisme for å kunne vurdere sikkerheten til nordmenn og norske installasjoner mv i utlandet (norske nødhjelpsarbeidere, forretningsreisende, turister, utenriksstasjonene og deres personell, osv).

Etter utvalgets vurdering bør også i fremtiden POT ha som oppgave å utføre dette arbeidet. Det internasjonale aspektet ved terrorisme og det forhold at det er nødvendig å samarbeide nært med overvåkingstjenester i andre land, tilsier dette. I tillegg kommer at arbeidet krever en møysommelig oppbygging av høyt spesialisert kompetanse som en i dag ikke finner i det alminnelige politi, og som det heller ikke er særlig realistisk å bygge opp innenfor den alminnelige politiorganisasjonen.

Utvalget foreslår at oppgaven angis som å forebygge og etterforske «politisk motivert vold eller tvang». Ordlyden i gjeldende overvåkingsinstruks § 1 er ikke dekkende for hva som i praksis oppfattes som terrorisme. Bl a dekker begrepet kun «vold», ikke «tvang» som ikke har et voldelig element i seg. Dette er en svakhet som bør rettes opp i et nytt regelverk som angir POTs oppgaver. På den annen side er det viktig at gjeldende instruks fremdeles fokuserer på volds-/handlingsaspektet, til forskjell fra tidligere instruks som fastla at subversiv virksomhet (undergravingsvirksomhet) lå innenfor POTs ansvarsområde. Dette synes å være i tråd med Lundkommisjonens vurderinger. Fokus skal være rettet mot handlinger, ikke mot holdninger.

POT bør etter utvalgets syn ha enekompetanse når det gjelder forebyggende virksomhet og skjult etterforskning ifm terrorisme. Når det gjelder åpen etterforskning av allerede begåtte terrorhandlinger, er det imidlertid utvalgets vurdering at dagens

praksis normalt bør videreføres. Ansvar for etterforskningen bør legges til politimesteren i det distrikt hvor handlingen er utført, hvis ikke annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Men POT bør kunne bistå i etterforskningen så langt det finnes nødvendig. I disse situasjoner vil det først og fremst være det ordinære politiet som besitter de egnede ressurser og kompetanse, jf "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4. Se også de spesielle merknadene til ny § 17 b i politiloven.

Beredskapstroppen ved Oslo politikammer har et særlig ansvar for den *fysiske* bekjempelse av terrorhandlinger (under gisselsituasjoner osv). Beredskapstroppen har et landsdekkende ansvar, med unntak for bekjempelse av terrorhandlinger på kontinentalsokkelen. Et nært samarbeid mellom POT og beredskapstroppen vil fortsatt være påkrevet i terrorsaker.

11.2.4.3 Kontraekstremisme

Siden POT i dag har som oppgave å forebygge og etterforske politisk motivert vold, følger tjenesten virksomheten til ekstremistiske grupper i Norge som kan mistenkes for å planlegge politisk motiverte voldshandlinger, selv om de potensielle handlingene ikke vil være alvorlige nok eller av en slik art at en vil karakterisere disse som «terrorisme». I dag er trusselen på dette området relatert til høyreekstremer/nynazistiske grupper.

Et sentralt spørsmål er om POT er den mest hensiktsmessige instans til å forebygge og etterforske handlinger foretatt av slike ekstremistiske grupperinger eller bevegelser. For vedkommende grupperinger vil det forhold at POT er tillagt oppgaven med å følge med i virksomheten deres, kunne gi dem en følelse av å være «politisk forfulgt». Dette kan kanskje lede til at deres status innad vil styrkes og at rekrutteringen vil øke, mens en vanlig politioppmerksomhet kanskje i mindre utstrekning vil ha en slik effekt. Et annet argument mot å la dette område ligge under POT, kan begrunnes i POTs instruksstridige registreringspraksis overfor norsk venstreside i deler av etterkrigstiden, jf Lundkommisjonens rapport.

Utvalget er likevel ikke kommet til at denne oppgaven bør overføres til det ordinære politi. Utvalget anser POT som den i utgangspunktet best egnede instans til å bekjempe disse former for kriminalitet. Dette skyldes blant annet at tjenesten er vant til å håndtere de forholdsregler knyttet til det hemmelighold som er nødvendig i slike saker, samt besitter den erfaring og det internasjonale kontaktnett som ofte er påkrevet. De aktuelle grupperinger er oftest selv godt organisert og har tett kontakt med likesinnede i andre land. Det er videre vanskelig å sondre klart mellom terrorisme og ekstremisme, fordi begge former for virksomhet er politisk motivert. Dersom kontraterrorisme legges til POT, bør POT også tillegges ansvaret for kontraekstremisme.

Etter utvalgets syn bør det i et overordnet regelverk være tilstrekkelig å angi at POT har til oppgave å forebygge og etterforske *politisk motivert vold eller tvang*, som vil dekke både terrorisme og annen politisk motivert vold og tvang.

I praksis forestår POT i disse saker kun skjult etterforskning, på samme måte som i sabotasje- og terrorsaker, se "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4. og "*Kontra-terrorisme*" i 11.2.4.2. Det kan reises spørsmål om POT i større grad enn i dag bør forestå åpen etterforskning i disse sakene. Et slikt ansvar vil antagelig kreve noe tilførsel av etterforskningsressurser, men totalt sett kan det likevel hevdes å være en rasjonell løsning som følge av POTs fagkunnskap på dette området. En positiv tilleggseffekt vil kunne være at dette vil bidra til å synliggjøre og legitimere POTs virksomhet på en annen måte enn i dag. I den seneste tiden har en erfaring med at POT også forestår den åpne delen av etterforskningen, jf den såkalte «nynazist-saken».

Som i sabotasje- og terrrorsakene, bør POT etter utvalgets vurdering likevel kun ha eneansvar for forebyggende virksomhet og skjult etterforskning på dette feltet – ikke åpen etterforskning. Begrunnelsen for dette vil være den samme som for sabotasje- og terrrorsakene. Dersom etterforskningen går over i en åpen fase, bør derfor saken vanligvis etterforskes av det ordinære politi. Men POT kan ha en mer eller mindre fremtredende bistandsrolle. Overordnet påtalemyndighet vil fremdeles kunne bestemme at POT i den enkelte sak også skal ansvaret for den åpne delen av etterforskningen. Utvalget understreker for øvrig behovet for samarbeid og koordinering med KRIPOS på dette feltet, se nærmere om dette i "*Særlig om forholdet til KRIPOS*" i kap 11.3.1.2.

11.2.5 Motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen og ulovlig teknologioverføring

11.2.5.1 Innledning

POT har i dag som to av sine oppgaver å forebygge, motvirke og etterforske «ulovlig teknologioverføring» og «spredning av masseødeleggelsesvåpen», jf overvåkingsinstruksen § 1. Det fremgår av instruksen § 3 første ledd bokstav d at OVS skal gi bistand og råd også til private industrier om sikkerhetstiltak og treffe «særlige tiltak» for å kartlegge og hindre slike handlinger. Tiltakene som iverksettes på dette område, har først og fremst som formål å søke å hindre ulovlig spredning av teknologi og utstyr av strategisk karakter som kan brukes til å utvikle/produsere masseødeleggelsesvåpen eller leveringsmidler for slike våpen.

I St meld nr 39 (1992-93) s 22 heter det bl a:

«Det er et skille mellom den tradisjonelle industrispionasje som foregår mellom konkurrerende firmaer og bedrifter, og industrispionasje fra en annen stat ved hjelp av deres etterretningsorganisasjoner. Det siste benevnes som ulovlig teknologioverføring. Det ordinære politi har ansvaret for etterforskningen i de tradisjonelle industrispionasjesaker, mens overvåkingspoliti arbeider med ulovlig teknologioverføring.»

Det er altså ikke POTs oppgave i dag å beskytte forretningshemmeligheter eller på annen måte motvirke industrispionasje, med mindre det er andre stater som står bak etterretningsaktiviteten, jf "*Kontraetterretning*" i kap 11.2.2.

Tross sondringen er det i dag noe uklart hvor langt POTs ansvar strekker seg. Til dels beror dette på at overvåkingsinstruksens formulering om «ulovlig teknologioverføring» ikke er særlig presis. I en tidlig fase av enkeltsaker vil det dessuten ofte kunne være svært uklart hvem som står bak anslaget mot en privat virksomhet, samt hva de ulovlig tilegnede opplysninger mv er tenkt brukt til. I dette ligger et potensiale for uklare ansvarsforhold, og samtidig en oppfordring til et nært samarbeid med andre politienheter, særlig med ØKOKRIM. Tilsvarende kan det i den enkelte sak være uklart om en står overfor ulovlig tilegnelse av alminnelige bedriftshemmeligheter, eller om opplysningene er beskyttelsesverdige også i et videre samfunnsmessig perspektiv.

Det kan skisseres følgende mulige måter å avgrense POTs oppgaver på (kriteriene kan eventuelt kombineres):

- *hvilken samfunnsfunksjon som rammes*, f eks slik at POT skal prioritere beskyttelse av funksjonen «norsk utenrikshandel» e l.
- *hvilken type virksomhet som rammes*, f eks at ansvaret er begrenset til oljeindustrien og/eller annen norsk høyteknologi (shipping etc).
- *type bedrift/selskap* – f eks at ansvaret konsentreres om norske hjørnestensbedrifter.

- *type informasjon som skal beskyttes*, enten gjennom en positiv oppregning eller å avgrense negativt mot handels-/forretningshemmeligheter.
- *hvem som står bak*, f eks slik at POTs ansvar begrenses til tilfeller hvor andre stater står bak eller tilfeller hvor det står interesser bak som det er grunn til å tro støttes direkte eller indirekte av en fremmed stat.
- *typer tiltak fra myndighetenes side*, f eks slik at POTs primærfunksjoner begrenses til tilfeller hvor det er påkrevet med skjult etterforskning og/eller tilfeller hvor det er påkrevet med internasjonalt samarbeid med POTs søstertjenester.

Uavhengig av hvilke avgrensningskriterier som legges til grunn, vil det være nødvendig med koordinering og tett samarbeid med andre politienheter. Saker om ulovlig teknologioverføring vil ofte kunne ha andre straffbare aspekter som det hører under andre politienheter å etterforske, jf f eks ØKOKRIMs kompetanse i korrupsjonssaker og i saker som må anses som tradisjonell industrispionasje.⁹⁷

11.2.5.2 Spredning av masseødeleggelsesvåpen mv

Arbeidet med å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen har utover på 1990-tallet blitt en stadig mer sentral oppgave innenfor det internasjonale sikkerhetssamarbeidet.⁹⁸

Staten vil alltid ha interesse i å motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpenteknologi. POT har særlige forutsetninger for å drive kontaktskapende virksomhet nasjonalt og internasjonalt, samt forestå etterretningsvirksomhet, for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen mv. Utvalget bemerker også at man på dette felt er helt avhengig av utveksling av opplysninger over landegrensene. Tatt i betraktning at det i hovedsak vil være POTs søstertjenester som har ansvaret for etterretning på dette feltet, taler dette ytterligere for at arbeidsoppgaven knyttet til kontraproliferasjon i Norge fortsatt bør tillegges POT. Etter utvalgets syn bør derfor POT fortsatt ha som oppgave å forebygge og etterforske saker som angår spredning av masseødeleggelsesvåpen mv. Oppgaven bør nevnes særskilt.

Det er utvalgets vurdering at det totalt sett bør brukes større ressurser enn i dag for å forebygge og motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen mv. Flere instanser er involvert i dette arbeidet, som ledes av Utenriksdepartementet. POT bør styrkes, slik at tjenesten blir bedre i stand til å forebygge og motvirke trusler på dette feltet.

11.2.5.3 Ulovlig teknologioverføring

Utenriksdepartementet representerer Norge i de aktuelle internasjonale fora som behandler ulovlig teknologioverføring, og har ansvaret for at Norge oppfyller sine forpliktelser i forhold til samarbeidet. Utenriksdepartementet er også nasjonal lisen-

97. Det er grunn til å anta at næringslivet i økende grad vil bli utsatt for industrispionasje, og at den ulovlige industrispionasje vil foregå på andre måter enn tidligere. Den raskeste veien inn i en bedrift i dag er via nettkabler og datasystemer, som er mer eller mindre vanskelig å trenge gjennom. Dette vil kunne bli et vesentlig problem for næringslivet i årene som kommer, og konkurranse situasjonen vil kunne bli vesentlig påvirket av kriminaliteten.

98. Både i FN, OSSE og NATO har spørsmålet blitt satt på dagsorden. Gjennom formelle og uformelle samarbeidsordninger søker man å hindre at ustabile land og regimer utvikler kjernevåpen, biologiske og kjemiske våpen, samt leveringsmidler for slike ABC-våpen. Et viktig bidrag i dette samarbeidet er det internasjonale eksportkontroll samarbeidet. Norge deltar i de fleste internasjonale fora på dette området. Samarbeidet er normalt ikke juridisk bindende, og opererer etter konsensusprinsippet. Det er således normalt opp til hvert enkelt medlemsland å implementere tiltak i sin respektive lands lover og regler.

sieringsmyndighet, og gir informasjon og veiledning til norske eksportører om norske eksportregler og -kontroll.

De aktuelle reglene har som formål å kontrollere at norske bedrifter ikke selger/overfører sensitiv teknologi til kjøpere/mottakere som har uærlige hensikter. Hovedloven er eksportkontrollloven, som dekker all eksportkontroll på det strategiske området. I tillegg kan forskrifter om handelsembargo mm være utferdiget med hjemmel i lov av 7 juni 1968 nr 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd.⁹⁹

Tollvesenet har til oppgave å kontrollere utførsel av varer fra Norge. Utførsel av lisenspliktige varer kontrolleres etter oppdrag fra Utenriksdepartementet. I tillegg tas det stikkprøver og gjennomføres bokettersyn i aktuelle firmaer. Tollvesenet har vide fullmakter til å gjennomføre slike kontroller, og kan ofte gjøre undersøkelser som politiet ikke har hjemmel til. Tollvesenet har imidlertid en vanskelig oppgave. Storparten av de strategiske varer som eksporteres, er flerbruksvarer som har både militær og sivil anvendelse.

POT bør etter utvalgets syn fortsatt ha som oppgave å forebygge og etterforske ulovlig teknologioverføring. Men oppgaven bør angis på en annen måte enn i dag. Utvalget foreslår at det i regelverket inntas klarere begrensninger, som synliggjør at POT ikke bør ha noen funksjoner rettet mot virksomhet som utelukkende kan klassifiseres som tradisjonell, kommersiell industrispionasje. Utvalget foreslår at begrepet «ulovlig teknologioverføring» erstattes med en uttrykkelig henvisning til eksportkontrollloven og FN-loven¹⁰⁰. Det er først og fremst overtredelser av disse lover som POT bør forebygge og etterforske innenfor det feltet som i dag betegnes som ulovlig teknologioverføring. Overtredelser av bestemmelsene vil som regel klart berøre offentlige sikkerhetsinteresser. For øvrig vil POTs oppgaver på dette felt kunne falle inn under begrepet «ulovlig etterretningsvirksomhet utført av eller for en fremmed stat». Utvalget legger til grunn at dersom det er fremmede stater som står bak den ulovlige teknologioverføringen, vil dette alltid berøre statens sikkerhetsinteresser. I praksis kan det imidlertid oppstå tilfeller hvor det kan være vanskelig å trekke en skarp grense mellom ulike former for ulovlig teknologioverføring. I tvilstilfeller bør samarbeid og informasjonsutveksling mellom POT og andre politienheter avklare hvem som bør behandle saken.

11.2.6 Bekjempelse av organisert kriminalitet

Etter særskilt bestemmelse av Justisdepartementet kan POT tillegges ansvaret for å forebygge, motvirke og etterforske internasjonal organisert kriminalitet, se overvåkingsinstruksen § 1 annet punktum. Justisdepartementet har så langt ikke funnet å benytte denne muligheten. Spørsmålet i det følgende er om POT i fremtiden bør få oppgaver også på dette området.

Flere av POTs utenlandske søstertjenester er tillagt oppgaver i tilknytning til bekjempelse av (internasjonal) organisert kriminalitet. POT mottar derfor også en del informasjon som berører organisert kriminalitet. POT formidler til rette instanser den informasjon som er mulig å videreformidle, men iverksetter ikke selv aktive tiltak. Andre lands overvåkingstjenester er ofte svært tilbakeholdne med å utlevere sensitive opplysninger til andre politienheter, bl a som følge av større lekkasjefare. Det er i dag et problem at POT i utstrakt grad må «vaske» informas-

99. Det er gitt en oversikt over regelverket for norsk eksportkontroll og det internasjonale samarbeidet på eksportkontrollområdet i St meld nr 57 (1996-97), samt i publikasjonen «Eksportkontroll» utgitt av Utenriksdepartementet i desember 1997.

100. Lov 7 juni 1968 nr 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd.

jonen før den eventuelt bringes videre, for å skjule sensitiv informasjon om kilder mv.

Organisert kriminalitet kan ha åpenbare forbindelser med ulovlige handlinger som ligger i «kjerneområdet» for POTs nedslagsfelt. I noen grad kan det allerede tilligge POT å forebygge og etterforske en bestemt type organisert kriminalitet, nemlig slik kriminalitet som søker å presse politikere og offentlige myndigheter til å foreta handlinger som tjener vedkommende kriminelle organisasjon. Slik virksomhet vil i stor utstrekning rammes av straffelovens kapittel 12 om forbrytelser mot offentlig virksomhet, og må antagelig anses å ligge innenfor POTs arbeidsoppgaver i dag.¹⁰¹

Mafiavirksomhet og andre typer internasjonal organisert kriminalitet kan være direkte involvert i staters virksomhet. I den grad mafiaen delvis opererer i samspill med en fremmed stat, kan det hevdes at POT har et fortrinn fremfor KRIPOS og andre politienheter i kriminalitetsbekjempelsen. Det samme kan gjelde internasjonal kriminalitet som involverer våpenbruk og/eller våpentransaksjoner.

POTs operative og analysemessige kompetanse vil kunne være et viktig bidrag i bekjempelsen av internasjonal organisert kriminalitet. Ikke minst vil tjenesten i større grad kunne trekke veksler på samarbeidet med utenlandske sikkerhets- og etterretningstjenesters engasjement på dette feltet. For utenlandske tjenester vil det være en fordel å kunne kanalisere mest mulig av kontakten gjennom ett ledd.

Forannevnte momenter tilsier etter utvalgets vurdering at POT trekkes inn i arbeidet med å forebygge og etterforske internasjonal organisert kriminalitet. Men det alminnelige politi bør fortsatt ha hovedansvaret for denne typen kriminalitet. POT bør derfor utelukkende ha en ren bistandsfunksjon på dette feltet. Det bør etter utvalgets syn etableres en ordning som bygger på de samme prinsipper som gjelder i Storbritannia, hvorunder overvåkingstjenesten i *hvert enkelt tilfelle* må anmodes om bistand av den politienhet som har saken, slik at tjenesten utelukkende bistår under den ansvarlige politienhets ledelse. Se om forholdet til KRIPOS og ØKOKRIM i "*Koordinering mellom POT og andre politienheter*" i kap 11.3.1 nedenfor.

11.2.7 Bekjempelse av annen alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser

Etter særskilt bestemmelse av Justisdepartementet kan POT i dag tillegges ansvaret for å forebygge, motvirke og etterforske «annen særlig alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser», jf overvåkingsinstruksen § 1 annet punktum. Justisdepartementet har så langt ikke benyttet denne muligheten.

Etter utvalget syn er det ikke behov for fortsatt å opprettholde en slik mulighet. Det er vanskelig å tenke seg praktiske eksempler på hvilke kriminalitetsformer dette skulle være aktuelt for, som ikke allerede fremgår av POTs øvrige oppgaveangivelser. Den mulige oppgaveangivelsen er dessuten for uspesifisert og generell. Om nødvendig kan Justisdepartementet i stedet benytte hjemmelen i politiloven § 16 tredje ledd dersom det for en bestemt anledning finnes nødvendig å legge en oppgave til POT som ikke fremgår av tjenestens generelle ansvarsområde. Gjelder det etterforskning, kan overordnet påtalemyndighet treffe en tilsvarende beslutning.

101. Se "*Forbrytelser mot rikets sikkerhet*" i kap 11.2.1 og St meld nr 39 (1992-93) s 22. Et flertall i justiskomiteen sluttet seg til dette, jf Innst S nr 246 (1992-93) s 8, men uttalte samtidig at en utvidelse og styrking av POTs innsats på dette området reiser avgrensingsproblemer mot oppgaver som dekkes av andre politienheter.

Det synes derfor unødvendig å opprettholde en potensiell mulighet til på generelt grunnlag å legge såvidt omfattende oppgaver til POT. Utvalget foreslår at bestemmelsen utgår.

11.2.8 Utlendingskontroll

Overvåkingsinstruksen § 4 første ledd tredje punktum pålegger POT – i samarbeid med utlendingsmyndighetene – å foreta «nødvendig kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger». Dette innebærer ikke at POT er tillagt utlendingskontrollmyndighet, men tjenesten konsulteres regelmessig i saker som har sikkerhetsmessige aspekter. Oppgaven er altså ikke ment å være en tilleggsoppgave i forhold til overvåkingsinstruksen §§ 1 og 3, men en presisering av enkelte av disse hovedoppgavene.

Det må forutsettes at «nødvendig kontroll» er begrenset ut fra hva som er nødvendig for å kunne ivareta oppgaven med å forebygge, motvirke og etterforske lovbrudd. Utlendingskontroll retter seg imidlertid ikke bare mot kontroll før avgjørelse om oppholdstillatelse er fattet. For å forebygge forbrytelser som faller inn under POTs ansvarsområde, er det også et visst behov for kontroll i innvandrermiljøene. Utvalget viser i den forbindelse til Fostervollutvalgets vurderinger s 68:

«Erfaringene har vist at det kan være nødvendig for Overvåkingstjenesten å ha en viss innsikt og oversikt i innvandrer miljøene.

Oppsøkende virksomhet kan også ha en preventiv virkning. Dessuten kan den som ønsker å kontakte Overvåkingstjenesten på denne måten få vite hvem de skal henvende seg til. Jo flere kontakter man kan skaffe seg i disse miljøene, desto større muligheter har tjenesten til å vurdere de forskjellige opplysninger som gis. Erfaringene har nemlig vist at det kan være behov for en viss nøkternhet i vurderingen av de opplysninger som kommer fra innvandrer miljøene.

Når det gjelder mulighetene for å oppnå kontakt og tillit, har erfaringene her i landet vist at det i enkelte miljøer kan være vanskelig å få innpass på grunn av kulturelle og religiøse barrierer. På bakgrunn av erfaringer fra sine hjemland vil innvandrere ofte ha en skeptisk holdning til politiet. For å overvinne denne skapsis, er det nødvendig å skape tillit og tiltro. I en viss utstrekning kan man oppnå dette ved å skaffe seg kunnskap om kultur, religion og miljømessig bakgrunn.»

Utvalget vil fremheve at POTs virksomhet på dette området ikke skiller seg prinsipielt fra overvåkingsvirksomhet rettet mot norske miljøer. Det understreker også det selvfølgelig at innsatsen må prioriteres i henhold til de til enhver tid gjeldende trusselvurderinger og ikke ut fra grupper etniske bakgrunn. Overvåkingsfaglige vurderinger er det eneste som må styre virksomheten. Utvalget er herunder enig med en samlet justiskomiteé som i Innst S nr 246 (1992-93) s 7 advarte mot en generell overvåking av innvandrer miljøene som kan gi ytterligere fare for stigmatisering av innvandreregrupper i Norge.

På denne bakgrunn finner utvalget ikke grunn til å fremheve i et formelt regelverk at overvåkingstjenesten skal foreta nødvendig kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger, og foreslår at denne oppdragsanvisningen utgår. En slik bestemmelse kan oppfattes som et pålegg om å forestå slik kontroll uten at kontrollen er begrunnet i POTs øvrige oppgaver. POT vil uten en slik bestemmelse ha de tilstrekkelige hjemler til å treffe forebyggende tiltak også overfor utenlandske statsborgere i Norge, dersom dette skulle være nødvendig av hensyn til ivaretagelsen av tjenestens oppgaver. At gjennomføringen eventuelt skal skje gjennom samarbeid

med utlendingsmyndighetene, ligger i sakens natur og behøver etter utvalgets oppfatning ikke fremgå av et overordnet regelverk om tjenestens oppgaver. Utvalget bemerker for øvrig at POT ikke bør tillegges noe ansvar ifm forebygging eller etterforskning av menneskesmugling. Bekjempelse av menneskesmugling bør også i fremtiden være en alminnelig politioppgave.

11.2.9 Livvaktjeneste

I Norge har man i lang tid, også lenge før terrorisme ble et aktuelt tema, sett behovet for å treffe spesielle beskyttelsestiltak under statsbesøk o.l. i Norge, bl.a. gjennom livvaktjeneste. I Oslo har livvaktjenesten vært tillagt OVS. Overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav g fastsetter at OVS skal yte nødvendig livvaktjeneste etter departementets nærmere retningslinjer, samt avgi livvaktressurser til bistand for det stedlige politi. Departementet har gitt slike retningslinjer, som er inntatt i politiets direktiver i taktikk.

Nærsikring ved statsbesøk o.l. utføres av OVS etter anmodning fra vedkommende politimester og under politimesterens ledelse og ansvar. Det samme gjelder livvaktjeneste for norske nøkkelpersoner, bortsett fra kongefamilien.

Livvaktlaget ved OVS har de senere år bestått av 15-20 polititjenestemenn. Tjenestemennene er i utgangspunktet knyttet til ulike avsnitt ved OVS og har således ulike arbeidsoppgaver, men avgis til livvaktlaget i forbindelse med oppdrag og til ukentlig vedlikeholdstrening. Rekrutteringsgrunnlaget til livvaktlaget er fast tilsatte polititjenestemenn ved OVS.

Oslo politikammer yter også livvaktstjeneste. Den kongelige politieskorte ved Oslo politikammer gjennomfører en litt annen type livvaktjeneste enn livvaktlaget ved OVS. Eskorten beskytter faste objekter på et lavt trusselnivå, og opererer normalt med færre livvakter på hvert objekt og med flere begrensninger mht hvor nær de kan gå beskyttelsesobjektene og hvor mange personer utenom objektene de skal forholde seg til. Livvaktjenesten ved OVS krever en mer omfattende, samordnet og tettere nærsikring. Livvaktjenesten ved Oslo politikammer er, i motsetning til livvaktjenesten ved OVS, organisert med faste stillingshjemler.

Det er et spørsmål om det er rasjonelt å ha to livvaktenheter organisert under ulike politienheter. Fostervollutvalgets flertall foreslo å flytte livvaktjenesten fra POT til det øvrige politi, dog slik at ansvaret for innhenting av informasjon, analyse, trusselvurdering og rådgivning fremdeles burde tilligge POT. Argumentene fremgår av Fostervollutvalget ss 70-71. Justisdepartementet og Stortinget gikk imidlertid ikke inn for Fostervollutvalgets anbefaling.

Utvalget har vurdert om all livvaktjeneste bør utføres av det ordinære politi. Fostervollutvalget anførte at utenlandske livvaktjenester ofte organiseres i enheter utenfor overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Denne påstanden er i dag ikke helt dekkende. Eksempelvis er livvaktjenesten i Sverige og Danmark nettopp lagt til landenes overvåkings-/sikkerhetstjenester.

Livvaktjenesten er tid- og ressurskrevende. Det kan også være et problem at de tjenestemenn som utfører denne oppgaven, lett blir eksponert ved at oppgaveutførelsen er synlig, at de gjerne kan fotograferes sammen med beskyttelsesobjektet, osv. Dette medfører at tjenestemennene vanskelig kan brukes til andre overvåkingsoppgaver, f.eks. spaningstjeneste, etter at de en tid har utført livvaktjeneste. Mulighetene for horisontale karrieresteg er imidlertid begrenset. På den annen side kan det fremheves at den måte som livvaktjenesten er organisert på ved OVS i dag, sikrer et bredt rekrutteringsgrunnlag, fordi tjenesten for livvaktene blir variert, allsidig og politifaglig utviklende. Erfaringer fra andre land viser dessuten at fulltids engasjement som livvakt ofte kan oppleves som ensformig og kjedelig, og at det kan

bli vanskelig å opprettholde tilstrekkelig kvalitet i og motivasjon for denne spesielle tjenesten. En utfordrende livvaktstjeneste ved OVS vil kunne sørge for å opprettholde en god rekruttering også til andre oppgaver i tjenesten som helhet. Sett fra tjenestens side fører organiseringen til en høy grad av fleksibilitet og en god ressursutnyttelse. Eventuelle karrieremessige ulemper knyttet til eksponering mv bør kunne motvirkes gjennom alminnelige personalpolitiske tiltak, herunder gjennom karriereplanlegging.

Fostervollutvalget anførte at livvaktopp gavene like godt eller bedre kan utføres av annet personell, og at tjenesten i så fall lettere kan samordnes med den kongelige politieskorte, beredskapstroppen og utrykningsenhetene. OVS og beredskapstroppen har imidlertid i lang tid hatt et nært operativt samarbeid i forbindelse med trening, statsbesøk og lignende. Utvalget finner for øvrig ikke grunn til å ta stilling til hvilke effektivitetshensyn som eventuelt taler for den ene eller annen løsning.

Utvalgets flertall, lederen og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, vil på bakgrunn av forannevnte vurderinger ikke anbefale at livvaktstjenesten flyttes fra POT.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, anser at de beste grunner alt i alt taler for at livvaktstjenesten er det vanlige politiets ansvar, og viser til Fostervollutvalgets begrunnelse samt til at denne særlige type ordenstjeneste ligger fjernt fra POTs andre oppgaver.

11.2.10 Beredskapsplanlegging og særskilte krisehåndteringsoppgaver

POT er, som det øvrige politi, en del av totalforsvaret i Norge. Innenfor eget ansvarsområde skal POT utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner. Arbeidet koordineres av OVS, og skjer innenfor rammen av beredskapslovgivningen og overordnet planverk, bl a Sivil Hovedomleggingsplan (SHOP). Beredskapsoppgavene fremgår ikke direkte av overvåkingsinstruksen. I overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav c er det imidlertid fastsatt at OVS skal gi norske forsvarsmyndigheter opplysninger om forhold av betydning for landets totalforsvar.

Som deltaker i totalforsvaret, og som en politiinstans med særlige beredskapsoppgaver, må POT også i fremtiden bruke ressurser på beredskapsplanlegging. I tråd med utviklingen for øvrig i beredskapsarbeidet med økt vektlegging av krisehåndteringsaspektet og av fredstidskriser, vil POT trolig måtte bruke større ressurser enn tidligere på dette arbeidet. Likevel anser ikke utvalget at oppgaven er av en slik art at det er naturlig å medta en uttrykkelig henvisning til denne i et overordnet fredstidsregelverk som angir POTs hovedoppgaver. Beredskapsplanlegging er noe som alle statsetater er pålagt å utføre, innenfor sine respektive fagområder, og er således ikke noen spesialoppgave som behøver regelfestes.

11.2.11 Deltakelse i personkontrolltjenesten

Sikkerhetstjenesten, under ledelse og styring av forsvarsministeren, har ansvaret for personkontrolltjenesten i Norge.¹⁰²

POT har deltatt i personkontrolltjenesten siden 1947. Av gjeldende overvåkingsinstruks fremgår det i § 3 første ledd bokstav e at OVS skal «gi personkontrollopplysninger ved sikkerhetsundersøkelser». Tilsvarende gjelder så langt det passer for underliggende ledd, jf § 3 annet ledd. Videre fremgår det av instruksen § 4 første ledd annet punktum at POT kan «innhente opplysninger som er relevante i forbindelse med personkontrolltjenesten».

102.Om personkontrolltjenesten generelt vises til Ot prp nr 49 (1996-97) ss 45-60.

Lundkommisjonen har dokumentert at POT har spilt en utpreget selvstendig rolle i avgjørelsen av hvilke opplysninger som burde registreres i personkontrolløyemed. Det har likevel hele tiden ligget til klareringsmyndighetene selv å vurdere hvilken *vekt* opplysningene som er innhentet fra POT skal ha, og ordningen har vært – og er fremdeles – at POT ikke skal uttale seg om dette spørsmålet i det hele tatt. For klareringsmyndighetene er opplysningene som innhentes fra POT bare én kilde av flere – om enn ofte den viktigste – som avgjørelsene om sikkerhetsklarering bygger på.

POTs deltakelse i personkontrolltjenesten har fra tid til annen vært opplevet som en belastning for tjenesten. Dette kan illustreres med følgende sitat fra tidligere overvåkingssjef Haarstad:¹⁰³

«Den bistandsoppgaven som overvåkingstjenesten var pålagt i personkontrollen, var nødvendig, men også meget arbeidskrevende. Den la beslag på personell som man ellers kunne satt i kontraetterretningen og i arbeidet med andre primære overvåkingsoppgaver. Men sikkerhetsundersøkelsene betydde en belastning også på en annen måte. Påstander om at overvåkingstjenesten drev politisk kartlegging av det norske folk hadde i de fleste tilfeller sin rot i at overvåkingstjenesten stilte spørsmål til folk i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser som var rekvirert av offentlige sivile og militære myndigheter. Og den oppgaven overvåkingstjenesten i denne sammenheng hadde, var å skaffe til veie alle opplysninger om vedkommende personer som kunne være av betydning for ansettelses- eller klareringsmyndighetene når de skulle bedømme personenes pålitelighet og lojalitet. Det var mange slags opplysninger som da kunne være relevante. I en tid hvor folk i kommunistpartiets ledelse sa ifra at deres lojalitet lå hos Sovjet, uansett hva som hendte, var det klart at opplysninger om politisk tilhørighet og aktivitet kunne få betydning. Hvilken betydning opplysningene i de enkelte tilfeller skulle få, var det ikke overvåkingstjenestens sak å bedømme. Den skulle bare legge fakta på bordet. Og denne innsamling av faktiske opplysninger i personkontrolltjenesten hvor man ofte måtte gå ut og spørre folk, var en meget delikat og vanskelig oppgave hvor det ble stilt særlig krav til konduite og omtanke. Med det store antall saker det her dreide seg om, var det vanskelig å unngå at det fra tid til annen ble begått feil, og det var da ikke så rart at enkelte kunne misforstå formålet med de spørsmålene som ble stilt. Men det kunne vel ha skjedd uansett hvordan man hadde gått frem.»

Bistandsoppgaven som POT er tillagt i den forebyggende personellsikkerhetstjeneste, er tidkrevende. Oppgaven er imidlertid etter utvalgets vurdering viktig, og bør videreføres. De opplysninger som er relevante i forbindelse med sikkerhetsklareringer, vil POT ofte ha innhentet av andre årsaker. Det vil derfor være meget u hensiktsmessig å overføre POTs oppgaver på dette felt til andre instanser, da personellsikkerhetstjenesten uansett vil måtte foreta undersøkelser i POTs registre med tanke på eventuelle relevante opplysninger om den person som skal sikkerhetsklareres.

Årlig behandles et omfattende antall klareringsanmodninger, spesielt i Forsvaret.¹⁰⁴ Ikke minst av hensyn til den enkelte som søker stillinger som forsetter at vedkommende sikkerhetsklareres, er det behov for å effektivisere klareringsprosedyrene mest mulig og sørge for at klareringsprosessen foregår i betryggende former. Det innhentes opplysninger fra POTs egne registre og fra andre registre i

103. Gunnar Haarstad: *I hemmelig tjeneste*, Oslo 1988, s 81.

104. Ot prp nr 49 (1996-97) s 45.

politiet. Før utlevering av opplysninger, må POT først foreta en vurdering av om opplysningene overhodet er av *relevans* for personkontroll. Derimot skal POT som nevnt ikke vurdere om opplysningene skal tillegges *vekt* (og i tilfelle hvor stor vekt) i den enkelte klareringssak. Det er et spørsmål om POT også bør ha denne oppgaven.

Noen grundig vurdering av de prinsipielle aspekter ved dagens ordning har ikke skjedd siden 1965. Både den sikkerhetspolitiske, samfunnsmessige og teknologiske utvikling som har vært siden den gang, tilsier en revurdering av beslutningen om å legge myndigheten til å treffe slike inngripende tiltak overfor sivile enkeltpersoner til militære myndigheter.

Personkontroll er en nasjonal oppgave. Oppgaven reiser vesentlige rettssikkerhetsmessige spørsmål. Det er ikke gitt at Forsvaret er den rette overordnede instans i personkontrollspørsmål og kontroll- og klageinstans på alle samfunnets sektorer. I andre sammenlignbare land, bl a i Danmark, er denne rollen tillagt POTs søster-tjenester. Det kan også pekes på at personkontrolloppgaven mer har sammenheng med f eks POTs oppgaver, enn de oppgaver militære myndigheter i et demokratisk samfunn normalt utøver. Det er i all hovedsak politiet, og spesielt POT, som besitter eller fremskaffer de personopplysninger som klareringsinstansene etterspør. Utvalget vil også hevde at det vil være i bedre samsvar med vår statsordning om personkontrollen ble lagt til sivile myndigheter. Selv om de største mengder sikkerhetsgradert informasjon finnes i Forsvaret, er det lite naturlig at militære myndigheter i fremtiden skal ha ansvaret for personkontroll av samtlige borgere. Dagens ordning med klareringsmyndigheter innenfor Forsvaret vil for øvrig kunne opprettholdes.

Som et mothensyn kan det hevdes at det ligger en viss trygghet i at funksjonene er delt mellom to separate etater, slik at POTs oppgave kun er å gi vedrørende opplysninger om enkeltpersoner, mens det er opp til andre å forestå vurderingene av om sikkerhetsklarering skal/bør gis. På den annen side vil det fremdeles være opp til hver enkelt klareringsinstans å treffe enkeltavgjørelsene. Spørsmålet er kun hvem som skal være øverste kontrollerende og rådgivende instans på området, og hvem som skal være klageinstans og regeltolkende myndighet.

Utvalget ser ikke prinsipielle betenkeligheter ved at funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet i personkontrollsaker overføres fra Forsvaret til politiet, slik at den myndighet som fremskaffer informasjonen også kan ha en formening om informasjonens relevans og vekt i de enkelte klareringssaker. Det bemerkes i tillegg at politiet har lang erfaring i å vurdere personers skikkethet. Selv om OVS i dag ikke skal influere på de enkelte klareringsavgjørelser, ligger det en betydelig påvirkningsmulighet i at OVS rent faktisk velger ut hvilke opplysninger som skal bringes videre til klareringsmyndighetene. Gjennom utvelgelsen foretas det en vurdering av om opplysningene i det hele tatt er av relevans for klareringsavgjørelsene. OVS vil derfor også i dag i realiteten ha en viss styring over avgjørelsesgrunnlaget – og dermed avgjørelsene – i personkontrollsaker.

Utvalget antar at en ansvarsoverføring vil innebære en betydelig effektivisering av personkontrolltjenesten i Norge, og vil lette kontrollen med personellsikkerhetstjenesten.

På lengre sikt er det naturlig å anta at effektivitetshensyn vil kunne tvinge frem en utvikling der det organ som utpekes som nasjonal sikkerhetsmyndighet, vil kreve direkte tilgang til de mest relevante registre, særlig straffesaksregistrene. Det vil ikke være ubetenkelig å la Forsvaret få en slik direkte tilgang til politiets registre, hvilket ytterligere taler for at oppgaven som nasjonal sikkerhetsmyndighet legges til et sivilt organ, og fortrinnsvis til et politiorgan. En fordel med å legge oppgaven som nasjonal sikkerhetsmyndighet til POT, vil være at retningslinjer i klareringssaker bedre kan sees i sammenheng med trusselvurderingene knyttet til rikets

indre sikkerhet, hvor militære myndigheter ikke har noen større kompetanse enn POT. En sikkerhetstjeneste innkapslet i det militære hierarki vil på dette område antagelig være mindre egnet til å produsere de relevante trusselanalyser. Om nødvendig kan det skapes institusjonelle skillelinjer internt i politietaten som sikrer at samme instans ikke innhenter og vurderer opplysninger som er relevante i vurderingene av enkeltpersoners sikkerhetsmessige skikkethet.

Utvalget mener således at det overordnede ansvaret for sikkerhetsklareringer i offentlig og sivil sektor på lengre sikt bør overføres fra Forsvaret til politiet, med en klageadgang til Justisdepartementet eller et særskilt opprettet klageorgan.

Det bør etter utvalgets syn treffes en politisk prinsippbeslutning om overføring av dette ansvaret fra Forsvarssjefen og FO/S. Det vil imidlertid antagelig ta lang tid før det eventuelt vil være mulig å foreta en overføring av ansvaret. Hvordan overføring i praksis bør gjennomføres og øvrige enkeltheter må utredes nærmere. Saksfeltet berører dessuten sentrale spørsmål som bl a forsvarsministerens sektoroverskridende ansvar for sikkerheten i hele statsforvaltningen, jf kgl res 24 september 1965. Økonomiske, administrative og regelverksspørsmål må også utredes grundig. Utvalget vil likevel peke på at det allerede er iverksatt en intern utredning om fremtidig organisasjonsmessig plassering for nasjonal sikkerhetsmyndighet, herunder den overordnede personkontrolltjeneste, gjennom nedsettelse av en arbeidsgruppe under ledelse av Forsvarsdepartementet. Arbeidsgruppen, som skal fremlegge sin utredning innen 1 juli 1998, skal i henhold til mandatet ikke begrense seg til å vurdere organisasjonsmodeller innenfor Forsvarets organisasjon.

Da det således må antas å ville ta lang tid før eventuelle prinsipielle endringer i ansvarsforholdene kan gjennomføres, foreslår utvalget at gjeldende bestemmelser i overvåkingsinstruksen om POTs bistand på personellsikkerhetsområdet inntil videre videreføres.

11.2.12 Bistand til andre etater/bedrifter om gjennomføring av sikkerhetstiltak mv

Overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav d pålegger OVS å «gi bistand og råd ved gjennomføring av sikkerhetstiltak i forsknings- og undervisningsinstitusjoner, statsadministrasjonen og offentlige og private industrier av betydning for viktige samfunnsinteresser». Grunnet ressursituasjonen driver OVS imidlertid i praksis ikke noen oppsøkende virksomhet på dette feltet, men bistår kun etter anmodning fra vedkommende instans. POTs regionale og lokale ledd driver i større grad slik oppsøkende virksomhet.

Fostervollutvalget s 68 foreslo at den forebyggende virksomheten på dette området burde intensiveres.

POTs forebyggende virksomhet på dette feltet reiser avgrensingsproblemer i forhold til sikkerhetstjenestens oppgaver. De defensive deler av den oppgavebeskrivelse som er angitt i overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav d, er identisk med en av FO/S' hovedoppgaver i dag. Det er lite tilfredsstillende at to ulike tjenester har denne rådgivende og veiledende rolle uten at den nærmere avgrensning av ansvaret er avklart. Det kan videre konstateres at POTs samlede innsats på dette feltet i de senere år er nedprioritert. Både formelt og i praksis er det den forebyggende sikkerhetstjeneste som har primæransvaret for disse oppgavene.

Også når det gjelder gjennomføring av tekniske sikkerhetsundersøkelser (TSU), er POT i dag i liten grad engasjert på områder utenfor egen organisasjon. POT skal imidlertid normalt ha forhåndsvarsel om slike kontroller, og deltar selv etter behov. TSU er likevel først og fremst sikkerhetstjenestens oppgave. Det er nas-

jonal sikkerhetsmyndighet som besitter spisskompetansen på området. Fostervol-
lutvalget s 72 mente denne oppgaven burde overlates til Forsvaret alene.

Etter utvalgets vurdering vil det verken være i samsvar med dagens ansvarsfor-
hold eller praksis å opprettholde en bestemmelse som tillegger OVS/POT som en
primæroppgave å forestå rådgivning og veiledning om defensive, forebyggende sik-
kerhetstiltak for å beskytte informasjon, personell og objekter mot sikkerhet-
struende virksomhet. Derimot bør POT – i den utstrekning ressursene tillater det –
kunne bistå sikkerhetstjenesten på disse felter, og en slik bistandsoppgave bør syn-
liggjøres ved at den nevnes i et overordnet regelverk om POTs oppgaver. Det kan
herunder tenkes spesielle saksfelt hvor POT har særskilt kompetanse eller hvor
tjenestenes ressurser kan samordnes på en effektiv måte. Utvalget forutsetter videre
at POT fortsatt får kopi av kontrollrapporter og ellers underrettes om alvorlige sik-
kerhetsbrudd som avdekkes under sikkerhetsmessige kontroller og inspeksjoner.
Det er også viktig at POT opprettholder kompetanse på TSU-siden, da dette er av
betydning for kontraetterretningsarbeidet.

11.2.13 Andre oppgaver

Spørsmålet som skal vurderes her, er om det er andre saksområder hvor POT bør ha
til oppgave å bistå øvrige politienheter eller andre offentlige myndigheter, alterna-
tivt tillegges et mer fremtredende ansvar.

11.2.13.1 Etterforskning av forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og grove krigsforbrytelser

I den senere tid har verdenssamfunnets fokus i større grad blitt rettet mot å straffor-
følge alvorlige krigsforbrytelser. Det er etablert en internasjonal ad hoc-domstol for
det tidligere Jugoslavia og Rwanda, og det arbeides internasjonalt med å etablere en
permanent internasjonal straffedomstol. De enkelte land vil ofte ha en folkerettslig
plikt til å bistå i strafforfølgningen, enten gjennom eget lands domstoler eller ved
utlevering og annen bistand.

Flere hensyn taler for at POT tillegges en nasjonal bistandsrolle på dette områ-
det. Det dreier seg om meget alvorlige forbrytelser hvor ofte høytstående personer
i statsapparatet i et land og organiserte grupper vil være gjenstand for etterforskin-
gen. Forbrytelsene vil ikke sjelden – i likhet med terrorhandlinger – være «politisk»
motivert eller begrunnet. Forbrytelsenes internasjonale aspekt, og behovet for inter-
nasjonalt samarbeid, trekker i samme retning. I fredstid antas etterforskning i slike
saker stort sett å dreie seg om utenlandske borgere som av en eller annen grunn
oppholder seg i Norge. I disse tilfeller vil norske politimyndigheter som regel ha
kompetanse, og i visse tilfeller også folkerettslig plikt, til å iverksette forfølgning
med sikte på pådømmelse av forholdet eller utlevering. Utenlandske statsborgere
mistenkt for krigsforbrytelser vil antagelig søke å operere så skjult som mulig her i
landet. Også dette forholdet taler for at POT tillegges en bistandsfunksjon i etterfor-
skingen.

Det kan også tenkes at norske borgere kan bli gjenstand for etterforskning, f eks
nordmenn som deltar som leiesoldater i væpnede konflikter. Leiesoldatmiljøet i
Norge er ikke stort, men det eksisterer, og miljøet er meget lukket. Norske soldater
som deltar i internasjonale militære operasjoner som en del av en norsk styrke, kan
også tenkes å begå alvorlige krigsforbrytelser, selv om dette er mindre sannsynlig.
I slike og andre lignende tilfeller har riksadvokaten allerede sett behovet for å
utpeke en bestemt politienhet som skal ha ansvaret for etterforskningen, nemlig

Romerike politidistrikt, som følge av at FN-styrkene p.t. oppsettes av en militær avdeling som er lokalisert i Romerike politidistrikt.

I den utstrekning den ansvarlige politienhet eller overordnet påtalemyndighet – herunder den militære påtalemyndighet – finner det hensiktsmessig, bør POT også kunne bistå i etterforskningen av norske statsborgere som er mistenkt for slike alvorlige forbrytelser. POT bør derfor etter utvalgets syn i fremtiden ha som oppgave å bistå i etterforskning av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove krigsforbrytelser, i de tilfeller hvor andre politiorganer anmoder om bistand til dette. Ved den nærmere fastsettelse av hvilke forbrytelser dette bør gjelde, kan det legges til grunn en tilsvarende avgrensning som den som er angitt i statuttene til den internasjonale ad hoc-domstolen for det tidligere Jugoslavia og Rwanda, som ble vedtatt samtidig med opprettelsen av domstolen ved FNs sikkerhetsråds resolusjon 827 (1993) av 25 mai 1993.¹⁰⁵

Et bistandsansvar på dette område vil neppe medføre vesentlig arbeid for tjenesten, tatt i betraktning saksområdets art.

11.2.13.2 Bistand under planlegging og gjennomføring av militære øvelser

POT medvirker i dag under planleggingen og gjennomføringen av militær øvingsvirksomhet her i landet. Fostervollutvalget s 69 foreslo at denne oppgaven burde nedprioriteres, og uttalte bl a følgende:

«Utvalget antar at denne bistanden kan reduseres vesentlig. Overvåkingstjenesten bør ha kjennskap til øvelsene og også på anmodning delta som rådgivere for ledelsen under forberedelser og gjennomføring. Observasjoner i felten bør kunne overlates til Forsvarets sikkerhetspersonell på de forskjellige plan. Utvalget antar at overvåking av øvelsene blir mindre aktuelt etter hvert som nye inspeksjons- og verifikasjonsordninger blir etablert mellom nasjonene.»

Dette utvalget slutter seg til Fostervollutvalgets vurderinger av POTs fremtidige rolle på dette område. Gjeldende retningslinjer for samarbeidet mellom tjenesten og militære myndigheter antas på dette punkt å være tilstrekkelig fleksibelt utformet, slik at POT kun behøver å bidra der hvor dette anses særlig påkrevet.

11.3 NASJONALT OG INTERNASJONALT SAMARBEID MV

11.3.1 Koordinering mellom POT og andre politienheter

11.3.1.1 Innledning

Selv om bestemte oppgaver er tillagt POT som et særorgan i politiet, innebærer dette naturligvis ikke at samarbeid og koordinering med andre politienheter på disse områder skal være utelukket eller nedprioriteres, med mindre absolutte taushetspliktregler gjør slike relasjoner umulige.

Viktigheten av en koordinert innsats ved bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet er bl a berørt i Innst S nr 192 (1991-92) s 9:

«Komitéen er av den oppfatning at Norge må være godt rustet til å møte en omfattende internasjonal og vel organisert kriminalitet av denne type. Dels har det med ovennevnte forhold å gjøre, dels med vår egen organisering av etterforskningsapparatet og virkemiddelbruken. Komitéen vil i denne sammenheng bare peke på behovet for å samordne innsatsen som gjøres av Kri-

105. Se Ot prp nr 54 (1993-94) og Ot prp nr 37 (1994-95).

pos, Narkotika-enheten ved Oslo politikammer, Øko-krim-enheten og Overvåkingspolitiet i forhold til den internasjonale samarbeide på området organisert kriminalitet. Dette dreier seg ofte om en kombinasjon av ulike typer kriminell aktivitet ut over narkotikahandel, større pengetransaksjoner og eventuell finansiering av terrorhandlinger.»

Forholdet er mer generelt kommentert av Justisdepartementet i forarbeidene til politiloven:¹⁰⁶

«Departementet ser ikke bort fra at det også kan være grunn til å overveie ytterligere koordineringstiltak mellom særorganene, særlig mellom de særorganer som er involverte i operativ polititjeneste, slik som KRIPOS, ØKOKRIM og eventuelt Overvåkingsentralen, for å øke effekten av den totale politiinnsatsen. Koordinering vil kunne skje gjennom at ett av organene gis hovedansvaret for denne, ved formaliserte samarbeidsrutiner av ulike slag og ved oppnevning av bestemte personer eller grupper til å ta seg av dette.»

11.3.1.2 Særlig om forholdet til KRIPOS

For få år siden ble det opprettet en sentral kriminaletterretningsenhet ved KRIPOS, som skal samarbeide tett med det regionale og lokale politinivå. Kriminaletterretningsenheten skal arbeide med etterretningsoppgaver innenfor alle typer alvorlig eller organisert kriminalitet, skal koordinere politiets totale innsats på dette området, og herunder yte nødvendig bistand til politidistriktene.¹⁰⁷ Følgende kriminalitetsområder vies spesiell oppmerksomhet:

- den internasjonale, organiserte kriminaliteten som er grenseoverskridende og med et profesjonelt, utviklet apparat, hvor fortjenestepotensialet er meget stort
- narkotikakriminaliteten
- sprit- og annen varesmugling
- internasjonale biltyverier
- MC-relatert kriminalitet
- illegal innvandring
- spredning av barnepornografi
- pengeforfalskning

De fagområder som hører under POT, er imidlertid unntatt fra KRIPOS' ansvarsområde. Jo klarere POTs ansvarsfelt presiseres, jo klarere vil grensesnittet mellom POT og KRIPOS og andre på etterretningsområdet bli. I dag er ansvarsfordelingen for så vidt avklart mht POTs ansvar for kriminaletterretning på områdene ekstremisme og terrorisme. Det er en felles forståelse at POT har etterretningsmonopol på disse felter i Norge.¹⁰⁸

Noen helt presis grenseoppgang vil det likevel neppe være mulig å få til. Deler av innsatsen mot den internasjonale, organiserte kriminaliteten faller i flere henseender innenfor POTs ansvarsområde. Organiserte grupper som driver terror-

106.Ot prp nr 22 (1994-95) s 34.

107.Det skal legges spesiell vekt på arbeidet med den strategiske kriminaletterretning, slik at man til enhver tid kan gi beskrivelser av den nasjonale såvel som den internasjonale kriminalitets-situasjon. Det skal utgis en årlig trusselvurdering om utviklingen av kriminaliteten i Norge. Enheten skal videre ha det faglige ansvar for narkotikasambandsmennene og ivareta landets kriminaletterretningssamarbeid med utlandet.

108.INTERPOLs ledelse i Lyon har tidligere har fremmet tanker om også å gå inn på terrorsiden. Det er imidlertid pr i dag lite som tyder på at dette vil bli gjennomført.

virksomhet, kan også drive mer tradisjonell kriminalitet, som narkotikasmugling eller menneskesmugling.

OVS og KRIPOS yter hverandre bistand på bestemte områder. F eks gjelder dette etterretningsaktivitet ifm brudd på utlendingsloven. I noen tilfeller er det noe uklart hvem som har etterretningsansvaret. Da må dette avklares fra sak til sak. Dette gjelder bl a tilfeller av satanisme som grenser mot høyreekstremisme. Bildet er også blitt mer komplisert i de senere år, f eks ved at noen personer i bestemte MC-miljøer har tett kontakt med nynazister. Et annet felt som ligger i et grensefelt, er internasjonale tilfeller av miljøaktivisme som grenser mot ekstremisme/terrorisme. I disse saker er det behov for et nært samarbeid med KRIPOS. Det er imidlertid ifølge POT et problem at lekkasjefaren utenfor POTs organisasjon er større. Dette medfører bl a at utenlandske tjenester velger å kanalisere opplysninger til POT fremfor andre politienheter. F eks mottar POT en del internasjonal informasjon om MC-miljøet, som delvis bringes videre til KRIPOS. Det utveksles også en del informasjon fra utenlandske tjenester mellom POT og KRIPOS om situasjonen på narkotikakriminalitetens område og informasjon om smugling av radioaktivt materiale. KRIPOS har dessuten i noen få tilfeller benyttet POTs kanaler for kommunikasjon med andre lands tjenester vedrørende spesielle kriminaletterretningsoppgaver.

11.3.1.3 Særlig om forholdet til ØKOKRIM

Det er på noen områder vanskelig å trekke noen skarp grense mellom POTs og ØKOKRIMs ansvarsområder. Påtaleinstruksen § 35-4 angir ØKOKRIMs saklige kompetanse. Videre skal ØKOKRIM etter påtaleinstruksen § 35-10 annet ledd foreta kriminaletterretning på området økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Etterretningsopplysninger som ØKOKRIM mottar innenfor disse hovedområder, kan fra tid til annen angå POTs ansvarsområder.

ØKOKRIM innhenter informasjon om internasjonal organisert kriminalitet og etterforsker slik kriminalitet. Kriminelle organisasjoner driver ofte ulovlig virksomhet på en rekke ulike felter, f eks økonomisk kriminalitet, narkotikaomsetning, spritomsetning, prostitusjon, våpenhandel, terror, ulovlig spilletvirkosomhet, hvitvasking av utbytte fra kriminell virksomhet, osv. Allerede av oppregningen her fremgår det at deler av virksomheten kan berøre POTs arbeidsfelt. Hovedtyngden av slik kriminalitet etterforskes imidlertid av ØKOKRIM, og det anses ikke grunn til å gjøre noen forandringer i forhold til dagens praksis.

Også ved datakriminalitet vil det forekomme saker som grenser mot POTs arbeidsfelt. Eksempelvis kan dette være tilfelle i saker som gjelder overtredelse av straffeloven § 151 b, databedragerier, datadokumentfalsk, misbruk av datamaskiner, datainnbrudd, osv. Samtlige etterforskere ved det såkalte «datakrimteamet» i ØKOKRIM er sikkerhetsklarert for HEMMELIG, og kan således behandle en sak frem til det oppstår spørsmål om POT bør trekkes inn i saken. I slike tilfeller vil ØKOKRIM kommunisere med POT mht hvilke omstendigheter som eventuelt bør føre til at POT overtar (deler av) saken. Eksempler på saker som POT bør overta kan være anslag mot dataanlegg som har betydning for rikets sikkerhet, eller hvor det foreligger mistanke om spionasje gjennom inntrengning i nærmere bestemte sivile eller militære dataanlegg.

ØKOKRIM mottar og behandler meldinger fra finansinstitusjoner om mistenkelige pengetransaksjoner (dersom det er mistanke om en straffbar handling som kan medføre strengere straff enn 6 måneders fengsel, jf finansieringsvirksomhetsloven § 2-17), og foretar i den forbindelse undersøkelser om hvorvidt midler kan stamme fra en straffbar handling. For å kunne vurdere om det er grunnlag for å iverksette videre etterforskning, undersøker ØKOKRIM opplysninger i politiets reg-

istre og andre offentlige tilgjengelige registre. I slike tilfeller er det viktig at ØKOKRIM også har kjennskap til saker som er under etterforskning av POT. Pr i dag har imidlertid ØKOKRIM ikke tilgang til POTs registre, men opplysninger kan etter omstendighetene gis etter forespørsel. Motsatt kan POT rette forespørsler til ØKOKRIM om det har foregått mistenkelige transaksjoner i saker som etterforskes av POT.

11.3.1.4 Utvalgets vurderinger

Det vil være formålstjenlig – selv om det neppe er noen enkel oppgave – om overordnede myndigheter i noen grad trekker opp klarere grensesnitt mellom POT og andre politienheter/særorganer når det gjelder kriminaletterretningsfunksjoner. I den grad det ikke er mulig eller hensiktsmessig å trekke en skarp grense mellom ansvarsområdene, er det nødvendig med ordninger for gjensidig informasjon-utveksling tidlig i saker der det kan være tvil om hvem som bør ha ansvaret for den videre oppfølging. Enkelte slike ordninger foreligger allerede. F eks møtes ledelsen ved POT og ØKOKRIM jevnlig og utveksler informasjon om saker som kan berøre den annen etat.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å videreføre og utvikle samarbeidet mellom OVS og KRIPOS og ØKOKRIM, særlig på etterretningssiden. OVS bør vurdere å utplassere en liasonoffiser ved KRIPOS' sentrale kriminaletterretningssenhet. Det vil også kunne være hensiktsmessig med gjensidig bistand ifm utvikling av arbeidsmetoder. Det bør legges vekt på forebyggende sikkerhetstiltak som ytterligere kan redusere lekkasjerisikoen når opplysninger fra POT viderefremmes til andre politienheter.

Hovedtyngden av internasjonal organisert kriminalitet og datakriminalitet etterforskes i dag av det vanlige politiet, ØKOKRIM og KRIPOS. Slik bør det også være i fremtiden. POT bør kun overta hovedansvaret i disse sakene hvor trusselen mot vitale offentlige interesser (rikets sikkerhet mv) representerer det sentrale i sakene. Sakene bør i utgangspunktet behandles som vanlige kriminalsaker. I nærmere bestemte saker bør POT imidlertid etter anmodning i hvert enkelt tilfelle fra den politienhet som har hovedansvaret for etterforskningen, kunne yte den bistand som ressursituasjonen i POT tillater, jf "*Bekjempelse av organisert kriminalitet*" i kap 11.2.6.

11.3.2 Øvrig nasjonalt samarbeid

11.3.2.1 Generelt

POT skal, som politiet for øvrig, samarbeide med andre offentlige myndigheter og organisasjoner med oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette, jf politiloven § 2 nr 6. Som ledd i utførelsen av POTs oppgaver etter overvåkingsinstruksen har tjenesten omfattende kontakt og samarbeid med nasjonale myndigheter, herunder berørte departementer, samt med bedrifter og organisasjoner som har beredskapsmessig betydning. Følgende eksempler illustrerer dette:

Tjenesten samarbeider med Rederiforbundets beredskapssekretariat, og har også et formalisert samarbeide med flysikkerhetsorganer i Norge. Ultimo 1997 ble det etablert et prosjekt som skal ta for seg faren for nukleær terrorisme. I den forbindelse ble det opprettet et kontaktorgan, hvor bl a POT, FO/E, FO/S, Forsvarets forskningsinstitutt og Statens Institutt for Strålevern er representert.

I 1995 ble det etablert en kontaktgruppe mellom Tollvesenet, POT, Forsvaret og Statens strålevern for å bedre sikkerheten mot eventuell smugling av

masseødeleggelsesvåpen over norske grenseoverganger. På dette området er det videre behov for et nært samarbeid mellom POT og Etterretningstjenesten. Sistnevnte tjeneste vil ha særlig innsikt i problemstillinger knyttet til proliferasjon, og kan innhente informasjon på bestemte områder som POT ikke har tilgang til.¹⁰⁹

Både når det gjelder spredning av masseødeleggelsesvåpen og overtredelser av eksportkontrolllovgivningen samarbeider POT nært med bl a Utenriksdepartementet, Statens strålevern, Tollvesenet og KRIPOS. Videre drives det informasjons- og veiledningsvirksomhet overfor norske bedrifter. Det samarbeides herunder med Næringslivets Sikkerhetsråd, hvor POT er konsultativt medlem sammen med FO/S, ØKOKRIM og KRIPOS. Det forebyggende aspektet er fremtredende i dette samarbeidet. Samarbeidet bør videreføres.

Tatt i betraktning hvilke oppgaver POT etter utvalgets syn bør ha, må POTs samfunnsmessige kontakt- og samarbeidsflater utenfor justissektoren også i fremtiden være omfattende. Denne kontaktflaten vil kunne være avgjørende for tjenestens resultatoppnåelser, og vil dessuten kunne tilføre tjenesten viktig informasjon og viktige impulser utenfra.

11.3.2.2 Avgrensning av oppgaver og samarbeid EOS-tjenestene imellom

POTs oppgaver må i utgangspunktet avgrenses mot oppgavene til landets øvrige såkalte «hemmelige tjenester», dvs Forsvarets etterretningstjeneste og sikkerhetstjenesten. Se generelt om dette i "*Avgrensning av oppgaver og samarbeid mellom «de hemmelige tjenester»*" i kap 4.2.3.

I etterkrigstiden har det på flere områder gjort seg gjeldende uklarheter og overlappende ansvarsområder.¹¹⁰ I utgangspunktet har tjenestene i dag adskilte oppgaver. Det er likevel forutsatt at det både kan og skal være et tett samarbeid dem imellom – både sentralt, regionalt og lokalt. Informasjonsutveksling kan skje så langt tjenestlige behov tilsier det. I overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav c er POT dessuten pålagt å «samarbeide med den militære sikkerhetstjenesten og den militære etterretningstjenesten». Nærmere bestemmelser er fastsatt i Samarbeidsinstruksen av 1980, se vedlegg 6. Samarbeidsplikten fremgår også av andre instruksjoner, bl a instruksen for sjefen for FO/S fastsatt av Forsvarssjefen i januar 1978. Instruksens pkt 6 fastsetter at sjefen for FO/S representerer Forsvarssjefen i Forsvarets samarbeid med POT, og skal «sørge for at forholdene fra Forsvarets side blir tilrettelagt for et effektivt og godt samarbeid sentralt, regionalt og lokalt». I instruksens pkt 7 bestemmes det videre at sjefen for FO/S skal sørge for nødvendig bistand fra Forsvaret i sikkerhetssaker hvor politiet er ansvarlig for etterforskningen og i sikkerhetssaker utenfor Forsvaret hvor politiet ønsker militær bistand. Det er også gitt generelle retningslinjer for samarbeidet mellom politiet og Forsvaret under militære

109.Jf Ot prp nr 50 (1996-97) om lov om Etterretningstjenesten, se lovens § 3 første ledd bokstav i, hvorefter en av Etterretningstjenestens oppgaver vil være å bidra til å tilveiebringe informasjon om ulike former for spredning av masseødeleggelsesvåpen og utstyr og materiale for fremstilling av slike våpen.

110.Sikring mot indre fiender har i alminnelighet vært POTs oppgave i hele etterkrigstiden. Forsvaret skulle i prinsippet begrense seg til å sikre militære anlegg og militær aktivitet. Her skulle grenseoppgangen i praksis likevel vise seg å bli vanskelig i de første tiår etter annen verdenskrig. Et problem i denne forbindelse var at overvåkingstjenesten i distriktene i de tidlige etterkrigsår var svakt utbygget. En spesiell side ved grenseoppgangen mellom POT og Forsvarsstaben II (Etterretnings- og sikkerhetstjenesten) gjaldt granskingen av personell i Forsvaret og andre sensitive stillinger. Organiseringen av personellsikkerhetstjenesten og prosedyrene for personkontroll ble gjenstand for sterk uenighet mellom tjenestene, og endte med at sikkerhetstjenesten ble utskilt som selvstendig tjeneste i 1965, underlagt Forsvarssjefens og forsvarsministerens overordnede ansvar.

øvelser, fastsatt av Forsvarets overkommando 14 november 1961 (av daværende FST/E: Forsvarsstabens utenriks- og etterretningsstab), med senere endringer. Bistandsoppgavene under slike øvelser er tillagt POT, se for øvrig utvalgets omtale av denne oppgaven i "*Bistand under planlegging og gjennomføring av militære øvelser*" i kap 11.2.13.2.

Med tanke på en krise-/beredskapssituasjon bygger samarbeidet på beredskapslovgivningen og beredskapsplanverket. For øvrig er samarbeidet i dag nedfelt i overvåkingsinstruksen, Samarbeidsinstruksen av 1980 og kgl res av 19 august 1994 om Instruks for koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Sentralt skjer samarbeidet – foruten at det er direkte kontakt mellom OVS, FO/E og FO/S – gjennom Koordinerings- og rådgivningsutvalget. Samarbeidsinstruksen av 1980 regulerer det regionale og lokale samarbeid mellom POT og militære myndigheter. Formålet med det regionale samarbeidet er bl a å sikre koordineringen av sikkerhetssaker i regionene. Samarbeidsinstruksen av 1980 er imidlertid som følge av senere omorganiseringer i overvåkingstjenesten moden for revisjon.

Det gjelder fortsatt en instruksfastsatt plikt til samarbeid i fredstid mellom militære sjefer, politiet og andre sivile myndigheter om sikringsoppgaver mot potensielle femtekolonister som vil kunne påregnes satt inn forut for eller samtidig med et væpnet angrep mot Norge, jf kgl res 10 juni 1949 nr 1 om direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved væpnet angrep på Norge (den såkalte «Plakaten På Veggen») pkt 13 bokstav d, jf bokstavene a-c. Med femtekolonister menes i direktivet «nordmenn eller utlendinger som innenfor landets grenser arbeider for fremmed makt med ulovlig etterretningsvirksomhet, planlegging og gjennomføring av sabotasje, attentater e l» (direktivets pkt 5). Direktivets bestemmelser har på dette punkt betydning for avgrensningen av arbeidsoppgavene mellom POT og den militære sikkerhetstjenesten, ved at resolusjonen tillegger militære sjefer hovedansvaret for sikring av militært område mot femtekolonister i fred og krig, innenfor rammen av sine hjelpemidler og med plikt til å samarbeide med bl a politiet, herunder POT. Det kan reises spørsmål om det fremdeles er grunn til å opprettholde denne bestemmelsen, i tillegg til de øvrige alminnelige regler som regulerer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret.

I den nylig fremlagte langtidsmeldingen for Forsvaret er det signalisert at det er iverksatt et arbeid for å vurdere om Forsvaret i større grad enn tidligere vil kunne få et formelt ansvar for å beskytte Norges olje- og gassinstallasjoner i Nordsjøen i fredstid.¹¹¹ En eventuell fremtidig ansvarsjustering mellom politiet og Forsvaret bør imidlertid etter utvalgets syn ikke medføre at etterretnings- og trusselanalysefunksjonen på kontraterrorsiden ift petroleumsinstallasjonene bør overføres fra POT til FO/E. Derimot vil en eventuell ansvarsjustering kunne kreve ytterligere koordinering mellom POT og Etterretningstjenesten.

Det er generelt av avgjørende betydning for en effektiv etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste at det på alle plan er et nært og tillitsfullt samarbeid mellom de organer som har ansvaret for disse tjenester. Å bidra til å bevare dette i fremtiden vil være en viktig utfordring.

11.3.3 Internasjonalt samarbeid

Kriminaliteten kjenner i dag ingen grenser. De hindringer som grensene representerer for politiet, vil mange stater og kriminelle utnytte strategisk, bl a for å unngå

111. Jf St meld nr 22 (1997-98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2001, s 15.

strafforfølgning. Det er derfor påkrevet å redusere politiets hindringer gjennom internasjonalt samarbeid. Dette gjelder ganske spesielt for POTs vedkommende, som i større grad enn andre politienheter vil stå overfor kriminalitet med internasjonale aspekter. Det er ikke gitt utvalget i en åpen utredning å berøre dette samarbeidet i detalj, men enkelte generelle vurderinger bør likevel foretas.

Det internasjonale samarbeidet tar først og fremst form av utveksling av informasjon. Gjensidighet i informasjonsutvekslingen er avgjørende for at Norge skal få informasjon tilbake. Utlevering av opplysninger til andre lands tjenester kan i dette perspektiv sees som et indirekte bidrag til å forebygge trusler mot norsk sikkerhet. For Norge som et lite land, geografisk beliggende langt fra de områder hvor de fleste sikkerhetstrusler har sitt utspring, vil det i enkelte tilfeller være avgjørende at landet kan motta informasjon fra andre land med annen kunnskap og større kapasitet hva angår informasjonsinnhenting. Byttehandelaspektet ved det internasjonale samarbeidet på overvåkingssiden er spesielt fremtredende, selv om det ikke alltid er slik at informasjon byttes med informasjon. Skaugekommissjonen s 27 opplyser i den forbindelse at POT mottar flere opplysninger enn den gir fra seg, og at det således er et «dårlig balanseforhold» i informasjonsutvekslingen.

En generell oversikt over det ordinære internasjonale politisamarbeidet som er av betydning for Norge, er gitt i St prp nr 42 (1996-97) ss 45-54. En oversikt er også gitt av Kriminaletterrettingsutvalget ss 45-48. For POTs vedkommende vil det imidlertid som oftest være tale om internasjonalt samarbeid på bilateral basis, direkte med samarbeidende tjenester. For tjenesten er det viktig å ha godt innarbeidede kontakter (såkalte «utekontakter») og samarbeidsrutiner med allierte og andre utenlandske tilsvarende tjenester. I Norden har det alltid vært et godt politisamarbeid, også på de felter som POT skal dekke. NATO har ingen egen etterrettings- og kontraspionasjetjeneste. Dette hører under de enkelte medlemslands ansvar.¹¹²

I 1972 tok den svenske rikspolitisjefen initiativet til et internordisk samarbeid for luftfartssikkerhet. Dette førte til dannelsen av Nordisk Arbeidsgruppe for Luftfartssikkerhet (NALS), som siden har hatt årlige møter. Rådet er sammensatt av representanter fra luftfartsmyndighetene og politiledelsen i de nordiske land. Overvåkingssjefen og politimesteren i Asker og Bærum har møtt fra norsk politi.

Selv om det internasjonale samarbeidet er av stor betydning for POTs effektivitet, er det på den annen side klart at det bør foreligge visse begrensninger i forhold til utlevering av opplysninger til andre land. Hvor grensene bør gå, vil bli bero på hva slags opplysninger det dreier seg om, hva man kan vente å få igjen og hvor nær sammenheng det er mellom opplysningene og hensynet til å trygge rikets sikkerhet.¹¹³ Overvåkingssjefen fastsatte i 1992 instruks om POTs kontakt og samarbeid med andre land/utenlandske tjenester. Fellesoperasjoner med utenlandske tjenester må etter bestemmelsene ikke iverksettes uten overvåkingssjefens forhåndssamtykke. Forhåndsforeleggelse for overvåkingssjefen skal også skje i tilfeller hvor det er tale om opprettelse av samarbeid på nye områder eller med land som er utenfor den faste krets av samarbeidspartnere. Dersom samarbeidet kan være politisk betenkelig, skal saken i tillegg forelegges for Justisdepartementet. Departementet har for øvrig uttalt følgende i St meld nr 39 (1992-93) s 35 om hvilke land det kan samarbeides med:

112. Det oppsto likevel tidlig et behov for å drøfte utviklingstrekk, trusselvurderinger og andre generelle saker innenfor rammen av NATO-samarbeidet, og fra begynnelsen av 1950-årene har derfor sjefene for NATO-landenes overvåkings- og sikkerhetstjenester regelmessig hatt møter i NATO Special Committee. Dette har hatt stor betydning, selv om de bilaterale kontaktene nok har vært viktigere.

113. Se Sikkerhetsutvalget s 30.

«Etter departementets oppfatning er det ikke mulig å trekke opp noen absolute og endelige grenser for hvilke land overvåkingstjenesten skal samarbeide med. Samarbeid av mer omfattende art bør være begrenset til 'likesinnede' demokratiske land som vi generelt har nære politiske forbindelser med. Overvåkingstjenesten bør imidlertid kunne søke opplysninger selv hos stater som man vanligvis betrakter som uaktuelle samarbeidspartnere dersom det f.eks foreligger en konkret og akutt terrortrussel. Det er her viktig å understreke at det er tale om enkeltstående særlige tilfeller. Det mer generelle samarbeid må skje i samsvar med vår utenriks- og sikkerhetspolitikk.»

Justisdepartementet presiserte videre at internasjonal utveksling av informasjon bare må skje etter en forsvarlig vurdering og i betryggende former, samt at det må direktivfestes hvem som har kompetanse til å beslutte om opplysninger skal utveksles eller innhentes. Denne kompetansen skal kunne legges på forskjellige nivåer, avhengig av hvor sensitive opplysningene er og hvilke land det gjelder. I tilfeller hvor det kan være politisk betenkelig å opprette samarbeid, må spørsmålet forelegges Justisdepartementet på forhånd.¹¹⁴ I Innst S nr 246 (1992-93) s 7 synes et flertall i justiskomiteen å mene at rådføringen med Justisdepartementet alltid bør skje ved vurderingen av med hvilke land og i hvilket omfang samarbeidet skal skje.

Etter utvalgets syn bør POTs internasjonale samarbeid generelt videreføres med uforminskert styrke. I en samlet oversikt over tjenestens oppgaver er det internasjonale samarbeidet såvidt viktig at dette bør synliggjøres gjennom en egen bestemmelse – tilsvarende gjeldende overvåkingsinstruks § 3 første ledd bokstav h – om at det tilligger OVS å opprette og holde kontakt med andre lands politimyndigheter, overvåkings- og sikkerhetstjenester.

Det internasjonale samarbeidet krever varsomhet både med tanke på hvilke opplysninger en gir fra seg til andre land, og mht hvordan POT bruker og beskytter informasjon som mottas fra andre land. Det internasjonale sikkerhetssamarbeidet bygger i dag stort sett på mellomstatlig praksis og alminnelige lojalitetshensyn. Selv om dette fungerer tilfredsstillende, kan det likevel være grunn til å vurdere å søke samarbeidet i større grad regulert i formelle avtaler. Dette er riktignok ikke noen garanti mot at utleverte opplysninger kan misbrukes. Men formelle avtaler med bestemmelser om bl a gjensidige inspeksjonsmuligheter kan likevel skape større trygghet, og vil dessuten kunne styrke ytterligere samarbeidende tjenesters tillit til de rutiner som POT følger. En viser også til at formelle sikkerhetsavtaler om bilateral informasjonsutveksling av sikkerhetsgradert informasjon i stor utstrekning benyttes på forsvarssektoren.

En viser for øvrig til "*Særlig om forholdet til utenlandske myndigheter*" i kap 15.6.6.

11.4 OPPSUMMERING AV UTVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Som et generelt synspunkt er det utvalgets vurdering at det bør gis så klare avgrensninger av oppgavene som mulig, slik at det ikke oppstår tvil om hvilken politienhet som har ansvaret på de ulike områder. Det er også utvalgets generelle syn at det ikke er hensiktsmessig å gi POT eneansvar for etterforskning innenfor nye saksfelt.

Etter utvalgets mening bør POT ha følgende oppgaver:

- Det bør fremdeles være en kjerneoppgave for POT å forebygge og etterforske forbrytelser mot rikets sikkerhet. Tjenesten bør i utgangspunktet ha enekompet-

114.Kfr St meld nr 39 (1992-93) s 36.

anse på dette feltet. For å fjerne uklarhetene knyttet til gjeldende instruks' bruk av formuleringen «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet», foreslår utvalget at det i en angivelse av POTs oppgaver i stedet inntas en direkte henvisning til straffeloven kapittel 8 og 9 og lov om forsvarshemmeligheter.

- POT bør ha til oppgave å forebygge og etterforske saker om ulovlig etterretningsvirksomhet. For å unngå tolkningstvil, foreslås denne oppgaven presisert slik at det må dreie seg om ulovlig etterretningsvirksomhet «utført av eller for en fremmed stat». Dette vil bli å klargjøre og synliggjøre at POT ikke bør ha noen oppgaver rettet mot virksomhet som kan klassifiseres som tradisjonell, kommersiell industrispionasje.
- Å forebygge og etterforske sabotasjehandlingene bør fortsatt være POTs oppgave.
- POT bør ha ansvar for kontraterrorismevirksomheten i Norge. POT bør etter utvalgets syn ha enekompetanse når det gjelder analyse, forebyggende virksomhet og skjult etterforskning ifm terrorisme. Når det gjelder åpen etterforskning, f.eks. i saker om allerede begåtte terrorhandlinger, er det imidlertid utvalgets vurdering at dagens alminnelige praksis bør videreføres, dvs. at ansvaret for etterforskningen normalt legges til politimesteren i det distrikt hvor handlingen er utført, men at POT kan bistå i etterforskningen så langt det finnes nødvendig.
- Utvalget anser POT som den i utgangspunktet best egnede instans til å bekjempe voldelige ekstremistiske grupperinger. Som i terrorsakene, bør dagens praksis videreføres – dvs. at POT normalt vil forestå forebyggende virksomhet og skjult etterforskning, for deretter å overlate den åpne etterforskningen til det ordinære politi.
- POT bør også i fremtiden ha som oppgave å forebygge og etterforske saker som angår spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det samme gjelder ulovlig teknologioverføring. Sistnevnte begrep er imidlertid uklart, og utvalget foreslår at begrepet erstattes med en direkte henvisning til overtredelser av eksportkontrollloven og FN-loven. Det er utvalgets vurdering at det totalt sett bør brukes betydelig større ressurser innenfor arbeidet med å forebygge og motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen mv.
- POT bør tillegges som oppgave å forebygge og etterforske internasjonal organisert kriminalitet. I motsetning til gjeldende bestemmelse, vil det imidlertid være en forutsetning at POT utelukkende skal ha en ren bistandsfunksjon på dette feltet, og at tjenesten derfor må anmodes i hvert enkelt tilfelle om bistand av det lokale politidistrikt. Det forutsettes at dette kun skjer i de tilfeller hvor POT har særlige forutsetninger for å yte slik bistand.
- POT bør bistå i etterforskning av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove krigsforbrytelser, etter anmodning fra det øvrige politi.
- I dag kan POT etter Justisdepartementets bestemmelse tillegges oppgaver ifm å bekjempe «annen alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser». Utvalget anser det som unødvendig å opprettholde en potensiell mulighet til på generelt grunnlag å legge såvidt omfattende oppgaver til POT, og foreslår at bestemmelsen utgår.
- Utvalget finner ikke grunn til å fremme i et formelt regelverk at overvåkingstjenesten skal foreta nødvendig kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger, og foreslår at denne oppdragsanvisningen utgår.
- Etter utvalgsflertallets syn bør livvaktstjenesten ved OVS opprettholdes. Et mindretall i utvalget foreslår at denne oppgaven overføres til det ordinære politi.
- Som deltaker i totalforsvaret, og som en politiinstans med særlige beredskapsoppgaver, vil POT også i fremtiden måtte bruke ressurser på beredskapsplanlegging. Derimot anser ikke utvalget at oppgaven er av en slik art at det er

- naturlig å medta en uttrykkelig henvisning til denne i et overordnet regelverk som angir POTs hovedoppgaver.
- Bistandsoppgaven som POT er tillagt i den forebyggende personellsikkerhetstjeneste, er etter utvalgets vurdering viktig, og bør derfor videreføres. Utvalget er imidlertid av den prinsipielle oppfatning at det overordnede ansvaret for sikkerhetsklareringer i offentlig og sivil sektor på lengre sikt bør overføres fra Forsvaret til politiet. Utvalget foreslår at dette utredes nærmere. Da det uansett må antas å ville ta lang tid før eventuelle prinsipielle endringer i ansvarsforholdene kan gjennomføres, foreslår utvalget at gjeldende bestemmelse om POTs bistand på personellsikkerhetsområdet inntil videre legges til grunn.
 - Etter utvalgets vurdering vil det verken være i samsvar med dagens regler, ansvarsforhold eller praksis å opprettholde en bestemmelse som tillegger OVS/POT som en primæroppgave å forestå rådgivning og veiledning om defensive, forebyggende sikkerhetstiltak for å beskytte informasjon, personell og objekter mot sikkerhetstruende virksomhet. Derimot bør POT – i den utstrekning ressursene tillater det – kunne bistå sikkerhetstjenesten på disse felter, og en slik bistandsoppgave bør synliggjøres ved at den nevnes i et overordnet regelverk om POTs oppgaver.
 - POTs bistandsoppgave overfor militære myndigheter ifm planlegging og gjennomføring av militærøvelser bør trappes ytterligere ned.

Utvalget understreker viktigheten av å styrke samarbeidet mellom POT og andre politienheter, særlig med særorganer (KRIPOS og ØKOKRIM) på kriminaletterretningssiden. For å unngå uklare ansvarslinjer, er det samtidig behov for å søke grensesnittet mellom POTs oppgaver og de nevnte særorganers ansvarsområder ytterligere klargjort gjennom instruksjer.

POT har i kraft av sine oppgaver behov for et omfattende nasjonalt og internasjonalt samarbeid med andre instanser enn politiorganer. Dette samarbeidet bør vedlikeholdes og eventuelt ytterligere styrkes. Samarbeidet med tilsvarende tjenester i andre land er så viktig at dette bør synliggjøres i et fremtidig overordnet regelverk.

KAPITTEL 12

Bør rammene for POTs virksomhet lovfestes?**12.1 TIDLIGERE UTTALELSER OM BEHOVET FOR LOVREGULERING**

Bortsett fra politiloven § 19 annet ledd om åremålsansettelse av overvåkingssjefen, er ingen av særreglene om POT nedfelt i lov. De er dels fastsatt ved kongelig resolusjon, dels ved instruks fra departementet.

Skaugekommisjonen s 42 anbefalte at arbeidet med en lov om EOS-tjenestene ble iverksatt. Dette ble bl a begrunnet med at lovregulering ville bedre tilliten til tjenestene, skape klarhet om grensene mellom tjenestene og forenkle kontrollen.

I Ot prp nr 83 (1993-94) s 12 uttalte Justisdepartementet at regjeringen vil «igangsette arbeidet med sikte på å fremme forslag til lovregulering av de tre tjenestene». En lovregulering av EOS-tjenestene ville etter departementets syn kunne øke tilliten til at virksomheten skjer innenfor klart definerte regler og rammer, særlig på områder som berører enkeltindividers status og rettssikkerhet.

Stortinget fant det unaturlig med en felles lov om EOS-tjenestene. Justiskomiteen uttalte i Innst O nr 11 (1994-95) s 4 at lovregulering av POT i stedet «bør kunne innarbeides i politiloven». I Ot prp nr 22 (1994-95) Om lov om politiet (politiloven) s 32 bebudet Justisdepartementet at en ville følge opp Innst O nr 11 (1994-95) og komme tilbake til spørsmålet om lovregulering.

Betydelige deler av de rettslige rammebetingelser som har vært gjeldende for POT i etterkrigstiden, har måttet tåle sterk kritikk fra Lundkommisjonen. Overordnede myndigheter er kritisert for manglende grensesetting gjennom regelverket. Kommisjonen s 588 oppsummerte dette slik:

«Regelverket for overvåkings- og sikkerhetstjenesten virker ikke først og fremst utformet som et redskap for styring av tjenestlig adferd, 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 o l for å finne ut av den rettslige situasjon, undertiden for å finne et hjemmelshalmstrå.»

Og på s 589 uttalte kommisjonen:

«På tross av at denne virksomheten har større betydning for enkeltmenneskers personvern og rettssikkerhet 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.»

Kritikken var også delvis rettet mot den gjeldende overvåkingsinstruksen.

12.2 ER DET ØNSKELIG Å LOVREGULERE TJENESTENS VIRKSOMHET?¹¹⁵

POTs oppgaver berører viktige samfunnsinteresser. Ved utarbeidelsen av et særskilt regelverk for POT må en bl a foreta avveininger mellom hensynet til rikets sikkerhet og hensynet til personvern og rettssikkerhet. *Demokratiske hensyn* tilsier at regler av denne art blir fastsatt ved lov, slik at Stortinget får ta stilling til dem.

Det er også mer *betryggende* om de viktigste reglene om POT reguleres i lov. Lover blir vanligvis forberedt mer grundig enn forskrifter og instruksjoner. En annen fordel med lovformen er at en da kan forklare det nærmere innhold i ord og uttrykk i forarbeidene. Forarbeidene til en lov er i motsetning til forarbeidene til forskrifter og instruksjoner offentlige dokumenter som det er relativt enkelt å få tak i.

Får POT regler som er mer grundig forberedt enn dagens regelverk, og som er fastsatt av Stortinget, vil det både kunne føre til at *respekten for regelverket øker* blant POTs tjenestemenn og til at *tilliten til POT styrkes*.

Blir reglene nedfelt i lov, vil de også bli *lettere tilgjengelige*. Dermed vil flere kunne skaffe seg oversikt over reglene. Dette har en egenverdi, samtidig som også en slik faktor kan bidra til å styrke tilliten til POT.

Er det behov for å kunne endre regelverket raskt eller for å gi svært detaljerte regler, kan dette tale mot lovregulering. Slike hensyn gjør seg ikke gjeldende for hovedreglene om POTs virksomhet.

Flere andre land har i de senere år lovfestet regler om sine overvåkingstjenester.

At Etterretningstjenestens og den forebyggende sikkerhetstjenestens virksomhet lovreguleres¹¹⁶, kan også tale for at POTs virksomhet og oppgaver bør lovreguleres. Et avgjørende argument er dette imidlertid ikke. Som en del av politiet er flere sider ved POTs virksomhet allerede lovregulert, til forskjell fra de tjenester som hører under forsvarsministeren. Behovet for lovregulering må for øvrig avgjøres konkret ut fra de særskilte forhold som gjelder for hver enkelt tjeneste.

Et argument mot lovregulering er at særregler for POT kan gi inntrykk av at POT skiller seg mer fra det alminnelige politi enn tilfellet er. Dette hensynet kan etter utvalgets syn ikke være avgjørende.

Utvalget konkluderer med at sterke grunner taler for å lovfeste viktige sider ved POTs virksomhet.

12.3 GENERELT OM HVA SOM BØR LOVREGULERES

12.3.1 Innledning

En lovregulering om POT behøver ikke være omfattende. Etter utvalgets syn bør bare de viktigste bestemmelsene stå i loven. Mer utfyllende regler bør fastsettes i forskrifter og instruksjoner.

12.3.2 Oppgaver

Politiets alminnelige oppgaver følger av politiloven § 2. Oppgavene er her angitt generelt, og dekker også POTs oppgaver slik de er angitt i overvåkingsinstruksjonen.¹¹⁷

Siden POT er et særorgan med egne oppgaver, er det likevel behov for å lovregulere nærmere hvilke hovedoppgaver POT skal ha. Dette vil være den sentrale

115. Generelt om avveiningen av valget mellom lov og forskrift, se NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket, ss 99-102.

116. Jf Ot prp nr 49 og 50 (1996-97)/Ot prp nr 11 og 12 (1997-98) og Innst O nr 19 og 20 (1997-98). Lovene er vedtatt, men ikke trådt i kraft.

angivelsen av hvilke samfunnsområder tjenesten skal rette sin virksomhet mot. Avgrensningen vil også være avgjørende for når de øvrige lovbestemmelser om POT kommer til anvendelse. Det vil dessuten være av informasjonsverdi å opplyse om POTs oppgaver i det høyeste regelverk for tjenesten.

Sikkerhetsutvalget konkluderte med at det ikke bør innføres straffebestemmelser som direkte knytter straffbarheten til begrepet terrorisme eller lignende begreper, bl a fordi det er vanskelig å finne frem til en entydig og juridisk presis definisjon, se "*Innledning*" i kap 11.2.4.1. Ved spørsmålet om å lovfeste POTs oppgaver for å avgrense dem mot øvrige politienheters ansvar, er hensynet til presisjon ikke like påtrengende. Problemer med å angi oppgavene presist taler derfor ikke mot lovregulering.

Samarbeid mellom ulike offentlige organer egner seg ikke for lovregulering. Utvalget vil derfor ikke foreslå at POTs samarbeid med andre myndigheter lovfestes. Dette bør eventuelt overlates til instruks. På ett punkt har utvalget imidlertid kommet til at en lovfesting vil være ønskelig, nemlig når det gjelder POTs internasjonale samarbeid. Dette er en så viktig side ved POTs arbeid at det bør fremgå at tjenesten (nærmere bestemt OVS) skal etablere og opprettholde samarbeid med andre lands overvåkings- og sikkerhetstjenester mv. Til sammenligning vises til lov om Etterretningstjenesten, hvor det er lovfestet at E-tjenesten skal etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land.¹¹⁸

12.3.3 Organisasjon

Verken POT eller OVS er nevnt i dagens politilov (med unntak av § 19 annet ledd om beskikkelse av overvåkingssjefen). POT står her i samme stilling som andre særorganer.¹¹⁹ Dette var et bevisst valg under fremleggelsen av politiloven. Fra Ot prp nr 22 (1994-95) s 9 siteres:¹²⁰

«Ved lovrevisjonen har man hatt som siktemål at ikke unødige detaljer om organisatoriske og administrative forhold skal være bundet opp i loven. Loven bør gi tilstrekkelig rom for at ansvarlig politiledelse kan gjennomføre tiltak når det oppstår forhold som gjør det nødvendig og derved sikre en kontinuerlig tilpasning når utviklingen krever det.»

Den løsning som i stedet ble valgt, var at Kongen kan bestemme at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer, jf politiloven § 16 annet ledd nr 1.

Etter utvalgets syn bør POTs organisasjon i sin alminnelighet ikke lovreguleres. Bestemmelser i formell lov bør ikke hindre at ansvarlig politiledelse kan gjennomføre organisatoriske endringstiltak når det er behov for det. Det synes imidlertid klart at dersom POTs virksomhet reguleres, bør det også av lov fremgå noe generelt om POTs organisasjon. Etter utvalgets syn vil det være tilstrekkelig å fastslå at POT er et eget politiorgan som ledes gjennom OVS. Nærmere bestemmelser om tjenest-

117. Etter politiloven § 2 nr 1 skal politiet bl a «verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet», og etter § 2 nr 2 «forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet». Politiet skal også drive etterforskning (§ 2 nr 3) og utføre forvaltningsmessige gjøremål, så som personkontroll (§ 2 nr 5 og 6).

118. Se loven § 3.

119. POT er heller ikke nevnt i annen lovgivning. Tilsvarende gjelder øvrige særorganer, se dog finansieringsvirksomhetsloven § 2-17 som utpeker ØKOKRIM som sentral enhet for mottak og behandling av meldinger mv ved mistanke om nærmere angitte forbrytelser på det økonomiske område.

120. Spørsmålet er også omtalt i proposisjonen s 25.

ens organisasjon og om den interne kompetansefordeling bør fastsettes av Kongen og departementet.

12.3.4 Registrering

Enkelte grunnleggende begrensninger i adgangen til å innhente og registrere personopplysninger bør stå i lov. Det bør også regler om retting, sletting mv.

Utvalgets nærmere vurderinger av hva som bør lovfestes, fremgår av "*Innhenting, registrering og bruk av personopplysninger*" i kap 15.

12.4 SÆRLOV ELLER INNARBEIDELSE I POLITILOVGIVNINGEN?

Etter utvalgets syn er det meget som taler for å inkorporere bestemmelsene i eksisterende lovgivning, fremfor å foreslå en særlov om POT.

En samlet regulering i én lov vil lette oversikten over hvilke særregler som gjelder for POT. Men POT må også rette seg etter de generelle lovregler som gjelder for politiet og påtalemyndigheten. Dersom det gis en særlov, vil sammenhengen med resten av lovverket bli svakere. Hensynet til oversiktighet vil kunne ivaretas ved å samle de viktigste bestemmelsene om POT i et eget informasjonshefte e.l.

En særlov for POT vil dessuten ytterligere markere tjenesten som et særpoliti, og de positive aspekter knyttet til POTs nære forbindelse med det ordinære politi vil bli mindre fremtredende. Dette er ikke ønskelig. Selv om det i dag er fastsatt en egen overvåkingsinstruks og lovtekniske valg neppe vil være avgjørende for oppfatningen av POT, vil en særlov i hvert fall ikke lette en alminneliggjøring av tjenesten.

Hensynet til strukturen i lovverket taler også for å innarbeide regler om POT i eksisterende lovverk. Små lover bør generelt unngås, fordi de medvirker til å gjøre lovverket mer uoversiktlig og fragmentarisk.

Slike lovregler om POT som er skissert i "*Generelt om hva som bør lovreguleres*" i kap 12.3, er det vanskelig å tenke seg innarbeidet i andre lover enn i politiloven og strafferegistreringsloven.

Regler om POTs oppgaver og organisasjon passer best i politiloven. Særbestemmelser om POT i politiloven vil riktignok i noen grad bryte med denne lovens systematikk og oppbygning, siden den er en generell lov for all politivirksomhet i riket. Særreguleringen kan imidlertid forsvares fordi tjenesten er det eneste særorgan med selvstendige ansvarsområder som delvis ekskluderer andre politienheters oppgaver, mens de øvrige av politiets særorganer stort sett er etablert for å supplere/bistå politidistriktene. Dessuten er overvåkingssjefen allerede nevnt i politiloven, og øvrige regler vil også retts teknisk kunne innpasses i politiloven uten store problemer.

Bestemmelser om registrering hører mest naturlig hjemme i strafferegistreringsloven. Riktignok vil en tilføyelse av disse reglene i noen grad bryte med lovens utgangspunkt om at den kun regulerer registre til bruk i straffesaksbehandlingen, ikke andre typer registre (forvaltningsregistre). På den annen side har strafferegistreringsloven allerede i dag en henvisning til politiets arbeidsregistre. Bestemmelser om POT vil dessuten kunne innarbeides i et eget kapittel i loven uten særlige retts tekniske problemer.

Utvalget konkluderer med at lovbestemmelser om POT bør innarbeides i den eksisterende politilovgivning – nærmere bestemt i politiloven og i strafferegistreringsloven.

KAPITTEL 13

Styring, ansvar, informasjonsrutiner og kontroll**13.1 INNLEDNING**

Det grunnleggende ansvarsskillet mellom det politiske nivå og påtalemyndigheten i saker som POT har ansvaret for, er beskrevet i "*Gjeldende rammebetingelser for POT*" i kap 4 om POTs rammebetingelser og vurdert i "*Bør POT fortsatt ha etterforsknings- og påtalekompetanse?*" i kap 10 om POTs etterforsknings- og påtalekompetanse. Et flertall i utvalget har konkludert med at POTs forebyggende virksomhet også i fremtiden bør være underlagt Justisdepartementets styring, ansvar og kontroll, mens etterforsknings- og påtalefunksjonene styres og kontrolleres av overordnet påtalemyndighet. Hensynet til enhetlig styring og politisk kontroll må vike for bl a hensynet til å sikre en uavhengig etterforskning. Fremdeles vil altså justisministeren ha ansvar for en betydelig del av POTs arbeid, ikke minst for all forebyggende virksomhet i tjenesten.

En statsråds konstitusjonelle og parlamentariske ansvar rekker i utgangspunktet ikke lenger enn hans myndighet. Professor Eivind Smith skriver slik om dette:¹²¹

«Hvis Stortinget ved lov legger myndighet til et organ på en slik måte at deler av den myndighet for statsråden (—) som normalt vil følge av forvaltningsapparatets hierarkiske oppbygging (jfr grl § 3) er avskåret, kan statsråden heller ikke stilles til ansvar for forhold som ligger utenfor hans eller hennes myndighet.

Dette betyr likevel ikke at statsråden kan fri seg for ansvar for alt som skjer (eller ikke skjer) på vedkommende område: For det første vil uavhengigheten i praksis aldri være absolutt (—). For det andre gir bl a det hierarkiske utgangspunkt som følger av grl § 3, grunnlag for å si at en statsråd har selvstendig ansvar for å følge med på 'sitt' område. Tilsynet kan bl a gi grunnlag for – hvis nødvendig – å foreslå at Stortinget endrer loven, bevilger mer penger til formålet e l.»

I praksis har det vist seg at det kan være vanskelig å holde helt klare grenser mellom Justisdepartementets og påtalemyndighetens ulike ansvarsområder. Det er uheldig. Den prinsipielle ansvarsfordelingen mellom departementet og overordnet påtalemyndighet må gjennomføres konsekvent for ikke å skape uklare styrings- og ansvarslinjer. Justisdepartementet og riksadvokaten har sammenfallende interesser her. De tiltak som er satt i verk eller som er under iverksettelse, bl a når det gjelder arkivordninger og ordningen med skriftlige etterforskningsordre, vil skape bevissthet om grensen (se "*Påtaleordningen i etterforskningsaker*" i kap 10.5).

I den grad en presis ansvarsfordeling ikke lar seg gjennomføre i alle henseender, f eks i saker hvor begge parter har et selvstendig ansvar for tiltak, er det viktig med koordinering og samhandling partene imellom, jf "*Koordinering mellom justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet*" i kap 13.7.

Lundkommisjonen understreket at POTs virksomhet pålegger de politiske myndigheter er særlig styringsansvar, et ansvar som de gjennom granskningsperioden har veket tilbake for.¹²² Etter utvalgets syn må det i fremtiden etableres ord-

121.Professor dr juris Eivind Smith: *Den konstitusjonelle adgang til å legge vedtaksmyndighet til «uavhengige» organer* (inntatt som vedlegg 5 i Personregisterlovutvalgets utredning).

ninger og rutiner som sikrer at det politiske nivå – innenfor sitt ansvarsområde – i større grad trekker opp retningslinjer for tjenesten. I særlig grad gjelder dette de skiftende oppdragsangivelser for tjenesten gjennom utarbeidelse av trusselvurderinger og fastsettelse av prioriteringer. Slike grunnleggende rammebetingelser og styringsdokumenter bør fastsettes på høyt nivå. Dette vil etter utvalgets syn være den vesentligste forbedring og det viktigste tiltaket for å unngå uheldige disposisjoner i fremtiden.

I kapitlet her vil utvalget også vurdere nærmere den påtalemessige styringen av og kontrollen med POTs virksomhet. Sider ved dette er også behandlet noen andre steder i utredningen, se særlig "*Påtaleordningen i etterforskingssaker*" i kap 10.5 om påtaleordningen i straffesaker, bl a om tiltak for å klargjøre grensen mellom etterforskning og annen virksomhet.

I dag har POT plikt til å informere Justisdepartementet om alle viktige saker, selv om saken ikke hører under justisministerens ansvarsområde. Ordningen er særegen, og gjelder ikke for andre politienheter. Det kan fra tid til annen være problematisk for mottakeren å få slike orienteringer, som i prinsippet kun kan tas til etterretning. Av og til kan det være vanskelig å si om orienteringene utløser noen aktivitetsplikt. Utvalget har i "*Særlig om POTs informasjonsplikt overfor justisdepartementet*" i kap 13.5 vurdert om reglene for POTs informasjonsplikt bør endres.

EOS-utvalgets kontrollområde er avgrenset mot overordnet påtalemyndighets befattning med overvåkingssaker. Utvalget har funnet grunn til å revurdere denne viktige begrensningen i EOS-utvalgets kompetanse, se "*Særlig om kontrollordningene*" i kap 13.10.

13.2 STORTINGETS ROLLE

I vurderingen av prinsipper om styring, ansvar og kontroll må det innledningsvis understrekes at Stortinget gjennom sin bevilgende og lovgivende virksomhet trekker opp hovedlinjene for både politiet og påtalemyndighetens virksomhet og for kriminalpolitikken i sin alminnelighet. POTs virksomhet representerer i denne sammenheng ikke noe unntak. Regjeringen og Justisdepartementet fremmer forslag til budsjetter og lovvedtak, og har det overordnede ansvaret for kriminalpolitikken innenfor de rammer som er trukket opp av Stortinget.

Stortinget kan også mer spesifikt fastlegge rammebetingelsene for overvåkingstjenesten. Dersom utvalgets forslag til lovregulering av POT gjennomføres, se "*Bør rammene for POTs virksomhet lovfestes?*" i kap 12 og "*Lovforslag*" i 20, vil dette styrke Stortingets formelle rolle på regelverkssiden.

Det vises også til "*Andre tiltak for å oppnå åpenhet og tillit*" i kap 17.5 om regjeringens praksis med å fremlegge stortingsmeldinger om POTs virksomhet. Overvåkingssjefen gir for øvrig fra tid til annen, sammen med justisministeren, orienteringer i Stortingets justiskomiteé. På det overordnede politiske plan blir Stortinget dessuten trukket inn i vurderingene av trusselbildet. Dette skjer på flere måter, bl a gjennom behandlingen av langtidsplanene for Forsvaret og det sivile beredskap og gjennom utenriksdebatten. Trusselvurderinger er et viktig premiss for å kunne ta standpunkt til en rekke andre saker, herunder konkrete forslag vedrørende POTs rammebetingelser. Stortinget berørte under behandlingen av Innst S nr 235 (1996-97) sider ved sin egen rolle i forhold til ansvarsforholdene mellom overordnet påtalemyndighet, Justisdepartementet og POT. En enstemmig kontroll- og konstitusjonskomiteé sa seg enig i regjeringens generelle vurderinger av ansvarsforholdene mellom regjeringen/Justisdepartementet og påtalemyndigheten, og understreket

viktigheten av at politiske myndigheter, herunder Stortinget, ikke legger seg opp i forhold som er underlagt påtalemyndigheten.¹²³ Komitéflertallet tok i innstillingen derfor ikke stilling til spørsmålet om det var riktig eller galt å iverksette etterforskning i Furre-saken. Dette ble begrunnet slik:¹²⁴

«*Flertallet* vil understreke at det ikke er noe grunnlag eller tradisjon for Stortinget å blande seg inn i, eller overprøve de beslutninger som øverste representant for påtalemakten har kommet frem til i denne saken i ettertid. *Flertallet* vil også understreke at den store politiske oppmerksomhet som denne saken har fått har medført at de nødvendige tiltak er iverksatt for å klare opp i de forhold som har blitt påpekt både fra EOS-utvalget, Regjeringen og Påtalemakten.

Flertallet vil også understreke at det må være klare grenser mellom den lovgivende, utøvende og dømmende statsmakt; det er derfor etter *flertallets* oppfatning også Stortingets plikt å sørge for at den grunnlovfestede tradisjon og praksis på dette felt også opprettholdes i fremtiden. Det er derfor etter *flertallets* mening ikke grunnlag for Stortinget til å ta ytterligere stilling til de forhold som har fremkommet i denne saken.»

13.3 GENERELT OM STYRINGS- OG LEDELSESPRINSIPPER FOR POLITIET

Organiseringen av den sentrale politiledelse ble senest behandlet av Stortinget i forbindelse med fremleggelsen av politiloven.¹²⁵ Det ble da bestemt at den faglige og politiske ledelsen av politiet skal ligge i Justisdepartementet – med de begrensninger som følger av påtalemyndighetens selvstendige ansvarsområde.

Styringsmyndighet særkjennes ved at overordnet myndighet har full adgang til å trekke opp retningslinjer for avgjørelser og overprøve skjønnsvurderinger foretatt av den underordnede myndighet/etat. I styringsmyndigheten ligger også et styringsansvar.

POT er underlagt den samme etatstyringsmodellen som det øvrige politi. Styringsmodellen ble innført 1 januar 1996 for alle politidistrikter, og vil for POTs del bli fullt ut gjennomført i løpet av 1998. I likhet med ledelsesprinsippene som nå gjelder for statlig virksomhet generelt, bygger etatstyringsmodellen på mål- og resultatstyring og styringsdialog mellom overordnet og underordnet myndighet. Styringsdialogen gjennomføres med samtlige politidistrikter og særorganer. Fokusering på virksomhetens lang- og kortsiktige mål skal bli å stimulere til økt kreativitet og større bredde over de tiltak som iverksettes for å oppnå målene, og modellen bygger på utstrakt delegasjon av myndighet. Dette stiller igjen større krav til den enkelte tjenestemanns skjønn i forhold til lov- og regelverk.

Beslutninger som gjelder den daglige polititjeneste, skal så langt hensiktsmessig treffes lokalt eller i hvert fall på lavest mulig nivå. Det er kun unntaksvis forutsatt at Justisdepartementet skal delta i planleggingen av konkrete operasjoner. Departementets generelle ledelsesoppgaver er å fastlegge rammevilkårene, foreta prioriteringer, initiere og drive overordnet planlegging, samt føre kontroll med politiets totale virksomhet.

I kraft av POT-oppgavens karakter og det hemmelighold som omgir POTs virksomhet, vil utvalget fremheve at det påhviler overordnede myndigheter et særlig styringsansvar på dette området.¹²⁶ Det kan derfor være grunn til at Justisdepar-

123. Innst S nr 235 (1996-97) s 18.

124. Innst S nr 235 (1996-97) s 14.

125. Jf Ot prp nr 22 (1994-95) og Innst O nr 44 (1994-95).

126. Jf også Skaugekommisjonen s 25 og Lundkommisjonen ss 70 og 587.

tementet gir generelle retningslinjer og på annen måte utøver styringsfunksjoner overfor POT i noe større grad enn for politiet ellers. En bør imidlertid ha en realistisk tilnærming til hva som er praktisk mulig, pga justisministerens travle hverdag og departementets mangesidige oppgaver. Se "*Justisdepartementets rolle*" i kap 13.4, hvor Justisdepartementets rolle er behandlet.

For POT, som for det øvrige politi, må det etableres klare organisasjonsmessige ansvarslinjer, både utad i forhold til overordnede myndigheter og innad i tjenesten. En uklar organisasjon vil unngåelig representere en strukturell svakhet i arbeidet med å sikre demokratisk kontroll og styring med tjenesten.

13.4 JUSTISDEPARTEMENTETS ROLLE

Overvåkingsvirksomhet er av inngripende art overfor de berørte borgere. Bl a av denne grunn er det nødvendig å sikre at virksomheten er underlagt *politisk styrbarhet*.¹²⁷ Men at forholdet til POT organiseres slik at regjering og departement har gode muligheter til samfunnsmessig, politisk styring, fortrenger ikke behovet for at POT som statlig fagmyndighet evner å ivareta verdier som er uavhengige av politiske skifter, f eks rettsikkerhet. POT må også ha en faglig selvstendighet og kunne gi fagbaserte råd under skiftende politiske forhold.

Lundkommisjonen fremhevet at det i store deler av etterkrigstiden har eksistert uklare rapporteringsrutiner mellom overvåkingssjefen, Justisdepartementet og justisministeren. I tillegg har det vært uklare interne rutiner innad i Justisdepartementet og POT. Saker vedrørende tjenesten har tidligere i liten utstrekning blitt undergitt en reell saksbehandling og overprøving i departementet. Innkomne brev er ofte gått direkte til ledernivå og deretter sendt til arkiv uten nærmere beføyelser/tiltak. Det er på denne bakgrunn departementet har truffet tiltak for å forhindre lignende uklarheter i fremtiden.

Den løpende overordnede styring og ledelse av POT, som av politiet for øvrig, utøves av Justisdepartementets politiavdeling, om saken ikke anses så viktig at politisk ledelse bør involveres. Politiavdelingen kan i denne sammenheng i praksis sees på som et slags «blandingsdirektorat» eller «inkorporert direktorat», selv om avdelingen alltid formelt sett opptre i statsrådets navn. Det finnes ikke noe sentralt koordinerende eller styrende forvaltningsledd mellom Justisdepartementet og de enkelte politidistrikter eller sentrale særorganer. Ordningen har både svake og sterke sider. Fordelen er særlig at det manglende mellomnivå medfører at avstanden mellom underordnede enheter og det politiske nivå blir mindre. Utvalget antar at det vil være en sentral utfordring for Politiavdelingen i fremtiden å sørge for å avsette ressurser til å styre og lede POT, sett i lys av at avdelingen i tillegg har en omfattende etatstyringsoppgave for hele politiet og må forholde seg direkte til 54 politidistrikter og flere særorganer.

POTs årlige virksomhetsplan forelegges Justisdepartementet for gjennomgåelse innen 1 september. Tjenesten styres også gjennom de budsjettmessige styringsdokumenter. Medio juni sendes ut et plan- og rammeskiv, som angir de beløpsrammer som tjenesten må planlegge neste års virksomhet innenfor. Rammene justeres og tildelingsbrev sendes ut etter at budsjettet er vedtatt av Stortinget. Styringsdialogen gjennomføres i oktober/november hvert år.

Fra 1996/97 er det etablert en fast møtstruktur mellom departementet og OVS/overvåkingssjefen. Det avholdes årlig tilsammen 12 formelle møter/inspeksjoner, som det tas referat fra:

– 4 møter mellom overvåkingssjefen og politisk ledelse, enten med statsråden

127. Se generelt om dette begrepet i NOU 1989:5 En bedre organisert stat, ss 64-67.

- eller med den statssekretær som har fått ansvar for overvåkingssaker (eller begge). Departementsråden møter som regel ikke under disse møtene
- 4 møter mellom overvåkingssjefen og Politiavdelingen
 - 4 inspeksjoner ved OVS

Andre møter avholdes etter behov. Hensynet til å sikre notoritet er i den senere tid fokusert, ved at det i større grad skrives referater også fra andre møter enn de 12 formaliserte. Det er viktig med etterprøvbare i de disposisjoner som gjøres. Som hovedregel bør det derfor tas referat fra møter o.l. Unntak bør bli å kunne forekomme i saker av bagatellmessig art, eller fordi saken er så høyt sikkerhetsgradert at dette i seg selv gjør det betenkelig å ta referat. Om uheldigheten av en muntlig styringsdialog uttaler Lundkommisjonen s 291 følgende om styringen fra Justisdepartementets side:

«Myndigheten til å styre virksomheten i overvåkingstjenesten har departementet kunnet utøve skriftlig eller muntlig – uavhengig av formkrav. Med unntak for arbeidet i forbindelse med stortingsmeldinger og instruksendringer, gikk kommunikasjonen om tjenestens faglige innhold frem til ca 1990 stort sett direkte mellom overvåkingssjefen og justisministeren – etter hvert også departementsråden – uten at fagavdelingen i Justisdepartementet ble koblet inn. Overvåkingstjenesten utarbeidet halvårsrapporter, senere årsrapporter, som ble distribuert til justisministeren. Rapportene ga en omfattende generell beskrivelse av tjenestens virksomhet, men inneholdt ikke opplysninger av en særlig sensitiv karakter. Informasjonsutvekslingen var ellers i stor grad muntlig, og det er derfor i deler av granskingsperioden uklart hvilke informasjon som er blitt utvekslet, og følgelig også hvilke direktiver som kan være gitt og hvilken virksomhet som er godkjent.»

Furre-saken kan kanskje tjene som eksempel på det uheldige i manglende skriftlighet, selv om det avgjørende i saken etter riksadvokatens gjennomgåelse ikke berodde på hvilken informasjon som til enhver tid var formidlet til Justisdepartementets ulike ledd. Synspunktet om skriftlighet må imidlertid ikke overdrives. Det bør fremdeles være rom for en uformell og løpende kommunikasjon mellom overordnet og underordnet. Et krav om skriftlig kommunikasjon i alle sammenhenger vil lamme virksomheten og kontrollmulighetene og også ellers virke mot sin hensikt. Viktige policyspørsmål, påbud og forbud må imidlertid kunne dokumenteres i ettertid.

Departementet mottar jevnlig en betydelig mengde saker som berører POT, til orientering og eventuell oppfølging. Saker av viktighet forelegges for politisk ledelse. Foruten enkeltsaker, gjelder dette i regelen bl a

- referater fra POTs årlige landskonferanse
- årsberetninger fra POT
- overvåkingssjefens årlige prioriteringsskriv
- publikasjonen «Informasjon til POT», som utarbeides av OVS
- møtereferater fra Koordinerings- og rådgivningsutvalget
- referater fra Høynivågruppen
- OVS' rutinemessige trusselvurderinger/-analyser på kontraetterretnings- og kontraterrorsiden
- nye eller reviderte rundskriv til POT
- trusselvurderinger/-analyser i forbindelse med utenlandske representanters besøk i Norge og statsministerens/statsråders reiser i inn- og utland
- ulike møtereferater, bl a fra møter mellom OVS og regionsentraler og møter i totalforsvarsnemnder

Særskilte informasjonsrutiner, som er nedfelt i et eget planverk, gjelder i terror-saker. Det vises også til "*Særlig om POTs informasjonsplikt overfor justisdepartementet*" i kap 13.5 om POTs generelle informasjonsplikt overfor departementet.

Som et ledd i departementets intensiverte styringsfunksjon, deltar representanter fra departementet i økende grad på regionale og sentrale møter i POT. Det foretas også varslede regionale inspeksjoner. Under inspeksjoner ved POTs regionale og lokale ledd deltar en statsadvokat sammen med Justisdepartementet.

Justisdepartementet har styrket sitt fokus på overvåkingstjenestens strategi og resultatmål og intensivert arbeidet med å gjennomgå registrerings-, arkiverings- og makuleringspraksis. Arbeidet med gjennomgåelse og kontroll av rundskriv og direktiver er også intensivert.

Generelle direktiver som sendes ut fra OVS, skal nå etter instruks fra Justisdepartementet forelegges departementet på forhånd. Etter hva utvalget har fått opplyst, er foreleggelsesplikten ikke bare et utslag av den generelle informasjonsplikten overfor departementet, men innebærer en formell godkjenningprosedyre gjennom at Justisdepartementet vurderer det konkrete innholdet i direktivene, foreslår endringer og for øvrig meddeler merknader osv. Dette innebærer at direktivene i like stor grad må anses som Justisdepartementets direktiver, selv om de sendes ut i overvåkingssjefens navn. Etter utvalgets syn bør Justisdepartementet ta selvstendig ansvar for direktivene, og sende dem ut i eget navn dersom ordningen med forhåndsgodkjenning av rundskriv og andre direktiver skal opprettholdes i fremtiden.

Det bør etableres en balanse mellom Justisdepartementets og overvåkingssjefens styrings- og ledelsesoppgaver som ikke tynner ut overvåkingssjefens ansvar.

13.5 SÆRLIG OM POTs INFORMASJONSPLIKT OVERFOR JUSTISDEPARTEMENTET

I overvåkingsinstruksen § 3 bokstav a er det bestemt at POT i saker som gjelder terror- og sabotasjehandling, skal rapportere til Justisdepartementet i samsvar med gjeldende planverk og direktiver, og for øvrig holde Justisdepartementet «underrettet om alle viktige saker». Etter annet ledd i § 3 gjelder informasjonsplikten «også for underliggende ledd så langt den passer», men i praksis har en lagt til grunn at informasjon til Justisdepartementet etter denne bestemmelse alltid skal kanaliseres gjennom OVS. Politiavdelingen er utpekt som kontaktpunkt ved rapportering etter overvåkingsinstruksen § 3 annet ledd for såvidt gjelder forhold av kontraetterretningmessig art eller forhold som gjelder sabotasje- og terrorhandling.¹²⁸

OVS' informasjonsvirksomhet overfor Justisdepartementet omfatter også etterforskingssaker/straffesaker – altså også «viktige saker» som hører under påtalemyndigheten. Det dreier seg i disse tilfeller ofte om mer generell informasjon, men orienteringene kan også gjelde enkeltsaker. Utvalget har fått opplyst at det hender at man orienterer om metodespørsmål og andre mer detaljerte spørsmål i tilknytning til slike redegjørelser, selv om saken hører under påtalemyndighetens ansvar.

Det kan reises spørsmål om overvåkingsinstruksen forutsetter at orienteringene skal skje *før* iverksettelse av bestemte tiltak, eller om orienteringene kun skal være etterfølgende. Utvalget antar at dette vil bero på sakens viktighet, spørsmålets sensitivitet og omstendighetene for øvrig. Normalt må det legges til grunn at POT skal orientere om viktige saker så snart det er praktisk mulig.

128. Brev 27 oktober 1989 fra Justisdepartementet til OVS.

Det kan også reises spørsmål om POT bare plikter å *orientere/informere* Justisdepartementet, eller om tjenesten i visse tilfeller også plikter å innhente uttrykkelig *forhåndssamtykke* fra departementet. I St meld nr 89 (1969-70) s 15 forutsatte departementet at overvåkingssjefen ikke bare orienterer, men også *rådfører* seg med «vedkommende ansvarlige politiske myndighet, i første rekke justisministeren» i saker av prinsipiell betydning for tjenestens virksomhet og i saker som kan antas å få innflytelse på forholdet til andre land. Uttalelsen er gjentatt i St meld nr 39 (1992-93) s 38. Uttalelsene taler for at POT i viktige saker av prinsipiell betydning har en mer kvalifisert informasjonsplikt, som også forutsetter en plikt fra Justisdepartementets side til å ta stilling til de saker det orienteres om, i motsetning til kun passivt å ta informasjonen til etterretning. Forutsetningen må naturligvis være at det dreier seg om forhold som ligger under Justisdepartementets ansvarsområde.

Justisdepartementet er i praksis tilbakeholden med å gi operative direktiver til POT i enkeltsaker. Dette bør videreføres. Det bør likevel vurderes om statsrådets forhåndssamtykke i noe større grad bør innhentes før tjenesten iverksetter tiltak som ikke er etterforskning. Dette kan – i likhet med ordningen i Storbritannia, se vedlegg 1.5.3.2 – spesielt være aktuelt for operasjoner og andre handlinger som, dersom noe går galt eller de blir offentlig kjent, vil kunne innebære en politisk belastning («embarrassment») for statsråden/regjeringen. Belastningen kan f.eks gjelde forholdet til andre land. I slike tilfeller bør justisministeren ha godkjent operasjonen på forhånd, eller alternativt hatt mulighet til å stanse eller endre operasjonen. Utvalget foreslår derfor at en slik rutine innføres. Stort sett vil dette dreie seg om «viktige saker» som POT allerede etter gjeldende instruksverk plikter å informere Justisdepartementet om. Men en ordning med innhenting av formelt samtykke vil kunne synliggjøre justisministerens ansvar ytterligere, samt føre til at presentasjonen av sakene blir grundigere enn ellers.

Riksadvokaten har gitt uttrykk for at informasjonsplikten har skapt en uklarhet i forholdet mellom POT, Justisdepartementet og påtalemyndigheten:¹²⁹

«Det er en naturlig tanke at en instruksfestet plikt til å underrette et overordnet organ ledsages av instruksjons- og omgjøringskompetanse for den overordnede. Og meningen med en formalisert underretningsplikt er gjerne at underretning også medfører et visst ansvar for å gripe inn overfor uheldig eller ulovlig tjenesteutøvelse. Spørsmålet er om Justisdepartementet får slikt ansvar når Overvåkingssentralen informerer om saker som behandles etter straffeprosessloven og ligger under påtalemyndighetens styring og ansvar. I så fall er det søkt etablert andre ansvarsforhold når det gjelder etterforskning foretatt av overvåkingstjenesten enn i politiet for øvrig.»

Riksadvokaten konkluderte imidlertid med at informasjonsplikten ikke griper inn i eller gjør noen annen forandring i prinsippet om påtalemyndighetens generelle ansvar for POTs etterforskning.

En kan være enig med riksadvokaten i at informasjonsplikten i visse henseender kan være problematisk. Dette kan gjelde selv hvor det i utgangspunktet er klart at saken det informeres om, hører inn under påtalemyndighetens ansvarsområde. Dette beror på at justisministeren i tillegg til rollen som leder av justisvesenet og ansvarlig for POTs forebyggende arbeid, også er regjeringsmedlem og saksforbereder for Kongen i statsråd – herunder i de tilfeller hvor Kongen i statsråd opptrer som øverste påtalemyndighet. Man kan derfor tenke seg at særlige omstendigheter gjør at justisministeren får en plikt eller føler seg forpliktet til å handle på bakgrunn

129.Jf brev 29 april 1997 fra riksadvokaten til Justisdepartementet, ss 3-7.

av mottatt informasjon, spesielt i tilfeller hvor formålet med orienteringen ikke er gjort uttrykkelig klart.

Utvalget antar at det kun helt unntaksvis vil være aktuelt for justisministeren å bringe enkeltsaker inn for Kongen i statsråd. En legger også til grunn at i de saker hvor dette kan være tilfellet, vil justisministeren bli orientert av riksadvokaten, ikke av overvåkingssjefen. Dersom det unntakvis orienteres om saker under påtalemyndighetens ansvar med det formål at justisministeren skal aksjonere på et mer generelt plan, f eks ved å initiere regelendringer eller budsjettendringer, bør dette normalt bli uttrykt i klartekst. Det må også understrekes at orienteringer om saker som hører under påtalemyndigheten, som den klare hovedregel *ikke* vil utløse noen handleplikt.

På den annen side kan det være problematisk for politisk ledelse å bli orientert om en pågående etterforskning. Selv om en orientering ikke medfører at politisk ledelse får en plikt til å gripe inn, kan det i ettertid være politisk belastende å erkjenne at en ble informert, særlig hvis en på bakgrunn av orienteringen kunne få inntrykk av at behandlingen av saken ikke var i samsvar med regelverket eller politifaglig forsvarlig.

Etter utvalgets vurdering foreligger det likevel en rekke gode grunner som taler for å opprettholde POTs informasjonsplikt overfor Justisdepartementet, selv om informasjonsplikten ikke ledsages av et tilsvarende ansvar for å gripe inn i eller på annen måte influere på en bestemt sak. Bl a er det i seg selv av verdi at politiske myndigheter har oversikt over viktige straffesaker på områder som berører nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er også viktig at Justisdepartementet får tilgang til et helhetsbilde av tjenestens virksomhet, bl a på grunn av departementets behandling av de overordnede strategidokumenter (se om dette i "*Særlig om politisk behandling av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer*" i kap 13.8). Derneft kan slike saker fordre at spesielle tiltak settes i verk – tiltak som ikke innebærer inngripen i påtalemyndighetens ansvarsområde. Særlig åpenbart er dette i terrorsaker, hvor Justisdepartementet har det overordnede ansvar for å iverksette generelle eller målrettede terrorberedskapstiltak. Foranledningen til slike tiltak kan bl a være POTs informasjon om etterforskningstiltak som er iverksatt. Ved etterforskning av personer som er ansatt i staten, vil det også ofte være behov for Justisdepartementet å iverksette spesielle tiltak, informere arbeidsgiver e a. Treholt-saken illustrerer dette. Særlige forhold kan også gjøre seg gjeldende i forhold til utenlandske statsborgere, som gjør det nødvendig at Justisdepartementet (og Utenriksdepartementet) er informert. Spesielt gjelder dette dersom det iverksettes etterforskning av fremmed diplomatpersonell, i og med at eventuelle sanksjonsmidler overfor personell med immunitet (typisk erklæringer om *persona non grata*) ikke hører under påtalemyndigheten.

Selv om et spørsmål åpenbart faller inn under overordnet påtalemyndighets myndighetsområde, kan politiske myndigheter også av andre grunner ha en særlig interesse av å bli konsultert på forhånd. Galtung Haavik-saken kan tjene som eksempel. I denne saken konsulterte overvåkingssjefen på forhånd utenriksministeren bl a om hans syn på tidspunktet for arrestasjon, fordi det i denne saken også kunne være utenrikspolitiske grunner som talte for å velge det rette tidspunktet.¹³⁰ Utenriksministeren overlot dette helt og holdent til påtalemyndigheten, men utvalget antar at det ikke ville være noe brudd med vår statsskikk om statsråden hadde gitt uttrykk for synspunkter i saken, under forutsetning av at det avgjørende ord ville være opp til påtalemyndigheten.

Under en etterforskning kan det være aktuelt å be samarbeidende tjenester om bistand. Dels vil dette være et spørsmål som hører under påtalemyndigheten, men i

130.Jf Ørnulf Tofte: *Spaneren – overvåking for rikets sikkerhet*, Oslo 1987, s 135.

noen tilfeller vil sakens sensitive sider også kunne medføre at justisministeren bør gi samtykke. I Treholt-saken var det justisministeren, ikke overordnet påtalemyndighet, som ga POT samtykke til å rette en henvendelse om assistanse fra FBI mens Treholt tjenestegjorde ved FN-delegasjonen i New York.

Utvalget konkluderer med at POTs informasjonsplikt overfor Justisdepartementet ikke bør beskjæres av hensyn til påtalemyndighetens uavhengige/selvstendige stilling. De beste grunner taler for at POT også i fremtiden bør ha rett og plikt til å informere om alle viktige saker innenfor sine arbeidsfelter.

13.6 OVERORDNET PÅTALEMYNDIGHETS ROLLE

Innenfor påtaleområdet har Justisdepartementet kun budsjettansvar, ansvar for å fremme lovendringer der det er behov for dette og ansvar for den administrative tilrettelegging av arbeidet og samarbeidet mellom tjenestemenn av ulike kategorier.¹³¹ Enkelte «gråsoner» kan imidlertid tenkes, eksempelvis er det et spørsmål om det er Justisdepartementet eller overordnet påtalemyndighet som har myndighet til å instruere POT om ned- eller avgradering av straffesaksdokumenter.

Overordnet påtalemyndighets styringsfunksjoner i forhold til POT har i etterkrigstiden vært mindre fokusert. Det er illustrerende at riksadvokatens og statsadvokatens rolle og ansvar ikke er nevnt i beskrivelsen av kontrollen med og ansvaret for POT i St meld nr 39 (1992-93) ss 38 flg – i motsetning til justisministerens, Kontrollutvalgets, domstolenes og Stortingets rolle.

Riksadvokaten og statsadvokatene har en alminnelig inspeksjonsrett i forhold til POT, og fra statsadvokathold benyttes denne muligheten til å styre POTs etterforsknings- og påtalemessige arbeid i noen utstrekning. Riksadvokatembedet har ikke påtatt seg en lignende styrende rolle i enkeltsaker. Dette begrunnes slik i riksadvokatens gjennomgåelse s 14, i tilknytning til omtalen av embedets rolle i strafferettspleien generelt:

«Embedet har tradisjonelt inntatt en minst mulig 'operativ' rolle. Dette har særlig sin bakgrunn i riksadvokatens klagesaksbehandling. Et aktivt engasjement i den løpende behandling av enkeltsaker som hører under underordnet påtalemyndighet kan reise spørsmål om riksadvokatens habilitet ved en senere klagesaksbehandling. Også embedets bemanning tilsier at riksadvokatens rolle vanligvis må være tilbaketrukket.»

Denne tilbaketrukkede rolle medfører imidlertid ingen innskrenkning i riksadvokatens overordnede ansvar for å påse at underordnet påtalemyndighets virksomhet skjer i samsvar med gjeldende bestemmelser og retningslinjer og under utøvelse av et forsvarlig skjønn.

Riksadvokaten har i hele etterkrigstiden hatt lite med POT å gjøre. Tjenesten ble oppfattet å ha nærmere kontakt mot Justisdepartementet. Riksadvokatembedets engasjement i POT-saker har vært begrenset til deltakelse i noen konkrete saker, f.eks. saken om ulovlig teknologioverføring fra Kongsberg Våpenfabrikk på 1980-tallet. Embedet ble av og til forhåndsorientert om saker. Bl a ble daværende riksadvokat Magnar Flornes orientert i forkant av pågripelsen av Treholt. Embedet ble videre regelmessig invitert til landskonferansene og lignende arrangementer, og deltok i varierende grad.

Det beskjedne engasjementet i POT-saker skyldes antagelig flere forhold. Dels beror det på tradisjon. Dels kan det ha sammenheng med tjenestens natur og et ønske om ikke å bli beskyldt for unødvendig å kreve innsyn i graderte opplysninger

131. Se Ot prp nr 22 (1994-95) s 27.

(et slags «need to know»-prinsipp). Og dels kan det bero på respekt for tjenestens dialog med Justisdepartementet. Det var dessuten ikke noen konkret foranledning til å forandre situasjonen, all den tid «alle» syntes å være fornøyd med status quo.

På 1990-tallet ønsket riksadvokaten i noe større grad å aktivisere statsadvokatene i forhold til POTs virksomhet. Dette kom bl a til uttrykk i rundskrivet 13 november 1995, hvilket også ble fulgt opp i praksis. POT var selv positivt innstilt til ordningen. Overordnet påtalemyndighet er i dag mer detaljorientert om POTs virksomhet, og deltar bl a fast på regionmøter og den årlige landskonferansen. Iht rundskrivet fra 1995 skal pågripelser såvidt mulig forelegges for overordnet påtalemyndighet på forhånd. På den annen side skal statsadvokatene ikke være frontfigurer i den løpende etterforskning. Dette gjelder for politiet i sin alminnelighet, selv om statsadvokatene i enkelte saker utenfor POTs område har et mer operativt ansvar i enkeltsaker.¹³²

Om POTs generelle informasjonsplikt til overordnet påtalemyndighet bestemmer påtaleinstruksen § 7-2 første ledd første punktum: «Politiet skal underrette statsadvokaten eller riksadvokaten når det får kjennskap til at det er begått særlig alvorlige forbrytelser i distriktet eller når det ellers er begått straffbare forhold som vekker stor oppsikt». Førstestatsadvokatene med påtalansvar i POT-saker vil normalt bli underrettet om særlig viktige saker. Dette vil som regel gjelde saker hvor påtalespørsmålet hører under overordnet påtalemyndighet, og saker av stor allmenn interesse (hvis de blir kjent). Den noe flytende grensen mellom forebyggende virksomhet og etterforskning, se "*Grensen mellom etterforskning og undersøkelser med annet formål*" i kap 10.3, vil nok kunne medføre at underretning også gis om viktige forebyggende undersøkelser hvor det fremstår som sannsynlig at etterforskningsordre vil bli gitt.

Selv om statsadvokatene fremdeles bør ha en noe tilbaketrukket rolle, bør de etter utvalgets syn utvise et noe større engasjement i POT-saker enn tidligere, bl a når det gjelder metodespørsmål. Riksadvokatens rundskriv fra 1995 er modent for revisjon. Rundskrivets ordning innebærer at det på landsbasis er for få personer (12-15 personer i dag) som har påtalekompetanse i POT-saker. Det er behov for en tilnærming mellom påtaleordningen i POT og situasjonen i det ordinære politi. Dette gjelder også internt i POT. Se "*Påtaleordningen i etterforskningsaker*" i kap 10.5. *Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae*, viser til sine merknader og forslag i "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4. Foranstående drøftelse er derfor av mindre interesse for *dette medlemmet*.

Utvalget er av den oppfatning at riksadvokaten i noe større grad bør trekkes inn i arbeidet med tjenestens overordnede styringsdokumenter. På den annen side bør riksadvokaten ikke trekkes direkte inn i arbeidet med trusselvurderingene. Derimot vil det være naturlig at riksadvokaten (og statsadvokatene) er med i diskusjonen om hva trusselvurderingene bør føre til av prioriteringer, kfr overordnet påtalemyndighets prioriteringsrett i påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd.

13.7 KOORDINERING MELLOM JUSTISDEPARTEMENTET OG OVERORDNET PÅTALEMYNDIGHET

Innledningsvis i dette kapittel er omtalt at det i enkelte tilfeller vil foreligge saker og spørsmål som ligger i grenseland mellom Justisdepartementets og overordnet påtalemyndighets ansvar. Det kan også vises til "*Undersøkelser med «dobbel» formål (to spor-problematikken)*" i kap 10.3.3 om «to spor-problematikken». Det

132.F eks skal statsadvokatene forhåndsgodkjenne utradisjonelle etterforskningsmetoder i narkotikasaker: i særskilte tilfeller må godkjenning også innhentes fra riksadvokaten.

kan derfor være grunn til å vurdere behovet for formaliserte koordineringsordninger i saker som krever samordning og helhetlig styring.

Overlappende ansvarsområder («gråsoner») må i seg selv anses uheldig, men i praksis representerer forholdet neppe noe alvorlig styringsproblem. Om dette uttalte departementet i Ot prp nr 22 (1994-95) s 28 bl a følgende:

«Departementet mener denne gråsonen verken fordrer eller egner seg for noen mer detaljert grensedragnings i loven. Forutsatt at det er et godt samarbeid mellom de to institusjoner, ser en heller ikke en slik gråsoner som noen svakhet. Departementet og riksadvokaten har i dag et godt utviklet samarbeid. Det holdes jevnlig fellesmøter, og statsadvokater deltar sammen med departementet i inspeksjoner av politikamrene.»

Stortinget sluttet seg til disse synspunkter.¹³³

Riksadvokaten har også vært inne på det samme spørsmålet, jf riksadvokatens gjennomgåelse s 18 hvor han bl a uttalte følgende:

«I praksis kan det oppstå tvil om hvor en konkret virksomhet skal plasseres. Det har derfor relativt hyppig vært behov for avklaring av kompetanse- og ansvarsforholdene mellom riksadvokaten og Justisdepartementet. Slik avklaring har skjedd både skriftlig og mer uformelt i møter eller pr telefon. I praksis har man stort sett kunnet enes om ansvarsforholdene.»

Som for politiet ellers, må POT forholde seg både til de direktiver som Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet gir. I de tilfeller hvor direktivenes innhold er koordinert eller for øvrig samsvarer med hverandre, er dette uproblematisk. Direktiver med til dels motstridende innhold kan imidlertid tenkes å forekomme. Det er derfor viktig å sørge for rutiner som sikrer et best mulig samspill mellom Justisdepartementet og riksadvokaten både når det gjelder å avklare i enkeltsaker hvem som har ansvar for hva, og så langt mulig å sørge for at retningslinjer og direktiver for POTs kriminalitetsbekjempelse munner ut i sammenfallende prioriteringer.

I utgangspunktet er det imidlertid neppe behov for større koordinering av Justisdepartementets og overordnet påtalemyndighets engasjement enn det man i dag har mellom departement og påtalemyndighet generelt. Det synes ikke hensiktsmessig å etablere særordninger for POT. Økt bevissthet og skriftlighet hos POT omkring de undersøkelser som foretas, jf "*Notorit*" i kap 15.5.1, vil dessuten bidra til å klargjøre hva slags virksomhet som til enhver tid drives. Dette bør kunne gjøre det enklere for så vel departementet som riksadvokaten å definere sitt eget ansvar.

Utvalget ser på denne bakgrunn ikke grunn til å foreslå formelle endringer vedrørende kontakten mellom Justisdepartementet og påtalemyndigheten.

Etter at ansvaret i konkrete saker er avklart, bør den myndighet som ikke har ansvaret, vise tilbakeholdenhet med å engasjere seg.

13.8 SÆRLIG OM POLITISK BEHANDLING AV TRUSSELVURDERINGER OG OPPGAVEPRIORITERINGER

En sentral utfordring for POT i tiden fremover vil være å innrette virksomheten i tråd med jevnlig oppdaterte trusselvurderinger. Trusselvurderingene bør være styrende for samtlige av tjenestens fagområder, ikke bare på kontraetterretnings- og kontraterrorområdet.

Et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg i forbindelse med behandlingen av Innst S nr 240 (1996-97) til Lundkommisjonens vurdering av at

133. Innst O nr 44 (1994-95) s 7.

den kartleggingsvirksomhet som ble trukket opp i rundskriv nr 3/1988, var instruksstridig. Flertallet uttalte videre:¹³⁴

«*Flertallet* mener at den virksomhet som det ble lagt opp til i rundskriv 3/1988 illustrerer at overvåkingstjenesten må ha ansvar for til enhver tid å innrette sin virksomhet i tråd med jevnlig sikkerhetsvurderinger, og dette må også gjelde den del av virksomheten som er begrenset til registrering med sikte på senere personkontroll.»

Lundkommisjonen s 300 uttalte at det generelt bør kreves at overvåking eller kartlegging som utelukkende er basert på mistanke om at en politisk organisasjon er eller kan bli engasjert i ulovlige aktiviteter, har grunnlag i jevnlig sikkerhetsmessige vurderinger.

OVS har siden 1992/93 utarbeidet et såkalt strategidokument eller prioriteringsskriv, samt utarbeidet virksomhetsplaner; begge deler som en oppfølging av de styringsprinsipper som ble nedfelt i St meld nr 39 (1992-93). Strategidokumentet, som er relativt detaljert, angir trusselvurderinger og trekker opp retningslinjer for hvordan POT skal prioritere sine ressurser i det kommende året. Dokumentet, som har avløst de tidligere rundskriv, foregges nå før utsendelse for Justisdepartementet for gjennomgåelse og eventuelle merknader, jf "*Justisdepartementets rolle*" i kap 13.4. Dokumentet foregges statsråden. Justisdepartementet har hittil ikke hatt merknader av betydning. Tidligere har dette skyldtes at Justisdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse til å overprøve OVS' prioriteringer og trusselvurderinger. Justisdepartementet har stort sett bygget på de hovedprioriteringer som ble trukket opp gjennom Stortingets behandling av St meld nr 39 (1992-93). Det har imidlertid medført at strategidokumentene i praksis mer har fremstått som informasjon til departementet, selv om det har også vært elementer av styring i departementets behandling av dokumentene.

Det har dermed i betydelig grad vært opp til overvåkingssjefen selv å prioritere oppgavene innenfor gjeldende instruks og budsjettammer. Justisdepartementet har imidlertid i noen grad medvirket i prioriteringsprosessen. Om dette siteres fra St meld nr 39 (1992-93) s 23:

«Justisdepartementet vil (...) peke på at departementet ikke finner det riktig å fastlegge en fast prioriteringsrekkefølge mellom overvåkingstjenestens oppgaver. Med de ressurser som er til disposisjon, innenfor de rammer som er gitt i lover og instruks og de overordnede målsettinger som er fastsatt, bør det i første rekke være overvåkingssjefens ansvar å prioritere oppgavene i samsvar med samfunnsutviklingen og det internasjonale trusselbildet. Overvåkingssjefen må utarbeide virksomhetsplaner, der prioriteringer, mål og virkemidler fremgår. Virksomhetsplanen må foregges for departementet. Justisdepartementet vil da ha mulighet til å føre kontroll med å gi viktige signaler om hvilke områder som bør prioriteres.»

Hvem som fastsetter tjenestens prioriteringer, er av stor betydning. Ulike hensyn gjør seg gjeldende. I én relasjon er det behov for at prioriteringene foretas på mest mulig overordnet nivå, for å sikre en enhetlig strategi og politisk styring av virksomheten. På den annen side bør de mer detaljerte prioriteringene foretas på lavest mulig nivå, eller i hvert fall på det nivå hvor den beste fagkompetansen befinner seg og som best vet «hvor skoen trykker».

Utvalget har ikke hatt tilgang til informasjon som med sikkerhet kan si i hvilken utstrekning spørsmål vedrørende POT, herunder eventuelle spørsmål som krever

134. Innst S nr 240 (1996-97) s 52.

koordinering fordi flere departementer er involvert, er blitt eller blir behandlet på regjeringsnivå. Utvalget antar imidlertid at dette i så fall har skjedd/skjer i meget begrenset utstrekning. Det utarbeides f.eks. ikke regjeringsnotater om de årlige strategidokumenter.

Etter utvalgets vurdering er det ikke tilstrekkelig at Justisdepartementet gir «signaler», jf. sitatet foran, på dette viktige feltet. Trusselvurderingene vil være styrende for organiseringen av tjenesten, hvilke fullmakter og oppgaver den skal ha, prioriteringen av oppgavene imellom, osv. Det vil også gi legitimitet til POTs generelle disposisjoner og innretningen av overvåkingsvirksomheten, om det på politisk nivå tas et større ansvar for å gi oppdrag til tjenesten gjennom å fastsette overordnede rammebetingelser og prioriteringer.

Utvalget understreker nødvendigheten av en koordinert styring på høyt nivå. Trusselvurderingene (strategidokumentet) og den overordnede prioritering av tjenestens innsatsområder bør behandles med jevne mellomrom, f.eks. årlig, på høyt politisk nivå. Utvalget har kommet til at dette bør behandles på regjeringsnivå, fortrinnsvis av regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). En rekke saker som i dag behandles på regjeringsnivå, må anses å være av mindre viktighet enn å ta stilling til de generelle trusselvurderinger som landets utøvende sikkerhetsmyndigheter skal legge til grunn i arbeidet med å beskytte landet. Det er derfor rimelig at de overordnede trusselvurderinger regelmessig behandles på regjeringsnivå.

Etter utvalgets vurdering vil det videre være viktig at overvåkingssjefen, på bakgrunn av de oppdrag og prioriteringer som gis tjenesten etter at disse har vært behandlet på regjeringsnivå, forestår resultatrapportering tilbake til justisministeren om årets aktiviteter og oppfølgingen av de overordnede styringsdokumenter. Tilbakerapporteringen vil naturligvis også ha betydning for kommende behandling av trusselvurderingene. POTs årlige resultatrapport bør også behandles på regjeringsnivå (RSU).

Det er etter utvalgets mening viktig å gi trusselvurderingene en formell og institusjonell form, som i utgangspunktet også favner videre enn regjeringsapparatet for å få en viss samfunnsmessig bredde inn i vurderingene, jf. også "[Trusselvurderinger og ressursbehov](#)" i kap. 7.10. Det bør tilstrebes et system for utarbeidelse av overordnede trusselvurderinger som tillater og stimulerer til at motforestillinger får slippe til.

Justisdepartementet vil måtte koordinere utarbeidelsen forut for regjeringsbehandling. Departementet må sørge for god samordning i denne prosessen med bl.a. Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, for å ivareta felles kunnskap. Som fagorgan vil POT åpenbart fortsatt spille en betydelig rolle i utformingen av trusselvurderingene på de ulike områder.

Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten bør tillegges bestemte funksjoner i forberedelsesprosessen. Koordinerings- og rådgivningsutvalget bør utvides med direktøren for Direktoratet for sivilt beredskap og administrerende direktør for Forsvarets forskningsinstitutt når det opptrer i denne funksjon. Disse institusjonene har kompetanse som det er viktig å benytte ved utarbeidelsen av trusselvurderingene. Dette koordineringsleddet bør i større grad tillegges oppgaver mht. å se trusselanalyser o.l. i sammenheng med utenrikspolitikk.

Trusselvurderingene bør også i noen grad kunne kvalitetssikres gjennom bidrag fra eksterne fagmiljøer (f.eks. gjennom å etablere et slags høringsinstitutt eller blant kompetente forskningsmiljøer, kommisjonere forskningsanalyser, arrangere presseseminarer osv.). Så langt mulig bør ulike fagmiljøer og interessegrupper kunne delta. Verdien av slike eksterne innspill vil naturligvis variere. Når det gjelder vur-

deringer av etterretningstrusselen, er det f eks grunn til å anta at sivile forskningsmiljøer e.a. vil ha mindre å tilføre.

Den mer praktiske fremgangsmåte for forberedelsen til regjeringsbeslutning kan eksempelvis være slik:

- POT utarbeider sitt innspill til trusselvurdering og prioritering.
- Justisdepartementet trekker på tidligere initierte forsknings- og utredningsoppdrag og – analyser for spesielle kategorier trusler.
- Justisdepartementet trekker på kompetanse utenfor regjeringsapparatet, hvor det i form av seminarer e.l. drøftes spesielle trussel- eller sikkerhetsspørsmål.
- Et utvidet Koordinerings- og rådgivningsutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten gir sitt innspill til trusselvurdering og prioritering.
- En spesielt oppnevnt gruppe i Justisdepartementet, på ekspedisjonssjefsnivå, sammenfatter innspill og forbereder justisministerens notat til RSU om prioritering av oppgavene.

Gjennom en slik prosess oppnås både at prioriteringsdirektiver gis høy politisk legitimitet, og at det skjer en politisk samordning mellom de viktigste departement i sikkerhetssammenheng. Ved å bringe inn eksterne miljøer i forberedelsen, kan viktige problemstillinger også bli fokusert offentlig.

Innenfor rammen av prioriteringsdirektivene bør overvåkingssjefen være ansvarlig for den mer detaljerte prioritering av innsatsen. Dette vil være et løpende planleggingsansvar og bero på en faglig vurdering. Overvåkingssjefen må også ha adgang til i faglig begrunnede tilfeller å fravike det overordnede prioriteringsdirektivet. Justisdepartementet bør i så fall snarest underrettes, og kan eventuelt gripe inn dersom avviksprioriteringen ikke anses påkrevet eller hensiktsmessig. Viktige problemstillinger bør da også forelegges og drøftes på regjeringssnivå.

For ordens skyld understreker utvalget at forannevnte forslag ikke er ment å gjøre noen forandringer i riksadvokatens rett til å gi retningslinjer om prioritering og gjennomføring av etterforskningsinnsatsen innenfor de overordnede rammer som er fastsatt av politiske myndigheter.

13.9 INTERNE STYRINGS- OG KONTROLLRUTINER MV

POTs internkontroll er styrket, særlig gjennom opprettelsen av et eget operasjonssikkerhetsutvalg i OVS, som bl a skal vurdere om arbeidsmetoder, etterforskningskritt og andre tiltak ligger innenfor gjeldende lover, instruks mv, samt vurdere behovet for de ulike operasjoner.¹³⁵

Internt i tjenesten vil det være nødvendig å fastsette klare stillingsinstruksjoner, som bl a utvetydig slår fast hvem som kan fatte viktige beslutninger, f eks at observasjonssak skal opprettes. Lundkommisjonen s 147 uttalte dessuten at det forhold at det ikke har vært skrevne retningslinjer eller instruksjoner som nærmere klarla beslutningsnivået for registrering av nye opplysninger på sak eller opprettelse av sak, kan ha skapt en viss ansvarsuklarhet. I forhold til de mer detaljerte beslutninger om hvilke grupperinger det skal følges med på, uttalte Lundkommisjonen s 69:

«Hensett til oppgavens karakter er det av betydning at virksomheten – innenfor rammen av instruksene – skjer etter retningslinjer og i henhold til beslutninger som er undergitt en betryggende intern saksbehandling. Det gjelder bl a hva slags virksomhet det til enhver tid er aktuelt å følge med

135. Operasjonssikkerhetsutvalget er nærmere omtalt i St meld nr 39 (1992-93) ss 36-37 og Innst S nr 246 (1992-93) ss 15-16.

eller være oppmerksom på og ikke minst på hvilket nivå innenfor tjenesten slike beslutninger skal treffes.»

Videre bør det vektlegges å videreutvikle vanlige internkontrollprinsipper, som bl a sikrer at ledelsen er informert om hva som generelt skjer i organisasjonen.

«Need to know»-prinsippet (prinsippet om at gradert informasjon ikke skal spres utenfor rammen av de personer som har tjenestlig behov for å ha kjennskap til informasjonen) gjør at det er viktig at generell informasjon formidles til samtlige tjenestemenn. Konkrete saker diskuteres sjelden utenfor rekken av de som har tjenestlig behov for informasjonen. Generelle korrektiver og erfaringer som kan utledes av slike drøftelser, vil derfor vanskelig spres til en større gruppe personer i tjenesten.

«Need to know»-prinsippet gjelder horisontalt innad i POT. Lundkommisjonens rapport tyder også på at prinsippet i noen grad har vært praktisert vertikalt. Utvalget stiller seg skeptisk til at informasjon skjermes oppover i linjen. Overordnet sjef har som regel pr definisjon tjenestlig behov for aktuelle opplysninger.

13.10SÆRLIG OM KONTROLLORDNINGENE

Lundkommisjonen har hevdet at verken den rettslige eller politiske kontrollen¹³⁶ med POTs virksomhet har vært tilfredsstillende i etterkrigstiden.

EOS-utvalget er det viktigste eksterne kontrollorgan utenfor den alminnelige kontrolladgang som ligger i linjen mellom overordnet og underordnet myndighet. Utvalget understreker at det er en viktig oppgave for EOS-utvalget også å kontrollere at det ikke foregår overvåkingsvirksomhet under styring av eller på oppdrag fra andre offentlige instanser.¹³⁷

POT er dessuten underlagt enkelte generelle kontrollmekanismer, bl a fra Riksrevisjonens side og fra Ombudsmannen for Stortinget (sivilombudsmannen).¹³⁸ Datatilsynet spiller en beskjeden rolle i forhold til kontroll med POTs registre og registreringsvirksomhet, jf *"Forholdet til personregisterloven"* i kap 15.3.4 og *"Utvalgets vurderinger og forslag"* i 15.3.6.

Det er etter utvalgets syn viktig at Justisdepartementet ikke nedprioriterer utvikling og praktisering av egne kontrollrutiner. Utvalget vil derfor understreke nødvendigheten av at Justisdepartementet vedlikeholder gode kontrollrutiner uavhengig av EOS-utvalgets kontroll, og registrerer at Justisdepartementet i de senere par år har truffet flere tiltak i denne retning, se *"Justisdepartementets rolle"* i kap 13.4. Etter utvalgets syn bør også riksadvokaten føre større kontroll med POTs etterforskningsvirksomhet enn tilfellet har vært til nå.

Overvåkingssjefen har også ansvar for å gjennomføre intern kontroll. Overvåkingssjefen må gjennom interne kontrollrutiner tilrettelegge for tiltak som også letter den eksterne kontrollen. Etablering av gode dokument- og arkivrutiner i POT har bl a stor betydning for kontrollutøvelsen, se *"Innhenting, registrering og bruk av personopplysninger"* i kap 15.

Stortingsflertallet har forutsatt, jf *"Andre uttalelser mv om behovet for en gjennomgåelse av overvåkingstjenestens regelverk, oppgaver, organisering mv"* i kap 3.5, at dette utvalget generelt vurderer rutiner for informasjon og kommunikasjon

136.Om kontrollbegrepet generelt vises til Skaugekommisjonen ss 27-30.

137.Jf EOS-kontrollloven § 1 første ledd og merknadene til paragrafen i Ot prp nr 83 (1993-94) s 21.

138.Skaugekommisjonen uttalte s 40 at det bare unntaksvis vil være aktuelt for sivilombudsmannen å behandle klagesaker på dette feltet i sin fulle bredde, men at muligheten er der og at det kan være en fordel å opprettholde den.

overfor EOS-utvalget. Utvalget vil i denne forbindelse først og fremst påpeke at når EOS-utvalget tar opp saker med POT eller Justisdepartementet, må det raskt avklares hvilke instanser som har ansvar for hva. Om nødvendig må en slik avklaring skje gjennom løpende dialog mellom Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet.

Riksadvokaten tok i brev 29 april 1997 til Justisdepartementet opp enkelte uklare aspekter knyttet til at POT står under kontroll av flere ulike instanser, avhengig av om tjenestens virksomhet i det enkelte tilfelle må anses som etterforskning eller ikke. Riksadvokaten anbefalte at utvalget så nærmere på dette. Fra riksadvokatens vurderinger siteres:

«EOS-utvalgets kontrolloppgaver fritar ikke – slik riksadvokaten ser det – verken Justisdepartementet eller overordnet påtalemyndighet for deres kontrollansvar, og selvsagt ikke for det overordnede ansvaret for virksomheten.

Det er ikke uproblematisk at flere organer har overlappende kontrollansvar. Særlige komplikasjoner oppstår i forholdet til påtalemyndigheten fordi EOS-utvalget er oppnevnt av, og rapporterer til, Stortinget.

Dersom EOS-utvalget i melding til Stortinget påpeker kritikkverdig behandling av en enkeltsak, og Stortinget slutter seg til kritikken, antas det at Stortinget er henvist til å ta dette opp med tjenestens overordnede. Direkte inngripen fra Stortinget overfor et forvaltningsorgan, f.eks. ved at det gis instruks i en enkeltsak, er ukjent i vår statsskikk. (En annen sak er at en enkeltsak kan utløse ny lovgivning). I forhold til den del av tjenestens virksomhet som ikke er etterforskning, vil det således trolig være naturlig å ta kritikken opp med justisministeren eller regjeringen, som eventuelt kan holdes politisk, og endog konstitusjonelt, ansvarlig.

Påpekes det derimot kritikkverdige forhold innenfor en virksomhet som må karakteriseres som etterforskning, kan justisministeren ikke holdes ansvarlig. Her ligger ansvaret under påtalemyndigheten, hvis uavhengighet det synes å være bred enighet om. I hvilken grad Stortinget, eller en stortingskomité, på denne bakgrunn vil være tilbakeholden med å vurdere kritikk rettet mot påtalemyndigheten gjenstår å se. Skulle den situasjon oppstå at Stortinget slutter seg til den kritikk fra EOS-utvalget rettet mot den påtalemessige del av overvåkingstjenestens virksomhet i en eller flere enkeltsaker, vil det selvsagt foranledige nøye undersøkelser og overveielser fra riksadvokatens side. Men avgjørende vil det ikke være dersom riksadvokaten f.eks. kommer til at etterforskning bør fortsette uansett Stortingets standpunkt. I et slikt tilfelle antas det at Stortinget – for å sette sin vilje gjennom – måtte anmode regjeringen om å bruke adgangen til å styre påtalemyndigheten gjennom kongelig resolusjon, og eventuelt følge opp med parlamentariske virkemidler dersom dette ikke skjedde.

Etter riksadvokatens syn bør utvalget overveie om det er hensiktsmessig med en kontrollordning som kan berøre forholdet mellom påtalemyndigheten og politiske organer på en uheldig måte.»

Uklarheter har også gjort seg gjeldende ifm tidligere kontroll av tjenesten. Skaugekommissjonen s 40 uttalte følgende om dette i tilknytning til det tidligere kontrollutvalgets beføyelser:

«Påtale- og politifunksjonene glir over i hverandre. I virksomheten til regjeringens kontrollutvalg har det medført at det både føres materiell og formell kontroll med O-tjenestens påtalesfunksjoner uten at det har oppstått noen kompetansekonflikt med Riksadvokaten. Regjeringens kontrollutvalg, iallefall det nå sittende, anser det som en hovedoppgave å kontrollere at det ikke iverksettes overvåking på utilstrekkelig grunnlag og at det ikke nyttes mer inngripende midler enn nødvendig (forholdsmes-

sighetsprinsippet). Slike vurderinger av bruken av straffeprosessuelle midler kan utvalget ikke foreta uten å bevege seg inn på Riksadvokatens ansvarsområde. I og med at Kontrollutvalgets virksomhet ikke er lovhjemlet, er den formelle adgangen til å gjøre det diskutabel.»

EOS-utvalget har et annet kontrollområde og andre fullmakter, hjemlet i lov. EOS-utvalgets kontroll omfatter imidlertid ikke den overordnede påtalemyndighet, jf EOS-kontrolloven § 1 annet ledd. Avgrensningen begrunnes slik av Skaugekomisjonen s 40:

«Selv om også påtalemyndigheten kan kontrolleres av sivilombudsmannen, ville det være et markant brudd med norske tradisjoner om et politisk oppnevnt kontrollorgan ble gitt myndighet til å føre kontroll med den overordnede påtalemyndighet. En kontroll med den underordnede påtalemyndighet kan lettere aksepteres, men er også betenkelig fordi den griper inn i den overordnede påtalemyndighets kontrollansvar og styringsmyndighet. Likevel føres det kontroll med telefonavlytting i narkotikasaker, jfr strpl § 216 h.»

Å vurdere eksterne kontrollordninger generelt faller på siden av utvalgets mandat. En evaluering av kontrollordningen bør uansett først skje når denne har virket en tid. Det synes for tidlig å foreta en slik gjennomgåelse kort tid etter at EOS-utvalget har begynt sin virksomhet.

Derimot har utvalget funnet det påkrevet å vurdere det særlige spørsmålet om EOS-utvalgets kontroll bør utvides til også å omfatte overordnet påtalemyndighets befatning med overvåkingssaker.

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Bae, Balsvik, Lodgaard og Olafsen, finner begrunnelsen for begrensningen i EOS-kontrolloven lite overbevisende. *Flertallet* ser ikke prinsipielle innvendinger mot at EOS-utvalgets myndighet utvides til å omfatte påtalemyndigheten i sin helhet, innenfor de rammer som EOS-kontrolloven ellers oppstiller. De begrensninger som gjør seg gjeldende i forhold til prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet, ligger utelukkende i at Stortinget ikke kan ansvarliggjøre statsråden for forhold som hører under påtalemyndighetens ansvar. Stortinget vil derimot ha full mulighet til å benytte eventuell kritikk rettet mot overordnet påtalemyndighet fra EOS-utvalget som grunnlag for å uttale seg om de generelle lovregler og andre alminnelige eller spesielle prinsipper som bør gjelde på dette området, og kan eventuelt be regjeringen å fremme forslag til regelendringer mv. Prinsipielt er dette ikke annerledes i forhold til dagens situasjon, hvorunder EOS-utvalget kontrollerer POT også når det gjelder tjenestens påtalesfunksjoner og øvrige disposisjoner og opptreden i straffesaker. I realiteten kontrolleres allerede i dag overordnet påtalemyndighet, men mer indirekte. Kontrollen retter seg mot POTs tjenestehandlinger, men EOS-utvalget står fritt til å kritisere disse uavhengig av hvorvidt handlingene er initiert av tjenesten selv eller etter pålegg fra eller samtykke av overordnet påtalemyndighet.

At telefonkontrollutvalget i dag kontrollerer også overordnet påtalemyndighets befatning med telefonkontroll i narkotikasaker (straffeprosessloven § 216 h), taler etter *flertallets* syn ytterligere for at en utvidelse av EOS-utvalgets kompetanse ikke vil bryte med noen statsrettslige prinsipper. Det bør i denne sammenheng tillegges vekt at EOS-utvalget ikke er et rent parlamentarisk kontrollutvalg, men et parlamentarisk *oppnevnt* kontrollutvalg. Det kan for øvrig påpekes at påtalemyndigheten kan kontrolleres av sivilombudsmannen.

Flertallet vektlegger også at EOS-utvalget vil ha behov for å skaffe seg et helhetlig bilde av de enkelte saker. Dette vil kunne vanskeliggjøres om sentrale aktører i saken ikke omfattes av kontrollen. Det kan bl a tenkes å forekomme tilfeller hvor

overordnet påtalemyndighet besitter opplysninger som ikke er registrert i POT. Videre vil vurderinger som er gjort, ikke alltid materialisere seg skriftlig. At EOS-utvalget i større grad får oversikt over alle aspekter ved en sak, kan forhindre kritikk og uttalelser som bygger på et ufullstendig opplysningsgrunnlag.

En særlig ulempe ved dagens ordning er at overordnet påtalemyndighets engasjement i POT-saker kan bli skadelidende, fordi en kan komme i den situasjon at denne vil være forsiktig med å «gå for langt» i styringen av POT-saker fordi en ellers vil omgå EOS-utvalgets kontrollvirksomhet. En situasjon som absolutt må unngås, er at det reises spørsmål om statsadvokatens eller riksadvokatens engasjement/inn gripen under etterforskning i en bestemt sak har skjedd for å hindre kontroll fra EOS-utvalget. Det samme gjelder i forhold til spørsmål om en sak er blitt karakterisert som etterforskning for å hindre kontroll gjennom overordnet påtalemyndighets inn gripen. *Flertallet* legger også vekt på at utvalget foreslår at overordnet påtalemyndighet i større grad skal engasjere seg i etterforskningssaker. Også av denne grunn bør EOS-utvalgets kontrollområde utvides. I motsatt fall vil kontrollmulighetene svekkes proporsjonalt med et økende engasjement fra statsadvokatens side.

Flertallet kan etter dette ikke se noe til hinder for å utvide EOS-utvalgets kontrollområde til også å omfatte overordnet påtalemyndighets befatning med POT-saker, og mener at de beste grunner taler for dette. *Flertallet* foreslår derfor at EOS-kontrolloven § 1 annet ledd oppheves.

Flertallet understreker at dette ikke vil innebære at hele påtalevirksomheten vil bli underlagt EOS-utvalgets kontroll. EOS-utvalgets kontroll er i prinsippet etterfølgende, og begrenses av kontrollens formål. Utvalget legger blant annet til grunn at det vil falle utenfor EOS-kontrollovens formål at EOS-utvalget ikke skal kontrollere tiltalebeslutninger og lignende påtalemessige avgjørelser som faller innenfor domstolskontrollen. Nærmere regler som presiserer dette, bør fastsettes i EOS-instruksen, slik at EOS-utvalgets kontroll ikke griper inn på områder hvor dette kan være uheldig i forhold til påtalemyndighetens uavhengige stilling. Derimot vil det være god grunn for EOS-utvalget å kontrollere overordnet påtalemyndighets beslutninger om iverksettelse av etterforskning, bruk om tvangsmidler (særlig telefonkontroll), spaning i etterforskningssaker, overordnet påtalemyndighets registreringsspraksis, osv, i den utstrekning en ville ha kontrollert det samme om beslutningene ble truffet av påtaleansvarlig i POT. *Flertallet* bemerker også at EOS-utvalget vil ha en særlig foranledning til å kontrollere eventuelle generelle retningslinjer o.l. i POT-saker som gis av overordnet påtalemyndighet, samt vurdere forbedringer i administrative og organisatoriske ordninger og rutiner når det kan tjene til å lette kontrollen eller verne mot at det utøves urett, se EOS-instruksen § 7 annet ledd annet punktum.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Mo, Andenæs og Øie, ser at den ordning flertallet foreslår kan øke tilliten til den samlede overvåkingstjeneste.

Imidlertid vil en slik kontroll av overordnet påtalemyndighet innebære et markant brudd med prinsippet om en uavhengig påtalemyndighet. En slik kontrollordning som flertallet går inn for, kan vanskelig forenes med prinsippet i straffeprosessloven § 56 annet ledd, der det heter at «Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av hans verv».

Disse medlemmer mener m.a.o. at hensynet til en uavhengig påtalemyndighet må tillegges langt større vekt enn flertallet gjør. Som utvalget tidligere har fremhevet, kan etterforskningen i de aktuelle sakene være rettet mot personer i det politiske miljø. Da er det særlig viktig at beslutninger som treffes under etterforskningen, ikke er politisk motivert. Det gjelder ikke minst tiltalebeslutninger og andre påtaleavgjørelser, herunder henleggelse, som treffes av overordnet påtalemyndighet.

(*Disse medlemmer* kan ikke se at slike avgjørelser faller utenfor en eventuell kontroll, slik flertallet forutsetter). Kritikkk i én sak vil ofte påvirke vurderinger i senere saker; det er nettopp det som er meningen med kontrollen. Derfor kan det etter *disse medlemmers* syn ikke legges avgjørende vekt på at kontrollen er etterfølgende.

Disse medlemmer legger også vekt på at den kritikken som har vært rettet mot overordnet påtalemyndighet, først og fremst går ut på at den har involvert seg for *lite* i de aktuelle sakene, ikke i måten sakene er behandlet på.

Disse medlemmer finner det i utgangspunktet prinsipielt uheldig at EOS-utvalget i dag har hjemmel for å kontrollere underordnet påtalemyndighet i POT. Dette bidrar til å gjøre ansvarsforholdene uklare. Imidlertid er det som påpekt foran undertiden flytende overganger mellom etterforskning og annen virksomhet, og EOS-utvalgets kontroll ville kunne bli unødig komplisert dersom man til enhver tid måtte ta hensyn til denne sontringen. *Disse medlemmer* finner derfor ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå at EOS-utvalgets eksisterende kompetanse på dette felt innskrenkes.

Disse medlemmer antar også at EOS-utvalget i praksis vil vise en viss tilbakeholdenhet med å kontrollere etterforskningsvirksomhet, i og med at overordnet påtalemyndighet ligger utenfor EOS-utvalgets kontrollområde. En slik tilbakeholdenhet er ønskelig sett fra *disse medlemmers* synsvinkel.

På denne bakgrunn går *disse medlemmer* imot å oppheve EOS-kontrolloven § 1 annet ledd.

KAPITTEL 14

Organisasjon og personell**14.1 INNLEDNING**

Utvalget vil i dette kapittel vurdere hovedtrekkene i organisering og dimensjonering av overvåkingstjenesten, og viktige personellspørsmål av betydning for organisasjonens funksjonering og kultur. Vurderingene gjøres med bakgrunn i utvalgets oppfatning av POTs funksjonsmåte i fremtiden. "*Kultur og ukultur i overvåkingstjenesten*" i Kapittel 5 om kultur og ukultur i overvåkingstjenesten har imidlertid lagt et spesielt grunnlag for vurderingene.

POT må i fremtiden ha større evne til fleksibilitet og omstilling, bl a for å kunne tilpasse tjenesten til det til enhver tid eksisterende trusselbilde. Organisasjon og personellmessige rammebetingelser må ta hensyn til endrede styringsforhold i form av mer presise oppdrag, samt bidra til organisasjonskulturelle endringer på lenger sikt. Organisasjonsformen må også bidra til å sikre demokratisk kontroll, og bedre styringen innenfor det to-sporede ansvarsforhold mellom justisministeren og riksadvokaten.

Organisasjons- og personellforhold er i POT underlagt mange bindinger i form av departementsbestemte regler og avtalemessige reguleringer. Reguleringene synes å være av større omfang enn i annen offentlig virksomhet. Bindingene bidrar til mindre fleksibilitet i organisasjonen enn det som er samfunnsmessig ønskelig. Ledelsens muligheter til omstilling av organisasjonen begrenses i uønsket grad.

Utvalget begrenser seg til å angi retning, og på noen områder konkrete forslag, om endringer i organisasjon og personellspørsmål. Forslagene bør videre bearbejdes og detaljeres ledelsesmessig i POT med normale arbeidslivsdrøftinger med tjenestemannsorganisasjonene. På grunn av de mange bindinger som er knyttet opp til departementet, bør det også – parallelt med ledelsesmessige tiltak – etableres en arbeidsgruppe som gjennomgår organisasjon og personellmessige forhold. Dette arbeidet bør gjennomføres såpass raskt at en unngår en lang og ressurskrevende organisasjonsutviklingsprosess. For å kunne få det til, må premissene for arbeidsgruppen være fastlagt så presist som mulig.

14.2 DIMENSJONERING OG ORGANISASJONSFLEKSIBILITET

I vurderingen av POTs dimensjonering er det naturlig å ta utgangspunkt i trusselbildet, se "*Trusselbildet*" i kap 7. Også effektivitetshensyn er av stor betydning ved vurderingen av tjenestens størrelse.

Dersom en kommer til at tjenesten er overdimensjonert, reises spørsmålet om hvilke konsekvenser dette bør få. Ett synspunkt kan være å redusere antall ansatte i tjenesten – så og si ta ut en «fredsgevinst» snarest mulig. Et annet synspunkt kan være at tjenesten ikke bør dimensjoneres i takt med svingninger i trusselbildet, og at organisasjonsfleksibiliteten må sikres gjennom å opprettholde et tilstrekkelig antall ansatte for eventuelle nye (bistands)oppgaver og et eventuelt endret trusselbilde på de ulike områder. Mellomstandpunkter kan tenkes.

Utvalget har merket seg at flere land har organisert tjenestene på en måte som muliggjør hurtig og fleksibel tilpasning til nye utfordringer og oppgaver, bl a i forhold til internasjonal organisert kriminalitet. Dette kan bidra til å hindre at tjenestene blir hengende igjen i gamle fiendeforestillinger og overdriver trusselen på

bestemte områder for å legitimere sin egen virksomhet og personellmessige/budsjettmessige størrelse.

En sammenligning mellom antall ansatte i de korresponderende tjenester i Norge og enkelte andre land – f eks Storbritannia – sett i forhold til bl a folketall, kan indikere at POT er overdimensjonert. Utvalget understreker imidlertid vanskelighetene ved en slik sammenligning, og at en i så fall også må ta i betraktning landenes øvrige ressurser, herunder deres politiresurser og andre rettshåndhevende myndigheters ressurser/kapasiteter.

I flere land har overvåkingstjenestenes bruk av ressurser til kontraetterretning minsket de siste årene.¹³⁹ Det vil kunne være naturlig å se en tilsvarende trend i Norge. Dette forholdet kan anføres som et argument for å nedtrappe POTs virksomhet og redusere antallet ansatte i tjenesten, selv om etterretningstrusselen i andre land ikke nødvendigvis er direkte overførbar til Norge. Ved vurderingen av hvor mange ansatte POT bør ha, må en ta utgangspunkt i nåtiden og ikke henge fast ved fortidens trusselbilde og utfordringer.

På den annen side kan ikke dimensjoneringen vurderes utelukkende ut fra dagens trusselbilde. Den må også vurderes i lys av andre oppgaver og fremtidige utfordringer. Det kan i den sammenheng bl a vises til at Norge stadig tar på seg nye internasjonale forpliktelser for å motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen mv. De generelle globaliseringstendenser vil dessuten trolig stille Norge overfor flere og nye sikkerhetsutfordringer i fremtiden, noe som også vil berøre de hemmelige tjenesters virksomhet.

En bør altså lage ordninger som gjør at organisasjonen er i stand til å utvise fleksibilitet i forhold til trusselen til enhver tid. Men det bør være tilstrekkelig å ta høyde for eventuelle endringer som vil skje på kort og mellomlang sikt. Det er neppe gitt noen å forutse endringer langt frem i tid i en slik grad at dette bør ha vesentlig innvirkning på spørsmålet om tjenestens oppgaver og dimensjonering i dag. Det er dessuten uhensiktsmessig å konjunkturdimensjonere tjenesten. Det bør derfor bare tas hensyn til endringer som synes å være mer langvarige.

Relasjonene til utenlandske samarbeidende tjenester bør trekkes inn i en dimensjoneringsdiskusjon. POT bør være dimensjonert for å kunne bidra i et gjensidig internasjonalt samarbeide. Utvalget viser for øvrig til gjennomgåelsen av tjenestens oppgaver i "*POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i kap 11. Oppgavene er blitt mer kompliserte enn tidligere, men på den annen side er også de teknologiske kontrollmuligheter videreutviklet. Det kan også hevdes at eventuelle fremtidige utfordringer først og fremst bør møtes med åpenhet og vanlig politiarbeid, og ikke med (ytterligere) hemmelighold.

Dimensjoneringen av POT må ellers sees i forhold til hensynet til effektivitet og hensiktsmessig organisering. Det er utvalgets vurdering at antall tilsatte i POT vil kunne reduseres noe lokalt/regionalt, se "*Det lokale nivå*" i kap 14.3.4, hovedsaklig ut fra en slik synsvinkel.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, viser til sine merknader i "Det lokale nivå" i kap 14.3.4.

139. Eksempelvis konstaterer utvalget at ressursbruken i Security Service (MI 5) i Storbritannia på få år har dalt fra ca 50 % til ca 10 % når det gjelder kontraetterretning rettet mot tidligere øst-blokkland.

14.3 ER DET BEHOV FOR Å FORETA ORGANISASJONSMESSIGE ENDRINGER?

14.3.1 Generelle utgangspunkter

POTs historiske og nåværende organisasjon er beskrevet i "*Organisasjon*" i kap 4.5, hvor det også er redegjort for Fostervollutvalgets forslag og oppfølgingen av disse. Av tjenestens samlede stillingshjemler (ca 400) er ca halvparten lokalisert ved OVS, mens resten er spredt regionalt og lokalt – ved regionsentralene og lokale politidistrikter.

Internasjonalt sett er den norske modellen – med en desentralisert organisasjon med lokale ledd hvor det ved mange politidistrikter kun er én person ansatt i overvåkingstjenesten – unik.

Etter utvalgets syn bør en flatere og mer fleksibel organisasjonsmodell etterstrebes. De forhold som begrunnet den eksisterende organisasjon, er neppe like tungtveiende i dag som tidligere. Tjenesten er for desentralisert, og i det perspektiv antagelig også overdimensjonert. Etter utvalgets syn vil tjenesten kunne få mer ut av ressursene ved en reorganisering.

Utvalget tar utgangspunkt i at overvåkingsoppgaver uansett bør være en del av den enkelte politimesters ansvar innenfor sitt distrikt, under OVS' overordnede styring og ledelse. Selv om politidistriktet ikke skulle ha et eget POT-element, jf utvalgets forslag i "*Det lokale nivå*" i kap 14.3.4, vil det fortsatt være viktig at politimesteren har et totalansvar i sitt distrikt, bl a i forhold til rapportering, bistand og iverksettelse av tiltak som ikke kan vente når det oppstår mistanke om forberedelse til eller foretatte ulovlige handlinger som POT har ansvar for å forebygge og motvirke.

14.3.2 Det sentrale nivå

I forholdet mellom OVS og underlagte ledd bør alminnelige styringsprinsipper gjelde. OVS må følge med på virksomheten ved underlagte enheter. I deler av etterkrigstiden har det skortet noe på denne styringen, hvilket bl a medførte regionale forskjeller både når det gjaldt registreringspraksis og arkivordninger.

Det kan stilles spørsmålsteget ved om det i dag er hensiktsmessig at overvåkingssjefen, som har instruksjonsmyndighet overfor politimestrene, selv har en politimesters ansvar for eget politidistrikt. Det kan argumenteres med at en så viktig oppgave som den øverste ledelse av POT, burde vært fristilt fra slike operative gjøremål. På den annen side er det meget verdifullt at også den operative virksomhet preger tjenesten i OVS, som i motsatt fall kunne stå i fare for å bli mer et administrativt styre for POT enn en aktiv sikkerhetstjeneste. Utvalget mener derfor at OVS fortsatt bør ha operative gjøremål, og at politimesteren i Oslo fremdeles bør være fritatt for overvåkingsoppgavene.

OVS' interne organisasjon bør gjennomgå slik at sentralen i større grad kan innrette sin virksomhet etter endringer i trusselbilde og oppgaver. Det bør være en ledelsesoppgave i POT å gjøre de nødvendige endringer.

14.3.3 Det regionale nivå

For det øvrige politi har landsdelsorganisasjonen vært evaluert i de senere år. Gjennomgåelsen har medført at landsdelspolitimestrene skal bli mer sentrale aktører i ledelsen av norsk politi i tiden fremover. Landsdelspolitimesterordningen er for øvrig samordnet med landsdelsberedskapspolitimesterordningen. Hvorvidt og eventuelt på hvilken måte dette bør få konsekvenser for POTs regionale organisering, har utvalget ikke gått nærmere inn på.

Utvalget mener at ordningen med regionsentraler bør videreføres. Men en omfordeling av ressursene synes å være nødvendig. Antall regioner i overvåkingstjenesten burde kunne reduseres. Østlandsregionen bør fortsatt prioriteres høyt. Utvalget ser imidlertid liten grunn til å opprettholde dagens ordning hvor OVS og to regionsentraler (Asker og Bærum politidistrikt og Romerike politidistrikt) nærmest er lokalisert i det samme område. Dette synes å være en lite effektiv utnyttelse av ressursene og kan også medføre praktiske ulemper.

Det er også grunn til å vurdere om andre regionsentraler bør nedlegges. Muligens vil det kunne være tilstrekkelig med to landsdelsregioner for hhv Nord-Norge og Sør-Norge. Finnmark bør være særlig prioritert. Alternativt kan en samordning mellom regioninndelingen og landsdelspolitimesterordningen vurderes. Antallet regioner vil ha sammenheng med en eventuell omorganisering av tjenesten på lokalt nivå. De ulike landsdelers/regioners overvåkingsmessige betydning må være avgjørende for hvor de regionansvarlige enheter lokaliseres.

14.3.4 Det lokale nivå

Utvalget mener at det ikke lenger er grunn til å opprettholde ordningen med at fast ansatte tjenestemenn i POT er utstasjonert i alle lokale politidistrikter. I mange politidistrikter dreier dette seg om én person. Dette synes faglig tilfredsstillende og en for lite fleksibel utnyttelse av ressursene. Tross daglig kommunikasjon over distriktsgrensene, felles kurs og samlinger osv, er risikoen for å opprettholde enheter med isolerte og faglig trange miljøer fremtredende. Det kan også reises spørsmål ved om det er tilstrekkelig med overvåkingsoppgaver til å begrunne et eget overvåkingsselement ved samtlige politidistrikter.

En del stillingshjemler bør kunne overføres til OVS og til det regionale ledd. Noen stillinger bør dessuten vurderes utplassert i utlandet. Det internasjonale aspekt ved kriminaliteten, viktigheten av liaison med samarbeidende tjenester osv tilsier at tjenesten i større utstrekning bør vurdere å stasjonere personell i utlandet, jf til sammenligning de ordninger som er etablert på toll- og narkotikasiden. En del av stillingshjemlene bør imidlertid kunne omgjøres til ordinære politistillinger i de aktuelle politidistrikter.

Den lokale tilstedeværelse kan mer fleksibelt organiseres etter behov ved utplasseringer eller reisevirksomhet fra OVS' eller regionale ledds side. Ved spesielle behov bør POT i større grad enn i dag kunne trekke på ordinære politiresurser. OVS og de regionale ledd vil ha til oppgave å påse at ekstra ressurser blir omdisponert og satt inn der hvor dette er nødvendig.

Eventuelle overvåkingsoppgaver i politidistriktet bør generelt prioriteres foran andre politioppgaver. Dette bør formaliseres gjennom instruksjer til politimestrene.

Utvalget holder muligheten åpen for at enkelte politidistrikter, på steder som åpenbart er overvåkingsmessig spesielt viktige og som ligger langt fra regionsentralen, fremdeles bør ha fast stasjonerte overvåkingstjenestemenn. En nærmere vurdering av dette bør foretas av den arbeidsgruppen som utvalget foreslår nedsatt, jf nedenfor.

Utvalgets flertall, lederen og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, legger til grunn at forslaget om omgjøring av stillinger på lokalt nivå vil medføre at overvåkingstjenestens totale antall stillingshjemler bør kunne reduseres. Det vil imidlertid være nødvendig med en detaljert organisasjonsgjennomgåelse før endelige konklusjoner kan trekkes om dette, herunder om hvor mange stillingshjemler reduksjonen vil omfatte. Utvalget foreslår at det nedsettes en bredt sammensatt arbeidsgruppe for å forestå en slik gjennomgåelse.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, finner grunnlag for en større nedbemanning og en klarere tallfesting av antall stillingshjemler. Selv om enkelte nye oppgaver er kommet til i senere år, anser dette medlemmet det utvilsomt at den markante endring av trusselbildet etter slutten på den kalde krigen, medfører et adskillig lavere behov for stillinger i POT. De opplysninger utvalget har fått om bemanningen i andre lands tilsvarende tjenester og om vår etterretningstjeneste, bekrefter dette. MI 5 i Storbritannia har bare en brøkdel av POTs stillinger (i forhold til folketall), og selv om forskjeller mellom landenes ordninger tas i betraktning, er det en stor merbemanning i POT. At POT i årtier har kunnet drive så mye urettmessig overvåking som Lundkommisjonen har rapportert, viser også at det bør være et klart kapasitetsoverskudd i forhold til lovlig virkeområde. Også dette medlemmet vektlegger at det ved vurderingen av POTs bemanning bør være en viss margin for et øket stillingsbehov, men dette er så vidt usikkert at marginen bør være beskjeden. Utviklingen på den internasjonale arena har siden murens fall gått i retning av større åpenhet og mindre hemmelighold, og at denne trenden fortsetter er like trolig som det motsatte.

Dette medlemmets syn på ansvarsoverføring for etterforskningen fra POT til vanlig politi, jf "Utvalgets konklusjoner" i kap 10.4.4.4, innebærer også en viss reduksjon i POTs stillingsbehov.

Alt i alt finner *dette medlemmet* at POT bør nedbemannes vesentlig, og foreslår at det totale antall stillingshjemler settes til dagens bemanning ved OVS, ca 190, med tillegg av to regionsentraler med i alt 60 stillingshjemler, hvoretter samlet stillingstall for POT utgjør 250. Hertil kommer nødvendige ressurstilførsler i form av rådgivere fra andre miljøer, som *dette medlemmet* anser svært viktig.

14.4 REKRUTTERING, TILSETTINGSVILKÅR OG KOMPETANSEOPPBYGGING

14.4.1 Innledning

Utvalget viser til fremstillingen i "*Kultur og ukultur i overvåkingstjenesten*" i kap 5 om kultur og ukultur i overvåkingstjenesten. I debatten etter fremleggelsen av Lundkommisjonens rapport har det fra flere hold blitt anført som en forklaring på de ulovlige og instruksstridige forhold at det innen tjenesten er utviklet en lukket kultur som har vært uheldig, og at lukketheten i tjenesten forsterkes av for lite gjennomtrekk på personellsiden. Tjenesten er blitt kritisert for manglende evne eller vilje til å tilpasse seg nye trusselbilder. På den annen side kan det konstateres at personell ble omdisponert mellom avdelingene internt i OVS som følge av endringene i trusselbildet og prioriteringsendringene i forbindelse med og i forkant av murens fall og avslutningen av den kalde krigen.

Lundkommisjonen kritiserte flere av de vurderinger som POT foretok på 1980-tallet. I rapportens avslutningsmerknader har kommisjonen sagt noe om hva årsakene til dette kan være. Kommisjonen har antydnet at aktuelle tiltak kan være å etablere ordninger med større grad av gjennomtrekk og/eller større innslag av personellkategorier med andre innfallsvinkler. Under henvisning til den lukkede krets som overvåkingspersonellet arbeider innenfor, og muligheten for at personellet derfor kan bli hengende igjen i fortidens problemstillinger, uttaler Lundkommisjonen (s 590):

«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 personellgjennomtrekk 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. (-).»

De personer som arbeider i organisasjonen, fra bunn til topp, preger organisasjonens utvikling og omdømme. Fra flere hold er det satt spørsmåltegn ved om POTs ansatte blir for lenge i stillingene. Det er tatt til orde for større grad av åremålstilsetting i tjenesten. Overvåkingsarbeidet er blitt mer komplekst. Det stilles større krav til analysekapasitet, spesialkompetanse og evne til fleksibel tilpasning til endrede truselvurderinger mv. Utvalget vil derfor også vurdere personellens fagbakgrunn og -kompetanse samt spørsmålet om det er behov for å tilføre tjenesten ekstern kompetanse og/eller om det er påkrevet å initiere særskilte rotasjonsordninger e.l. for tjenestens personell.

I justissektoren har det de senere år blitt lagt vekt på oppbygging av spesialisert kompetanse gjennom etterutdanning mv. Utviklingen har også preget POTs personalstrategier. For øvrig vises til Justisdepartementets oppfølging av St meld nr 39 (1992-93).

Fortsatt vil tjenesten ha flere stillinger som krever formell juridisk kompetanse, bl a stillinger med påtalefunksjoner. Også i andre sammenhenger, f eks når spørsmål av rettssikkerhetsmessig karakter skal avgjøres, kan det gjennomgående være en fordel å ha personer med juridisk bakgrunn og trening. I "[Påtaleordningen i etterforskingssaker](#)" i kap 10.5 har utvalget foreslått å styrke påtaleelementet ved OVS. En går derfor ikke inn på dette nedenfor.

14.4.2 Særlig om rekruttering av overvåkingssjefer

Det er etter utvalgets syn ønskelig at lederen av overvåkingstjenesten blir sittende lenger i stillingen enn hva som har vært tilfellet de senere år.

Straffeprosessloven forutsetter at ansatte i påtalemyndigheten har juridisk embedseksamen, men reglene åpner også for å kunne gjøre unntak, se straffeprosessloven § 55 annet ledd. Utvalget reiser spørsmålet om det bør gjøres forandringer mht rekruttering av overvåkingssjefer. Hittil har det kun blitt rekruttert personer med juridisk embedseksamen.

Det kan tenkes å bringe nye impulser til tjenesten om overvåkingssjefen ble rekruttert fra andre fagmiljøer. En vil også sikre et bredere rekrutteringsgrunnlag til sjefsstillingen. Disse aspekter vil videre kunne føre til at tilliten til POT øker. Det kan på den annen side anføres at en slik «direktør» for POT – rekruttert fra eksterne miljøer utenfor politiet – vil kunne få vanskeligheter med å etablere tillit innad i organisasjonen og at overvåkingssjefens muligheter til å styre og kontrollere POT kan bli svekket hvis han ikke har juridisk embedseksamen.

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, finner ikke grunn til å foreslå formelle endringer i regelverket om rekruttering av overvåkingssjefer. Departementet har allerede i dag

mulighet til å benytte den unntaksmulighet som ligger i straffeprosessloven § 55 annet ledd. Selv om paragrafen åpner for å tillegge ikke-jurister påtalemyndighet, bør påtalemyndighet i så fall etter flertallets syn i stedet legges til andre personer i tjenesten, fortrinnsvis til retts- og påtaleenheten i OVS. Se også "*Påtaleordningen i etterforskingssaker*" i kap 10.5.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, finner at overvåkingssjefen ikke bør ha påtalemyndighet, i forbindelse med at etterforskning og irettføring etter *dette medlemmets* syn bør overlates vanlig politi- og påtalemyndighet, se "*Utvalgets konklusjoner*" i kap 10.4.4.4. Hovedbegrunnelsen for dette er at overvåkingssjefen bør rekrutteres fra et langt bredere sjikt enn det juridiske og politimessige som har vært praksis helt siden opprettelsen av overvåkingstjenesten. Lederen for overvåkingstjenesten bør etter *dette medlemmets* syn ha en annen og bredere bakgrunn enn i dag, f eks statsvitenskapelig eller annen faglig kompetanse innen samfunnsforskning og politikk. Stillingsbetegnelsen foreslås endret til direktør. Det lukkede rom må så langt mulig åpnes opp, og dette vil være ett av flere virkemidler med dette for øye. Samtidig vil endringer som dette gi virksomheten et mer sivilt ansikt, og dermed svekke faren for en slik lukket organisasjonskultur og dertil knyttet «Storebror»-preg som alltid – og med rette – vil true legitimiteten for et hemmelig politi. At tjenester som POT har påtalekompetanse, er for øvrig uvanlig i internasjonal sammenheng, jf "*Organisasjon*" i kap 6.4. Som der nevnt, er skillet mellom politi og påtalemyndighet i mange land skarpere enn i Norge, og de aller fleste overvåkingstjenester har ikke selv påtalekompetanse. Erfaringer fra alle etterkrigsår taler ikke for at vårt opplegg for POT har vært særlig vellykket, tvert i mot forteller Lundkommisjonens brede avsløring av sterkt kritikkverdige forhold i etaten det motsatte. *Dette medlemmet* anser en slik endring av sjefsstillingen – sammen med andre tiltak, som åremålstilsetninger, ressurstilførsler gjennom rådgivere fra andre miljøer, mer samarbeide med vanlig politi, overføring av etterforskning og irettføring mv – som et nødvendig og viktig bidrag til den åpning av POT for nye impulser og tenkemåter som må etterstrebnes, jf sitatet fra Lundkommisjonen foran i "*Innledning*" i kap 14.4.1.

14.4.3 Behov for tilførsel av spesialisert kompetanse?

I tjenesten kan det i dag bare benyttes embeds- og tjenestemenn som er fast ansatt i politiet og lensmannsetaten, med mindre Justisdepartementet samtykker i unntak, jf organisasjonsinstruksen del III pkt 1. Dette er en naturlig konsekvens av at POT er organisert innenfor politiet. Hovedtyngden av de fast ansatte i politiet og lensmannsetaten, er politiutdannet personell. Det er også mange fordeler ved dette. Politiutdanningen gir bl a en grunnleggende trening og opplæring i objektivitet, kontradiktorisk behandling og respekt for rettssikkerhetsgrunnsetninger. Mye av arbeidet i POT er vanlig politiarbeid. Etter utvalgets syn må «grunnstammen» i POT også i fremtiden bestå av politiutdannet personell.

En av Politirulleutvalgets ti grunnprinsipper for politiets oppbygging, virksomhet og rolle i samfunnet, er at politimannen skal være generalist. For overvåkingstjenestemannen er prinsippet neppe helt treffende. POT er en spesialgren innenfor politiet. For tjenestemennene kreves det spesialistutdannelse i en slik utstrekning at det vanskelig vil være behov for generalister, med mulig unntak for de høyere ledernivåer. Overvåkingsoppgavene krever i stor grad spisskompetanse. Spørsmålet er om det er tilstrekkelig å videreutdanne polititjenestemenn til å fylle alle spesialistfunksjoner, eller om det i tillegg er behov for tilførsel av personell fra andre faggrupper.

Etter utvalgets syn er det behov for en viss tilførsel av ekstern spesialisert kompetanse på bestemte områder, særlig i forbindelse med analyse og utarbeidelse av trusselvurderinger. Innspill fra ulike miljøer vil også kunne motvirke at en bestemt kultur får dominere analysevirksomheten innen tjenesten. Hvor stort innslag av spesialister en anser som ønskelig, vil kunne variere over tid. Et slikt tiltak må dessuten vurderes i lys av andre tiltak som ytterligere kan kvalifisere tjenestens faste ansatte og bibringe disse impulser utenfra. Det bemerkes også at behovet for økt rekruttering fra andre samfunnsområder vil være noe mindre, dersom utvalgets forslag gjennomføres om hvordan trusselvurderinger og prioriteringer for POT skal utarbeides, se "*Styring, ansvar, informasjonsrutiner og kontroll*" i kap 13. Nettopp gjennom dette vil andre instanser, faggrupper og synspunkter i større grad komme til orde og influere på de overordnede styringsdokumenter mv.

Fostervollutvalget ss 80-81 mente på generelt grunnlag at rekrutteringsordningen i hovedsak hadde fungert bra, og fant ikke grunn til å fravike hovedregelen om rekruttering fra politi- og lensmannsetaten. Utvalget foreslo imidlertid at det burde knyttes et antall rådgivere til OVS med annen fagbakgrunn:

«Etter den nåværende ordning skal Overvåkingspersonellet etterforske og iretteføre straffesaker som har sitt utspring i tjenesten. Dette forutsetter at personellet har bakgrunn i ordinær polititjeneste. Det kan legges til at gjeldende rekrutteringsmåte sikrer et godt samarbeide med det øvrige politi.

Hovedregelen bør imidlertid ikke hindre at tjenesten rekrutterer fra andre kilder når det er behov for det. Overvåkingstjenesten har omfattende oppgaver og arbeider i et spenningsfylt grenseområde mellom hensynet til samfunnets sikkerhet og individuelle rettigheter. Konflikter kan lett oppstå. Overvåkingstjenesten har derfor behov for sakkyndig bistand over et vidt spekter, også utenfor det språklige og tekniske område. Det er ønskelig med best mulig innsikt i forståelse for utenrikspolitikk, innenrikspolitikk, innvandrings- og fremmedpolitikk, forsvars- og sikkerhetspolitikk, sosiologi, psykologi mv. Behovet kan bl a dekkes gjennom samarbeid med aktuelle offentlige og private institusjoner, fast ansettelse av personer med relevante kvalifikasjoner, deltidsansettelse, åremålsansettelse, konsultasjoner, beordring av personell fra offentlige institusjoner til Overvåkingspolitiet, mv.

Utvalget vil foreslå at det knyttes et antall sakkyndige rådgivere til Overvåkingssentralen. De bør komme fra Utenriksdepartementet eller andre deler av sentraladministrasjonen, Utenrikspolitisk Institutt, Universitetene og Høgskolene, Forsvaret og næringslivet. Deres oppgave bør være å gi fortløpende informasjon fra sine saksområder, gi råd og veiledning, foreta analyser og vurderinger om utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk, terrortrusler i inn- og utland, organisasjoner med ulovlige mål og midler, nye forskningsresultater på de forskjellige områder mv.

Utvalget vil særlig peke på behovet for ekstern bistand når det gjelder å bekjempe industrispionasje. Det trengs her rådgivere som kan bistå Overvåkingssentralen med råd og veiledning til næringslivet om eksportrestriksjoner, fremmede etterretningstjenester, deres organisasjon og metoder for å skaffe seg tilgang til og innsikt i forskning og teknologisk utvikling som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet.

Det arbeides med disse spørsmål i Utenriksdepartementet og Næringslivets sikkerhetsråd. Overvåkingssentralen deltar i denne viktige virksomheten, i nært samarbeid med de nevnte institusjoner.

Et eksternt innslag av sakkyndige vil gi Overvåkingstjenesten bedre kontakt med omverdenen og sikre at vurderinger og prioriteringer er på linje med gjeldende oppfatninger i samfunnet for øvrig.

Utvalget har tenkt seg en åremålsansettelse, hvis lengde avgjøres etter behovet for kontinuitet på området. De som ansettes bør være sikret permis-

jon fra sine stillinger i åremålsperioden, slik at de har noe å gå tilbake til. Det samlede antall sakkyndige rådgivere kan variere etter behovet til enhver tid. Tjenesten må bygges opp over tid.

(-)

Det bør også åpnes muligheter for å engasjere konsulenttjenester for å løse spesielle og begrensede oppdrag for tjenesten.»

Gjennom fremleggelsen av Fostervollutvalgets utredning for Stortinget, jf St meld nr 39 (1992-93), uttalte Justisdepartementet følgende:¹⁴⁰

«Departementet er enig med utvalget i at personell til overvåkingstjenesten fortsatt hovedsaklig bør ha politifaglig bakgrunn og at rekrutteringen må skje fra det øvrige politi.

I likhet med utvalget mener departementet at det i tillegg er behov for å rekruttere personell med annen bakgrunn enn politiet. Særlig vil man fremheve behovet for å knytte personer med spesialkompetanse til tjenesten. Overvåkingstjenesten har bl a behov for kompetanse innenfor de utenriks- og sikkerhetspolitiske områdene, og innenfor innvandrings- og fremmedpolitikk, samt kultur- og språkforståelse. En bedre rekruttering og innslag av andre faggrupper enn de tradisjonelle vil gi tjenesten bedre analysekapasitet og en større evne til å se sitt arbeid og sin funksjon i et bredere samfunnsmessig perspektiv. Det bør opprettes egne rådgiver/konsulentstillinger innenfor disse fagområdene ved Overvåkingsentralen.

Etter departementets syn vil den beste løsning være å knytte til seg slikt personell på engasjementsbasis i henhold til særregler fastsatt med hjemmel i tjenestemannsloven. På denne måten er man sikret at de som engasjeres tilfører overvåkingstjenesten nye og oppdaterte impulser. Det er lite realistisk å anta at slik kompetanse kan vedlikeholdes ved fast ansettelse i overvåkingstjenesten. Deltidsansettelse, der den ansatte dels gjør tjeneste i overvåkingstjenesten og dels ved et annet relevant tjenestested, slik at behovet for oppdatert kompetanse blir ivaretatt, vil også kunne anvendes.»

Justisdepartementet uttalte også¹⁴¹ at POT – i likhet med andre instanser – må kunne søke råd og kjøpe tjenester utenfra ved spesielle behov, men at tjenestens spesielle karakter og behovet for konfidensialitet imidlertid legger visse begrensninger på mulighetene for dette. Stortinget sluttet seg til disse vurderinger.¹⁴²

Utvalget slutter seg i hovedsak til forannevnte synspunkter. Det kan konstateres at forslagene i St meld nr 39 (1992-93) ikke i nevneverdig grad er fulgt opp i praksis. Det bør legges større vekt på å tilføre OVS eksterne impulser fra personell med annen fagbakgrunn enn den politifaglige. Aktuell fagkompetanse vil etter utvalgets mening bl a være statsvitenskapelig, historiefaglig, etterretnings- og sikkerhetsfaglig kompetanse.

Behovet for ekspertise kan løses gjennom tilsetting eller ved andre og løsere tilknytningsformer. Dagens regelverk er i utgangspunktet ikke til hinder for at det tilsettes personell fra andre faggrupper som rådgivere og stabsmedarbeidere i OVS. Dersom det skal ha verdi, bør det imidlertid være en forutsetning at det rekrutteres i et omfang som gjør det mulig å etablere et visst fagmiljø som kan gjøre seg gjeldende i organisasjonen med en viss tyngde. Anslagsvis bør det rekrutteres minst 5 personer. Det er på den annen side spørsmål om det til enhver tid er behov for et såvidt stort innslag av faste rådgivere. Utvalget vil også peke på at det under enhver omstendighet vil være ønskelig med en viss utskiftning av slike rådgivere, for å

140.Stortingsmeldingen s 29.

141.Stortingsmeldingen s 30.

142.Se Innst S nr 246 (1992-93) s 12.

sikre en jevnlig innslag av fornyelse og impulser utenfra. En er derfor av den oppfatning at tilsetting av eksterne rådgivere med spesialkompetanse i det vesentlige bør skje på engasjementsbasis. Gjennom en endring i forskriftene til tjenestemannsloven bør det åpnes for muligheten av å engasjere slikt personell midlertidig, uten å følge tjenestemannslovens alminnelige begrensninger for midlertidig ansettelse. Deltidsansettelse vil også kunne være et alternativ. Tjenesten kan eksempelvis ta utgangspunkt i den særskilte rådgivermodell som Utenriksdepartementet har etablert på enkelte områder.

Realistisk sett er det likevel grunn til å anta at tjenesten neppe vil kunne rekruttere spisskompetanse på aktuelle områder gjennom fast eller midlertidig ansettelse. På bestemte områder, særlig på felter hvor det ikke vil være behov for å ha fagpersonellet tilstede i den daglige tjenesteutøvelse, vil det derfor være mer naturlig å basere seg på kjøp av tjenester fra eksterne fagmiljøer (enkeltpersoner, forskningsmiljøer osv). OVS benytter denne muligheten i dag i noen utstrekning. Ulempen ved dette vil være at den eksterne kompetansen i liten grad vil ha muligheten til å påvirke tjenestekulturen i OVS. Det vil også være vanskeligere å la eksternt personell få tilgang til gradert materiale.

Tilsetting av personell og kjøp av tjenester utelukker ikke hverandre gjensidig. Det bør satses på begge typer tiltak. Den omfangsmessige avveiningen mellom tiltakene og på hvilke områder det vil være mest ønskelig å benytte den ene eller annen ordning, vil det være opp til overvåkingssjefen å avgjøre.

14.4.4 Kvalifisering av POTs faste personell

I overvåkingsinstruksen § 3 bokstav j er det fastsatt at OVS skal forestå utdanning av POTs personell. Dette dreier seg både om generelle kurs i overvåkingstjeneste og mer spesialiserte kurs innen f eks kontraetterretning. I noen grad tilbys spesialkurs i utlandet. Politihøgskolen driver både etter- og videreutdanning og FoU- virksamhet. Tilbudet er imidlertid ikke tilpasset POTs behov, og er dermed i dag mindre aktuelt for POTs tjenestemenn.

Fostervollutvalget s 82 foreslo at en rekke av spesialkursene ved OVS kunne overføres til Politihøgskolen. Forslaget er ikke fulgt opp. Fostervollutvalget gikk videre inn for at det i større grad bør åpnes for at POT-personell kan følge militære kurs mv nasjonalt og internasjonalt, som NATO Defence College, Forsvarets Høgskole og Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste (FSES). Utvalget foreslo dessuten at man etter behov etablerer hospitantordninger for POTs personell, slik at de kan gjøre tjeneste i andre deler av statsadministrasjonen for en bestemt periode. Justisdepartementet sa seg enig i dette for OVS' vedkommende, og uttalte at det burde legges opp til «omfattende bruk av midlertidig tjenestegjøring eller hospitering ved f eks Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og politiet for øvrig (fremmedkontrollavdeling, planavdeling, KRIPOS mv)». Så langt utvalget har kunnet se, er dette ikke fulgt opp i praksis.

Etter utvalgets syn er det nødvendig at nyrekrutterte gjennomgår et omfattende opplæringsprogram – som dog i stor grad vil ha karakter av «on-the-job-training» sammen med og under instruksjon av eldre tjenestemenn med opparbeidet erfaring. Det bør legges vekt på spesialtilpassede utdanningsopplegg og muligheter til periodisk etterutdanning.

Det kan også være behov for å styrke opplæringen i avhørsmetoder mv, se *"Påtaleordningen i etterforskingssaker"* i kap 10.5.

Ordningen med hospitering i relevante deler av statsforvaltningen som Justisdepartementet og Stortinget gikk inn for i 1993, bør snarest gjennomføres.

Utarbeidet om å utarbeide en personellplan som omfatter tjenestens ansatte på alle plan, bør også følges opp. Stortingets flertall forutsatte i forbindelse med behandlingen av St meld nr 39 (1992-93) at overvåkingssjefen skulle gis pålegg om å gjennomføre dette tiltaket.¹⁴³

Utvalget anser for øvrig at det vil være verdifullt om det legges opp til ordninger hvor tjenestemennene i større grad beveger seg sidelengs i organisasjonen. Intern rotasjon mellom ulike saksfelt og på tvers av avdelingsgrenser vil være et viktig bidrag til å kvalifisere POTs personell og styrke deres samlede kompetanse og evne til fleksibel omstilling i takt med endrede prioriteringer og trusselbilder. Utvalget foreslår derfor at det etableres slike rotasjonsordninger for alt politiutdannet personell i tjenesten. Det er neppe grunn til å la ordningen gjelde for annet personell, f eks for administrativt personell. Ordningen bør være obligatorisk. Den nærmere utforming av ordningen bør overlates til tjenesten selv i samarbeid med overordnede myndigheter og tjenestemannsorganisasjonene.

14.4.5 Avveiningen mellom kontinuitet og behovet for fornyelse – spørsmålet om åremålstilsetting

Lundkommisjonen s 590 anfører at «20-30 år i tjenesten idag ikke er uvanlig» for personell i POT. Det uttales samme sted at en større personellgjennomtrekk ville være gunstig for utviklingen av den tjenestlige dømmekraft.

OVS har utarbeidet et statistisk materiale over *gjennomsnittlig* tjenestetid i POT for bl a polititjenestemenn, og en oversikt over prosentvis fordeling av tjenestetid for alle ansatte i POT pr oktober 1996. Tallene synes ikke uten videre å gi belegg for at polititjenestemennene i POT i dag har uvanlig lang fartstid. Den gjennomsnittlige tjenestetid ved OVS er ca 12 år. For tjenestemenn ved regionene varierer den mellom 8,4 år og 11,5 år. Heller ikke den prosentvise fordeling av tjenestetid for alle ansatte i POT virker uvanlig høyt. I noen grad kan det imidlertid antas å foreligge geografiske variasjoner som ikke kommer frem i tallmaterialet. Det understrekes også at selv om gjennomsnittlig tjenestetid ikke er spesielt høy, kan enkelte tilsettingsforhold være av svært lang varighet.

Utvalget er av den oppfatning at det er nødvendig med kontinuitet i tjenesten. Tjenesten er avhengig av å ha en stabil mannskapsstyrke. Men det behøves også et jevnt innslag av nye impulser. Det er derfor grunn til å vurdere om tjenestemennene i større utstrekning bør rekrutteres midlertidig, gjennom åremålstilsettinger.

Fostervollutvalget anbefalte en alminnelig åremålsordning for personell med politibakgrunn i POT. Åremålsperioden burde være 6 år, inkludert et prøveår, med adgang til forlengelse for nye 6 år. Utvalget foreslo særbestemmelser for å møte problemer ved tilbakeføring til alminnelig polititjeneste ved åremålets utløp. Fostervollutvalget begrunnet forslaget slik:¹⁴⁴

«Overvåkingstjenesten rekrutteres fra det øvrige politi. Endel tjenestemenn søker seg tilbake dit, fortrinnsvis til avansementsstillinger. Men langt de fleste blir i Overvåkingstjenesten fra ansettelse/beordring til de går av med pensjon. Tjenestetiden kan for den enkelte bli meget lang.

Det har hittil vært lagt stor vekt på å bevare kontinuitet i Overvåkingstjenesten. For å beholde personellet har det vært gitt lønnsmessige fordeler gjennom en noe bedre normering enn i det øvrige politi.

143.Jf Innst S nr 246 (1992-93) s 12.

144.Se St meld nr 39 (1992-93) ss 79-80.

Utvalget ser klart behovet for kontinuitet i denne form for polititjeneste. Virksomheten bygger på kunnskaper og erfaringer som bare kan erverves gjennom lang tids praktisk arbeid.

Det er nødvendig med omfattende personalkunnskaper og inngående kjennskap til utenlandske etterretningstjenester og deres midler og metoder. Informasjoner innhentes i stor utstrekning gjennom etablerte personlige kontakter, som bygger på fortrolighet mellom politimannen og kontaktpersonen. Slike kontakter kan ikke uten videre overføres til andre. Stabile og langvarige ansettelsesforhold fremmer også sikkerheten og styrker samhold og lojalitet i tjenesten.

På den annen side er det åpenbare svakheter ved et så statisk system. Det er normalt at et opprinnelig sterkt engasjement etter hvert går over i rutine. Kunnskaper og metoder mister sin aktualitet, personlige kontakter taper sin verdi. 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 omverdenen. 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.»

Justisdepartementet gikk ikke inn for Fostervollutvalgets forslag om åremål. Hovedbegrunnelsen var hensynet til erfaringskontinuitet og de administrative og økonomiske problemer som er knyttet til et slikt forslag. Ulempene for de som skal fylle slike tidsbegrensede stillinger, ble vurdert som store, og en eventuell åremålsordning ville kreve en rekke særtiltak for bl a å sikre tilgang på kvalifiserte søkere, erstatningsordninger, osv. Justisdepartementet mente at behovet for fornyelse kunne ivaretas på andre måter, og varslet i meldingen at en ville pålegge overvåkingssjefen å utarbeide personalplaner. Det ble også vist til at høringsinstansene, særlig instanser innenfor politiet, hadde betydelige motforestillinger til Fostervollutvalgets forslag på dette punkt, at personlige kontakter og tillit er en meget viktig faktor for å lykkes med arbeidet, at mange enkeltsaker pågår over meget lang tid, og at store deler av arbeidet er av en slik art at færrest mulig bør involveres i det. – Heller ikke Stortingets flertall sluttet seg til Fostervollutvalgets forslag om åremålsordning, men flertallet mente at behovet for fornyelse må ivaretas bl a «ved at det legges opp til noe mer bruk av åremålsstillinger enn det departementet har foreslått».¹⁴⁵

Åremålstilsetting er ellers lite benyttet i statstjenesten. Etter utvalgets vurdering kan det samme målet – å berike tjenesten med nye impulser og unngå at den enkelte tjenestemann blir sittende for lenge på et område uten evne til fornyelse og nytenkning – i noen utstrekning oppnås ved bruk av andre virkemidler, f eks hospiteringsordninger, studieopphold og jobbrotasjonsordninger – se utvalgets forslag i "*Kvalifisering av POTs faste personell*" i kap 14.4.4. Etter utvalgets syn bør det ikke etableres åremålsordninger for alt personell i POT og heller ikke for alt politiutdannedt personell i tjenesten.

Utvalget har drøftet mulighetene for å legge opp til en rutine om at polititjenestemennene i større grad med korte intervaller kunne forflyttes/beordres fra og til overvåkingstjeneste og ordinær polititjeneste. En slik ordning vil kunne vanskeliggjøre en kontinuerlig fagmessig kompetanseoppbygging for personellet. I tillegg kommer at overvåkingssaker ofte er meget langvarige, og krever at en og samme tjenestemann følger saken gjennom lengre tid. Ordningen vil også ha sikkerhets-

145.Jf Innst S nr 246 (1992-93) s 12.

messige svakheter. Spesielle beordringsordninger utover de gjeldende er derfor etter utvalgets syn ikke ønskelig.

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard og Øie, mener det vil være tilstrekkelig for å oppnå nye impulser og personellmessig utskifting i tjenesten, at det øverste lederskiktet under overvåkingssjefen byttes ut hyppigere enn i dag. For overvåkingssjefen gjelder allerede en åremålsordning. *Flertallet* foreslår at også nestkommanderende og lederne på avdelingsledernivå (politiinspektørene og ledere på tilsvarende nivå) i OVS samt politiinspektørene regionalt nivå ansettes på åremål. Det vil ikke være mange personer som vil bli omfattet av ordningen. Men personer på dette ledernivået har stor innflytelse på tjenesten i sin alminnelighet og spesielt innenfor sine respektive fagområder. De har generelt kunnet sitte lenge i stillingene og hatt mulighet for å konsolidere holdninger nedover i organisasjonen, bl a uavhengig av mer eller mindre hyppige utskiftninger av overvåkingssjefer. Det vil imidlertid også på dette ledernivå kunne være ønskelig med kontinuitet og lang erfaring. Utvalget mener at det bør være mulighet for å forlenge åremålet i de tilfeller tilsettingsmyndigheten finner dette ønskelig. Av denne grunn bør det i utgangspunktet innføres den samme åremålsordning som gjelder for overvåkingssjefen: De nevnte ledere ansettes på åremål for inntil 6 år, med mulighet for fornyelse av åremålet med 6 år. Utvalget foreslår at det overlates til Kongen å utforme de nærmere reglene, gjennom en endring i politiloven § 19 tredje ledd.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Olafsen, mener at det også i det øverste lederskiktet i POT er behov for kontinuitet og stor grad av erfaringsbasert kompetanse. Åremålstilsetninger på avdelingsnivå/tilsvarende kan over tid svekke det faglige nivået på tjenesten. *Dette medlemmet* mener at faste tilsetninger i disse stillingene er særlig nødvendig nettopp fordi overvåkingssjefsstillingen er en åremålsstilling.

Dette medlemmet opplever det som inkonsekvent at utvalgets flertall foreslår en rekke tiltak for å øke kompetansenivået i tjenesten, mens utvalgsflertallet på ledernivå er mer opptatt av nye impulser, personellmessig utskifting og utlufting i tjenesten. *Dette medlemmet* er enig med flertallet i at ledere på dette nivået har mulighet for å konsolidere holdninger nedover i organisasjonen, men mener at dette – forutsatt at holdningene er gode – er en viktig og ønsket side ved lederskapet.

Et annet mindretall i utvalget, medlemmet Bae, finner det nødvendig at det også etableres særlige tilsettingsordninger på avdelingssjefsnivå ved OVS, pr idag 17 stillinger. *Dette medlemmet* anser at det også på dette nivå er ønskelig med jevnlig utskiftninger, og et minstekrav må være at det skjer faste rotasjoner mellom de forskjellige avdelinger, med perioder som for åremål. *Dette medlemmet* er imidlertid tvilende til om dette er tilstrekkelig, og anser at de beste grunner taler for åremål også på avdelingssjefsnivå. Fortsatt vil bare ca 30 ansatte være åremålstilsatt ved POT. Fordi det er hele lederskiktet, kan et så begrenset utskiftningsforslag være forsvarlig, tatt i betraktning det kontinuitetsbehov som også *dette medlemmet* anser som et relevant mothensyn. Og det totale antall åremålsstillinger er så lavt at det ikke bør volde større vansker å finne tilfredsstillende ordninger for overføring til vanlig politi etter endt åremålsperiode.

For øvrige polititjenestemenn bør det etter *dette medlemmets* syn fastettes en øvre grense på 12 år for tjenestegjøring i POT, for å unngå uønsket «fastgroing» for enkelte tjenestemenn. Ut fra foran nevnte tall for gjennomsnittlig tjenestetid i POT, vil en slik grense bare ha praktisk betydning i forhold til et mindretall. For øvrig viser *dette medlemmet* til Fostervollutvalgets begrunnelse for behov for jevnlig utskifting av tjenestemenn i POT, jf sitatet ovenfor.

Det er visse praktiske problemer forbundet med å etablere større grad av personellrotasjoner gjennom åremålsordninger. Bl a må spørsmålet om retrettstillinger

for det angjeldende personellet klargjøres. Utvalget forutsetter imidlertid at eventuelle praktiske problemer lettere lar seg løse når åremålsordningen begrenses til kun å gjelde det øverste ledernivået i POT. Ordningen må for øvrig praktiseres slik at den ikke medfører at det blir diskvalifiserende å arbeide på ledernivå i POT og at rekrutteringen til disse stillingene svikter.

Utvalget er av den oppfatning at det generelt bør søkes etablert ordninger som sikrer økte muligheter for tjenestemenn i POT til å gjøre karriere i andre deler av politiet. Dette vil øke graden av personellutvekslinger og gjennomtrekk i POT. På den annen side er det viktig å legge an et helhetlig perspektiv, og se eventuelle særordninger for POT i sammenheng med situasjonen ellers i politi- og lensmannsetaten. Overvåkingstjeneste skal allerede i dag tillegges «betydelig vekt» ved søknader til stillinger i politiet. Det er derfor muligens lite å hente ved å gjøre tjenesten ytterligere meritterende. Det er imidlertid utvalgets oppfatning at Justisdepartementets klare føringer om dette i St meld nr 39 (1992-93) ikke har fått tilstrekkelig gjennomslag i praksis. Utvalget anbefaler derfor at Justisdepartementet, i samråd med tjenestemannsorganisasjonene, vurderer mer konkrete tiltak som er egnet til å få større praktisk gjennomslag. Dette vil etter utvalgets vurdering kunne bidra til et visst gjennomtrekk av personell i POT.

KAPITTEL 15

Innhenting, registrering og bruk av personopplysninger**15.1 INNLEDNING**

Registrering i overvåkingstjenestens arkiver er for mange et ømtålig tema. Enkeltmenneskers rettssikkerhetsbehov står ofte mot POTs tjenestlige behov for å kunne motta, innhente og registrere opplysninger av overvåkingsmessig interesse. Tjenesten står daglig overfor vanskelige avveininger mht om det er adgang til å registrere forskjellige typer opplysninger. Først og fremst vil det være registrering av personopplysninger¹⁴⁶ – og i særdeleshet sensitive personopplysninger¹⁴⁷ – som har rettssikkerhetsmessige implikasjoner, men registrering av andre typer opplysninger kan også reise prinsipielle spørsmål.¹⁴⁸

Spørsmålet om *hvilke opplysninger* som kan registreres, er én side av registreringsproblematikken. Den annen side angår *bruken* av de registrerte opplysninger. Videre er regler om *kvalitetskontroll, retting og sletting* av stor betydning. Når spørsmål knyttet til registrering skal vurderes, vil det ofte måtte foretas avveininger mellom personvern hensyn og hensynet til at tjenesten skal være i stand til å utføre sine oppgaver.

Bestemmelsene om registrering av opplysninger har stått sentralt i Lundkommisjonens rapport og i debatten om POTs virksomhet. Spesielt gjelder dette reglene om behandling av opplysninger om personers politiske tilhørighet og virksomhet. I Lundkommisjonens rapport ble det rettet kraftig kritikk mot deler av POTs registreringspraksis. Det er etter utvalgets syn nødvendig for tjenesten å forbedre registreringsrutinene. Samtidig bør myndighetenes utarbeide et regelverk som er forståelig og lett praktiserbart, og gi klare styringssignaler når regelverket skal implementeres. Dette vil være et kjernesporsmål i arbeidet med å følge opp Lundkommisjonens rapport, og en basis for Justisdepartementets og overordnet påtalemyndighets fremtidige styring og kontroll med tjenesten (samt for EOS-utvalgets kontroll). Det vil antagelig være nødvendig med stor grad av detaljregulering på dette området.

Det er allerede iverksatt et revisjonsarbeide vedrørende POTs registre¹⁴⁹ og registreringer. Justisdepartementet arbeider med nytt regelverk og retningslinjer, som bl a i større grad enn i dag vil klargjøre om det er Justisdepartementet eller overordnet påtalemyndighet som har ansvaret for de ulike saker/registreringer. Et nytt rundskriv om registrering vil etter planen bli utsendt i løpet av våren 1998. OVS har også iverksatt evalueringer av regelverk og rutiner for å identifisere forbedringsspunkter. Forslaget til ny registerordning er omtalt i "*Ny registerordning*" i kap 15.2.3.

146. Med personopplysninger forstås her opplysninger eller vurderinger som direkte eller indirekte kan knyttes til identifiserbare fysiske eller juridiske personer, jf personregisterloven § 1 annet ledd første punktum. Etter forslaget til ny personopplysningslov § 2 nr 1 vil opplysninger om juridiske personer ikke være å anse som personopplysninger.

147. Se personregisterloven §§ 6 og 9 og forslag til ny personopplysningslov § 2 nr 8.

148. Bl a kan registrering av opplysninger om bedrifter, politiske partier osv tenkes å være kontroversielt. Slike opplysninger vil anses som personopplysninger etter personregisterloven § 1 annet ledd første punktum, men ikke etter forslaget til ny personopplysningslov.

149. Utvalget finner ikke grunn til å sondre mellom «registre» og «arkiver» e.a. «Registre» brukes i dette kapittel som en samlebetegnelse som dekker både papirbaserte arkiver, dataregistre og andre typer registre/arkiver hvor opplysninger registreres, se "*Hva som menes med registrering*" i kap 15.3.2 om hva som menes med registrering.

Utvalget vil i dette kapittel konsentrere seg om enkelte hovedspørsmål. Det gjelder for det første hjemmelsgrunnlaget for registrene og spørsmålet om den nedre terskel for å innhente og registrere opplysninger. Dernest vurderes hvilke opplysninger som tjenesten ikke bør kunne registrere. Utvalget har videre sett nærmere på reglene om sanering av opplysninger som ikke lenger er av interesse for tjenesten og spørsmålet om å kvalitetssikre opplysninger som skal registreres eller er registrert.

Det vil ligge utenfor utvalgets mandat å vurdere sikkerhetstjenestens behov for tilgang POTs registre og vurdere hvilke opplysninger som er eller bør være av relevans for avgjørelser i sikkerhetsklareringssaker. POTs adgang til å registrere opplysninger i personkontrolløyemed vil utvalget imidlertid vurdere.

Utvalget har pga tidsfristen ikke hatt som ambisjon å vurdere alle de spørsmål som reiser seg. Mer detaljerte utredninger og reguleringer bør eventuelt følge senere.

Informasjonsteknologiutviklingen skaper nye utfordringer også for POTs registreringsvirksomhet. Avansert datateknologi gjør det f eks lettere å samkjøre ulike registre. Slike forhold kan både ha positive og negative sider: Negative bl a fordi den moderne teknologi kan misbrukes til å overvåke borgernes gjøren og laden i mye større utstrekning enn tidligere, og positive bl a fordi teknologien kan bidra til å lette arbeidet for POT og sikre en mer ensartet registreringspraksis innenfor tjenesten. Det vil være viktig å være seg bevisst disse spørsmål når nye regler om POTs registreringsadgang skal utformes.¹⁵⁰

15.2 POTS REGISTRE

15.2.1 Innledning

Utvalget skal her gi en oversikt over hvilke registre som POT fører i dag. Det redegjøres også for hvilke endringer som forslaget til ny registerordning vil medføre. Arbeidet med å utforme ny registerordning er kommet så langt at utvalget har funnet grunn til å se hen til forslaget ifm utvalgets øvrige vurderinger. I motsatt fall ville vurderingene basere seg på forutsetninger som om kort tid vil være foreldet.

15.2.2 Gjeldende registre

POTs registre består i dag av fem deler:¹⁵¹

1. personarkiv, som er inndelt i *overvåkingssaker* og *observasjonssaker*
2. personkontrollarkiv
3. emnearkiv
4. arbeidsregistre, som kan inndeles i *NCR-systemet*, *andre databaserte arbeidsregistre* og *manuelle arbeidsregistre*¹⁵²
5. alminnelig postjournal¹⁵³

150.Kfr Lundkommisjonen s 591 i.f.

151.Oversikten tar utgangspunkt i OVS' registre. Ved POTs regionale og lokale ledd (regionpolitikamre og politikamre) finnes lokale registre. Disse er i hovedsak bygget opp på samme måte som ved OVS, likevel slik at visse typer registreringer kun foretas sentralt ved OVS. POT har i tillegg tilgang til de alminnelige sentrale politiregistre som de fleste politienheter er koplet opp mot. Denne tilgangen reiser ikke problemstillinger som er spesielle for POT.

152.OVS' manuelle arbeidsregister vedlikeholdes ikke lenger.

153.Denne føres på lik linje med andre statlige virksomheter, og reiser ikke spesielle problemstillinger.

Registrene er forbeholdt POT. Andre politienheter har ikke direkte tilgang til registrene.

Personarkivet er et papirbasert register, hvor det opprettes en «mappe» på hver person. Personsak opprettes på en person når denne kan mistenkes for å forberede eller foreta handlinger som det tilligger POT å forebygge eller etterforske. Såfremt det foreligger mistanke mot kjent gjerningsmann, vil en straffesak alltid være personsak. Det er imidlertid ikke bare straffesaker som registreres som personsak.

Som *overvåkingsaker* registreres alle saker hvor det brukes straffeprosessuelle tvangsmidler mot person, for eksempel telefonavlytting. Inntil nylig ble det opprettet overvåkingssak også når personer på annen måte var under aktiv overvåking. Dette kunne skje i tilknytning til straffesaker, men behøvde ikke gjøre det. F eks kunne det dreie seg om saker hvor det spanes på vedkommende i forebyggende øyemed. (Dette vil særlig være aktuelt i saker hvor selve forberedelseshandlingen ikke er gjort straffbar.) Generelt kan det sies at overvåkingssak ble opprettet når det ble iverksatt aktive tiltak mot en person. POT har imidlertid endret praksis, og registrerer nå bare saker hvor en person kan mistenkes for å forberede eller foreta handlinger som nevnt i overvåkingsinstruksen § 1 og det er anvendt tvangsmiddel med hjemmel i telefonkontrollloven eller straffeprosessloven mot vedkommende. Alle løpende overvåkingssaker gjennomgås av EOS-utvalget og Justisdepartementets inspeksjonstjeneste.

Observasjonssaker er ingen ensartet gruppe saker. I observasjonsdelen av personarkivet er det dels registrert opplysninger i straffesaker hvor etterforskningen er (midlertidig) avsluttet, og dels andre opplysninger som kan få fremtidig betydning for gjennomføringen av POTs oppgaver. Generelt kan det sies at det her registreres personopplysninger uten at aktive tiltak, f eks spaning, pågår overfor vedkommende. Antall observasjonssaker er pr i dag ca 16 000 saker på nordmenn (hvorav ca 7 000 saker er forberedt for makulasjon) og ca 30 000 saker på utlendinger. Antallet nyopprettede saker pr år er i dag lavt (mellom 5 og 10 saker). Alle nye observasjonssaker forlegges EOS-utvalget og Justisdepartementets inspeksjonstjeneste. Opplysninger som er relevante for POT i forbindelse med en verserende personsak, skal registreres på saken¹⁵⁴.

I 1991 tok tjenesten i bruk et nytt EDB-basert *arbeids- og henvisningsregister (NCR)*. NCR-systemet er kun tilgjengelig ved OVS, regionsentralene og fire andre politikamre. Registeret oppdateres foreløpig bare av OVS. En kontrollgruppe bestående av fire tjenestemenn foretar daglig kontroll av innlagte data for å sikre instruksmessig og ensartet registrering. Registeret er bl a søkbart på navn, personnummer og organisasjon. Her registreres opplysninger som kan være av betydning for gjennomføringen av POTs oppgaver, herunder overskuddsinformasjon fra arbeidet med konkrete saker. Registeret kan inneholde arkivhenvisninger, personopplysninger, emneopplysninger, analyser og andre opplysninger som er brukt eller antas å ville bli brukt som ledd i en tjenestehandling.¹⁵⁵ Registeret kan inneholde opplysninger om personer som det (ennå) ikke er opprettet egen sak på i personarkivet. Hensikten med registeret er å dekke POTs behov for å kunne registrere opplysninger som grunnlag for registerhenvisninger, trusselvurderinger, eller fordi opplysningen kan få betydning for POTs øvrige oppgaver.

Til bruk for POTs virksomhet er det også opprettet arbeidsregistre på konkrete områder, særlig ifm kontraterrorarbeidet, til bruk for bearbeidelse og kvalitetssikring av informasjon før opplysningene enten slettes eller registreres i NCR. Tilgangen til slike registre (som benevnes «sideregistre», «katalogregistre»

154.Se overvåkingsinstruksen § 5 annet ledd første strekpunkt.

155.Se overvåkingsinstruksen § 5 annet ledd første punktum, jf § 5 annet ledd annet strekpunkt.

o.l.) er ofte begrenset til den gruppe tjenestemenn som arbeider på det feltet som registeret gjelder. Registrering i «sideregistre» er underlagt de samme regler og begrensninger som registrering i andre registre.

Personkontrollarkivet er et særskilt register, som kun føres ved OVS, hvor det registreres personkontrollopplysninger til bruk for OVS' bistand ved sikkerhetsundersøkelser. I arkivet registreres bl a selve anmodningen om sikkerhetsklarering, utfylte personkontrollblanketter, hvilke opplysninger som er videreformidlet til klareringsmyndigheten og utfallet av klareringsavgjørelsen. Det registreres ikke opplysninger på forhånd i forebyggende øymed med sikte på en eventuell senere personkontrollsak, se nærmere om dette i "*Forbud mot forhåndsregistrering av opplysninger i personkontrolløyemed?*" i kap 15.4.3. Dersom det er opprettet personsak på vedkommende, vil opplysningene i forbindelse med sikkerhetsklarering også legges på saken i personarkivet. Personkontrollarkivet forutsettes ikke å inneholde personopplysninger av overvåkingsmessig interesse.

Et papirbasert *emnearkiv* føres av OVS og underliggende POT-enheter. Emnearkivet anses å være av forebyggende art, og inneholder opplysninger av generell eller prinsipiell betydning for POTs overvåkings- og sikkerhetsfunksjoner. Arkivet bygger på et felles klassifiseringssystem (POTs arkivnøkkel). Emnearkivet er tematisk og systematisk ordnet. Hvert tema (hver organisasjon osv) er gitt et nummer i arkivet. Arkivet er ikke systematisk inndelt med henblikk på gjenfinning av opplysninger om enkeltpersoner. I NCR henvises det likevel i noen grad til navn i emnearkivet.

15.2.3 Ny registerordning

Nye regler for arkivinndeling i POT er under utarbeidelse. Behovet for slike regler skyldes de til dels uklare ansvarsforhold som det har vært fokusert på i den senere tid mht hva som hører under riksadvokatens styring, ansvar og kontroll og hva som ligger under Justisdepartementet. Den nye registerordningen tar sikte på å tydeliggjøre ansvarsfordelingen. Samtidig med innføring av en ny registerinndeling, vil det også bli gitt nye instruks for registrering av opplysninger. Deler av det nye instruksverket vil ikke være begrunnet i behovet for en klarere ansvarsdeling, men tar i stedet sikte på å gjøre registreringsregelverket klarere.

Den nye registerordningen¹⁵⁶ innebærer en inndeling i fem¹⁵⁷ typer registre:

1. etterforskningsarkivet, som deles inn i *personsakarkivet* og *straffesakarkivet*
2. forebyggelsesarkivet, som deles inn i *emnearkivet* og *personarkivet*
3. personkontrollarkivet
4. Sentralt Arbeidsregister i POT (SAP)
5. alminnelig postjournal¹⁵⁸

156.Selve registerordningen og iverksettelsen av denne anses å høre under Justisdepartementets ansvar, men arbeidet er koordinert med overordnet påtalemyndighet (riksadvokaten). Rundskrivets bestemmelser om opprettelse av straffesak vil bli forelagt for riksadvokaten før formalisering.

157.I tillegg kommer såkalte «saksopplysningsregistre», hvor opplysninger registrert i tilknytning til en verserende sak kan systematiseres og bearbeides. Slike registre vil nødvendigvis være edb-baserte, og rutiner for bruk av slike registre vil reguleres særskilt. Utvalget nevner ellers at registrene fremstillingsmessig kan grupperes på andre måter, uten at det innebærer noen forandring mht hvilke registre som vil bli etablert og hva som skal registreres hvor. Hvis en f eks vil fokusere på personsakene, kan det gjerne sies at den nye registerordningen vil medføre opprettelse av ett personsakarkiv, som igjen deles inn i 1) arkiv for etterforskningsak på person og 2) forebyggende personsakarkiv. Det vil f eks også være en smakssak om en vil regne emnearkivet som et separat arkiv eller som en del av forebyggelsesarkivet.

158.Se note 8.

Etterforsningsarkivet vil inneholde saker hvor det er iverksatt etterforskning etter straffeprosessloven § 224, jf § 226, og hvor sakene er underlagt overordnet påtalemyndighets oppfølging og kontroll. I *personsakarkivet* vil det opprettes «mappe» på konkrete personer som er under etterforskning. I *straffesakarkivet* vil det bli opprettet sak på bestemte straffbare forhold (saker med ukjent gjerningsmann). På hvilken måte de sistnevnte sakene vil bli individualisert, er det ikke tatt endelig stilling til. I praksis kan dette medføre at tjenesten ikke vil skille skarpt mellom personsakarkivet og straffesakarkivet, men anse etterforsningsarkivet som ett arkiv uten inndeling i underarkiv. Uansett vil dette ikke ha noen betydning for utvalgets drøftelser i dette kapittel.

Forebyggelsesarkivet vil inneholde saker hvor det i henhold til overvåkingsinstruksen eller annet fremtidig regelverk kan foretas undersøkelser i forebyggende øyemed. *Emnearkivet* vil organiseres som i dag. *Personarkivet* vil inneholde egne «mapper» på personer som det er innhentet informasjon om i forebyggende øyemed. Dette vil si at registrering av opplysninger i forebyggelsesarkivet fullt ut vil høre under Justisdepartementets ansvar og kontroll.

SAP tilsvarende det eksisterende NCR-systemet, og vil altså være et *databasert arbeids- og henvisningsregister* hvor ekstrakter fra alle saker, både saker i etterforsningsarkivet og forebyggelsesarkivet, registreres. De samme registreringskriteriene vil ligge til grunn for dette registeret som for papirsakene i etterforsningsarkivet og forebyggelsesarkivet. Det er ikke bestemt om det i *SAP* skal kunne søkes på personer som det ikke er opprettet forebyggende personsak på. Siden dette registret vil inneholde opplysninger både av etterforskningsmessig og forebyggende karakter, vil ansvaret for registeret være tilsvarende delt mellom riksadvokaten og Justisdepartementet. For å skille ansvarslinjene, vil registeret ha innebygde søkekriterier som gjør det mulig å begrense søkemulighetene til enten etterforskningsaker eller forebyggelsessaker.

15.3 DET RETTSLIGE GRUNNLAGET FOR INNHENTING OG REGISTRERING AV PERSONOPPLYSNINGER

15.3.1 Innledning

Plikten for POT til å opprette, vedlikeholde og sanere landsomfattende registre fremgår av overvåkingsinstruksen § 3 bokstav i, jf § 5. I overvåkingsinstruksen er det fastsatt nærmere bestemmelser om hvordan registrering skal skje. Selv om POTs registreringsvirksomhet er omhandlet i instruks, vil det være av betydning å fastslå hvorvidt registrene krever lovhjemmel og om registrene i dag er hjemlet i lov. Dette vil bli a kunne være avgjørende for om registrene er underlagt Datatilsynets konsesjonsmyndighet.

Politi-loven gir i seg selv ikke hjemmel for å opprette registre. Politiets registre ble behandlet gjennom stortingsbehandlingen av personregisterloven og strafferregistreringsloven. POTs registre ble imidlertid ikke særskilt behandlet, og stortingsbehandlingen kaster derfor ikke særlig lys over hvilke lovregler som gjelder for POTs registre.

15.3.2 Hva som menes med registrering

Begrepet registrering er ikke definert i noe formelt regelverk, og det synes tidligere å ha blitt forstått ulikt. Lundkommisjonen la til grunn følgende definisjon av når en opplysning anses å være registrert:

*Enhver nedtegning av opplysninger om identifiserbare enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner, der opplysningene er lagret systematisk med sikte på å kunne gjenfinnes av tjenesten.*¹⁵⁹

Det har således ingen betydning hvordan registrene er betegnet, hvorvidt opplysningene nedtegnes manuelt eller ved hjelp av EDB, om opplysningene er journalført på forskriftsmessig måte eller på hvilken måte opplysningene kom til POTs kunnskap på. Det spiller for eksempel ingen rolle om opplysningene er innhentet gjennom åpne kilder eller ved hjelp av ekstraordinære etterforskningsmetoder. Begrunnelsen for registreringen kan heller ikke tillegges betydning.¹⁶⁰

I POTs interne retningslinjer for bruken av NCR-systemet var det tidligere oppgitt at opplysninger i registeret ikke var å anse som registrert før det var opprettet papirsak, dvs overvåkingssak eller observasjonssak. Denne forståelse var etter Lundkommisjonens oppfatning ikke korrekt.¹⁶¹ Opplysninger i arbeidsregistre er registrert selv om papirsak ikke er opprettet, såfremt opplysningene er gjenfinnbare.

Motsatt vil nedtegning av personopplysninger ikke være «registrering» når det ikke kan søkes på personen eller det er lagt opp til andre rutiner som gjør at personen systematisk kan gjenfinnes. Eksempelvis registreres en rekke avisartikler på emne. Dersom en journalist skriver en interessant artikkel om f eks terrorisme i Algerie, vil journalistens navn befinne seg i POTs registre, men vedkommende kan ikke anses registrert i forhold til reglene om registrering. Tilsvarende må gjelde i forhold til tilfeldige navn som dukker opp i avisartikler eller andre dokumenter som registreres på emne.¹⁶² Selv om personnavn ikke er søkbare med sikte på gjenfinning, kan det imidlertid tenkes unntakstilfeller hvor de likevel må anses registrert. Som eksempel kan nevnes tidligere praksis med å registrere enkelte valglistene på emne (etter politisk parti). Begrunnelsen for å anse dette som registrering vil være at personene som står på valglistene til en viss grad vil kunne gjenfinnes gjennom slike «gruppesøk», selv om det ikke er mulig å søke på de enkelte personer og det heller ikke på annen måte er systematisert en presis gjenfinningsmetode. Ved vurderingen må det legges vekt på hvor detaljert arkivnøkkelen er.

Opplysninger som kun den enkelte tjenestemann har tilgang til, anses ikke som registrert, f eks informasjon som legges på den enkeltes hjemmeområde i datanettverket. Opplysningene er da ikke lagret slik at den er gjenfinnbar eller tilgjengelig for tjenesten som sådan. På den annen side er det intet krav om at opplysningene må være tilgjengelige for hele tjenesten. Opplysninger som skrives

159.Jf Lundkommisjonen ss 11, 72, 137-139 og 328. Stortingets flertall hadde ved behandlingen av Innst S nr 240 (1996-97) ikke merknader til Lundkommisjonens forståelse av begrepet. Justisdepartementet synes for øvrig tidligere å ha lagt en tilsvarende forståelse til grunn, jf St meld nr 39 (1992-93) s 34. Se også personregisterloven § 1 annet ledd annet punktum.

160.Det kan kanskje hevdes at det vil være naturlig å innfortolke et krav om at registreringen skjer pga en viss mulig sammenheng med slik samfunnsskadelig aktivitet som POT er satt til å forebygge mv, og at det er noe uklart om personer anses registrert, dersom registreringen utelukkende skyldes «positive» forhold, f eks at vedkommende samarbeider med POT eller er en person som POT skal beskytte. F eks kan det tenkes at registrering ifm POTs livvaktjeneste av hensiktsmessighetsgrunner organiseres etter navnene på de objekter tjenesten skal beskytte. Om eksempelvis statsministeren er registrert på denne måten, vil det neppe være naturlig å fremstille dette som om han er «registrert» i forhold til regelverket om registrering. På den annen side indikerer registrerte opplysninger i f eks sikkerhetsklareringssaker normalt intet potensielt klanderverdig ved vedkommende, men det må likevel være klart at sikkerhetsklarerte personer er «registrert» i overvåkingsinstruksens forstand. Utvalget antar derfor at registreringsbegrepet dekker både registrering av «positive» og «negative» opplysninger.

161.Lundkommisjonen ss 138 og 328.

inn på f eks et enkelt operativt avsnitts internområde i datanettverket, med tanke på gjenfinnbarhet, vil anses for å være registrert.

Fostervollutvalget s 84 anbefalte at registreringsbegrepet burde defineres i overvåkingsinstruksen. Av grunner som dette utvalget ikke kjenner til, ble forslaget ikke fulgt opp i arbeidet med den gjeldende overvåkingsinstruksen. Utvalget foreslår å lovfeste regler om POTs registre, se nedenfor, men finner ikke grunn til å legaldefinere hva som menes med registrering. Det vil etter utvalgets syn være tilstrekkelig i lovforarbeidene å understreke at begrepet skal forstås på samme måte som i Lundkommisjonen, jf også personregisterloven § 1 annet ledd annet punktum.

15.3.3 Forholdet til strafferegistreringsloven

Strafferegistreringsloven § 4 første ledd regulerer den sentrale politimyndighets adgang til, og eventuelt plikt til, å føre riksdekkende registre som «kan være av betydning for politiets arbeid med etterforskning og oppklaring av lovbrudd». Det følger av forarbeidene til loven at man med dette sikter til den registerføring som den gang (i 1971) fant sted ved KRIPOS i det såkalte Politiopplysningsregisteret, som er en del av Det Sentrale Straffe- og Politiopplysningsregister (SSP).¹⁶³

Forholdet til POTs registre er ikke nevnt i forarbeidene til loven, og er heller ikke omtalt i Straffelovrådets innstilling som var grunnlaget for proposisjonen. At POT i sin tid søkte Datatilsynet om konsesjon, se "*Forholdet til personregisterloven*" i kap 15.3.4, tyder på at POT selv har ment at registrene ikke var hjemlet i strafferegistreringsloven, da konsesjon ville vært unødvendig dersom registrene var hjemlet der. Det bemerkes også at overvåkingsinstruksen § 5 heller ikke har noen henvisning til strafferegistreringsloven. Ulike oppfatninger om hjemmelsspørsmålet synes imidlertid å ha gjort seg gjeldende. Tidligere overvåkingsjef Hans Olav Østgaard forklarte følgende til Lundkommisjonen om registrering i POTs sentrale EDB-register:¹⁶⁴

«Vitnet fremhevet at grensen for hva som kan legges inn i et slikt arbeidsregister, fremgår av strafferegistreringsloven § 4, jf § 3 som gir hjemmel for registrering av opplysninger. Det heter her at 'ved sentral politimyndighet føres et register for hele riket med personopplysninger som kan være av betydning for politiets arbeid med etterforskning og oppklaring av lovbrudd'.

Vitnet poengterte at grensen for hva som kan noteres i et slikt arbeidsregister, ikke kan være strengere for overvåkingstjenesten enn for politiet for øvrig.»

Den registrering som POT foretar, går imidlertid lenger enn det som kan være av betydning for politiets arbeid med «etterforskning og oppklaring av lovbrudd». Strafferegistreringsloven § 4 vil derfor uansett være et utilstrekkelig hjemmelss grunnlag for POTs registreringer i forebyggende øyemed i NCR, personkontrollreg-

162.Som eksempel kan en tenke seg en artikkel om bombesprenningen i Oklahoma City, hvor det refereres en uttalelse fra den amerikanske presidenten. Det vil ikke av denne grunn være riktig å anse at president Clinton er «registrert» i POTs registre. Dette vil imidlertid stille seg annerledes der artikler e.a. registreres nettopp fordi det er en bestemt person som har skrevet dem, og registreringen har skjedd med sikte på å kunne finne tilbake til navnet. Et eksempel kan være 60- og 70-tallets registrering av enkelte kritiske artikler i øst-europeiske aviser/tidsskrifter skrevet av nordmenn tilhørende venstresiden. I slike tilfeller vil vedkommende åpenbart anses som registrert.

163.Jf Ot prp nr 21 (1970-71) s 27. Se også strafferegistreringsforskriften § 11.

164.Referert i Lundkommisjonen s 138.

isteret, emnearkivet osv. Utvalget anser på denne bakgrunn at lovgrunnlaget er svakt for de registre som føres sentralt av OVS.

POTs lokale arbeidsregistre ved politikamrene må imidlertid anses hjemlet i strafferegistreringsloven § 3 fjerde ledd, som bestemmer at politikammeret fører «slike registre til politiets bruk som det antas å være behov for».¹⁶⁵

15.3.4 Forholdet til personregisterloven

Personregisterloven oppstiller et generelt forbud mot opprettelse av personregistre som føres ved hjelp av EDB samt registre som inneholder sensitive opplysninger, med mindre konsesjon er gitt. Flere av POTs registre vil være personregistre etter personregisterloven § 1. Konsesjonsplikten gjelder ikke for personregistre i organ for stat eller kommune som er opprettet ved egen lov, jf personregisterloven § 41. Som vi har sett i "*Forholdet til strafferegistreringsloven*" i kap 15.3.3, har POTs sentrale registre trolig ikke hjemmel i lov. Disse registre er i så fall i utgangspunktet konsesjonspliktige.

Iht personregisterloven § 7 er hovedregelen for konsesjonspliktige registre at alle har rett til å få vite hvilke opplysninger om seg selv som lagres manuelt eller ved EDB av offentlige instanser. Etter loven § 1 fjerde ledd kan imidlertid Kongen bestemme at loven ikke skal gjelde for visse typer personregistre. Loven gir også hjemmel til å gjøre unntak fra enkelte bestemmelser, se bl a § 5 fjerde ledd som bestemmer at Kongen kan gjøre slike unntak fra § 5 første og annet ledd om Datatilsynets tilsyns- og kontrollrett «som er nødvendige av hensyn til rikets sikkerhet». Ved kgl res 21 desember 1979 ble det vurdert om POTs registre i sin helhet skulle unntas fra personregisterloven med hjemmel i § 1 fjerde ledd. En mente imidlertid ikke at det var nødvendig med et fullstendig unntak. En mellomløsning ble valgt.¹⁶⁶

«Et spesielt forhold har vært vurdert i forbindelse med unntak fra loven. Det gjelder personregistre av sikkerhetsmessig og beredskapsmessig betydning. Behovet for unntak for slike registre skyldes at dersom lovens bestemmelser gjøres gjeldende for disse registre, vil flere personer få kunnskap om innholdet i registrene, noe som vil innebære større fare for at opplysningene kan bli kjent. De registre som her er aktuelle er personregistre som føres av Overvåkingspolitiet samt personregistre i Forsvaret.

Justisdepartementet er likevel av den oppfatning at disse registerne også bør omfattes av loven. Det er dog etter Justisdepartementets oppfatning klart at det for enkelte registre eller for enkelte opplysninger i slike registre må gjøres spesielle unntak fra lovens bestemmelser, f eks unntak fra innsynsretten, unntak fra oppføring i fortegnelsen etter § 4 og unntak etter § 5. Det vises til avsnitt III nedenfor.»

I tilrådingens pkt III ble følgende bestemmelse fastsatt:

«III. Personregistre som er nødvendige ut fra beredskapshensyn eller hensynet til rikets sikkerhet, unntas fra personregisterloven §§ 4, 5 og 7. Uenighet mellom den registeransvarlige og Datatilsynet om et register går inn under denne bestemmelse avgjøres av Justisdepartementet, som også kan bestemme i hvilken utstrekning unntaket skal gjelde for det enkelte register.»

Unntakene fra personregisterloven §§ 4, 5 og 7 innebærer derfor ikke at POTs personregistre er unntatt fra konsesjonsplikt. Dersom POTs registre ikke kan anses

165.Jf også strafferegistreringsforskriften § 10.

166.Jf kgl res 21 desember 1979 avsnitt II.

hjemlet i lov, jf personregisterloven § 41, er det nødvendig med slik konsesjon fra Datatilsynet.¹⁶⁷ Konsesjonssøknad ble fremsendt mot slutten av 1980-tallet. Søknaden er imidlertid stillet i bero i Datatilsynet. Etter det utvalget har fått opplyst, skyldes dette flere forhold, bl a som følge av mangler knyttet til innholdet i konsesjonssøknaden. Først og fremst antas imidlertid forholdet å bero på at Datatilsynet ikke ser grunn til å behandle søknaden all den tid kontrolladgangen er fratatt tilsynet gjennom forskriften til personregisterloven.

POTs lokale arbeidsregistre er hjemlet i strafferegistreringsloven. Selv om personregisterlovens bestemmelser ikke gjelder for personregistre som er opprettet ved egen lov, skal det likevel fastsettes bestemmelser bl a om innsamling og kontroll med opplysningene, utlevering, sletting, innsynsrett mv, i den utstrekning det ikke er fastsatt noe annet i eller i medhold av hjemmelsloven, jf personregisterloven § 41. For POTs lokale arbeidsregistre gjelder bestemmelsene i overvåkingsinstruksen.

Strafferegistreringsloven har ikke egne bestemmelser om unntak fra innsyn i politiets arbeidsregistre, og Justisdepartementet har derfor søkt Datatilsynet om, og fått midlertidig aksept for, et slikt unntak. Inntil videre er det således lagt til grunn at innsyn ikke kan gis, jf Justisdepartementets rundskriv G-96/95 av 17 oktober 1995. For POTs lokale arbeidsregistre er slikt unntak uttrykkelig fastsatt, jf ovenfor, og den uavklarte rettstilstand for politiets arbeidsregistre generelt er derfor ikke av betydning for POTs vedkommende. I rundskriv G-96/95 er det for øvrig uttrykkelig fastsatt at rundskrivets retningslinjer «omfatter ikke de registre som føres ved politiets overvåkingstjeneste som konsesjonsbehandles av Datatilsynet».¹⁶⁸

Et utvalg avga 27 mai 1997 en utredning med forslag til ny personopplysningslov.¹⁶⁹ Utvalget forutsetter at gjeldende unntak fra personregisterloven kan videreføres med hjemmel i en eventuelt ny lov om behandling av personopplysninger. De EU-direktiver som delvis ligger til grunn for lovforslaget, åpner for slike unntak når det gjelder behandling av personopplysninger som vedrører den offentlige sikkerhet, forsvar, statens sikkerhet og statens aktiviteter på det strafferettslige området.

15.3.5 Overvåkingsinstruksens regulering mv

Hvilke opplysninger som kan registreres, fremgår av gjeldende overvåkingsinstruks §§ 4 og 5, jf §§ 1 og 3.

For at POT skal kunne være i stand til å løse de operative oppgavene, må tjenesten samle inn, bearbeide og lagre informasjon. Det er en forutsetning for enhver overvåkingstjenestes virksomhet at det er vid adgang til å innhente og ta vare på informasjon som er tjenestlig relevant. På den annen side vil det normalt være forbundet med noe negativt å være registrert i POTs registre. Det er derfor lagt inn særskilte begrensninger for hvilke opplysninger tjenesten kan innhente og registrere. Slike begrensninger følger dels av overvåkingsinstruksen, dels av regler om etterforskningsmetoder¹⁷⁰ og dels av ikke regelfestede prinsipper og forutsetninger. De viktigste begrensninger behandles nedenfor i "*Særskilte begrensninger i registreringsadgangen*" i kap 15.4.

167.Se også Lundkommisjonen s 73 om dette.

168.POTs lokale registre er som nevnt ikke konsesjonsppliktige, men det er likevel lagt til grunn at rundskrivet heller ikke gjelder for disse registrene.

169.Utredningen er publisert som NOU 1997:19 Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger.

170.Typisk at innhenting av opplysninger vha straffeprosessuelle tvangmidler normalt krever rettens samtykke.

Her skal det kun redegjøres for de alminnelige regler og den generelle nedre terskel for å innhente og registrere personopplysninger.

I overvåkingsinstruksen § 5 annet ledd første punktum er det fastsatt at alle opplysninger som er brukt eller «antas å ville bli brukt» i en tjenestehandling, skal registreres uavhengig av hvordan opplysningen er kommet til POTs kunnskap. I samme ledd siste strekpunkt er det fastsatt at POT straks skal makulere «opplysninger som antas å ikke være av interesse».

I overvåkingsinstruksen § 4 første ledd første punktum skal POT innhente opplysninger om personer, grupper og organisasjoner som kan mistenkes for å forberede eller foreta handlinger som nevnt i § 1. Utvalget har omtalt bestemmelsen tidligere, i *"Forholdet til overvåkingsinstruksen § 4 første ledd første punktum"* i kap 10.3.5, i relasjon til etterforskning. Anvendelsen av overvåkingsinstruksen § 4 første ledd i forhold til forebyggende tiltak er ikke helt klar. I enkelte stortingsdokumenter er bestemmelsen utlagt på en slik måte at det gis inntrykk av at tjenestens fullmakter er mer begrenset enn hva som ellers er lagt til grunn.¹⁷¹ Det er ikke etterforskning når POT foretar generelle kartlegginger av et miljø e.l. eller innhenter opplysninger om en person, uten at det foreligger mistanke om at et straffbart forhold har funnet sted. Det kan ikke antas at overvåkingsinstruksen er uttømmende når det gjelder hvilke tiltak i forebyggende hensikt som POT kan gjennomføre. På den annen side er det klart at POT «må ha noe konkret å bygge på» før informasjon innhentes om bestemte personer, grupper mv. Det må være saklig grunn til å foreta informasjonsinnhentinger og – registreringer. Men noe mer enn dette kan neppe utledes av formuleringen om at det kreves at de man innhenter informasjon om «kan mistenkes» for å forberede handlinger som nevnt i instruksen § 1. Dersom undersøkelser i forebyggende virksomhet foretas i tilknytning til abstrakt mistanke om forberedelser til straffbare handlinger, som altså ikke vil være etterforskning, må tjenesten tillates å innhente informasjon om en rekke personer når dette har saklig grunnlag, selv om hver enkelt person (foreløpig) ikke kan konkret mistenkes for å være involvert. I motsatt fall vil POTs forebyggende arbeid bli svært vanskelig å gjennomføre i praksis.

Opplysninger som er omhandlet i overvåkingsinstruksen § 4, og andre opplysninger som innhentes av POT, skal systematisk ordnes i «et eget arkiv», som skal være betryggende sikret og utilgjengelig for andre enn tjenestens egne embeds- og tjenestemenn eller den som Stortinget eller Kongen har satt til å føre kontroll og tilsyn med tjenesten (overvåkingsinstruksen § 5 første ledd). I instruksen § 5 annet ledd er det gitt nærmere bestemmelser om hvilke opplysninger som skal registreres og hvordan registreringen skal skje:

171.I St meld nr 18 (1980-81) ss 5-6 heter det således om § 4 i den daværende overvåkingsinstruksen (en bestemmelse som er videreført i dagens instruks § 4), uten at forholdet til straffeprosessloven samtidig omtales, at det etter bestemmelsen er «en betingelse for innhenting av opplysninger i overvåkingsøyemed at vedkommende person, gruppe eller organisasjon mistenkes for å ville forberede eller foreta handlinger som nevnt i instruksens § 2. Overvåkingstjenesten må således ha noe konkret å bygge på før det innhentes opplysninger om enkeltperson, gruppe eller organisasjon.» Uttalelsen retter seg etter sammenhengen kun mot POTs forebyggende overvåkingsvirksomhet. Det kan derfor reises spørsmål om en har ment at vilkårene for å iverksette forebyggende overvåkingstiltak skal være strengere enn å iverksette etterforskning (etter straffeprosessloven). Dette gir imidlertid liten mening. Det er lite som tyder på at en har ment at POT skal være forhindret fra å innhente informasjon i saker hvor det kun foreligger abstrakt mistanke om forberedelser til lovbrudd, uten at hver enkelt personopplysning som innhentes må være knyttet til en person som konkret mistenkes for slike forberedelser. Et krav til mistanke i disse sakene ville gjøre at terskelen for å iverksette en forebyggende sak vil være høyere enn terskelen for å iverksette etterforskning. I praksis har heller ikke bestemmelsen blitt forstått på denne måten.

«Alle opplysninger som er brukt eller antas å ville bli brukt som ledd i en tjenestehandling skal registreres, uavhengig av hvorledes opplysningen er kommet til Overvåkingstjenestens kunnskap. For øvrig skal det i alle deler av Overvåkingstjenesten gjelde følgende prinsipper for registrering og oppbevaring av informasjon:

- Opplysninger som er relevante for Overvåkingstjenesten i forbindelse med en verserende sak må registreres i tilknytning til saken
- opplysninger som antas å kunne få betydning for Overvåkingstjenesten, uten at de er knyttet til en bestemt sak, registreres og arkiveres slik Justisdepartementet bestemmer
- opplysninger som ikke er av interesse for Overvåkingstjenesten, men som antas å kunne ha interesse for det øvrige politi, registreres før de oversendes rette vedkommende
- opplysninger som antas å ikke være av interesse oppbevares ikke. Slikt skriftlig materiale skal straks makuleres.»

Etter § 5 annet ledd annet strekpunkt forutsettes det at Justisdepartementet gir bestemmelser om registrering og arkivering av opplysninger som antas å kunne få betydning uten at opplysningene er knyttet til en bestemt sak. Slik bestemmelser er ikke gitt.

Vurderingsgrunnlaget må basere seg på POTs oppgaver etter instruksen. «Tjenestehandling» viser tilbake til oppgavene i instruksens §§ 1 og 3. Det fremgår at opplysninger som «antas å kunne få betydning» for POT, dvs for gjennomføringen av POTs oppgaver, kan registreres. Det kreves ikke at opplysningene er av konkret interesse. På den annen side fremgår det klart at det ikke er adgang til å registrere opplysninger som ikke er av tjenestlig interesse (med mindre registreringen skjer fordi opplysningene har interesse for det øvrige politi og oversendes rette politimyndighet). Avgjørende for POTs registreringsadgang er altså hvorvidt informasjonen anses *konkret eller potensielt tjenestlig relevant*. Ofte utlegges dette også dithen at informasjonen må anses å kunne være *av overvåkingsmessig interesse*. Det vil i mange saker være nødvendig møysommelig å registrere en rekke tilsynelatende trivielle opplysninger, som i utgangspunktet ikke kan knyttes opp mot ulovlig virksomhet. Dette innebærer at registrene vil inneholde betydelige mengder informasjon som oppbevares først og fremst fordi de *kan* få betydning.

Opplysninger vil enten bli mottatt passivt eller ved aktiv innhenting. Terskelen for å *innhente* informasjon må være lavere enn terskelen for å *registrere* informasjon. Når det er rimelig grunn til å foreta undersøkelser, enten det er i forebyggende eller etterforskende øyemed, må det kunne innhentes en rekke opplysninger som man foreløpig ikke kan si med sikkerhet er relevante for tjenesten. Begrensningen på dette stadiet – før registrering – vil være at tjenesten bare kan innhente informasjon som har *saklig* sammenheng med undersøkelsenes formål. Usaklig informasjon skal ikke innhentes. Etter at informasjonen er innhentet, men før den registreres, må opplysningene vurderes nærmere. Tjenesten må tilstås en viss bearbeidelsestid. Det må foretas en *relevansvurdering* (og en kvalitetskontroll, jf "*Kvalitetskontroll*" i kap 15.5.2). Anses informasjonen å være irrelevant, skal den makuleres (eventuelt registreres og oversendes annen politienhet). I denne «bearbeidingsfasen» vil informasjonen være foreløpig registrert på den enkelte verserende sak eller på emne, eller befinne seg hos den enkelte saksbehandler. Anses opplysningene å kunne være av betydning for å gjennomføre tjenestens oppgaver (*konkret eller potensielt tjenestlig relevant*), kan opplysningene registreres i det sentrale arbeidsregisteret.

Når det for øvrig gjelder fremgangsmåten i POT for behandling av innhentet informasjon, følges i utgangspunktet de alminnelige regler for politiet om oppret-

ting av rapporter, informasjon til overordnede, osv. Den enkelte etterforsker eller saksbehandler har et selvstendig ansvar for å vurdere hvilke opplysninger som skal registreres. Ved tvil bringes dette inn for avsnitts- og fagsjef, som eventuelt forelegger spørsmålet videre for overordnet sjef. All informasjon som innkommer til OVS, passerer i prinsippet overvåkingssjefen og fordeles til de enkelte avsnitt på morgent møtene før dokumentene mv journalføres.

Den nye registerordningen presiserer klarere at innhentet eller mottatt informasjon må vurderes og kategoriseres før den registreres. Den vesentligste endring i forhold til gjeldende regler vil være denne fokuseringen på kvalitetssikring og vurdering av opplysningene *etter* at de er innhentet/mottatt og journalført, men *før* opplysningene legges inn i SAP (og således kan bli brukt til enkeltpersoners ugunst, eksempelvis utleveres ifm personkontroll).

Hvis informasjonen anses relevant for tjenestens forebyggende oppgaver, skal den registreres i forebyggelsesarkivet. Anser tjenestemannen at det på bakgrunn av informasjonen bør iverksettes etterforskning, skal forholdet forelegges for politimesteren eller den person som politimesteren utpeker, som avgjør – eventuelt i samråd med overordnet påtalemyndighet – om etterforskning skal iverksettes, jf også "[Påtaleordningen i etterforskingssaker](#)" i kap 10.5 om skriftlige etterforskningsordre. Hvordan og hvorvidt opplysningene skal registreres, vil deretter avhenge av om etterforskning iverksettes eller ikke.

15.3.6 Utvalgets vurderinger og forslag

Det kan reises spørsmål om ulovfestede personvernprinsipper setter grenser for POTs registreringsvirksomhet. Utvalget vil ikke utelukke at deler av POTs registreringsvirksomhet innebærer integritetsinngrep av en slik karakter at det kreves særskilt lovhjemmel. Utvalget peker i den forbindelse på at det foregår en omfattende registrering av opplysninger som etter sin art må karakteriseres som sensitive. Den langvarige praksis som har foregått uten at det er satt spørsmålsteget ved behovet for lovhjemmel, samt registrenes lukkede karakter og de strenge begrensninger som gjelder med hensyn til bruken av innsamlede opplysninger, trekker imidlertid i motsatt retning.

Uavhengig av forannevnte finner utvalget at POTs registre og de viktigste prinsippene for registrering bør lovfestes. Bestemmelser om dette bør inntas i strafferegistreringsloven, se "[Forholdet til strafferegistreringsloven](#)" i kap 15.3.3. Hovedprinsippene i ny registerordning bør fremgå, bl a at det skal opprettes et etterforskningsregister og et forebyggelsesregister. Den alminnelige nedre terskel for å innhente og registrere opplysninger bør også lovfestes. Utvalget ser det som mest fruktbart å stille samme krav til POTs adgang til å iverksette forebyggende tiltak som ved etterforskning, nemlig at det må foreligge «rimelig grunn». I dette ligger at det ikke må tas utenforliggende hensyn. I og med at det i utgangspunktet ofte vil være uråd å si om man vil forfølge etterforskningssporet eller forebyggelsessporet, kan det vanskelig stilles prinsipielt ulike krav til terskelen på de to områder.

Strafferegistreringslovens tittel bør som konsekvens forandres, slik at den ikke kun dekker de registre som er aktuelle ved straffesaksbehandling, men også registre som føres som ledd i det forebyggende arbeidet til politiet. Lovens tittel foreslås endret til «lov om politiets registre». Hvilke andre regler om registrering som bør lovfestes, er behandlet nedenfor i tilknytning til enkelte temaer.

Forslaget om å lovhjemle POTs registre innebærer at POTs sentrale registre ikke lenger vil måtte konsesjonsbehandles. Selv om dette formelt sett antagelig representerer en endring i forhold til gjeldende rett, har registrene hittil ikke vært behandlet av Datatilsynet eller på annen måte vært underlagt tilsyn derfra.

Registrene er i dag unntatt fra Datatilsynets kontroll og unntatt fra flere av personregisterlovens øvrige regler. Sikkerhetsmessige hensyn taler for å videreføre unntakene. Det kunne kanskje hevdes at rettssikkerhetsmessige hensyn tilsa at POTs virksomhet burde underlegges Datatilsynets tilsyn og kontroll. På den annen side er POT underlagt særskilt kontroll fra EOS-utvalget, og er også ellers underkastet er mer omfattende kontroll fra overordnet myndighets side enn hva som ellers er vanlig (jf særlig Justisdepartementets inspeksjonstjenestes virksomhet). Foruten at for mange kontrollinstanser på dette særlige området i seg selv vil kunne være uheldig, legger utvalget spesielt vekt på at overordnet myndighets ansvar vil kunne pulveriseres under henvisning til Datatilsynets kontrollfunksjoner. Etter utvalgets syn må det også vektlegges at POTs behandling av personopplysninger er underlagt strenge begrensninger, og at personopplysningene også i faktisk henseende er undergitt streng sikkerhet, bl a gjennom datasikkerhetsmessige foranstaltninger. For øvrig bemerkes at øvrige politiregistre heller ikke kontrolleres mv av Datatilsynet. Å lage særordninger for POT på dette område, vil ytterligere markere tjenesten som et særpoliti, noe som ikke anses ønskelig.

Utvalget konkluderer etter dette med at Datatilsynets myndighet fortsatt ikke bør omfatte POTs behandling av personopplysninger.

15.4 SÆRSKILTE BEGRENSNINGER I REGISTRERINGSADGANGEN

15.4.1 Innledning

De alminnelige regler for innhenting og registrering av opplysninger i POT er beskrevet ovenfor. I tillegg foreligger det særskilte registreringsbegrensninger. Slike materielle forbud mot å innhente eller registrere opplysninger, sto sentralt i Lundkommisjonens granskning.

Den mest sentrale begrensningen er regelen om at medlemskap i lovlig politisk organisasjon eller lovlig politisk virksomhet ikke i seg selv kan danne grunnlag for innhenting og registrering av opplysninger, jf overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd. Det var i første rekke brudd på denne reglene som medførte kritikk fra Lundkommisjonen. Utvalget vil derfor vurdere om det er grunn til å foreta endringer eller presiseringer i forbudet.

Lundkommisjonen kritiserte også brudd på forbudet mot å registrere overskuddsinformasjon fra telefonkontroll som ikke er av betydning for etterforskningen. Forbudet har blitt tolket på ulik måte. Utvalget finner ikke grunn til å vurdere denne regelen på generelt grunnlag, men vil vurdere spørsmålet om overskuddsinformasjon av betydning for personkontroll, bør kunne registreres.

Øvrige begrensninger kan fremgå av hjemmelsgrunnlaget for de ulike former for innhenting av informasjon, f eks av straffeprosessloven for såvidt gjelder innhenting av opplysninger gjennom straffeprosessuelle tvangsmidler. Utvalget går ikke nærmere inn på dette.

I vurderingen av hvilke materielle begrensninger som bør gjelde for POTs innhenting og registrering av opplysninger, kan det i noen grad være naturlig å se hen til situasjonen for det øvrige politi. Et spørsmål i den forbindelse er om det er grunn til å oppstille strengere regler for POT enn for politiet ellers. Strengere regler for POT kan tenkes begrunnet i det hemmelighold som omgir POTs virksomhet, herunder at den enkelte ikke har innsyn i det som registreres og således ikke kan kontrollere og ta til motmæle mot de registrerte opplysninger. Tilsvarende innsynsbegrensninger gjelder imidlertid også for hovedtyngden av politiets øvrige registre (NARKSYS, ØKOSYS, KRIMSYS, STRASAK, osv).

Et annet argument som kan tale for strengere regler for registrering i POTs registre, kan være de alvorlige konsekvenser som kan oppstå dersom de registrerte

opplysninger ikke er riktige eller fullstendige.¹⁷² Motargumentene kan bli å være effektivitetshensyn og hensynet til sammenheng og konsekvens i rettssystemet.¹⁷³ For strenge begrensninger kan dessuten føre til opprettelse av uformelle registreringer utenfor intern og ekstern kontroll. – Etter utvalgets syn bør registreringsreglene for POT generelt være de samme som de regler som gjelder for politiet ellers. Hvorvidt det for POT på enkelte områder bør være strengere regler enn for det alminnelige politi, vil utvalget vurdere konkret i forhold til de enkelte registreringsbestemmelser, jf nedenfor.

15.4.2 Forbudet mot å innhente og registrere opplysninger om politisk virksomhet

Overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd bestemmer følgende: «Medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet gir ikke grunnlag for innhenting og registrering av opplysninger».

I St meld nr 89 (1969-70), som ble fremmet i 1970, heter det at det ikke må foretas overvåking og registrering på grunnlag av politisk medlemskap eller lovlig politisk virksomhet i seg selv. Samme år sendte overvåkingssjefen ut et rundskriv hvor det het at registrering av norske borgere ikke kunne finne sted bare på grunnlag av lovlig politisk virksomhet.¹⁷⁴ Lundkommisjonen la til grunn at verken stortingsmeldingen eller rundskrivet tok sikte på registrering i personkontrolløyemed.¹⁷⁵ I 1977 ble registreringsforbudet nedfelt i overvåkingsinstruksen § 4. Lundkommisjonen fant det klart at både innhenting og registrering i overvåkingsmessig sammenheng og med sikte på personkontroll ble omfattet av forbudet.¹⁷⁶

POT har imidlertid iht Lundkommisjonen hatt en forståelse og praktisering av regelverket i strid med de retningslinjer som var trukket opp. Lundkommisjonen var av den oppfatning at Justisdepartementet må ta en vesentlig del av ansvaret for dette, bl a pga et brev som departementet sendte til tjenesten etter Stortingets behandling av St meld nr 18 (1980-81). Her ble det gitt uttrykk for at POT kunne fortsette sin praksis ut fra den forståelsen av regelverket som tidligere var blitt lagt til grunn.

Lundkommisjonen kritiserte tjenesten for omfanget av registreringer i perioden frem til 1977, men kommisjonen fant likevel at virksomheten i denne perioden i det vesentlige var hjemlet innenfor instruksverket. (Kommisjonen kritiserte dog den lave terskel for opprettelse av observasjonssak relatert til AKP (m-l). Det ble dessuten påpekt instruksstridig registrering i emnearkivet, f eks lister over barn som var på tur til Albania sammen med sine foreldre på 70-tallet. Kommisjonen fant det også kritikkverdig at alle SFs listekandidater og tillitsmenn ble registrert i saksarkivet, og at navnene senere ble overført til emnearkivet i stedet for å bli makuert).

Kommisjonen rettet betydelig kritikk mot registreringspraksis etter 1977 og gjennom store deler av 1980-tallet.¹⁷⁷ Særlig POTs notat av 1985 om «Oversikt

172. F eks konsekvenser i klareringssammenheng: at vedkommende ikke får stillinger han/hun søker på osv.

173. Herunder alvorligheten i de kriminelle forhold som POT er satt til å forebygge og etterforske. For slike alvorlige forbrytelser er det i lovverket åpnet for mer inngripende etterforskingstoder. Det kan hevdes å være rimelig at det tilsvarende åpnes for at fullmaktene også når det gjelder registreringsvirksomhet går lenger enn det ordinære politis fullmakter. På den annen side kan det argumenteres motsatt: Nettopp fordi tjenesten kan benytte særlig inngripende tvangsmidler, er det nødvendig å begrense registrering av visse typer informasjon som fremkommer gjennom slike innsamlingsmetoder.

174. Jf rundskriv til POT nr 2/70.

175. Jf Lundkommisjonen ss 293 og 294.

176. Jf Lundkommisjonen s 295.

over en del virksomhet som gir grunnlag for registrering eller oppføring i arbeidsregistre vedr. NKP» og POTs rundskriv nr 3/1988 mente kommisjonen etablerte en instruksstridig praksis. Dette gjaldt spesielt registrering av lokale NKP-til-litsvalgte i arbeidsregistrene, registrering av medlemmer i AKP (m-l) og nærstående organisasjoner, samt opprettelse av observasjonssak for navn som var oppført på RVs valglister. Kommisjonen påpekte at praksis innebar at også løse mistanker om tilknytning til ml-bevegelsen kunne medføre registrering.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall fant i forbindelse med behandlingen av Innst S nr 240 (1996-97) å slutte seg til Lundkommisjonens kritikk og kommisjonens forståelse om at 1977-instruksens § 4 tredje ledd regulerer innhenting og registrering av opplysninger både i overvåkingssammenheng og i tilknytning til en senere personkontroll.¹⁷⁸ Om den nærmere forståelse av § 4 tredje ledd (nå § 4 annet ledd) uttalte komitéflertallet:¹⁷⁹

«*Flertallet* vil understreke at forbudet mot registrering på grunnlag av lovlig politisk virksomhet i seg selv må gjelde uten hensyn til hvordan slik innsamling skjer, hvilke typer kilder som benyttes eller hvordan opplysningene lagres, herunder hva slags betegnelse som gis for det arkiv hvor opplysningene blir nedtegnet. *Flertallet* legger til grunn at overvåkingstjenesten nå har innrettet seg i henhold til dette, slik at registrering alene på grunnlag av politisk virksomhet ikke lenger finner sted, og at dette gjelder for enhver nedtegning av personopplysninger med bakgrunn i lovlig politisk virksomhet, uten hensyn til hvordan slike opplysninger måtte være lagret i tjenesten.»

Komiteens flertall fant – i likhet med Lundkommisjonen – at forståelsen av overvåkingsinstruksens bestemmelse om forbud mot å innhente opplysninger om lovlig politisk virksomhet likevel ikke stenger muligheten for POT til å følge med i de aktuelle organisasjoners virksomhet så lenge dette er reelt begrunnet i overvåkingsmessige hensyn:¹⁸⁰

«*Flertallet* viser til at overvåkingstjenesten – for til enhver tid å kunne bedømme om en organisasjon er i nærheten av å kunne omsette et ulovlig formål i praktiske handlinger – må ha adgang til å kunne følge med i virksomheten, også i form av overvåkingstiltak. *Flertallet* understreker at også granskningskommisjonen legger dette til grunn, så lenge dette er basert på jevnlig sikkerhetsmessige vurderinger. Opplysninger om politisk virksomhet som ikke er relevante i overvåkingsmessig øyemed, eller for personkontrolltjenesten, kunne imidlertid etter 1977-instruksen ikke nedtegnes.»

På generelt grunnlag heter det om samme spørsmål fra en enstemmig komité:¹⁸¹

«Det ligger i overvåkingsens natur at en må følge med på aktiviteter og personer som i ettertid kan vise seg å være uskyldige, men til grunn for en avveining av hvor langt overvåkingen skal gå må ligge et prinsipp om at det skal være rimelig sammenheng mellom mål og virkemidler, og at det desuten må være en rimelig balanse mellom hensynet til nasjonal sikkerhet og hensynet til den enkeltes personvern og rettssikkerhet.»

177. Se særlig Lundkommisjonen ss 14-16 og 319-329.

178. Innst S nr 240 (1996-97) s 37.

179. Innst S nr 240 (1996-97) s 60.

180. Innst S nr 240 (1996-97) s 44.

181. Innst S nr 240 (1996-97) s 50.

Komiteen hadde ikke bemerkninger til enkelte registreringer av høyreekstrem virksomhet før 1979, under henvisning til at slik aktivitet kunne være av betydning i personkontrollsammenheng.¹⁸² Komiteen viste videre til at stortingsbehandlingen av St meld nr 18 (1980-81) ga klare signaler om at aktiv deltakelse i ekstremistiske organisasjoner var relevant i personkontrollsammenheng, og at det også forelå overvåkingsmessige hensyn. Konkret viste komiteen til Hadelandsdrapene og sprengningen av Oktober-bokhandlene i Bergen og Tromsø i 1977. Samlet sett fant komiteen ikke grunnlag for å kritisere registreringspraksis vedrørende høyreekstrem virksomhet i noen del av granskingsperioden, verken når det gjaldt ledere, toneangivende medlemmer eller andre medlemmer og sympatisører. Dette inkluderte også registreringer av rasistiske og innvandringsfiendtlige grupper.¹⁸³

«*Komiteen* viser videre til at granskingskommisjonen konstaterer at organisasjoner som forfekter rasistiske eller innvandringsfiendtlige synspunkter faller utenfor overvåkingstjenestens interesseområde, og ifølge kommisjonens arkivundersøkelser er det ikke grunnlag for å si at registreringen overfor slike organisasjoner har gått lenger enn instruksverket gir adgang for. *Komiteen* vil for sin del understreke at registreringsforbudet for lovlig politisk virksomhet må gjelde like mye for denne type organisasjoner som for organisasjoner på den ytterste venstre fløy. Ut fra de – riktignok noe sparsomme – opplysninger som rapporten gir når det gjelder kartlegging av innvandringsfiendtlige organisasjoner som ikke kan mistenkes for bruk av vold, finner *komiteen* at det ikke er fastslått instruksstridig kartlegging av denne type organisasjoner.»

Den politiske behandlingen av «Ikkevold-saken» kaster lys over hvordan forbudet mot registrering på politisk grunnlag skal forstås. Kontrollutvalget fant at POT kunne ha registrert kopier av listene over medlemmene i Folkereising mot krig og abonnenter på avisen Ikkevold, dersom listene ikke hadde vært ervervet på ulovlig måte.¹⁸⁴ Justisdepartementet sluttet seg til dette synspunkt, jf St meld nr 65 (1983-84) s 3, og uttalte at det ikke er noe prinsipielt til hinder for at overvåkingspolitiet samler inn og registrerer opplysninger om medlemskap i organisasjoner som driver politisk virksomhet såfremt det kan foreligge mistanke om at organisasjonen forbereder eller foretar handlinger som nevnt i overvåkingsinstruksen. Stortinget var ikke ubetinget enig i dette. Justiskomiteen uttalte bl a:¹⁸⁵

«Når det gjelder spørsmålet om kopiering av medlemskartotek og abonnentlister kunne vært foretatt dersom dokumentene var kommet overvåkingstjenesten i hende på rettmessig vis, vil komiteen ikke dra Kontrollutvalgets eller departementets rent juridiske tolkning av overvåkingsinstruksen i tvil. Men komiteen finner at denne tolkning og de konsekvenser tolkningen fører til, er vanskelige å forene med en umiddelbar forståelse av instruksens § 4, 3. ledd, og med de intensjoner med bestemmelsen som kom til uttrykk i St meld nr 18 for 1980-81 og under Stortingets behandling av meldingen, jfr forhandlinger i Stortinget nr 189 side 2905 ff. I hvert fall gir de juridiske premisser som Kontrollutvalget og departementet anfører for deres vurdering, adgang til en så vidtgående politisk overvåking at dette bør debatteres.»

Komiteen fremhevet videre:

182. Innst S nr 240 (1996-97) s 55.

183. Innst S nr 240 (1996-97) s 56.

184. Jf brev 18 november 1983 fra Kontrollutvalget til Justisdepartementet.

185. Innst S nr 119 (1984-85) s 4.

«Overvåkingstjenesten må ha noe konkret å bygge på før det innhentes og registreres opplysninger om enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner. Generelle holdninger i et miljø eller spontane meningsytringer gir ikke grunnlag for innhenting av opplysninger eller registrering. Det er tillatt å føre politisk kamp mot det som er fastlagt politikk i Norge. Komiteen viser i denne forbindelse til St meld nr 18 for 1980-81, side 5 og 6. Disse strenge krav bør etter komiteens oppfatning i seg selv tilsi en viss tilbakeholdenhet med å anse registrering av alle medlemmer i en organisasjon og alle abonnenter på et blad som hjemlet i overvåkingsinstruksen.

Sammenholdes de nevnte strenge krav med overvåkingsinstruksens § 4, 3. ledd, har komiteen vanskelig for å se at det å være medlem av en lovlig politisk organisasjon, eller å abonnere på organisasjonens blad kan gi grunnlag for registrering, bare fordi enkeltpersoner i organisasjonen eller enkelte artikler i bladet etter overvåkingstjenestens oppfatning er en 'fare for rikets sikkerhet'.»

Det ble også påpekt at en abonnent på et tidsskrift kan ha helt andre motiver enn å ville støtte eller solidarisere seg med en organisasjons eventuelle ulovlige mål og midler. Justiskomiteen konkluderte slik:

«Etter komiteens oppfatning vil det ikke virke fremmede på aktiv politisk virksomhet i vårt demokrati at alle som melder seg inn i en lovlig politisk bevegelse, risikerer å bli registrert i overvåkingstjenestens arkiv, fordi enkelte medlemmer at bevegelsen mistenkes for å forberede eller foreta handlinger mot rikets sikkerhet.

Etter komiteens mening kan en likevel ikke stille opp et kategorisk forbud mot å gi politiet innsyn i en organisasjons medlemslister. Om en organisasjon har gitt uttrykk for at den generelt aksepterer ulovlig aktivitet rettet mot rikets sikkerhet, eller senere konkretiserer sin strategi til å omfatte aksjonsplaner rettet mot rikets sikkerhet og oppfordrer medlemmene til å delta i slike aksjoner, vil betingelsene for å beslaglegge medlemsoversikter kunne være til stede.»

Fostervollutvalget s 84 foreslo at § 4 tredje ledd i den daværende overvåkingsinstruksen burde oppheves, med den begrunnelse at POT «ikke forfølger lovlige handlinger». Dette forslaget ble ikke fulgt opp. Ny overvåkingsinstruks ble fastsatt ved kgl res 19 august 1994. For å avskjære enhver tvil om forståelsen av forbudet mot registrering på basis av lovlig politisk virksomhet, ble ordene «i seg selv» tatt ut av instruksens § 4 annet ledd. Daværende justisminister Grete Faremo uttalte i Aftenposten 19 august 1994 at Klassekampens avsløring av den såkalte Løfsnes-saken hadde bidratt til endringen i bestemmelsen. Lundkommisjonen fant imidlertid ikke utelatelsheten av ordene «i seg selv» særlig klargjørende.¹⁸⁶

«Avslutningsvis finner kommisjonen grunn til å nevne at begrepet 'i seg selv' er fjernet i overvåkingsinstruksen av 1994. Dette er utelukkende egnet til å tildekke realiteten overfor omverden. Overvåkingssjef Østgaard har i sin forklaring for kommisjonen uttalt at da tjenesten henvendte seg til departementet med spørsmål om endringen innebar en realitetsendring, fikk man til svar at dette ikke var tilsiktet.»

At lovlig politisk virksomhet *i seg selv* ikke kan medføre overvåking eller registrering, er en regel som de fleste trolig er enig i. Det problematiske ligger i spørsmål om opplysninger om politisk aktivitet kan registreres når det er *andre hensyn* som gjør vedkommende person eller virksomhet interessant for POT. Forbrytelser mot

186.Jf Lundkommisjonen s 300.

statens selvstendighet og sikkerhet vil ofte være rettet mot det politiske miljø, og vil også ofte være politisk motivert. At opplysninger om politisk virksomhet eller tilhørighet ikke under noen omstendighet skal registreres, vil være å gå for langt. Dersom det f eks er opprettet overvåkingssak på en person som mistenkes for å ha begått straffbare handlinger, bør vedkommendes politiske tilhørighet i utgangspunktet kunne registreres som en ren etterretningsopplysning, på lik linje med opplysninger om hvem vedkommende omgås, hvor han eller hun arbeider, hvem vedkommende er gift eller samboende med, osv – dersom en slik opplysning kan være relevant for saken. Dette kan bl a være tilfelle dersom en person eller organisasjon benytter utøvelse av politiske rettigheter som påskudd til å planlegge, forberede eller utføre terrorhandlinger, voldelig ekstrem virksomhet eller ulovlig etterretningsvirksomhet. Slike registreringer kan også være nødvendig for å forstå vedkommende persons beveggrunner, hvilket vil kunne ha betydning under en pågående etterforskning. Det avgjørende må bli å søke klare grenser i dette spenningsfeltet, og utforme regelverket på en slik måte at det ikke kan misbrukes. På den annen side må det fremdeles være et visst rom for skjønn. Utvalget viser i den forbindelse til Lundkommisjonen s 300, hvor det bl a heter:

«Når grunnlaget for overvåking eller registrering er til stede, kan det i tillegg nedtegnes opplysninger om politisk tilknytning eller virksomhet, men bare så langt dette er relevant i forhold til formålet med overvåkingen eller registreringen. Ved vurderingen av hva som er relevant, sier det seg selv at overvåkingstjenesten må ha et vidt spillerom for skjønn. Men opplysninger om politisk virksomhet som åpenbart ikke er av interesse i overvåkingsmessig øyemed eller for personkontrolltjenesten, kan ikke nedtegnes.»

Det kan også vises til den regel som Justisdepartementet har gitt for det ordinære politiets arbeidsregistre:¹⁸⁷

«Lovlige interesseorganisasjoner og medlemskap i slike skal ikke alene kunne tjene som grunnlag for særskilt registrering i politiets registre. Medlemskap i og tilknytning til lovlige interesseorganisasjoner skal likevel kunne tas med som utfyllende opplysninger i forbindelse med politiets registrering av en person som er mistenkt for å ha begått eller for å begå straffbare handlinger når slik registrering er en nødvendig forutsetning for politiet i dets videre etterforskning eller spaning/etterretning mot den mistenkte.»

Tilsvarende vil gjelde for POTs registre. Utvalget er altså ikke enig i Fostervollutvalgets forslag om å oppheve en formell regel om ikke å registrere opplysninger om lovlig politisk virksomhet. Hvorvidt en virksomhet er lovlig, kan ikke være avgjørende for om en opplysning kan registreres eller ikke. Mange av de opplysninger POT registrerer, gjelder nettopp lovlig virksomhet. Opplysningene registreres fordi de kan være av betydning for å vurdere om det også foregår ulovlig virksomhet – og ikke fordi den lovlige virksomheten i seg selv skal forfølges. Det avgjørende må derimot være om opplysningen har betydning for overvåkingsvirksomheten. Ved å videreføre § 4 annet ledd, går det frem at opplysninger om politisk tilhørighet ikke uten videre har slik betydning. Utvalget foreslår derfor lovfestet en regel tilsvarende den som fremgår av overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd.

Utvalget viser til Lundkommisjonens kritikk av at uttrykket «i seg selv» ble tatt ut av instruksen, og foreslår at dette uttrykket tas inn igjen i regelen.

187.Jf Justisdepartementets rundskriv G-96/95 av 17 oktober 1995.

Gjeldende regel dekker medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet. Etter utvalgets syn bør regelen ikke begrenses til medlemskap o.l., og utvalget foreslår at regelen knyttes til «utøvelse av lovlig politisk virksomhet» generelt. Dette vil omfatte ikke bare medlemskap, men utøvelse av alle former for lovlig politisk virksomhet, herunder utøvelse av de alminnelige menneskerettigheter (ytringsfriheten, organisasjonsfriheten, forsamlingsfriheten osv).

Forbudet løser ikke alle registrerings spørsmål ifm organisasjoners virksomhet. Som Lundkommisjonen påpekte, vil POT i hvert enkelt tilfelle måtte utøve skjønn vedrørende hva som anses overvåkingsmessig relevant å registrere. Skal det eksempelvis sondres mellom passivt og aktivt medlemskap? I slike situasjoner må det vurderes konkret hvor omfattende registreringer som er påkrevet.

15.4.3 Forbud mot forhåndsregistrering av opplysninger i personkontrolløyemed?

Overvåkingsinstruksen § 3 bokstav e bestemmer at OVS *skal gi* personkontrollopplysninger ved sikkerhetsundersøkelser.

Jo strengere begrensninger det legges på POTs adgang til å registrere opplysninger for å forebygge og etterforske straffbare forhold, jo større grunn er det antagelig til å opprettholde en viss adgang til å registrere opplysninger til bruk for personkontrolltjenesten, og motsatt. I overvåkingsinstruksen § 4 første ledd annet punktum heter det at POT *kan innhente* opplysninger som er relevante i forbindelse med personkontrolltjenesten. Hva som er relevant ifm personkontrolltjenesten, fremgår i dag av de sivile og militære personellsikkerhetsdirektiver. Utvalget konstaterer at sikkerhetsloven, sammenholdt med lovens forarbeider og forskrifter til loven, vil gjøre det klarere hvilke opplysninger som kan tillegges vekt. Lovlig politisk virksomhet vil aldri *i seg selv* være av betydning.¹⁸⁸

Bestemmelsen § 4 første ledd annet punktum er beheftet med enkelte uklarheter. Særlig er det uklart om det gjelder noe forbud mot registrering av relevante opplysninger til senere bruk for personkontroll. Et slikt forbud fremgår verken uttrykkelig av ordlyden i § 4 første ledd annet punktum eller av gjeldende personellsikkerhetsdirektiver. I praksis er det imidlertid lagt til grunn at POT ikke skal innhente personopplysninger til bruk for en senere personkontroll, dvs at tjenesten er avhengig av å få en anmodning om assistanse fra klareringsmyndigheten for å kunne foreta aktiv innhenting av slike opplysninger. Forutsetningsvis kan dette kanskje sies å fremgå av personellsikkerhetsdirektivene, se bl a det sivile personellsikkerhetsdirektivet § 17, men særlig klart er det ikke. Utvalget er ukjent med om denne praksis er etablert på grunnlag av en oppfatning om en rettsregel, eller om ordningen kun skyldes at POT ikke har ressurser til å forhåndsinnhente opplysninger av relevans for den forebyggende personkontrolltjeneste. Under enhver omstendighet bør dette avklares på en entydig måte for fremtiden, fordi spørsmålet har åpenbare rettssikkerhetsmessige aspekter.

Dersom tjenesten mottar en anmodning om å gi personopplysninger til bruk i personkontroll, kan POT imidlertid både innhente åpne opplysninger om vedkommende, søke i egne eller politiets øvrige registre for å finne ut om en allerede har opplysninger på vedkommende, samt gi øvrige opplysninger som kan være av betydning i den enkelte personkontrollsak.

Spørsmålet om retten til forhåndsinnhenting av opplysninger er kun behandlet av Lundkommisjonen i forhold til spørsmålet om opplysninger om lovlig politisk virksomhet, ikke i forhold til opplysninger som *er* av betydning for sikkerhetsklare-

188.Jf sikkerhetsloven § 21 annet ledd.

ringsspørsmålet.¹⁸⁹ Etter instruksen av 1977 er det klart at dersom det ikke var grunnlag for å iverksette overvåkingstiltak, var det heller ikke grunnlag for å forhåndsregistrere opplysninger om politisk virksomhet med henblikk på personkontroll. Et flertall i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i Innst S nr 240 (1996-97) s 78 at forbudet

«(..) ifølge granskningskommisjonen ikke kunne forstås slik at det i forbindelse med den konkrete klareringssak ikke skulle kunne innhentes opplysninger om lovlig politisk virksomhet, og da naturligvis også kunne tillegges vekt. *Flertallet* finner det imidlertid noe problematisk – dette også av hensyn til sammenhengen i systemet – at opplysninger om lovlig politisk virksomhet ikke skulle kunne forhåndsregistreres, men likevel faktisk være utslagsgivende for at klarering ble nektet i en senere klareringssak. *Flertallet* viser likevel til at granskningskommisjonen uttaler at når det gjelder en konkret klareringssak innebærer dette at de opplysninger som innhentes i forbindelse med denne, må ha relevans for den stilling det er tale om (rapporten s 295). *Flertallet* er enig i en slik vurdering, da det må ligge en konkret vurdering – av vedkommende persons forhold og den aktuelle stilling – til grunn for en klareringsavgjørelse, men *flertallet* registrerer at granskningskommisjonen i et slikt perspektiv har lagt en forholdsvis høy terskel for sin kritikk mot praksis ved klareringssaker. Vurdert særlig på bakgrunn av de manglende retningslinjer på dette området, finner *flertallet* det vanskelig å kunne fravike hovedlinjene i granskningskommisjonens kritikk. *Flertallet* registrerer imidlertid at forholdet til bestemmelsen i overvåkingsinstruksens § 4 tredje ledd er søkt avklart i forbindelse med den nye sikkerhetsloven, ..»

I en høringsuttalelse 28 februar 1997 til Forsvarsdepartementets utkast til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), uttalte POT følgende:

«Det er på det rene at Politiets overvåkingstjeneste ikke har anledning til å forhåndsregistrere opplysninger om politisk tilhørighet med sikte på senere personkontroll som på registreringstidspunktet ikke er aktuell. Dette er en viktig side av registreringsforbudet i Overvåkingsinstruksens § 4 annet ledd. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at opplysning om medlemskap i en ekstrem, men lovlig, politisk organisasjon er uten betydning for vurderingen av en persons sikkerhetsmessige skikkethet. Eksempelvis vil medlemskap i en i og for seg lovlig organisasjon hvor ledelsen har tatt i bruk vold som politisk virkemiddel, gi grunnlag for registrering i henhold til Overvåkingsinstruksens. Har man opplysningen om slikt medlemskap for hånden når spørsmålet om klarering blir aktuelt, vil denne i høyeste grad være relevant for vurderingen av vedkommendes pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft.»

I dette tilfellet vil det ikke være den lovlige politiske virksomhet *i seg selv* som medfører at opplysningene eventuelt registreres, men andre grunner (at det er rimelig grunn til å undersøke om vedkommende forbereder eller har begått straffbare handlinger).

Etter utvalgets syn er det i dag neppe noe formelt til hinder for at POT forhåndsregistrerer slike relevante opplysninger. Som nevnt foran, foretar tjenesten likevel ikke slike registreringer. Det er også gode grunner som taler for at tjenesten bør være avskåret fra dette. En rekke forhold, som ikke nødvendigvis er knyttet til ulovlige handlinger, kan etter en konkret sikkerhetsmessig vurdering tillegges betydning i en klareringssak, f eks opplysninger om forhold som kan lede til at en person

189. Se Lundkommisjonen ss 295-297 og 318.

presses til å handle i strid med sikkerhetsmessige interesser¹⁹⁰. Men det er ikke alltid lett å si på forhånd hvilke opplysninger som kan være relevante; det vil bli bero på hva slags stilling mv vedkommende vurderes for. Denne konkrete vurderingen kan ikke foretas på forhånd. Dersom en skulle forhåndsregistrere slike opplysninger, kunne en risikere en alt for omfattende registrering av sensitive opplysninger. Misbruk av alkohol eller økonomiske forhold som kan friste til utroskap kan etter omstendighetene tillegges vekt i en konkret sak om sikkerhetsklarering. Det er likevel ikke ønskelig med et overvåkingspoliti som kartlegger borgernes alkoholvaner eller økonomiske stilling til eventuell senere bruk for personkontroll. Det synes heller ikke å være et dokumentert *behov* for forhåndsregistrering av personkontrollopplysninger utover de opplysninger som er av overvåkingsmessig interesse.

Utvalget foreslår derfor at det fastsettes et generelt forbud mot at POT kan innhente og registrere opplysninger utelukkende fordi opplysningene kan være av betydning for spørsmålet om klarering. Til bruk i en aktuell sak om personkontroll bør POT imidlertid fortsatt kunne innhente og registrere alle opplysninger som er av betydning for spørsmålet om klarering.

POT bør ikke aktivt kunne innhente og registrere relevante opplysninger om personer som allerede er sikkerhetsklarert, med mindre tjenesten får en anmodning om dette fra klareringsmyndigheten. På den annen side bør tjenesten ha både anledning og plikt til å registrere og videreformidle til klareringsmyndigheten opplysninger som reiser tvil om en sikkerhetsklarert persons sikkerhetsmessige skikkethet, dersom tjenesten *mottar* slike opplysninger (som overskuddsinformasjon gjennom tjenestens virksomhet ellers).

Utvalget finner at POTs registrering og formidling av personkontrollopplysninger bør lovfestes. Virksomheten reiser vesentlige personvernspørsmål, og bør av denne grunn reguleres i lov. Utvalget har også lagt vekt på at hele personellsikkerhetstjenestens virksomhet nå vil bli lovregulert.¹⁹¹

Sikkerhetsloven regulerer *ikke* uttrykkelig hvilke opplysninger POT skal eller kan innhente til bruk for personkontroll. Men reguleringen av hva som kan tillegges vekt i klareringssaker setter forutsetningsvis de ytre rammer for hvilke opplysninger som også kan innhentes og registreres for dette formål, samt at det uttrykkelig er fastsatt forbud mot innhenting, registrering eller videreformidling av opplysninger om «(p)olitisk engasjement, herunder medlemskap i, sympati med eller aktivitet for lovlige politiske partier eller organisasjoner eller annet lovlig samfunnsengasjement».¹⁹² I loven er det nedfelt en regel om at Kongen skal bestemme hvilke registre som er relevante for personkontroll. Det er underforstått at POTs registre fremdeles vil være en vesentlig kilde for informasjon om de personer som anmodes sikkerhetsklarert.

Det har i den senere tid, særlig etter fremleggelsen av Metodeutvalgets utredning, blitt reist spørsmål om overskuddsinformasjon¹⁹³ som er fremkommet gjennom telefonkontroll o.l. og som er av betydning for personkontroll, bør kunne registreres og brukes. Etter gjeldende rett skal overskuddsinformasjon som kun er av betydning for personkontroll, straks tilintetgjøres, jf telefonkontrollforskriften § 3.

Metodeutvalget har foreslått endringer i forhold til gjeldende rett. POT har også selv pekt på ønskeligheten av en liberalisering, og bli uttalt at det er «en svakhet

190.Jf det sivile personellsikkerhetsdirektivet § 7 bokstav c.

191.Jf Ot prp nr 49 (1996-97), se særlig lovens kapittel 6 og proposisjonen ss 45-60.

192.Jf sikkerhetsloven § 21 annet ledd, sammenholdt med § 20 femte ledd tredje punktum.

193.Begrepet overskuddsinformasjon har intet entydig innhold. Dels brukes begrepet om opplysninger om andre lovbrudd enn dem etterforskingen retter seg mot, dels om annen relevant informasjon enn informasjon om straffbare forhold, og dels om informasjon som i det hele tatt ikke er relevant for POT.

ved regelverket at man ikke kan informere arbeidsgiver eller klareringsmyndigheten om opplysninger av indirekte overvåkingsmessig betydning, eksempelvis opplysninger om alkoholmisbruk, økonomiske misligheter, fordekt kontakt med personer eller miljøer i POTs søkelys, eller andre forhold, som viser at det er rimelig tvil med hensyn til en allerede klarert og autorisert persons pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft, jf Direktiv for personellsikkerhetstjenesten og personkontrolltjenesten innen den sivile forvaltning».¹⁹⁴

Metodeutvalget foreslo at opplysninger fra telefonkontroll i saker som gjelder overtredelser av noen bestemmelse i straffeloven kapittel 8 eller 9, skal kunne brukes av politiet ved personkontroll i samsvar med instruks fastsatt av Kongen.¹⁹⁵ Forslaget forutsetter, selv om dette ikke følger direkte av ordlyden, at slik informasjon bare kan benyttes i tilknytning til en aktuell personkontrollsak, altså kun i de tilfeller hvor overskuddsinformasjonen fremkommer på et tidspunkt som sammenfaller med at anmodning fra klareringsmyndigheten til POT om vedkommende er under behandling ved POT. Opplysningene kan etter forslaget ikke oppbevares med sikte på en senere personkontroll, men kan kun benyttes «dersom det foretas personundersøkelse mens politiet likevel er i besittelse av opplysningene».¹⁹⁶ Regelen vil antagelig ha liten praktisk betydning. Et slikt sammenfall i tid antas sjelden å forekomme. Det vil dessuten være ressurskrevende å foreta en kryssjekking med personkontrollistene som til enhver tid foreligger til behandling i POT.

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, mener likevel at Metodeutvalgets forslag bør gjennomføres. Dersom opplysningene er av relevans i forhold til en pågående klareringssak, bør de kunne registreres og videreformidles til klareringsmyndigheten. Men adgangen til å bruke overskuddsinformasjon bør være noe videre enn Metodeutvalget foreslo: Dersom POT gjennom kommunikasjonskontroll mottar overskuddsinformasjon som reiser tvil om en *allerede sikkerhetsklarert* persons sikkerhetsmessige skikkethet, skal også disse opplysningene, som i andre tilfeller, kunne registreres og videreformidles til klareringsmyndigheten. Det vil være et åpenbart dilemma for tjenesten dersom slike opplysninger kommer til tjenestens kunnskap, men ikke kan brukes. Det vil kunne dreie seg om opplysninger om alvorlige forhold. *Flertallet* foreslår derfor at det foretas en endring i telefonkontrollforskriften § 3 tredje ledd siste punktum som åpner for dette. En har ikke funnet det hensiktsmessig å fremme et konkret forslag til endringsbestemmelse, fordi *flertallet* forutsetter at Justisdepartementet eventuelt vurderer den nærmere utforming sammen med og i lys av Metodeutvalgets lovforslag.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, finner ikke grunn til å foreslå noen utvidelse av adgangen til registrering av overskuddsinformasjon. De viktige rettssikkerhetshensyn som er grunnlaget for begrensningene i bruk av informasjon utenfor formålet, må være avgjørende.

15.4.4 Øvrige materielle begrensninger?

Det er et spørsmål om det bør etableres en ordning med en «positiv-liste» som innebærer et system hvoretter 1) det kun kan registreres opplysninger som er relatert til organisasjoner mv som står på en slik liste, eller 2) det kun kan registreres opplysninger av slik nærmere bestemt karakter som er oppregnet positivt, eller 3) kombinasjoner av 1 og 2. En slik liste vil forutsetningsvis måtte være uttømmende. Der-

194. Brev 20 august 1996 fra POT til EOS-utvalget.

195. Se Metodeutvalgets forslag til nytt tredje punktum i straffeprosessloven § 216 g.

196. Metodeutvalget s 103.

som opplysningene ikke kan relateres til en bestemt kategori i listen, vil det ikke være adgang til å registrere opplysningen.

Det sees åpenbare vanskeligheter knyttet til en slik ordning. En eventuell liste må forutsettes behandlet på politisk nivå. Det vil derfor bli være påkrevet å etablere rutiner og et apparat for ad hoc revisjon av listen. En slik kasuistisk tilnæringsmåte, hvor alle organisasjoner, grupperinger, stater e.l. som kan tenkes å representere en trussel må være oppregnet, vil være avhengig av svært forutseende trusselvurderinger. Systemet vil antagelig kun være praktiserbart dersom det gis svært generelle avgrensninger av hva som kan registreres, og listen må antagelig være begrenset til kontraetterretning og kontraterrorisme/-ekstremisme. Det er i så tilfelle et spørsmål om hvor meget som vil være vunnet i forhold til et ønske om klarere regler for hvilke opplysninger POT kan registrere.

Det eksisterende prioriteringsskrivet gir veiledning og føringer for hva POT skal konsentere seg om, og vil dermed også i stor utstrekning angi hvilke typer opplysninger som vil være tjenestlig relevant å registrere. Utvalget konstaterer at Lundkommisjonen ikke har funnet instruksstridige registreringer etter 1993, etter at ordningen med utarbeidelse av årlige prioriteringsdirektiver ble iverksatt.¹⁹⁷ Det vises til Lundkommisjonen s 137, hvor det i tilknytning til omtalen av overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd uttales følgende:

«Hvilke organisasjoner det skal følges med på, fremgår til enhver tid av årlige dokumenter fra overvåkingssjefen. Slike dokumenter er utarbeidet fra og med 1993. De grupper og organisasjoner som er nevnt i disse dokumentene, er av en slik karakter at registrering av medlemmer og sympatisører etter kommisjonens vurdering ikke vil være i strid med overvåkingsinstruksen.»

Utvalget mener på denne bakgrunnen at det ikke bør innføres «positiv-lister». Utvalget har derimot vurdert å foreslå en formell regel som gir uttrykk for at registreringsgrunnlaget må være i samsvar med det til enhver tid gjeldende prioriteringsskrivet. Det er imidlertid uklart hvilke materielle begrensninger en slik regel eventuelt vil kunne få i forhold til registreringspraksis. Det vil åpenbart være uheldig dersom tjenesten ved en slik regel ikke kan registrere opplysninger relatert til straffbare handlinger som POT skal forebygge og etterforske, fordi personen tilfeldigvis tilhører en organisasjon eller gruppering, eller representerer en stat, som ikke er nevnt i prioriteringsskrivets omtale av f.eks. terrortrusselen og etterretningstrusselen. Utvalget har derfor ikke funnet å ville foreslå en formell regel i denne retning, selv om tjenesten naturligvis vil måtte legge opp virksomheten i samsvar med de politisk fastsatte prioriteringer. Se også "*Særlig om politisk behandling av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer*" i kap 13.8.

I de nye registreringsregler foreslås instruksfestet en regel om at belastende opplysninger om personer under den kriminelle lavalder, som hovedregel kun kan registreres når det er nødvendig for å avverge *alvorlige* straffbare handlinger. Utvalget er i prinsippet enig i en slik regel, men ser ikke grunn til å lovfeste regelen. Utvalget vil bli peke på at alle straffbare handlinger som POT har som oppgave å forebygge, i hovedsak vil være «alvorlige». Det er derfor noe uklart hvilke konsekvenser en lovregel om dette vil kunne få. En slik regel kan for øvrig neppe tolkes slik at det ikke vil være adgang til å registrere personer under den kriminelle lavalder som *har begått* alvorlige straffbare handlinger som POT har til oppgave å etterforske.

197. Heller ikke EOS-utvalget har for 1996 funnet grunn til å kritisere registreringspraksis, med unntak av Furre-saken, se Dok nr 17 (1996-97) s 4. Årsrapport for 1997 avgis i mars 1998.

15.5 NOTORITET OG KVALITETSKONTROLL

15.5.1 Notoritet

Det er viktig å sørge for notoritet (etterprøvnbarhet mv) over POTs disposisjoner og registreringer. Det bør etter utvalgets syn etableres ordninger som sikrer at registrering av opplysninger skjer på en slik måte at POTs disposisjoner i ettertid kan etterspores. Rutinene bør organiseres slik at alle henvendelser til og fra POT foregår med notoritet. Det er viktig at all informasjon blir journal-/registerført, slik at opplysninger ikke oppbevares uregistrert hos den enkelte tjenestemann.

Notoritetshensynet tilsier at det bør stilles store krav til skriftlighet. Det bør f.eks. være skriftlige anmerkninger til hver enkelt sak som kan gi opplysninger om hvorfor registrering har skjedd, om saken fremdeles er aktiv, om overordnet påtalemyndighet er konsultert, osv.

Ordningen med skriftlige etterforsningsordre, se "*Påtaleordningen i etterforskingsaker*" i kap 10.5, vil bedre notoriteten vedrørende tidspunktet for når etterforskning startet og hvem som beordret etterforskning.

I overvåkingsinstruksen § 7 annet ledd er det bestemt at det alltid må settes opp rapport eller notat om taushetsbelagte opplysninger som er gitt til personer som ikke er ansatt i POT. Regelen bør videreføres.

Lundkommisjonen bemerket at for en del personers vedkommende fremgikk det ikke hvorfor vedkommende ble registrert i POTs arbeidsregistre. Utvalget antar at det i dag alltid vil fremgå av NCR hvorfor registreringen er gjort, fordi personopplysningene som legges inn i systemet, gjennomgående vil være knyttet til en bestemt aktivitet/handling.

POT har gjennom hele etterkrigstiden hatt rutiner som skal sikre at kilden for mottatte opplysninger nedtegnes, men disse ble i stor utstrekning ikke fulgt.¹⁹⁸ I overvåkingsinstruksen § 7 fjerde ledd er det nå fastsatt følgende:

«Vitners og andre kilders identitet må sikres i den utstrekning det er mulig. Enhver tjenestemann som mottar opplysninger, må likevel føre oppgave over kildene og merke rapporter og notater slik at kildens identitet om nødvendig kan bringes på det rene. Slike oppgaver må oppbevares på en særlig betryggende måte og slik at de hurtig kan tilintetgjøres.»

Det bør etableres klare rutiner, slik at kilden til opplysningene om nødvendig kan bringes på det rene i ettertid. Dette er en så viktig regel at utvalget foreslår den lovfestet. På den annen side må rutiner for kildefortegnelser e.l. organiseres på en slik måte at fortrolige kilders anonymitet sikres. Det er helt avgjørende for tjenestens arbeid at en fortrolig kilde kan stole på at hans eller hennes identitet ikke blir gjort kjent for flere enn de få personer som kilden har kontakt med eller som av annen påtrengende grunn må gjøres kjent med identiteten. Prinsippet om kildeanonymitet foreslås lovfestet.

Det er vanlig at henvendelser til og fra samarbeidende tjenester ikke undertegnes av enkeltpersoner. Riksadvokaten har tatt opp spørsmålet om denne praksis av notoritetshensyn bør omlegges for POTs vedkommende.¹⁹⁹ Utvalget forutsetter at dette eventuelt skjer i nær forståelse med samarbeidende tjenester, og at en slik eventuell ordning ikke forutsetter gjensidighet med tilsvarende krav til samarbeidende tjenester. Utvalget vil også peke på at hensynet bak en slik ordning – å sikre notoritet mht hvem som har utformet dokumentet og/eller godkjent fremsendelsen – enkelt kan ivaretas gjennom etablering av interne dokumentasjonsrutiner i POT,

198.Jf Lundkommisjonen ss 145-147.

199.Riksadvokatens gjennomgåelse s 64.

f eks ved å undertegne på arkiveksemplaret av det utgående skriv selv om underskriften ikke sendes ut.

15.5.2 Kvalitetskontroll

I store deler av etterkrigsperioden har kvalitetskontrollen av opplysninger som er registrert og videreformidlet fra POTs side, vært mangelfull. Dette gjelder både kontroll med kilders pålitelighet og med at mottatte eller innsamlede opplysninger er korrekte og fullstendige.

For en del tiår siden oppfattet man usikre opplysninger og løse rykter som i seg selv relevante i enkelte sammenhenger, jf bl a at personer ble registrert som «kanskje kommunist».²⁰⁰ Dette har endret seg. I dag foretas det en nærmere kontroll av opplysningenes riktighet.

Den nye registreringsordning som er på trappene, forutsetter på en klarere måte enn tidligere at innhentet eller mottatt informasjon må vurderes og kategoriseres før den registreres. I utgangspunktet er det den enkelte tjenestemann som må vurdere opplysningenes karakter. Irrelevant informasjon eller informasjon som det ikke er adgang til å registrere, skal etter forslaget straks makuleres. Beslutning om å opprette personsak i forebyggende øyemed vil trolig bli tillagt den enkelte region-sentral, henholdsvis politiavdelingssjefen ved det respektive operative avsnitt ved OVS. Ved tvil vil spørsmålet bli brakt opp for avgjørelse av overordnet nivå. Det er foreslått at regionsentralen kan delegerer kompetansen til å opprette personsak til underordnet POT-enhet hvor dette fremstår som hensiktsmessig. Anser tjenestemannen at det på bakgrunn av informasjonen bør iverksettes etterforskning, skal spørsmålet etter forslaget bringes inn for påtalemessig avgjørelse av den som iht gjeldende bestemmelser²⁰¹ er tillagt påtalemessig kompetanse i POT.

Det tas sikte på at kvalitetssikringen og bearbeidingen av opplysningene alltid skal skje før registrering i SAP. Det må etter utvalgets syn så tidlig som mulig skje en vurdering som sikrer at innhenting og registrering ikke skjer i strid med forbudet mot innhenting og registrering av lovlig politisk virksomhet.

Før registrering i SAP finner sted, skal ubekreftet informasjon om personers mulige tilknytning til straffbare forhold etter forslaget undergis særlig kontroll og vurdering av den ansvarlige saksbehandler for å sikre at data er mest mulig korrekte, komplette og aktuelle i forhold til formålet med innhenting. Ved registreringen skal det legges vekt på det behov for fullstendighet og presisjon som gjør seg gjeldende ved bruk av opplysninger i personkontrolløyemed. Personopplysninger skal slettes, korrigeres eller utfylles i nødvendig utstrekning når de viser seg å være uriktige eller mangelfulle.

Det er etter utvalgets syn svært viktig at POT hele tiden er seg bevisst kvalitetssikringen. Og en kan ikke slå seg til ro etter at registreringen er foretatt. Nye opplysninger kan f eks komme til, som viser at tidligere opplysninger ikke var riktige. Registrerte feilopplysninger kan få negative konsekvenser for den det gjelder. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes en regel som tilpasser personregisterloven § 8 første ledd til POTs registreringsvirksomhet, om at dersom registrene inneholder uriktige eller ufullstendige opplysninger eller opplysninger som det ikke er adgang til å registrere, skal opplysningene rettes, suppleres eller slettes. Det vil være særlig alvorlig om feilaktige opplysninger er meddelt til andre, f eks til klareringsmyndigheter. Det foreslås derfor lovfestet en regel om at dersom mangelen har ført til at

200.Jf Lundkommisjonen s 429.

201.Se Riksadvokatens rundskriv nr 6/95 av 13 november 1995 («Politiets overvåkingstjeneste - påtalemessig kompetanse mv»)

det er videreformidlet uriktige eller ufullstendige opplysninger, skal mottakeren snarest mulig underrettes om det. OVS har som registeransvarlig et særlig ansvar for å påse at de personopplysninger som blir registrert, forblir mest mulig korrekte og fullstendige.

Det vil være nødvendig å kunne registrere opplysninger i tilknytning til verserende saker før kvalitetssikringen skjer. Før kvalitetssikringen har skjedd, er det imidlertid en klar forutsetning at opplysningene kun kan benyttes i tilknytning til den verserende saken. Etter utvalgets vurdering bør det instruksfestes hvor lenge ikke kvalitetssikret informasjon kan bli liggende «i systemet» før opplysningene må relevansvurderes med sikte på sletting eller registrering i SAP.

På den annen side er det viktig at terskelen for hva som kan anses relevant, ikke settes så høyt at det i urimelig grad vanskeliggjør POTs arbeid. Dersom terskelen for å registrere informasjon settes for høyt, kan dette dessuten lede til at den enkelte tjenestemann selv lager sine egne personlige arkiver o.l. over uverifisert informasjon som kan vise seg å ha vesentlig kriminaletterretningsmessig verdi. POT må – som politiet ellers – kunne registrere en rekke usikre opplysninger. Derimot er det etter utvalgets syn viktig å foreta en særlig kvalitetskontroll av de opplysninger som meddeles *utad*, se "*Utlevering av registrerte opplysninger*" i kap 15.6.²⁰²

15.6 UTLEVERING AV REGISTRERTE OPPLYSNINGER

15.6.1 Innledning

Et viktig spørsmål er hvilke regler som skal gjelde for meddelelse av opplysninger fra POTs registre til andre utenfor tjenesten (til andre offentlige myndigheter, andre deler av politiet, utenlandske samarbeidende tjenester, bedrifter, enkeltpersoner m.fl), når dette skjer utenfor rammen av «need to know»-prinsippet og informasjonsplikten overfor overordnet myndighet. Gjeldende regler er uoversiktelige, og det synes å være behov for en viss opprydding.

Hvilke begrensninger som bør gjelde for meddelelse av opplysninger fra POT *til andre*, må ikke blandes sammen med POTs adgang til å innhente informasjon *fra andre*. For å kunne utføre sine oppgaver, må POT imidlertid ha en vid adgang til å ha kontakt med en rekke personer, organisasjoner, bedrifter osv, særlig dersom disse kan være utsatt for slik virksomhet som POT skal forebygge og etterforske. For dette formål kan det fra tid til annen være nødvendig å meddele opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt. Det er derfor likevel en viss sammenheng mellom spørsmålene, og reglene om POTs adgang til å gi opplysninger må ta hensyn til POTs behov for å motta informasjon fra utenforstående kilder.

POTs meddelelsespraksis utad avstedkom kritikk fra Lundkommisjonen. Sterkest er kritikken overfor meddelelse av opplysninger i ulike sammenhenger der dette skjedde utenom den formelle sikkerhetsklaringsprosessen. Kommisjonen påpekte flere antatte brudd på taushetsplikten i forbindelse med opplysninger som ble gitt til andre enn bedrifter som er av beredskapsmessig betydning, offentlige etater og utenlandske tjenester/myndigheter.

15.6.2 Taushetsplikten

Regler om taushetsplikt finnes både i straffeprosessloven, politiloven, påtaleinstruksen, politiinstruksen, sikkerhetsinstruksen og overvåkingsinstruksen. I tillegg kommer bl a straffeloven §§ 90 og 121, strafferegistreringsloven § 8, telefonkontrollloven § 2, EOS-kontrollloven § 8 og forvaltningsloven § 13. For en mer utfyl-

202.Se Lundkommisjonen ss 428-429.

lende oversikt over taushetspliktbestemmelsene, herunder unntakene fra taushetsplikt, viser utvalget til Graver-betenkningen.

Ved vedtakelsen av politiloven i 1995 var det Justisdepartementets intensjon å foreta en opprydding i regelverket om politiets taushetsplikt, ved å samle reglene om politiets taushetsplikt i to oversiktelige regelsett: Straffeprosessloven på straffesaksområdet og forvaltningsloven – med tillegg av egne regler i politiloven – for den øvrige virksomhet. Politiets taushetsplikt er angitt slik i politiloven § 24:

«For politiets behandling av straffesaker gjelder taushetsplikten i straffeprosessloven §§ 61a-61e. For politiets øvrige virksomhet gjelder strafferegistreringsloven § 8 og forvaltningsloven §§ 13-13f med de tillegg og begrensninger som følger av denne paragraf.

Taushetsplikten gjelder også opplysninger om politiets operative virksomhet og organiseringen av den, samt opplysninger som det ut fra hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig. Taushetsplikten gjelder for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for politiet.

Forvaltningsloven § 13a nr 1 gjelder ikke opplysninger som kan skade politiets arbeid med å forebygge eller avdekke lovbrudd eller opprettholde ro og orden dersom de blir gjort kjent.

Politiets taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for

1. andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessige behov tilsier det
2. andre offentlige myndigheter og utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger
3. vitner og kilder når det er nødvendig for at politiet skal få opplysninger eller bistand til å forebygge eller avverge straffbare handlinger.»

Forholdet mellom denne bestemmelsen og strafferegistreringsloven § 8 vil ha interesse, fordi utvalget foreslår at POTs registre lovreguleres i strafferegistreringsloven. Særlig gjelder dette problemstillingen om fjerde ledd i politiloven § 24 *begrenser* taushetsplikten etter strafferegistreringsloven § 8. Dette må etter ordlyden trolig besvares bekreftende.²⁰³ Motsatt er det lagt til grunn at straffeprosesslovens regler *ikke begrenser* taushetsplikten etter strafferegistreringsloven § 8.

Etter politiloven § 24 fjerde ledd nr 1 er politiets taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger blir gjort kjent for andre tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning tjenestemessige behov tilsier det. Bestemmelsen skal tolkes noe videre enn forvaltningsloven § 13 b nr 3.²⁰⁴ I forarbeidene er regelen omtalt slik:²⁰⁵

«Siste ledd nr 1 tar sikte på å forhindre at intern sektorisering skal avskjære tilgang på relevant informasjon som allerede finnes innenfor egne rekker. F eks kan opplysninger fra trafikkjentenestegjøres kjent for overvåkingstjenesten eller opplysninger fra en våpensak for voldsetterforskere eller vise versa. Begrensningen ligger i kravet til 'tjenestemessige behov'. Opplysningene skal ikke være tilgjengelige for enhver tjenestemann innen organet, men bare for dem som har en tjenestlig relevant interesse for dem.»

203.Jf også note 32 til strafferegistreringsloven i KARNOV.

204.Se Ot prp nr 22 (1994-95) s 51.

205.Ot prp nr 22 (1994-95) s 69.

Det foreligger ikke noen generell hjemmel til å fravike lovbestemte taushetspliktbestemmelser gjennom instruks. Overvåkingsinstruksen kapittel III må derfor i utgangspunktet anses som utfyllende bestemmelser til de lovbestemte taushetsregler.

Enhver som er tilsatt i eller utfører tjeneste for politiet, er underlagt en instruksbestemt taushetsplikt i politiinstruksen § 5-5. I overvåkingsinstruksen § 6 er det gitt ytterligere instruksbestemte taushetspliktreger for enhver som er «knyttet til Overvåkingstjenesten».²⁰⁶ Disse personer pålegges «streng taushet» om hva som erfares i tjenesten.²⁰⁷ Taushetsplikten innebærer på vanlig måte at den det gjelder, plikter å ta nødvendige forholdsregler for å hindre at uvedkommende får kjennskap til opplysningene. Det er særlig presisert at uvedkommende skal hindres i å få kjennskap til «Overvåkingstjenestens saker, arbeidsmetoder mv». For øvrig vises det i overvåkingsinstruksen til sikkerhetsinstruksens regler og «de særbestemmelser som OVS til enhver tid måtte fastsette». Bestemmelsen understreker dessuten at den instruksbestemte taushetsplikten også gjelder overfor polititjenestemenn utenfor POT.

Forannevnte bestemmelser er bindende for POTs embeds- og tjenestemenn. Som følge av at reglene er fastsatt i medhold av Kongens alminnelige instruksjonsrett, vil imidlertid bestemmelsene måtte vike for eventuelle regler om innsynsrett eller opplysningsplikt av høyere rang.²⁰⁸ Dersom en registrert opplysning inngår i et dokument som omfattes av offentlighetsloven, reises også spørsmålet om forholdet mellom offentlighetslovens plikt til å vurdere meroffentlighet og overvåkingsinstruksens instruksfastsatte taushetsplikt. Straffesaksdokumenter omfattes ikke av offentlighetsloven, jf loven § 1 tredje ledd. Professor Hans Petter Graver uttalte følgende om meroffentlighet:²⁰⁹

«Dermed kan vi si at med mindre det konkret kan skade rikets sikkerhet at en opplysning om en registrert blir meddelt den registrerte, har overvåkingspolitiet i henhold til offentlighetslovens § 1.3 (feilskift for § 2.3, *utvalgets ann*) plikt til å vurdere meroffentlighet ved forespørsel fra en person om innsyn i det som er registrert om ham. Ut fra dette kan det sies at tjenestemennene er satt i en vanskelig situasjon, idet det er en klar konflikt mellom den kategoriske formuleringen i overvåkingsinstruksen § 5 og plikten til å vurdere meroffentlighet i offl § 2.3 ledd. Prinsipielt rettslig går instruksen i offentlighetsloven foran overvåkingsinstruksen. I praksis er det neppe slik.»

Utvalget viser for øvrig til at det med hjemmel i offentlighetsloven § 11 annet ledd er fastsatt et generelt unntak om at alle «journaler og dokumenter» i POT kan unntas fra offentlighet.²¹⁰ Utvalget antar derfor at det normalt ikke oppstår noen konflikt mellom offentlighetslovens regler og de instruksfastsatte taushetspliktbestemmelser, men prinsipielt vil det fremdeles være slik at plikten til å vurdere meroffentlighet går foran overvåkingsinstruksens regler for opplysninger som ikke omfattes av lovbestemt taushetsplikt og som ikke er å anse som straffesaksdokumenter.

Overvåkingsinstruksen § 7 gjør visse unntak fra taushetsplikten. Overvåkingssjefen, vedkommende politimester eller den de bemyndiger kan gi opplysninger

206.Jf også organisasjonsinstruksen Del I pkt 6 tredje ledd.

207.Det er uklart hva som ligger i kvalifikasjonen «streng», sett i forhold til en alminnelig instruksbestemt taushetsplikt. Kvalifikasjonen «streng» bør således under enhver omstendighet utgå i et fremtidig regelverk.

208.Jf Graver-betenkningen s 4.

209.Graver-betenkningen s 10.

210.Jf forskrift til offentlighetsloven fastsatt ved kgl res 14 februar 1986 nr 351, del V pkt 14.

– uavhengig av taushetsplikten – til andre²¹¹, dersom hensikten er å «forebygge eller oppklare straffbare handlinger». Det heter videre at ut over dette «skal taushetsbelagte opplysninger ikke gis verken til offentlig myndighet eller private uten at det foreligger hjemmel for det i de til enhver tid gjeldende bestemmelser». Det er uklart hvilke bestemmelser denne regelen viser til. Lundkommisjonen uttalte om dette:²¹²

«Det fremgår ikke av instruksene hvilke bestemmelser det her siktes til, og heller ikke hvilken trinnhøyde bestemmelsene skal ha (lov, forskrift gitt i medhold av lov eller tjenesteinstruks). Det må være åpenbart at opplysninger fortsatt kan gis i samsvar med personkontrolldirektivene. I hvilken grad 1994-instruksene innskrenker adgangen til å gi opplysninger er således uklart, i og med at det er uklart hvilke 'bestemmelser' § 7 tredje ledd sikter til.»

Ved overvåkingsinstruksene er det fastsatt at taushetsplikten for POT også gjelder i forhold til øvrige polititjenestemenn som ikke er tjenestemenn i POT. De instruksfastsatte unntak er snevrere enn politiloven § 24 fjerde ledd nr 1. På den annen side åpnes det for videre unntak dersom «det foreligger hjemmel for det i de til enhver tid gjeldende bestemmelser». Utvalget antar derfor at unntaket fra taushetsplikten i overvåkingsinstruksene § 7 om meddelelse til andre polititjenestemenn for å forebygge eller oppklare straffbare handlinger, ikke har selvstendig betydning ved siden av politilovens bestemmelser, jf også politiloven § 24 fjerde ledd nr 2. Bestemmelsen i overvåkingsinstruksene på dette punkt kan med fordel utgå. Overvåkingsinstruksene § 7 første ledd samsvarer også ellers med politiloven § 24 fjerde ledd nr 2 og 3, ved at opplysninger kan gis uavhengig av taushetsplikten dersom det skjer for å forebygge eller avverge straffbare handlinger. Den synes derfor overflødig. Etter overvåkingsinstruksene § 7 første ledd kan opplysninger imidlertid også gis for å «oppklare» straffbare handlinger. Instruksens regel på dette punkt går altså lenger enn politiloven § 24. På den annen side vil denne regelen ha hjemmel i straffeprosessloven § 61 c første ledd nr 7.

Utvalget kan etter dette ikke se at det i fremtiden er behov for særskilte instruksfastsatte taushetspliktbestemmelser for POT, utover de som gjelder for politiet ellers. En viser også til at sikkerhetsloven, når denne trer i kraft, vil medføre at sikkerhetsgradert informasjon vil bli underlagt lovbestemt taushetsplikt.²¹³ Men utvalget understreker at «need to know»-prinsippet vil innebære at det bare unntaksvis vil være grunn til å meddele opplysninger til andre enn POTs egne tjenestemenn, og at det også ellers må utvises forsiktighet med å benytte eksisterende muligheter til å gjøre unntak fra taushetsreglene.

Utvalget mener at prinsippet om at det bare er den som har tjenestlig behov for opplysninger, som skal ha tilgang til opplysningene, bør gå frem av en lovregulering av POTs registre. Plikten til betryggende fysisk sikring av registrene bør også slås fast. Utvalget foreslår derfor en lovbestemmelse tilsvarende overvåkingsinstruksene § 5 første ledd og lov om Etterretningstjenesten § 5²¹⁴, om at POTs registre skal være betryggende sikret og utilgjengelige for andre enn tjenestens egne embeds- og tjenestemenn med tjenestemessig behov for tilgang, samt personer som skal føre kontroll og tilsyn med tjenestens virksomhet. Utvalget understreker at lovbestemmelsen verken gir selvstendig hjemmel for innsyn eller innebærer en selvstendig

211.«Andre» antas her å omfatte både privatpersoner og offentlig myndighet, både i Norge og i utlandet, jf Lundkommisjonen s 255.

212.Lundkommisjonen s 255.

213.Jf Ot prp nr 49 (1996-97) og Innst O nr 20 (1997-98), se loven § 12.

214.Jf Ot prp nr 50 (1996-97) og Innst O nr 19 (1997-98).

lovbestemt taushetspliktregel som vil begrense andre lovbestemmelser for politiet som åpner for å gjøre unntak fra taushetsplikt.

15.6.3 Generelt om utlevering av usikre opplysninger

POT må kunne registrere usikre opplysninger, jf "*Gjeldende registre*" i kap 15.2.2. Derimot må det utvises en særlig aktsomhet når usikre opplysninger meddeles til andre etater mv.

I St meld nr 39 (1992-93) s 35 uttalte Justisdepartementet at kun «vitterlige kjensgjerninger» skulle formidles. Etter utvalgets syn er imidlertid dette et for strengt krav. «Vitterlige kjensgjerninger» er i prosessuell forstand slik informasjon som er så åpenbar at det ikke er behov for bevisføring for å legge informasjonen til grunn. På den annen side f eks en anmeldelse i seg selv være en vitterlig kjensgjerning, selv om grunnlaget for anmeldelsen kan være det rene oppspinn.

Krav om at det bare er vitterlige kjensgjerninger som kan videreformidles, bør derfor ikke legges til grunn. På den annen side går det en nedre grense mot rene rykter som ikke kan verifiseres. Slike opplysninger skal selvsagt ikke utleveres.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, anser at viktige personvern- og rettssikkerhetshensyn tilsier at bare sikre opplysninger kan utleveres.

15.6.4 Særlig om utlevering av personkontrollopplysninger

I forbindelse med Stortingets behandling av Lundkommisjonen, uttalte et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen:²¹⁵

«Dette er forhold som *flertallet* kanskje finner aller mest urovekkende ved denne del av både overvåkings- og sikkerhetstjenestens virksomhet; mangel på bestemmelser som bl a kunne sikre påliteligheten av de opplysninger som har blitt lagt til grunn for klareringssaker.»

En samlet komité mente «at et minstekrav til et fremtidig regelverk er en streng pålitelighetskontroll», og fant det «åpenbart» at POT må ha et ansvar for å sjekke ut usikre opplysninger før de eventuelt blir brakt videre i forbindelse med en konkret klareringssak:²¹⁶

«*Komiteen* ser at det f eks i overvåkingssaker nødvendigvis vil måtte nedtegnes opplysninger som ennå ikke er sjekket ut, men mener det må stilles meget strenge krav til de opplysninger som kun blir forhåndsregistrert med henblikk på senere personkontroll og som skal videreformidles til andre offentlige etater, ofte av stor betydning for om enkeltmennesker skal få en jobb de søker. *Komiteen* ser at det vanskelig kan nedfelles et forbud mot at overvåkingstjenesten, særlig i overvåkings- eller etterforsknings saker, skal kunne nedtegne usikre opplysninger, men mener det må vurderes et forbud mot *videreformidling* av usikre opplysninger. *Komiteen* registrerer at det krav som ble formulert i St meld nr 39 (1992-93) ikke er nedfelt i den nye overvåkingsinstruksen av 1994, og mener derfor at dette bør vurderes tatt inn i regelverket.»

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, mener det ikke bør oppstilles et absolutt forbud mot å videreformidle usikre opplysninger til bruk i personkontroll. I forbindelse med innføringen av ny registreringsordning, se "*Ny registerordning*" i kap 15.2.3, er det foreslått

215. Innst S nr 240 (1996-97) s 75.

216. Innst S nr 240 (1996-97) s 76.

instruksfestet at utlevering av opplysninger til bruk for klareringsmyndigheter skal vurderes særskilt, samt at opplysningene kun kan utleveres av personkontrollavsnittet ved OVS. Det heter videre at det generelt sett bør utvises stor varsomhet med utlevering av uverifiserte, sensitive personopplysninger. *Utvalgets flertall* er enig i en slik regel, og mener at prinsippet om forsiktighet med å utlevere usikre opplysninger bør fremgå av lov.

Opplysninger kan imidlertid ha sikkerhetsmessig betydning, selv om de ikke kan anses som vitterligere kjensgjerninger eller på annen måte anses helt «sikre». Blir opplysningene brakt videre, vil det være opp til klareringsmyndigheten å foreta en nærmere vurdering, eventuelt ytterligere undersøkelser. Ofte vil uklare forhold lede til at klareringsmyndigheten forelegger opplysningene for den det gjelder gjennom avholdelse av sikkerhetssamtale, jf sikkerhetsloven § 21 tredje ledd annet punktum. Sett i lys av utvalgets forslag om et absolutt forbud mot å forhåndsregistrere opplysninger til bruk ved personkontroll, samt at EOS-utvalget kontrollerer alle negative klareringsavgjørelser, herunder om avgjørelsene bygger på et for spinkelt faktagrunnlag, anser *flertallet* at rettssikkerheten til den enkelte er tilstrekkelig ivaretatt. *Flertallet* foreslår derfor en regel om at usikre opplysninger bare kan formidles til klareringsmyndigheten dersom vesentlige sikkerhetsmessige hensyn tilsier det, og at POT i så fall skriftlig skal gjøre klareringsmyndigheten oppmerksom på at opplysningene er usikre. Bortsett fra kravet om skriftlighet og at utlevering må være begrunnet i «vesentlige» sikkerhetsmessige hensyn, antas forslaget å formalisere gjeldende praksis. Se også "*Kvalitetskontroll*" i kap 15.5.2 og kap "*Generelt om utlevering av usikre opplysninger*" i 15.6.3. Løse rykter o.l. skal under ingen omstendigheter utleveres.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, anser at det ikke bør være adgang til videreformidling av usikre opplysninger, jf *dette medlemmets* merknader i "*Generelt om utlevering av usikre opplysninger*" i kap 15.6.3. Et skriftlighetskrav avhjelper ikke den fare for ubegrunnede skadevirkninger som alltid vil være knyttet til spredning av usikre, negative opplysninger.

15.6.5 Særlig om forholdet til Forsvaret

Lundkommisjonen påpekte en noe uklar hjemmelssituasjon når det gjelder utlevering av personopplysninger til Forsvaret som ikke videreformidles i personkontrolløyemed:²¹⁷

«Så vidt vites er det ikke noensinne avgitt uttalelser fra overordnet myndighet om og i hvilken utstrekning tjenestenes alminnelige taushetsplikt gjelder i samarbeidet. Kommisjonen finner spørsmålet uklart. Tjenestenes egen praktisering av 'need to know'-prinsippet kan tilsi en viss varsomhet i formidling også av sensitive personopplysninger tjenestene imellom.»

Utvalget er enig i at en viss varsomhet kan være påkrevet. På den annen side er det behov for et tett samarbeid mellom POT og Forsvaret, særlig med Etterretningstjenesten og sikkerhetstjenesten (se "*Avgrensning av oppgaver og samarbeid mellom «de hemmelige tjenester»*" i kap 4.2.3 og kap "*Avgrensning av oppgaver og samarbeid EOS-tjenestene imellom*" i 11.3.2.2), og det må bli iht gjeldende samarbeidsinstrukser forutsetningsvis kunne formidles opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Dette gjelder også gjennom Koordinerings- og rådgivningsutvalget, hvis oppgaver ellers i betydelig utstrekning ville vanskeliggjøres.

217.Lundkommisjonen s 375.

Langt på vei vil utvekslingen av opplysninger ha som formål å forebygge straffbare handlinger, og da vil adgangen til å gi ut opplysninger følge av politiloven § 24 fjerde ledd nr 2. Men etter utvalgets vurdering vil det være naturlig å gi nærmere regler om utveksling av informasjon mellom EOS-tjenestene. Dette kan f.eks. instruksreguleres ifm den påkrevde revisjon av samarbeidsinstruksen av 1980. Når det gjelder samarbeid om forebyggende sikkerhetstjeneste, kan Kongen også fastsette bestemmelser i medhold av sikkerhetsloven § 7. Utvalget går ikke nærmere inn på disse forhold, som faller på siden av utvalgets mandat.

15.6.6 Særlig om forholdet til utenlandske myndigheter

Forholdet til samarbeidende tjenester ble ikke berørt i noe skriftlig instruksmateriale før 1990. Lundkommisjonen kritiserte bl.a. at POT har utlevert uredigerte utskrifter fra telefonkontroll til utenlandske samarbeidende tjenester. Kommisjonen fant at norske sikkerhetsinteresser ikke tilsa en slik ordning etter 1960-årene, og fant det vanskelig å forstå at ordningen fortsatte etter 1977-instruksen og ikke ble stanset før i 1990-91. Slike opplysninger kan etter nærmere bestemte vilkår fortsatt utveksles, men nå i redigert form og etter særskilt instruks gitt av Justisdepartementet.

De personer som POT har forespurt samarbeidende tjenester om, har i hovedsak vært under aktiv overvåking. Instruksverket har imidlertid ikke stengt for å kunne rette forespørsler om andre personer, dersom tjenesten har funnet dette nødvendig. Utvalget legger til grunn at de begrensninger som gjelder for adgangen til å innhente opplysninger i Norge, også gjelder for adgangen til å innhente opplysninger i utlandet. På den annen side kan det neppe stilles opp noen snevrere adgang til å innhente opplysninger i utlandet enn i Norge. Forutsetningen må imidlertid være at POT får opplysningene fra samarbeidende tjenester eller andre utenlandske myndigheter mv, slik at ikke folkerettslige regler krenkes.

Politoloven § 24 fjerde ledd nr 2 åpner for at POT kan gi informasjon til utenlandske samarbeidende politi- og sikkerhetsmyndigheter når formålet er å forebygge eller avverge straffbare handlinger. Lundkommisjonen påpekte at den nærmere utstrekning av hjemmelen for utlevering av personopplysninger til utenlandske myndigheter, er noe uklar. Særlig ble det fremhevet som uklart om politiloven § 24 kun sikter til overtredelse av norske straffebestemmelser eller også omfatter utenlandske lovovertridelser. Lundkommisjonen antok imidlertid at også utenlandske lovovertridelser omfattes, og viste i den forbindelse til uttalelsene i St meld nr 22 (1991-92) og St meld nr 39 (1992-93) om behovet for et gjensidig internasjonalt samarbeid.²¹⁸ Utvalget slutter seg til denne forståelse.

Påtaleinstruksen § 6-4 legger visse begrensninger på adgangen til å gi opplysninger til utenlandske myndigheter. Bestemmelsen fastsetter at politiet kan etterkomme en anmodning fra utenlandsk politimyndighet om å innhente opplysninger om straffbare handlinger «når dette finnes ubetenkelig». Bestemmelsen har også regler om utenlandske polititjenestemenns adgang til å være tilstede ved avhør eller andre etterforskingsskritt i saken. Justisdepartementet gikk i St meld nr 39 (1992-93) s 36 inn for å instruksfeste at prinsippene i påtaleinstruksen § 6-4 også skal gjelde for POT på andre områder enn straffesaksområdet. Stortinget sluttet seg til dette. Det gjør også dette utvalget. Utvalget er ikke kjent med hvordan dette er fulgt opp.

For utlevering av informasjon til utenlandsk politimyndighet fra det ordinære politiets arbeidsregistre, har Justisdepartementet fastsatt følgende foreløpige retningslinjer:²¹⁹

218.Se Lundkommisjonen s 260.

219.Se rundskriv G-96/95, datert 17 oktober 1995.

«Overlevering av informasjon til utenlandsk politimyndighet som gjelder ubekreftet informasjon om personer som kan knyttes til straffbare forhold, kan bare skje etter beslutning av politimester eller den denne bemyndiger. Slik informasjon kan kun overleveres utenlandsk myndighet til bruk for etterforskning, avdekking og forebygging av kriminalitet. Før overlevering skal dette uttrykkelig gjøres klart. Ved tvil skal saken forelegges departementet.»

Tilsvarende regler bør etter utvalgets syn legges til grunn for POTs utveksling av informasjon med samarbeidende tjenester. Utvalget legger til grunn at praksis i dag er i overensstemmelse med disse prinsipper.

Enkelte prinsipper vedrørende samarbeidet med utenlandske tjenester kan for øvrig utledes av Stortingets behandling av Mossad-saken.²²⁰

Om forholdet til samarbeidende tjenester vises også til "*Internasjonalt samarbeid*" i kap 11.3.3.

15.6.7 Spørsmålet om individuelt innsyn i registrerte opplysninger om seg selv

I flere andre europeiske land, bl a i Sverige, Sveits og Nederland, har det blitt reist krav om innsyn i overvåkingsarkivene. Tilsvarende krav er gjort gjeldende i Norge, som følge av Lundkommisjonens avdekking av ulovlig overvåking og instruksstridig registrering.²²¹

At vedkommende ikke får vite om overvåkingen, er oftest noe av hensikten med virksomheten. Dagens regelverk gir ikke rett til innsyn i opplysninger som måtte være registrert om en selv så lenge det ikke er tale om etterforskning i en straffesak. Straffeprosessloven § 242 gir bl a mintenkte og hans forsvarer rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter hvis det kan skje uten fare eller skade for etterforskningens øyemed eller for tredjemann. Men retten til innsyn gjelder ikke for dokumenter som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Utvalget holder derfor spørsmålet om innsyn i straffesaker utenfor drøftelsen i det følgende.²²²

Utvalget vil nedenfor vurdere om det bør etableres permanente muligheter til innsyn i opplysninger som er registrert av POT, fortrinnsvis i personopplysninger om seg selv og i den blotte opplysning om vedkommende har vært overvåket eller registrert. De hensyn som taler for ordningen med begrenset innsynsrett, er ikke direkte overførbare til spørsmålet om å etablere permanente innsynsmuligheter.

Flere hensyn taler *for* en permanent innsynsrett. Hensynet til personvern og den enkeltes personlige integritet er tungtveiende momenter. Det samme gjelder den enkeltes interesse av å kunne kontrollere at det som finnes registrert, faktisk er sant

220. Utvalget nøyer seg her med å vise til St meld nr 22 (1991-92) og tilleggsmeldingen til denne, St meld nr 65 (1991-92).

221. Ca 200 personer hadde overfor Justisdepartementet bedt om innsyn i POTs arkiver allerede før Stortinget traff vedtak om en begrenset innsynsrett. Regjeringen besluttet i oktober 1996 at anmodninger om innsyn foreløpig ikke skal innfris, i påvente av Stortingets behandling. Tallet er senere økt til rundt 300 formelle innsynsbegjæringer. Det er naturligvis usikkert hvor mange personer som vil kreve innsyn når reglene for den begrensede innsynsordningen er endelig fastsatt.

222. En samlet oversikt over gjeldende rett om innsyn i POTs arkiver er gitt i Graverbetenkingen ss 1-12, som også behandler spørsmålet om rett til innsyn etter ulovfestede alminnelige rettsgrunnsetninger, spesielt i forhold til de som pretenderer å ha vært gjenstand for ulovlig eller instruksstridig registrering eller overvåking. Det vises også til Justisdepartementets oversikt i høringsutkastet til ot prp om midlertidig lov om innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (innsynsloven).

og korrekt. Kontradiktoriske hensyn kan også anføres, særlig hvis innsyn er nødvendig for at den enkelte skal kunne beskytte sine interesser overfor det offentlige. Det kan videre påpekes mer generelle samfunnsmessige hensyn, som den egenverdi som ligger i størst mulig åpenhet i forvaltningen og hensynet til å bidra til at POT nyter allmennhetens tillit.

Vektige hensyn taler imidlertid *mot* å gi regler om permanent innsynsrett for enkeltpersoner. Hensynet til rikets sikkerhet, samarbeidende tjenester, kildevern, tredjepersoner og til en pågående eller fremtidig etterforskning er tungtveiende hensyn. Et særlig problem er at selv om innsyn i den enkelte sak kan synes ubetenkelig, vil innhentede opplysninger fra flere saker kunne sammenholdes på en slik måte at opplysningene likevel røper forhold f.eks. om kilder, arbeidsmetoder eller samarbeid med utenlandske tjenester som kan medføre skade om opplysningene offentliggjøres eller kommer uvedkommende i hende på annen måte. Ikke bare generell kildebeskyttelse, men også den enkelte kildes personlige sikkerhet kan stå på spill. Hensynet til den registrerte selv kan også av og til gjøre seg gjeldende, etter tilsvarende synspunkter som forvaltningsloven § 19 bygger på. Men dette hensynet kunne vært ivarettatt ved en unntaksbestemmelse. Når opplysninger er mottatt fra utlandet, vil det oftest være en underforstått eller uttrykkelig forutsetning at informasjonen ikke skal gis til utenforstående eller spres utenfor rammen av det helt nødvendige. Konsekvensene av en innsynsordning må derfor sees i et videre perspektiv. Selv om tilliten ikke svekkes gjennom innsyn i ett enkelt tilfelle eller i et fåtall tilfeller, vil summen av en generell innsynsordning på lengre sikt kunne medføre at opplysninger man ellers ville fått, ikke lenger vil tilflyte tjenesten. Økonomiske og administrative kostnader kan også anføres, uten at dette hensynet vil veie særlig tungt.

Utvalget viser også til at den som har mistanke om at han urettmessig er under overvåking eller at det har skjedd noen annen form for urett, kan bringe saken inn for EOS-utvalget, som har full innsynsrett i POTs registre. Utvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner, jf EOS-kontrollloven § 3 annet ledd. Enhver har således ved hjelp av EOS-utvalget mulighet til å få avklart om krittikkverdige forhold har funnet sted. Svar til klageren skal iht EOS-instruksen § 8 annet ledd være så fullstendige som det er mulig uten å gi graderte opplysninger. Ved klager om overvåkingsmessig virksomhet, skal det likevel bare uttales om klagen har gitt grunn til kritikk eller ikke. Mener EOS-utvalget at en klager bør gis en fyldigere begrunnelse, gir det forslag om det overfor departementet.

Etter gjeldende rett foreligger det dessuten en viss mulighet for POT selv eller overordnet myndighet til unntaksvis i spesielle saker å gi innsyn i andre saker enn straffesaker gjennom avgradering av dokumenter og opplysningen om hvorvidt en person har vært overvåket eller registrert, dersom det er et sterkt behov for å gi den som anmoder om innsyn, tilgang til slike opplysninger. Dette vil bli i visse tilfeller kunne være aktuelt hvis vedkommende pretenderer å ha et erstatningskrav mot staten. Noe krav på innsyn vil den enkelte imidlertid ikke ha i slike saker.

Et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie, er etter en avveining av de ulike hensyn kommet til at det ikke vil foreslå regler som åpner for en permanent innsynsrett. Etter *flertallets* syn bør en avvente en evaluering av den begrensede innsynsordning som vil bli etablert i Norge og erfaringer fra den nyetablerte ordningen med permanent innsynsrett i Sveits. Det er et spørsmål om det likevel bør åpnes en adgang til å få opplysninger om hvorvidt det er foretatt telefonkontroll, etter de samme regler som i narkotikasaker (straffeprosessloven § 216 j). Dette er vurdert av Sikkerhetsutvalget og Metodeutvalget. *Flertallet* går derfor ikke nærmere inn på det her.

Den blotte opplysning om hvorvidt en person har vært overvåket eller registrert, har hittil alltid vært ansett som gradert. Dette prinsippet er også kommet til uttrykk i EOS-kontrollloven § 8 nr 1. Bestemmelsen retter seg kun mot EOS-utvalget. Prinsippet er imidlertid antatt å gjelde generelt. I forhold til sikkerhetsinstruksens forutsetning om at det må foretas en konkret skadevurdering i hvert enkelt tilfelle, er det likevel noe tvilsomt om dette er en holdbar antagelse. *Utvalgets flertall* finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, da øvrige taushetspliktregler uansett vil medføre at den enkelte ikke vil ha innsynsrett i registrerte opplysninger eller krav på å få vite om vedkommende er registrert eller ikke, hvis en ser bort fra de innsynsregler som gjelder på straffeprosessens område, jf bl a straffeprosessloven § 242.

Den Norske Advokatforeningen har tidligere uttalt at en burde kunne få innsyn i opplysninger om seg selv etter et visst antall år.²²³ Det er imidlertid både prinsipielle og praktiske vanskeligheter forbundet med dette. Mange saker krever at det systematisk samles inn opplysninger over lang tid.²²⁴ Og selv om den aktuelle saken er avsluttet, kan innsyn kompromittere tjenestens kilder, arbeidsmetoder osv. Innsyn kan også være til skade for andre personer. Også de øvrige hensyn som er nevnt over, gjør seg gjeldende. *Flertallet* går derfor ikke inn på en slik løsning.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, anser at de beste grunner taler for at det blir åpnet opp for en viss innsynsrett i opplysninger om seg selv. Advokatforeningens rettssikkerhetsinnstilling av 1990 uttrykker kritikk mot rettssikkerheten i overvåkingssammenheng, og sier i avsnittet om overvåking (s 27) bl a:

«Når lang tid er gått siden en overvåking fant sted, bør den enkeltes interesse i innsyn veie tyngre enn de sikkerhetsbehov som fortsatt måtte kunne påberopes. Hvis tiltak som [bl a] telefonavlytting er gjennomført uten resultat, bør mistenkte etterpå gis melding om tiltaket og utfallet, hvis ikke hensynet til fortsatt etterforskning tilsier noe annet. En slik ordning har lenge vært praktisert i Danmark.»

Dette medlemmet viser til disse synspunkter, og finner også støtte for en innsynsadsang mht telefonavlytting i straffeprosesslovens nye regler i 1992 om telefonkontroll i narkotikasaker, hvor § 216 j gir mistenkte rett til opplysning om telefonkontroll ett år etter kontrollen, hvis tiltale ikke er tatt ut. De praktiske og prinsipielle problemer som er trukket frem av flertallet, vil avbøtes ved at navn og metodeanvendninger sladdes ut hvis det anses nødvendig, slik Sveits har praktisert en innsynsadsang. Sveits lovfestet 8 april 1997 en permanent innsynsrett, jf vedlegg 1.8.2 og 1.8.5, og *dette medlemmet* anser at den sveitsiske ordningen, sammen med Justisdepartementets utkast til midlertidig lov om tidsbegrenset innsyn, gir et godt utgangspunkt for en permanent innsynsordning også hos oss. Som i Sveits bør enhver person kunne forlange opplyst at det er registrert informasjon om vedkommende, og få innsyn i det registrerte, samt kunne kreve retting eller sletting. Innsyn bør kunne nektes, begrenses eller utsettes hvis det tilsies av sterke interesser, først og fremst av hensyn til rikets sikkerhet, og for øvrig av hensyn til personvern eller skjerming av metoder, kilder og navn på ansatte i POT. Kommunikasjon med samarbeidende tjenester i andre land bør unntas hvis innsyn kan skade forholdet til disse tjenester. *Dette medlemmet* anser at søknad om innsyn bør behandles av OVS, med klagerett til EOS-utvalget over avslag på eller begrensninger i innsyn.

223. Jf innstilling fra Advokatforeningens rettssikkerhetsutvalg, Oslo, April 1990.

224. Dette vil særlig kunne være tilfelle i kontraetterretningssaker. Som eksempler nevnes at Gunvor Galtung Haavik ble vervet i 1948/49 og avslørt i 1977 og at Arne Treholt ble vervet i 1971 og avslørt i 1984.

15.7 SLETNING OG AVLEVERING AV REGISTRERTE OPPLYSNINGER

Rutinene for revurdering av opplysninger og saker i registrene er en viktig side ved registreringsregelverket. Det er viktig at registrene stadig kritisk gjennomgås med sikte på nedgradering, sletting²²⁵ eller eventuelt avlevering til Riksarkivet i samsvar arkivloven og forskrifter gitt i medhold av loven. (Arkivloven er ennå ikke trådt i kraft.)²²⁶ Dette vil representere en betydelig utfordring og kreve store ressurser for POT, etter avviklingen av den makuleringsstopp som vil være i kraft til etter at den midlertidige og begrensede innsynsordningen er gjennomført. Sanering er et tidkrevende arbeid. Det har de siste 10-15 år vært et etterslep pga manglende ressurser og saneringsstopp ifm Lundkommisjonens granskning.

Regler om sletting må fastsettes etter en avveining av hensynet til historisk ettersporbarhet og hensynet til enkeltpersoners berettigede forventninger om at tjenesten ikke oppbevarer sensitive personopplysninger mv som ikke lenger har noen interesse. Det som bør slettes, er i det vesentligste personopplysninger uten aktuell eller fremtidig interesse. Personer skal ikke ha sine navn i POTs registre når det ikke er noen rimelig grunn for at navnene er registrert. Generelle opplysninger, spesielle overvåkingssaker, instruksjer og stoff som kan tenkes å ha historisk interesse, bør derimot ikke slettes.

Overvåkingsinstruksen § 5 annet ledd fjerde strekpunkt bestemmer at opplysninger som kommer til POTs kunnskap og som ikke antas å være av interesse, ikke skal registreres. Opplysningene skal straks makuleres. Utvalget foreslår en tilsvarende regel lovfestet, om at registeropplysninger som ikke lenger er av betydning for gjennomføring av POTs oppgaver, snarest skal slettes eller avleveres i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av arkivloven.

Begrunnelsen for regelen om å slette opplysninger som anses for å være uten betydning, er ikke først og fremst praktiske eller arkivfaglige hensyn. Siktemålet er primært å hindre at slike opplysninger misbrukes, sørge for at det ikke etableres en overvåkingsvirksomhet som samfunnet ikke ønsker, samt forhindre instruksstridige registreringer. Særlig må POT utvise varsomhet med å oppbevare dokumenter som kan skape inntrykk av en ikke-faglig interesse for det politiske miljø eller enkeltpersoners politiske holdninger, jf "*Forbudet mot å innhente og registrere opplysninger om politisk virksomhet*" i kap 15.4.2.

Utvalget foreslår også lovfestet en regel om at dersom registrene inneholder uriktige eller ufullstendige opplysninger som det ikke er adgang til å registrere, skal opplysningene rettes, suppleres eller slettes. Utvalget foreslår dessuten en lovbestemmelse om at dersom mangelen har ført til at det er videreformidlet uriktige eller ufullstendige opplysninger, skal mottakeren snarest mulig underrettes om det.

Mulighetene for effektiv sanering antas å bli lettere når registrene i større utstrekning EDB-baseres. På den annen side må det ved sletting av EDB-registreringer sørges for at slettingen skjer i samsvar med Datasikkerhetsdirektivets bestemmelser, for å hindre at opplysningene senere likevel kan frembringes gjennom analyse av harddisk e.l.

Rutinene for sletting i henvisningsregistre (SAP) vil bli innskjerpet ifm innføringen av ny registerordning: Det skal ikke finnes henvisninger til sanerte saker.

225. Utvalget bruker her «sletting» som et fellesbegrep for både makulering av fysiske dokumenter, sletting av opplysninger som befinner seg i databaserte lagringsmedier og eventuelt andre former for tilintetgjørelse av informasjon.

226. Justisdepartementet vil senere utarbeide nærmere regler om avlevering av dokumenter fra POT til Arkivverket.

Det vil også bli opprettet faste tidsperioder for revisjon. Dette kan gjøres ved at det i dataregisteret lagres informasjon som gir melding til operatøren for aktuelle saker ved hver revisjonsperiode. Utskrift fra registeret leveres saksbehandler, som henter saken i arkivet og gir den en fornyet vurdering i samråd med overordnet. Det tas også sikte på å innføre en ordning hvor avsnittene ved OVS blir varslet der hvor person- eller saksobjektene ikke er tilført nye opplysninger innen varslets forfall. Disse objektene skal gjennomgås av vedkommende fagavsnitt i samarbeid med arkivet ved OVS og vedkommende underlagte ledd med henblikk på om objektet fortsatt er aktuelt eller om det skal slettes.

For arbeidsregistre i det øvrige politi har Justisdepartementet gitt følgende foreløpige retningslinjer om sletting:²²⁷

«Sletting av personopplysninger i politiets arbeidsregistre skal som hovedregel skje når opplysningene ikke lenger antas å ha noen tjenestlig interesse/ha betydning for formålet med registeret.

Den registeransvarlige eller den han bemyndiger skal av eget tiltak slette, rette eller supplere opplysninger som er bekreftet uriktige eller ufullstendige når feilen eller mangelen må antas å ha betydning for den registrerte.

En persons død medfører sletting av alle personopplysninger som politiet har om vedkommende i sine arbeidsregistre. Unntak kan gjøres for de tilfellene der opplysninger antas å kunne få avgjørende betydning for oppklaring av alvorlige kriminelle handlinger.

- For øvrig skal personopplysninger alltid slettes
- når det er gått mer enn 5 år fra opplysningene ble registrert forutsatt at det i dette tidsrom ikke er registrert nye opplysninger, etterforsknings- eller rettergangsskritt mot den registrerte
 - eller det for øvrig foreligger andre vektige grunner for ikke å slette personopplysningene.

Avgjørelse om å beholde personopplysninger i registeret utover 5 år skal i hvert enkelt tilfelle tas av den registeransvarlige eller den han bemyndiger.»

Utvalget mener at prinsippene som de siterte retningslinjer gir uttrykk for, i hovedsak også bør gjelde for POTs saneringspraksis. Etter synet til *et flertall i utvalget, utvalgets leder og medlemmene Mo, Andenæs, Balsvik, Lodgaard, Olafsen og Øie*, vil det imidlertid ikke være hensiktsmessig med en så kategorisk regel om sletting av opplysninger om døde personer, tross de unntaksregler som er angitt i retningslinjene. Pga de særlige forhold som kan gjøre seg gjeldende for POT, bl a at det for mange sakers vedkommende må arbeides over et lengre tidsperspektiv, vil *flertallet* heller ikke foreslå en bestemt tidsgrense i likhet med den 5-årsgrense som gjelder for politiets arbeidsregistre, selv om det åpnes for å gjøre unntak i særlige tilfeller. Hvor lenge opplysningene skal tillates oppbevart, må vurderes etter en konkret relevansvurdering. I noen kontraetterretningssaker vil det f eks kunne finnes opplysninger som har hatt relevans i opptil 20 år. Dersom det f eks registreres at en 16 åring har kontakt med voldelige høyreekstremister, vil det imidlertid kunne være grunn til å slette informasjonen etter bare 1-2 år, dersom det ikke observeres ny kontakt.

Et mindretall i utvalget, medlemmet Bae, anser også at det for POT i større grad enn for vanlig politi kan være problematisk å slette ved død eller etter 5 år. På den annen side er det nettopp i POT viktig å ha strenge slettingsregler, som bare i særlige

227.I rundskriv G-96/95, datert 17 oktober 1995.

tilfelle og etter nøye vurdering i hvert enkelt tilfelle bør åpne for unntak fra ellers gjeldende regler. *Dette medlemmet* finner at de unntaksregler som er gitt i retningslinjene, må anses tilstrekkelige for de særlige behov POT måtte kunne begrunne i enkelte saker.

KAPITTEL 16

Særlige regelspørsmål**16.1 INNLEDNING**

Utvalget har foran foreslått at de viktigste bestemmelsene om POT blir lovregulert. I dette kapitlet vil utvalget peke på endringer som bør foretas i det øvrige regelverket om overvåkingstjenesten som følge av lovforslaget og andre forslag i utredningen her. Utvalget vil begrense seg til å påpeke de mest sentrale endringer som bør gjennomføres i forhold til enkelte av instruksene som i dag er fastsatt ved kgl res. Først og fremst skal utvalget vurdere om det fortsatt er behov for en egen overvåkingsinstruks.

Derneft skal utvalget drøfte et konkret lovspørsmål: Hvorvidt det i lov bør åpnes for at POT i bestemte tilfeller kan gjennomføre kommunikasjonskontroll (telefonavlytting m.m.) i forebyggende øyemed. Grunnen til at utvalget vurderer dette særskilt, er at spørsmålet er av sentral betydning for overvåkingstjenestens arbeid både i kontraetterretningssaker og i kontraterrorsaker, og at det ikke i særlig grad er drøftet av Metodeutvalget.

Utvalget anbefaler at det foretas en fullstendig gjennomgåelse og revisjon av instruksverket for POT, etter at særlige rammebestemmelser for tjenesten eventuelt er lovfestet.

16.2 OVERVÅKINGSINSTRUKSEN

De viktigste regler som i dag er nedfelt i overvåkingsinstruksen, foreslår utvalget lovfestet. Lovutkastet gjør store deler av overvåkingsinstruksen overflødig. Utfyllende regler kan fastsettes med hjemmel i særlig politiloven og strafferegistreringsloven.

Utkastet til bestemmelser i politiloven vil kunne erstatte §§ 1 og 2 og deler av § 3 i overvåkingsinstruksen. Utvalget foreslår en egen forskriftshjemmel slik at departementet kan gi nærmere bestemmelser om livvaktjeneste, se utkastet til politiloven ny § 17 c.

Enkelte bestemmelser som i dag fremgår av overvåkingsinstruksen § 3, men som ikke er dekket av utkastet til bestemmelser i politiloven, kan videreføres i instruks, jf departementets alminnelige instruksjonsmyndighet og politiloven § 29. Dette gjelder i første rekke bestemmelsen i § 3 første ledd bokstav a om POTs informasjonsplikt og § 3 første ledd bokstav j om at OVS skal forestå utdanning av POTs personell.

Forslaget om lovbestemmelser om registrering innebærer at store deler av §§ 4 og 5 i overvåkingsinstruksen kan utgå. Nærmere regler bl a om i hvilke registre ulike typer opplysninger skal registreres, vil det imidlertid fortsatt være behov for. Slike bestemmelser kan Justisdepartementet dels fastsette i medhold av nåværende § 10 i strafferegistreringsloven, dels i medhold av departementets instruksjonsmyndighet. Det samme gjelder bestemmelsen om POTs plikt til å sørge for at registrene i krise og krig lett kan evakueres eller tilintetgjøres. Utvalget ser ikke grunn til at detaljregler om dette bør fastsettes av Kongen. I "*Taushetsplikten*" i kap 15.6.2 har utvalget konkludert med at det ikke lenger vil være behov for særskilte instruksbestemte taushetspliktregler for POT, og at overvåkingsinstruksen §§ 6 og 7 i stor utstrekning dekkes av gjeldende lovbestemmelser om taushetsplikt. Bestemmelsene i overvåkingsinstruksen om taushetsplikt og unntak fra plikten kan derfor utgå.

Noen av de øvrige bestemmelsene i §§ 6 og 7 bør imidlertid videreføres i instruks. Dette gjelder bl a regelen i § 7 annet ledd om at det alltid skal settes opp rapport eller notat om taushetsbelagte uttalelser og opplysninger som er gitt til personer som ikke er tilsatt i POT.

I dag regulerer overvåkingsinstruksen forhold som både hører under Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet. Dette bør etter utvalgets vurdering endres. Eventuelle særregler for POTs straffesaksbehandling bør reguleres i påtaleinstruksen (i den utstrekning de ikke lovreguleres), f eks ved å innta et eget kapittel om POT i påtaleinstruksen, jf til sammenligning påtaleinstruksen kapittel 35 om ØKOKRIM.

En overvåkingsinstruks bør utelukkende regulere POTs forebyggende oppgaver og eventuelle andre forhold som i sin helhet hører under Justisdepartementets instruksjonsmyndighet (i den utstrekning reglene ikke fastsettes i lov eller i forskrifter i medhold av lov). Dette vil skape klarere ansvarlinjer, ved at det ikke kan reises spørsmål om hvem som har ansvaret og instruksjonsrett for virksomhet som henføres under de ulike regelverk.

Bestemmelsene kan gjerne samles i en ny overvåkingsinstruks, som i så fall bør slås sammen med organisasjonsinstruksen og inneholde utfyllende bestemmelser om blant annet:

- POTs deltakelse i forebyggende sikkerhetsarbeid
- POTs rådgivningsfunksjoner i forebyggende øyemed overfor Justisdepartementet og andre
- POTs informasjonsplikt overfor Justisdepartementet
- POTs samarbeid med det øvrige politi om forebyggelse av kriminalitet
- møtestruktur og kommunikasjonslinjer mellom OVS og Justisdepartementet
- organisatoriske forhold
- utdanningsmessige forhold
- kompetansebestemmelser som regulerer forholdet mellom de ulike nivåer i POT
- interne kompetanseforhold i OVS

16.3 INSTRUKS FOR SAMARBEID MELLOM EOS-TJENESTENE

Samarbeidsinstruksen av 1980 regulerer samarbeidet mellom POT og Forsvaret – først og fremst med etterretningstjenesten og sikkerhetstjenesten – på sentralt, regionalt og lokalt nivå i saker innenfor området «rikets sikkerhet». Instruksen er nå avgradert, jf "*Utvalgets arbeidsmåte mv*" i kap 2.4, og følger som vedlegg 6 til utvalgets utredning. Instruksen er på flere punkter foreldet, særlig som følge av de organisatoriske endringer som POT har gjennomgått siden 1980.

OVS fremmet i 1995 et forslag til revisjon av Samarbeidsinstruksen av 1980. Formålet var å bringe instruksen ajour i forhold til bl a POTs oppgaver og organisasjon, etter at det i 1994 ble fastsatt ny regionordning og det på samme tidspunkt var påbegynt et arbeid med å utforme nye bestemmelser om POTs organisasjon og interne kompetansefordeling. Justisdepartementet startet arbeidet med å revidere instruksen, men det ble senere stillet i bero pga departementets arbeid med oppfølging av Lundkommisjonens rapport. Forsvarsdepartementet tok i 1997 opp spørsmålet om å videreføre revisjonen.²²⁸ Justisdepartementet uttalte at en først ville avvente utredningen fra utvalget her.²²⁹

228. Brev 28 januar 1997 fra Forsvarsdepartementet til Justisdepartementet.

229. Brev 5 februar 1997 fra Justisdepartementet til Forsvarsdepartementet.

En arbeidsgruppe, bestående av representanter for EOS-tjenestene, har vurdert samarbeidet mellom tjenestene. Gruppen avga sin rapport 22 desember 1997. Samarbeidsinstruksen av 1980 ble vurdert, bl a i forhold til ordningen med totalforsvarsnemnder i landsdelene og regionalt. Arbeidsgruppen konstaterte en del unøyaktigheter i reglene, og konkluderte med at instruksen bør revideres.

Etter utvalgets syn bør det vurderes å fastsette en felles instruks om samarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå i saker som angår nasjonale sikkerhetsinteresser. Det vises til utvalgets vurderinger av oppgaveavgrensningene og samarbeidet mellom EOS-tjenestene i "*Avgrensning av oppgaver og samarbeid mellom «de hemmelige tjenester»*" i kap 4.2.3 og kap "*Avgrensning av oppgaver og samarbeid EOS-tjenestene imellom*" i 11.3.2.2. En slik fellesinstruks bør blant annet inneholde

- overordnede regler om behandling av og samarbeid om trusselvurderinger/-analyser
- koordinerings- og rådgivningsutvalgets oppgaver, sammensetning osv
- samarbeidet mellom EOS-tjenestene i sikkerhetsspørsmål på sentralt, regionalt og eventuelt lokalt nivå
- øvrige generelle forhold knyttet til oppgaveavgrensninger, samarbeid og koordinering i etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetsspørsmål, herunder samordning av EOS-tjenestenes samarbeid med andre lands sikkerhets- og etterretningstjenester

16.4 KOMMUNIKASJONSKONTROLL I FOREBYGGENDE ØYEMED

POTs kommunikasjonskontroll (telefonkontroll mv) i saker om rikets sikkerhet reguleres i telefonkontrollloven og telefonkontrollforskriften. Det er i dette regelverket også fastsatt at teleoperatører plikter å medvirke til kontrollen.

Lundkommisjonen rettet sterk kritikk mot POTs og forhørsrettens praksis i denne type saker. Kommisjonens stilte seg generelt²³⁰

«meget kritisk til overvåkingstjenestens bruk av telefonkontroll. Kommisjonen finner det klart at kontrollen i svært mange tilfeller har gått ut over de rammer som trekkes opp i loven og forskriftene».

Lundkommisjonen konkluderte med at POT i betydelig utstrekning i realiteten – om enn ikke formelt – har benyttet telefonkontroll i forebyggende øyemed. Kommisjonen la til grunn at telefonkontroll bare kan brukes som en etterforskningsmetode for å prøve å bekrefte eller avkrefte om et konkret lovbrudd har funnet sted. Bruk av metoden for å forebygge kriminalitet kan bare skje i de tilfeller hvor det foreligger mistanke om overtredelse av et straffebud hvor de forberedende handlinger i seg selv er gjort straffbare. Lundkommisjonen påpekte også flere tilfeller hvor det i utgangspunktet var hjemmel for å iverksette telefonkontroll, men hvor kontrollen burde ha opphørt når det ikke ble fanget opp opplysninger som støttet mistanken mot vedkommende. Et annet moment som kommisjonen bemerket, er at kontrollen bare kan iverksettes mot den eller de som kan rammes av det aktuelle straffebudet. Generell avlytting av en gruppe personer eller en organisasjon, har etter kommisjonens syn ikke hjemmel i regelverket og vil derfor være ulovlig etter gjeldende rett.

Etter fremleggelsen av Lundkommisjonens rapport ble det avdekket en viss uenighet om vilkårene for å iverksette post-, telegram- og telefonkontroll, særlig i forhold til spørsmålet om telefonkontrollloven og -forskriften hjemler kontroll i forebyggende øyemed. Problemstillingen kan deles i to. For det første gjelder det forståelsen av selve telefonkontrollloven. Dernest gjelder det forståelsen av

230.Lundkommisjonen ss 357-358.

straffeloven § 104a annet ledd, som har stått sentralt i forbindelse med avlytting av personer som er tilknyttet organisasjoner, grupper eller andre sammenslutninger.²³¹

Utvalget er enig i Lundkommisjonens tolkning av gjeldende hjemmelsgrunnlag for telefonkontroll. Telefonkontroll er et straffeprosessuelt tvangsmiddel, som kun kan brukes ved mistanke om straffbare handlinger som uttømmende er oppregnet i telefonkontrollloven og telefonkontrollforskriften. Både POT og forhørsrettene synes for øvrig å ha lagt til grunn den samme tolkning av hjemmelsgrunnlaget for telefonkontroll som Lundkommisjonen har gjort. Det er et vilkår for telefonkontroll at det foreligger mistanke²³² mot personer, jf telefonkontrollloven § 1 annet ledd. Det er ikke hjemmel for å kontrollere juridiske personer.²³³

EOS-utvalgets kontroll i telefonkontrollsaker omfatter i utgangspunktet ikke avlytting av personer som ikke er bosatt i riket og organisasjoner som ikke har tilhold her, eller telefonkontroll som angår utlendinger hvis opphold er knyttet til tjeneste for fremmed stat.²³⁴ Begrunnelsen er at kontrollen bare er ment å beskytte borgere med en viss tilknytning til Norge, og kan ikke tas til inntekt for et prinsipp om at utenlandske statsborgere ikke i samme grad som nordmenn kan påberope seg rettssikkerhetsgarantier eller annen lovbeskyttelse etter norsk rett. Reglene om kommunikasjonskontroll vil i utgangspunktet være de samme uansett mistenktes statsborgerskap.

Det kan likevel reises spørsmål om det i forhold til utenlandske kontorer²³⁵ gjør seg gjeldende særlige rettslige problemstillinger – nasjonale og folkerettslige – i den forstand at slik kontroll kan skje etter andre regler og prinsipper enn ellers. Utvalget viser til følgende sitat fra brev 3 juli 1996 fra høyesterettsdommer Ketil Lund (skrevet i samråd med Lundkommisjonens øvrige medlemmer) til Stortinget:²³⁶

«Nødvendigheten av telefonkontroll av utenlandske kontorer i overvåking-søyemed har det aldri vært noen uenighet om. (—). De rettsproblemer som reiser seg ved telefonkontroll av slike kontorer er imidlertid særegne. Dette fremgår av det avsnitt i Mellbye-utvalgets innstilling som fremdeles hemmeligholdes.

Granskningskommisjonen har funnet det klart at den rutinemessige avlytting av utenlandske kontorer ikke kan tillegges betydning ved tolkingen av loven av 1915 og telefonkontrollforskriften av 1960. Denne avlyttingspraksis, som det som nevnt ikke er noen uenighet om, kan ikke begrunne et utvidet adgang til avlytting av norske borgere – og utlendinger som må likestilles med dem – i strid med lovens og forskriftens klare ord.»

231. Høyesterettsdommer Bugge, høyesterettsadvokat Stenberg-Nilsen og professor dr juris Fleischer tok til motmæle mot Lundkommisjonens konklusjoner. Om de to førstnevntes argumentasjon vises til Innst S nr 240 (1996-97), særlig vedlegg 6, 7 og 9. Om professor dr juris Carl August Fleischers argumentasjon vises til hans betenkning, datert 29 oktober 1996, om «Juridiske feil i Lund-kommisjonens utredning (Dok nr 15 for 1995-96)» ss 3 og 4.

232. Telefonkontrollloven krever kun «mistanke», mens telefonkontrollforskriften krever «med grunn mistenkes». Noen realitetsforskjell her kan ikke anses tilsiktet, og under enhver omstendighet må loven gå foran forskriften. Det kreves ikke sannsynlighetsovervek («skjellig grunn til mistanke»).

233. Utvalget ser imidlertid ikke bort fra at mistankekravet, som er lavere enn hva som er vanlig for øvrige straffeprosessuelle tvangsmidler, i noen utstrekning tilsier at retten i en totalvurdering av mistankens grunnlag også kan tillegge forebyggende hensyn en viss vekt, uten at dette vil være i strid med reglene i telefonkontrollloven.

234. Jf EOS-instruksens § 4.

235. Om begrepet utenlandske kontorer, se Lundkommisjonen s 41.

236. Inn tatt som vedlegg 5 til Innst S nr 240 (1996-97).

Begjæringer er i disse saker formelt fremmet for forhørsretten som mistanke om ulovlig etterretningsvirksomhet rettet mot navngitte personer. Imidlertid viser det seg at så snart vedkommende person skiftes ut med en ny, fremmes en tilsvarende begjæring mot etterfølgeren. Noen straffesak blir aldri fremmet, og kommunikasjonskontrollen går kontinuerlig gjennom mange år. Det er da mye som tyder på at det i realiteten er det forbyggende aspekt som er den egentlige begrunnelsen for avlyttingen.

Her står en altså overfor en situasjon hvor behovet for avlytting fremstår som klart. Avlytting er en av hovedkildene for alle lands kartlegging av fremmed etterretningsvirksomhet. Kunnskap fremkommet gjennom avlytting står på dette området helt sentralt i POTs arbeid, både med hensyn til forbyggende virksomhet og for å nøste opp tråder som leder til iverksetting av etterforskning. Det vil også kunne være tilfellet i kontraterrorarbeidet, hvor avlytting under visse omstendigheter kan fremstå som avgjørende for å hindre terroranslag.

Det er etter utvalgets oppfatning en meget uheldig situasjon at «alle» erkjenner at avlyttingsbehovet er til stede, samtidig som lovhjemmelen i beste fall er tvilsom. Det er videre en lite verdig situasjon at både POT og retten må vri sin argumentasjon for å få «terrenget til å passe med kartet». Det bør i stedet foretas en lovendring. I motsatt fall bør denne type kommunikasjonskontroll opphøre, med de konsekvenser dette kan få for rikets indre sikkerhet.

Utvalget er av den oppfatning at det bør bevirkes en endring i telefonkontroll-oven, som ivaretar ovennevnte hensyn. Bestemmelsen bør utformes generelt, idet det også kan tenkes sterke grunner som taler for å kunne benytte kommunikasjonskontroll i forebyggende øyemed overfor andre enn utenlandske kontorer. En slik bestemmelse vil ha meget nær sammenheng med telefonkontroll som foretas som ledd i etterforskning. Utvalget forutsetter derfor at telefonkontroll som foretas i forebyggende øyemed vil høre under påtalemyndighetens ansvar og kontroll, og ikke under justisministeren, jf til sammenligning at besøksforbud mv (straffeprosessloven § 222 a) hører under påtalemyndighetens ansvar.

Utvalget har av tidsmessige hensyn ikke foreslått en konkret lovtekst. Den nærmere utformingen bør dessuten vurderes i lys av Metodeutvalgets forslag og oppfølgingen av disse. Spørsmålet bør utredes nærmere. Det vil være avgjørende å utforme lovhjemmelen på en slik måte at den ikke rammer videre enn strengt nødvendig.

Utvalget vil på denne bakgrunn anbefale at Justisdepartementet iverksetter et arbeid med sikte på å fremme forslag til en slik lovendring.

KAPITTEL 17

Behov for større åpenhet om POTs virksomhet?**17.1 INNLEDNING**

Det vises til fremstillingen i "*Kultur og ukultur i overvåkingstjenesten*" i kap 5 ovenfor, hvor spørsmålet om større åpenhet er behandlet på generelt grunnlag, bl a i forhold til POTs tradisjonelle hemmelighetskultur og den politiske virkelighets og informasjonssamfunnets krav om offentlighet. I et åpent samfunn er det nødvendig å ha en kontinuerlig demokratisk debatt om en overvåkingstjenestes oppgaver og virksomhet. Dette krever en viss grad av åpenhet om tjenestens virksomhet. På den annen side må samfunnet ha aksept for at ikke alle sider ved tjenesten kan legges frem i full offentlighet. Avveiningen mellom disse hensyn vil ofte være konfliktfylte. Går man for langt i hemmelighold, kan det skape mistillit, mistenksomhet og grobunn for påstander uten feste i virkeligheten. Er alt hemmelig, uten at dette har dekning i reelle skadevurderinger, vil dette dessuten kunne stimulere til lekkasjer og undergrave taushetsplikten også på områder hvor det er et reelt behov for taushet, jf utsagnet: «Er alt hemmelig, er intet hemmelig». Dersom for meget er offentlig, vil det imidlertid kunne ødelegge tjenestens muligheter til å utføre de oppgaver den er pålagt, samt kunne skade vitale nasjonale sikkerhetsinteresser på annen måte.

Spørsmålet om åpenhet har flere dimensjoner. Erttertids åpenhet dreier seg bl a om å offentliggjøre historisk materiale, gi muligheter for innsyn i tidligere tiders registrerte opplysninger, gi redegjørelser for virksomheten i foregående år, osv. En annen sak er spørsmålet om å utvise større grad av åpenhet i forkant av beslutninger som har stor betydning for tjenestens virksomhet. Dette kan eksempelvis dreie seg om å åpne for offentlig debatt forut for myndighetenes vurderinger av trusselbildet, bl a for å sikre impulser fra andre segmenter i samfunnet. Slik åpenhet i forkant av politiske beslutninger mv er tildels behandlet andre steder i utredningen, se særlig "*Særlig om politisk behandling av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer*" i kap 13.8. Mellom forannevnte ytterpunkter reises spørsmål om samtidig åpenhet – individuelt innsyn i eller bredere offentliggjøring av aktuell informasjon.

De senere års offentlige utredninger og debatt har medført økt kunnskap og åpenhet omkring overvåkingstjenestens virksomhet. Debatten om åpenhet er imidlertid ikke avsluttet. Den står f eks sentralt i vurderingene knyttet til den begrensede innsynsordning i POTs historiske registre som Stortinget traff prinsippvedtak om sommeren 1997. Tilsvarende debatt om åpenhet har funnet sted og finner sted i mange andre demokratiske land, senest i Sverige (se "*Innsyn og debatt*" i kap 6.7).

Det er utvalgets generelle utgangspunkt at det er behov for en ytterligere vektlegging av åpenhet om POTs virksomhet. Det synes allerede å eksistere noe større åpenhet omkring tilsvarende tjenester i enkelte av de andre nordiske land. En bør tilstrebe åpenhet så langt det er mulig. Det må likevel understrekes at hemmelighold fortsatt vil være påkrevet bl a av hensyn til den enkeltes personvern og behovet for å beskytte metoder og kilder. For detaljerte og åpne trusselvurderinger o.l. kan dessuten lede til mistenkeligjøring av helt legitim virksomhet.

Spørsmålet om åpenhet om POTs virksomhet må vurderes i lys av det grunnleggende spørsmålet om hvilke hemmeligheter Norge har – hvilke opplysninger som krever beskyttelse av hensyn til rikets sikkerhet og tilstøtende offentlige interesser. Avveiningene her vil ha betydning for vurderingen av etterretningstrusselen, behovet for kontraetterretningstiltak og derigjennom dimensjoneringen av den norske kontraetterretningstjenesten. Men avveiningene vil også si noe om potensielle

skadevirkninger av for stor åpenhet, f eks ved at POTs arbeid og metoder avdekkes i en slik grad at virksomheten hemmes eller umuliggjøres. Utvalget har derfor funnet å gå relativt grundig inn på disse spørsmålene. Det understrekes imidlertid at vurderingene angående behovet for hemmelighold vil være i stadig utvikling, i takt med utviklingen av de forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser og samfunnsutviklingen for øvrig.

17.2 BEHOVET FOR ET RASJONELT HEMMELIGHOLD – VURDERING AV HVILKE OPPLYSNINGER SOM BØR BESKYTTES MOT FREMMED ETTERRETNINGSVIRKSOMHET MV

17.2.1 Innledning

Etter den kalde krigens slutt er behovet for hemmelighold på flere områder endret. På noen områder – bl a det militære – er behovet mindre. På andre områder kan behovet for å beskytte sensitiv informasjon være større enn tidligere, bl a som følge av den tekniske utvikling og samfunnsutviklingen ellers.

Ethvert land har opplysninger som andre land ikke bør få kjennskap til. Dette gjelder selv i forholdet til ens alliansepartnere. Kompromittering av slike opplysninger kan skade offentlige interesser og i verste fall føre til alvorlige skadevirkninger både for den nasjonale planlegging, etterforskning, sikkerhet osv, samt for landets internasjonale relasjoner. Det kan også være behov for å beskytte enkeltpersoner.

Skaugekommissjonen s 35 uttalte følgende om skadevirkninger ved sikkerhetsbrudd i POT:

«Ethvert sikkerhetsbrudd må forventes å medføre skade. Fordi tjenestene forvalter personopplysninger, vil krenkelse av personvernet være sannsynlig. Sikkerhetsbrudd mht overvåkingssaker, metoder og personell må påregnes å medføre alvorlig, men ofte avgrenset, skade. For enkelte saker og metoder og innen beredskapsarbeidet vil skadevirkningene kunne bli svært alvorlige.

En del sikkerhetsbrudd vil kunne medføre fare for person. Eksponering av samarbeidet med andre stater vil kunne være alvorlig og skade framtidige muligheter for å danne et fullstendig bilde av den indre trussel.»

Krav eller ønsker om hemmelighold vil ikke helt sjelden komme fra politiske myndigheter. Det kan bl a være tilfeller der det kan være en politisk belastning dersom POT går åpent ut med informasjon. F eks kan dette gjelde i saker som vedrører utvisning eller visumnektelse. I mange tilfeller vil således ikke POT alene kunne avgjøre spørsmålet om offentliggjøring. I Norge har en tradisjonelt tatt utgangspunkt i hvilken skade det kan få om en opplysning blir *kompromittert* gjennom at uvedkommende får tilgang til den. En har altså stort sett konsentrert seg om konfidensialitetsaspektet, og i mindre grad fokusert på å beskytte informasjon mot ødeleggelse eller uautorisert endring.²³⁷

Spørsmålet om hva som bør holdes hemmelig, er dels et spørsmål om hvilke opplysninger om nasjonens sikkerhet og andre nasjonale verdier som bør hemme-

237. Risikoen for skade er normalt et produkt av trusselens antatte intensitet, informasjonens (objektets) sårbarhet mot trusselen og objektets verdi for den som besitter objektet og/eller som ønsker å beskytte objektet. Trusselintensiteten er i sin tur et produkt av uvedkommendes konstaterte eller mistenkte evne til å utløse trusselen og hans antatte intensjon om å gjøre nettopp det. Trusselutløsning behøver imidlertid ikke å komme som et resultat av en trussel utenfra. Objekter kan ha innebygde trusler (indre trusler eller systemsvakheter), som kan gi samme effekt for objekter som en ytre trussel.

ligholdes. Men det er også av betydning hvilke opplysninger om andre lands og internasjonale organisasjoners aktivitet som bør hemmeligholdes. I tilknytning til sistnevnte bemerkes at Norge har inngått en rekke sikkerhetsavtaler med fremmede stater og internasjonale organisasjoner. Økt integrasjon landene imellom vil innenfor spesielle felter antagelig føre til en økning av beskyttelsesverdig informasjon og objekter som vil kreve beskyttelse i Norge, selv om behovet for beskyttelse ikke direkte berører Norges sikkerhet eller nasjonale interesser.

Tradisjonelt har vurderingene vært relatert til informasjon (opplysninger). Andre objekter enn informasjon – materiell eller personell – har ikke vært systematisk vurdert. Enkelte unntak finner man imidlertid innen olje- og kraftforsyningssektoren, hvor beskyttelses-/sikkerhetsregimer er hjemlet i lov (særlig i drivstoffanleggsloven og energiloven). Etter hvert som samfunnet gjøres mer og mer avhengig av informasjon, vil det bli stadig viktigere å verne informasjonssystemer som samler, overfører, bearbeider og lagrer informasjon, mot ødeleggelse og manipulasjon av data.

Et annet fremtredende aspekt er at vurderingene av hva som bør holdes hemmelig hittil helt og holdent har vært overlatt til den enkelte utsteder av informasjonen. Det har vært foretatt en vurdering på et bestemt tidspunkt, som har kunnet styre innsatsen av forebyggende sikkerhetstiltak i lang tid fremover. En del tiltak har imidlertid vært satt i verk for å skape en mer fleksibel og «riktigere» avgjørelse, bl a tids- og hendelsesavgrenset gradering, bestemmelser om avgradering, samt prinsippet om at høyere myndighet har kunnet overprøve lavere myndigheters graderingssavgjørelser. Andre løsninger med større grad av sentraliserte avgjørelser, har av praktiske grunner ikke vært mulig å gjennomføre. Visse forsøk på å komme hensynet til nasjonale vurderinger i møte har imidlertid funnet sted. Et eksempel på dette er utarbeidelse av sentrale retningslinjer, jf særlig Forsvarssjefens «Retningslinjer for nasjonal gradering av skjermingsverdig informasjon innen totalforsvaret» av september 1994 med senere endringer.

Et spesielt aspekt ved de forbrytelser som POT er satt til å bekjempe, er at det ofte står andre stater bak. Dette gjelder særlig i saker om ulovlig etterretningsvirksomhet. I de senere tiår har det også forekommet at noen stater direkte eller indirekte har støttet eller vært engasjert i terrorvirksomhet som kan utgjøre en trussel også mot Norge. Hvorvidt det står stater bak virksomheten eller ikke, spiller i utgangspunktet liten rolle for vurderingen av hvilke opplysninger eller objekter som bør hemmeligholdes/beskyttes i Norge. Beskyttelsen vil i utgangspunktet rette seg mot enhver uvedkommende. Derimot vil slike forhold kunne ha avgjørende betydning for hvorvidt POT skal bruke sine ressurser til å bidra til å verne opplysningene.

17.2.2 Nærmere om hva som bør beskyttes

Opplysninger som bør vernes, er først og fremst informasjon som kan svekke nasjonens sikkerhet om den blir gjort kjent for uvedkommende miljøer eller personer. Informasjonen må i utgangspunktet være av en slik art at den bør hemmeligholdes for å hindre en handling som vil kunne true demokratiet direkte ved angrep på dets institusjoner eller ved angrep på personer eller bedrifter som er av sikkerhetsmessig betydning. Det vil også være opplysninger som må hemmeligholdes fordi informasjonen i uvedkommendes hender kan representere en fare for rikets indre sikkerhet og skape kaos e l, f eks pga terroranslag overfor kommunikasjonssentra, helsestell og mat- og drikkeforsyninger. Også opplysninger som er av en slik karakter at grupper av personer vil kunne være truet om opplysningene ble gjort kjent, men hvor et eventuelt anslag ikke vil være av sikkerhetsmessig betydning for nasjonen som

sådan, bør etter omstendighetene hemmeligholdes. Eksempler på dette kan være trusler mot ambassader, trossamfunn, innvandrergupper, flyktningsmottak o.l.

Den kriminalitet som POT skal bekjempe, er i svært mange tilfeller fordekt virksomhet som tilsier at de metoder tjenesten benytter, og de opplysninger tjenesten har om forholdet, bør hemmeligholdes. Dette kan i enkelte tilfeller dreie seg om generelle opplysninger om hvilke miljøer tjenesten følger med på. Mer konkret kan det dreie seg om hvilke opplysninger tjenesten innhenter gjennom passive eller aktive tiltak. Isolert sett kan den enkelte opplysning i mange tilfeller kanskje ikke sees å være av en slik karakter at hemmelighold skulle være berettiget. Men opplysningen sett i sammenheng med det generelle bildet tjenesten har av virksomheten, eller prøver å avdekke, vil likevel kunne berettige hemmeligholdet. Som eksempel kan nevnes den spaningsvirksomhet som tjenesten utfører overfor fremmed etterrettingspersonell i Norge. Ved å spåne på den aktivitet som personellet utøver, kan tjenesten danne seg et bilde av hvilke typer informasjon fremmede stater er ute etter. Dette bildet bør hemmeligholdes, mens det ikke gjør seg gjeldende tilsvarende hensyn i forhold til den enkelte spaningsrapport. Det er imidlertid viktig at opplysningene her blir sett i sammenheng, før avgjørelsen om hemmelighold eller åpenhet blir truffet.

POT som kontraetterretningstjeneste foretar ikke selv vurderinger av hva som generelt bør holdes hemmelig i samfunnet. Dette gjøres primært av sikkerhetstjenesten og de enkelte virksomheter som eier eller kontrollerer det som skal beskyttes. POT bidrar imidlertid til vurderingene og berøres av disse. Bl a vil POTs arbeide kunne bli påvirket ved at overvåkingstiltak søkes lagt rundt de objektene som sikkerhetstjenesten anser mest verdt å beskytte.

Behovet for å beskytte informasjon innenfor de områder hvor POT er tillagt et ansvar, vil i fremtiden også være knyttet til viktige nasjonale sikkerhetsinteresser og forholdet til fremmede stater. På disse områder foreligger det et åpenbart interessesammenfall mellom virksomheten til POT og sikkerhetstjenesten. Her vil det trolig skje en dreining av vurderingene parallelt med synet på hva som til enhver tid utgjør strategiske trusler mot såvel rikets ytre som indre sikkerhet – altså mot rikets integritet geografisk og statsrettslig, herunder mot nasjonens handlefrihet og mot den lovlige opprettholdelse av styreformene. Norske sikkerhetsinteresser er også knyttet til offisiell representasjon og annet engasjement i utlandet, herunder til norske styrkers innsats i internasjonale fredsoperasjoner. Disse «oversjøiske deler av Norge» kompliserer bildet ytterligere.

Basert på registrerte utviklingstrekk når det gjelder etterrettingsvirksomhet rettet mot Norge, kan det neppe være tvil om at beskyttelsesbehovene i fremtiden ikke bare vil omfatte statens maktapparat. Også politiske, tekniske/vitenskapelige og økonomiske informasjon vil etter omstendighetene måtte beskyttes. Norges sikkerhetspolitiske posisjon i fremtiden vil være en funksjon av såvel landets militære styrke som vår økonomiske, teknologiske og generelle politiske stilling. På den annen side vil det at utenlandske etterrettingsorganisasjoner søker opplysninger om norsk politikk og økonomi, i seg selv ikke berettige krav om større hemmelighold enn i dag. For øvrig kan sondringen mellom slik etterrettingsvirksomhet og den virksomhet som drives av lovlig etablerte konsulenter i lobbyistbransjen, være vanskelig å trekke. Det bør også på generelt grunnlag advares mot å kriminalisere personer som i stillings medfør har samtaler med representanter fra fremmede stater.

Landet vil fremdeles besitte tradisjonelle militære hemmeligheter, men beskyttelsesbehovet må avveies mot den egenverdi som kan ligge i større grad av åpenhet. Utviklingen de siste 10 år har dessuten medført at en rekke opplysninger som tidligere ble beskyttet, nå utveksles over landegrensene og utenfor NATO, bl a som følge

av verifikasjonsregimene knyttet til rustningskontroll- og nedrustningsavtaler, samarbeidsøvelser innenfor rammen av Partnerskap for Fred (PfP), osv. Likevel finnes fortsatt informasjon som må beskyttes. F eks gir CFE-avtalen klare begrensninger med hensyn til hvor det kan kreves innsyn. I forbindelse med militærøvelser med deltakelse av ikke-NATO nasjoner legges det dessuten ned i forkant av øvelsene et ikke ubetydelig sikkerhetsarbeid. På den annen side innebærer opphevelsen av den militære øst-vest konfrontasjonen i Europa, etableringen av omfattende samarbeidsordninger også på det militære området samt en rekke nedrustnings- og rustningskontrollavtaler, et tillits- og samarbeidsforhold av en helt annen art enn tidligere. Dette har modifisert, men ikke fjernet, behovet for beskyttelse av opplysninger direkte av hensyn til rikets sikkerhet og forsvar.

Ved avveiningen av spørsmålet om hvilke opplysninger som kan skade rikets sikkerhet hvis de kommer til uvedkommendes kunnskap, kan Høyesteretts uttalelse i Rt 1982 s 439 gi en viss veiledning, selv om denne dommen kun har direkte relevans for tolkningen av straffeloven § 90:

«De to nevnte vilkår – om det foreligger en hemmelighet og om åpenbaringen av hemmeligheten vil være til skade – kan ikke alltid holdes helt atskilt fra hverandre. Det vil tildels bero på et skjønn om en åpenbaring av opplysninger rammes av § 90. Av forhold som her vil kunne ha betydning, nevner jeg om hvor utbredt kunnskapen om det opplyste er, om opplysningene er tilgjengelige fra andre kilder, hva som fra norske myndigheters side gjøres for at opplysningene ikke skal bli kjent, hvilke direkte og indirekte slutninger en fremmed stat vil kunne trekke av opplysningene og dermed hvilke skadevirkninger det kan få om en annen stat får kjennskap til opplysningene.»

På spesielle områder som har en viss relevans i forhold til rikets sikkerhet i en noe videre betydning, kan det gjøre seg gjeldende særlige beskyttelsesbehov, f eks i forhold til informasjon om norsk forsvarsindustri og andre bedrifters lisenser, søknader, planer mv ifm sensitiv teknologieksport.

Sabotasjehandlinger og lignende trusler mot rikets sikkerhet behøver ikke nødvendigvis være rettet mot informasjon, men kan ramme andre objekter som er av stor viktighet for samfunnets funksjonsdyktighet. I USA er det nylig avsluttet et kommisjonsarbeide, som på Presidentens oppdrag har hatt som oppgave å utvikle en nasjonal strategi for beskyttelse mot fysiske trusler og såkalte cybertrusler. Deltakere i arbeidet har vært representanter for berørte departementer samt CIA, FBI og NSA. Kommisjonen har identifisert følgende åtte infrastrukturområder som kan antas å være av grunnleggende betydning for nasjonens evne til å fungere i gitte krisesituasjoner:

- kraftforsyning
- olje- og gassforsyning
- transportsystemer
- telekommunikasjon
- bank- og finansvesen
- vannforsyning
- nødtjenester (helse, politi, brannvesen og redningstjeneste)
- forvaltningens funksjonering

I Norge vil det være naturlig å se hen til disse vurderinger.

En rekke opplysninger om EOS-tjenestene må fortsatt beskyttes. I særdeleshet gjelder dette informasjon om kilder og metoder, grad av suksess (måloppnåelse) samt detaljer om og oversikter over ressursmessige, personellmessige, tekniske og

kompetansemessige kapasiteter. Utvalget vil imidlertid bemerke at det synes å være en tendens til å bruke hensynet til «metoder og kilder» noe ukritisk som begrunnelse for hemmelighold. Ikke all informasjon som POT eller en annen tjeneste har innhentet, bør automatisk graderes uten nærmere avveininger i forhold til skadekonsekvenser. Ikke minst gjelder det informasjon som er innhentet fra åpne kilder.

Utvalget legger til grunn at en rekke opplysninger må beskyttes selv om de ikke vil medføre direkte skade for rikets sikkerhet og selvstendighet om de kompromitteres overfor uvedkommende. En vesentlig del av disse opplysningene angår Norges forhold til andre stater eller internasjonale organisasjoner. Norge har påtatt seg en rekke forpliktelser i forhold til fremmede makter som er nedfelt i internasjonale konvensjoner. I utgangspunktet vil alle forhold som kan hindre norsk oppfyllelse av slike forpliktelser, kunne skade norske interesser. Det kan også være grunn til å beskytte opplysninger mottatt i fortrolighet fra fremmede stater, internasjonale organisasjoner og enkelte ikke-offentlige utenlandske instanser, for å unngå å skade forholdet til disse og dermed svekke tilliten til Norge som troverdig samarbeidspart.

Norge har også egne interesser å ivareta overfor andre stater, bl a interesser knyttet til suverenitetsforhold og sikkerhetspolitiske, økonomiske eller ressursmessige interesser. Opplysninger som vedrører slike interesser, kan være av en slik art at de krever beskyttelse. Interessene på disse felter vil dessuten ofte være gjenstand for bilaterale eller multilaterale forhandlinger. Det vil kunne være svært viktig å beskytte norske vurderinger og posisjoner i forhold til slike forhandlinger.

Enkelte typer opplysninger om norsk utenrikspolitikk og internasjonal bistand vil kunne være av en slik karakter at opplysningene bør beskyttes. Norge har f eks et viktig engasjement knyttet til demokratibygging og fredsprosesser i Midt-Østen, Latin-Amerika og andre områder. Norges medvirkning i slike prosesser krever diskresjon og hemmelighold, både når det gjelder innhold og praktisk gjennomføring. Beskyttelse av sensitive opplysninger på dette saksfeltet er svært viktig. Norges engasjement i menneskerettighets spørsmål fører også tidvis til etablering av kontakter som – dersom de ble kjent – vil kunne sette menneskeliv i fare. Det vil i denne sammenheng kunne være nødvendig å beskytte opplysninger av hensyn til både norske og ikke-norske aktører.

Ved fremmede statsoverhodere eller regjeringsmedlemmers besøk til Norge vil det normalt reise seg spørsmål av sikkerhetsmessig art. Opplysninger som angår sikkerhetsopplegg osv krever åpenbart beskyttelse.

Norske sikkerhetsinteresser kan også knytte seg til beskyttelse av norske borgere og bedrifter i utlandet, f eks sikkerheten til norske militære styrker i utlandet. Hemmelighold kan også være av vesentlig betydning for å beskytte og frigjøre norske borgere i gisselsituasjoner. Dette vil være særlig viktig når gisseltakerne er politisk-militære organisasjoner. Et annet eksempel kan gjelde opplysninger av betydning for å motvirke terroranslag mot norske mål i utlandet (ambassader etc).

17.3 GRADERINGSPRAKSIS

Fremstillingen foran viser at det på bestemte områder fremdeles er behov for å beskytte opplysninger av hensyn til slike offentlige interesser som POT er satt til å beskytte. Det vil være en direkte sammenheng mellom dette beskyttelsesbehovet og behovet for å hemmeligholde opplysninger om de deler av POTs virksomhet som dreier seg om å forebygge og etterforske trusler rettet mot offentlige interesser.

I noen tilfeller kan det likevel være vanskelig å forstå det omfattende hemmelighold som er knyttet til tjenestens arbeidsmetoder i sin alminnelighet. Utvalget finner bl a at det i større grad bør kunne sies åpent hva slags virksomhet som er av overvåkingsmessig interesse for POT. En mer åpen holdning til hvilke miljøer en

ser grunn til å følge med i, vil for øvrig kunne bibringe tjenesten flere kildeopplysninger om disse miljøene, samt generelt øke sikkerhetsbevisstheten blant publikum. Til sammenligning vises til oppslag i media i Sverige, hvor SÄPO-sjefen for første gang navnga de aktuelle terrororganisasjoner som var i tjenestens søkelys, se vedlegg 1.2.6. POT har overfor Justisdepartementet tidligere tatt opp forslag i denne retning, uten at dette har ført frem.

Det kan også være grunn til å ha en noe større åpenhet om POTs organisasjon mv. I *"Utvalgets arbeidsmåte mv"* i kap 2.4 er det redegjort for utvalgets henvendelse til Justisdepartementet med anbefaling om å avgradere opplysningen om hvor mange tjenestemenn som er ansatt i tjenesten, uten å gå i detalj om fordelingen på de ulike tjenestesteder mv. Det ble i henvendelsen uttalt at det vanskelig kan sees at denne opplysningen i seg selv røper forhold som bør holdes skjult for uvedkommende. Justisdepartementet sa seg enig i utvalgets syn på dette punkt i brev 30 oktober 1997. Overvåkingssjefen offentliggjorde deretter 4 november 1997 i VG at POT i dag sysselsetter i underkant av 400 personer.

Etter utvalgets syn vil det også være rimelig å avgradere opplysningen om det totale budsjettall som årlig medgår til å finansiere tjenestens virksomhet. Det er også vanskelig å se behovet for at OVS' generelle organisasjonsplan er sikkerhetsgradert. I flere andre land, f eks i Sveits og Storbritannia, er den tilsvarende overordnede organisasjonsoversikt offentlig tilgjengelig.

Under stortingsdebatten om Lundkommisjonens rapport fant justisministeren grunn til for første gang offentlig å gi opplysninger om omfanget av telefonkontroll i Norge. Dette var bl a begrunnet i et ønske om større grad av åpenhet.²³⁸

«For å avdramatisere noen av de spekulasjoner som er blitt gjort rundt omfanget av telefonkontrollsaker og for å bidra til noe mer åpenhet rundt tjenesten, har jeg etter å ha konferert med overvåkingssjefen funnet det hensiktsmessig å opplyse Stortinget om at overvåkingspolitiet i gjennomsnitt de siste ti år har iverksatt telefonkontroll overfor ca 8 norske statsborgere pr år, et tall som vel må anses for å være relativt lavt.»

EOS-utvalget har i årsmeldingen for 1996 tatt opp spørsmålet om graderingspraksis i POT og hos overordnet påtalemyndighet.²³⁹

«Beskyttelsesgradene for dokumenter som ikke må bli kjent for uvedkommende, er fastsatt i sikkerhetsinstruksens § 3, hvor det i siste ledd bestemmes at 'det må påses at det ikke brukes høyere beskyttelsesgrad enn strengt nødvendig'. Utvalget har i enkelte tilfeller hatt inntrykk av at Overvåkingstjenesten – og også statsadvokaten – har nyttet høyere beskyttelsesgrader enn det strengt nødvendige. Utvalget vil i det fortsatte arbeid drøfte dette med overvåkingssjefen og om nødvendig ta slike tilfeller opp i medhold av sikkerhetsinstruksens § 4 nr 4 og 5.»

Utvalget har ikke grunnlag for å hevde at tjenesten i sin alminnelighet utøver en diskutabel graderingspraksis. På den annen side kan det ikke utelukkes at det tar tid å endre holdninger og rutiner. Det er vanskelig å spore tendenser til undergradering – snarere det motsatte. Utvalget understreker at fokus må rettes mot beslutningen om første gangs gradering av en opplysning. Mye informasjon graderes av vane eller «for sikkerhets skyld». Det viser seg ofte at dersom man først har gradert et dokument, vil muligheten for å få omgjort dette senere i praksis være problematisk. Dette antas bl a å bero på alminnelige psykologiske faktorer om autoritetstro overfor

238.Jf Forh S 1997 s 4209 sp 2.

239.Se Dok nr 17 (1996-97) s 5.

beslutninger som allerede er truffet og motvilje mot de administrative byrder en vet følger ved å reise spørsmålet om av- eller nedgradering (foreleggelse for utstedende myndighet, melding til mottakere av informasjonen osv). Moynihan-kommisjonen, se vedlegg 1.4.10, uttaler følgende om viktigheten av den initielle beslutning om å gradere en opplysning:

«The initial decision to classify is critical: it is the most important part of the life cycle of secrets, and the place where the entire regulatory process begins. The decision should be made sparingly, and then vigorously enforced. Classification means that resources will be spent throughout the information's life cycle to protect, distribute, and limit access to it that would not be spent if the information were not classified. Classification means that those who need to use that information in the course of their work have to be investigated and the results of that investigation analyzed to determine whether access should be granted. Classification means that a document may have to be edited to remove certain details in order for the rest of the information to be more widely shared inside the Government. And classification means that some kind of review has to take place when the document containing the material is considered for declassification.»

Det faller utenfor dette utvalgets mandat å vurdere hvordan en i større grad skal sikre seg at den som utsteder informasjonen, foretar en reell skadevurdering før gradering foretas – samt har de riktige faktiske kunnskaper om den aktuelle informasjonens skadepotensiale om den skulle komme uvedkommende i hende. En vil imidlertid understreke at det må være et lederansvar å sørge for oppmerksomhet rundt og veiledning om disse problemstillingene. Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå at OVS, i samarbeid med nasjonal sikkerhetsmyndighet, utarbeider interne retningslinjer for gradering av informasjon i POT, som også bør angi hva som normalt ikke behøver graderes. En slik graderingspolicy må naturligvis ligge innenfor sikkerhetsinstruksens (sikkerhetslovens, når denne trer i kraft) og beskyttelsesinstruksens bestemmelser, og bør periodisk revurderes. Det er viktig at en fjerner seg fra forestillingen om at all informasjon må beskyttes 100 % (risk avoidance), og at en i stedet bruker ressurser på en styrt innsats av mottiltak (risk management).

POT er i en viss grad avhengig av andre lands graderinger. Innenfor NATO er de graderinger som brukes i prinsippet ensartet. I land som ikke er knyttet til NATO, vil ulik bruk av sikkerhetsgrader kunne føre til for høy gradering hos oss.²⁴⁰ Det kan være hensiktsmessig å inngå bilaterale sikkerhetsavtaler som fastsetter hvilke korresponderende sikkerhetsgrader som skal benyttes i ulike tilfeller av informasjonsutveksling, jf også "*Internasjonalt samarbeid*" i kap 11.3.3 om dette.

Innenfor rammen av gjeldende regelverk for behandling og oppbevaring av sikkerhetsgradert informasjon, må det finnes praktiske løsninger som gjør at rettsikkerhetsmessige hensyn kan ivaretas. Som et eksempel viser utvalget til at POT i samarbeid med Oslo byrett har drøftet hvorledes de sikkerhetsmessige forhold ved domstolene kan bedres, bl a mht oppbevaring og edb-behandling av gradert informasjon. Dette spørsmål må sees i sammenheng med de uheldige forhold som kan gjøre seg gjeldende dersom dommeren i avlyttingsaker o l av sikkerhetsmessige hensyn ikke i ro og mak kan foreta selvstendige vurderinger av dokumentene eller dersom de praktiske og administrative prosedyrer for kommunikasjon og innhent-

240. Et eksempel på dette er Sverige, som i grovt har HEMLIGT som eneste sikkerhetsgrad. Denne graderingen kan blant annet tilsvare BEGRENSET i Norge, avhengig av opplysningenes materielle innhold. POT har imidlertid konsekvent fulgt opp den svenske graderingen i saker som vedrører Sverige. Dette leder til en for høy gradering etter norsk målestokk.

ing av utfyllende opplysninger fra POT er så tungvinte at dommeren kvier seg å kreve saken ytterligere opplyst e l.

17.4 SPØRSMÅLET OM Å UTARBEIDE OFFENTLIG TILGJENGELIGE ÅRSRAPPORTER ELLER LIGNENDE PUBLIKASJONER

Utvalget anbefaler at POT utarbeider årlige offentlige publikasjoner om trusselbildet, arbeidsoppgaver, kontrollordninger, regelverk osv. POT ga i 1993 ut en lignende publikasjon, som det kan bygges videre på. POT har dessuten lagt ut egne hjemmesider på Internett. Utvalget antar at initiativet både tilfredsstillende et økende informasjonsbehov fra publikum og et ønske fra tjenesten selv om større åpenhet. Presentasjonen og dens innhold er godkjent av Justisdepartementet. Periodisk oppdaterte hjemmesider på Internett bør imidlertid ikke utelukke mer formelle årsrapporter, som gjerne også kan presenteres på Internett. Publisering av generelle ekstrakter av trusselvurderingene bør overveies inkorporert i årsrapportene.

En publikasjon som den danske overvåkingstjenesten utga i mars 1997, brukte bl a POTs 1993-publikasjon som forbilde. I forordet til heftet skriver den danske justisministeren bl a følgende om hensikten med publikasjonen, som bør legges tilsvarende til grunn for POTs informasjonsvirksomhet:

«Denne publikation løfter ikke sløret for ting, der skal være hemmelige. Derimod er det mit håb, at denne første samlede beskrivelse av PET's størrelse, arbeidsoppgaver, muligheder og begrænsninger samt ikke mindst samfundets kontrol med PET giver et billede af denne særlige politiafdeling, hvis overordnede mål er at beskytte det bestående demokrati.»

17.5 ANDRE TILTAK FOR Å OPPNÅ ÅPENHET OG TILLIT

Den prosess som ledet frem til Stortingets behandling av Lundkommisjonens rapport, har i seg selv medført at den alminnelige kunnskap om POT har øket betraktelig. Enkelte forhold som tidligere ble behandlet som gradert, er nå offentlig kunnskap, ikke minst gjennom den grundige fremstilling som Lundkommisjonen har gitt om registreringspraksis m.m. Utvalget har gjennom utredningen her søkt å bidra ytterligere til noe større åpenhet omkring generelle forhold knyttet til tjenestens virksomhet.

Det gjelder i utgangspunktet de samme regler om uttalelse til media for POT som for politiet ellers. I rundskriv 13 november 1995 har riksadvokaten imidlertid – for straffesaker som hører under POT – fastsatt at overvåkingssjefen og førstestatsadvokaten i den aktuelle region normalt på forhånd bør ha blitt orientert om uttalelser til media. Utvalget ser ikke grunn til å foreslå endringer på dette området.

For saker som hører under Justisdepartementet, har departementet fastsatt retningslinjer for overvåkingssjefens informasjon til offentligheten.²⁴¹ Som målsetting uttales det i retningslinjene at offentligheten skal gis informasjon om tjenestens arbeid så langt dette er mulig uten å skade tjenesten. Når det gjelder informasjon til massemedia, uttaler departementet at overvåkingssjefen selv bør utforme en intern instruks om dette, basert på følgende forutsetninger:

- at informasjon til massemedia som hovedregel gis av overvåkingssjefen personlig
- at overvåkingssjefen i spesielle enkelttilfeller kan overlate informasjonen til medarbeidere ved OVS eller underordnede ledd
- at spørsmål av prinsipiell karakter blir tatt opp med departementet før uttalelse

241. Brev 25 oktober 1989 fra Justisdepartementet til overvåkingssjefen.

- gis
- at overvåkingssjefen, for så vidt gjelder uttalelser om POTs primæroppgaver, kan gi opplysninger om tjenestens organisasjon og arbeids- og samarbeidsspørsmål så langt som tjenestlige hensyn måtte tillate
 - at overvåkingssjefen innen fastlagte rammer kan uttale seg om den generelle situasjon på terrorområdet
 - at overvåkingssjefen ikke bør gi opplysninger til offentligheten om trusselmeldinger, trusselvurderinger eller anbefalinger som OVS har gitt Justisdepartementet og politimestrene i saker knyttet til en konkret trusselsituasjon

Utvalget er i hovedsak enig i innholdet i disse retningslinjer. Utvalget forutsetter at retningslinjene i tredje strekpunkt kun kommer til anvendelse i de tilfeller hvor det dreier seg om prinsipielle spørsmål som ligger under departementets styring og ansvar. Det synes for øvrig hensiktsmessig å myke opp regelen om at andre medarbeidere i POT kun kan uttale seg til media i «spesielle enkelttilfeller». Det bør i større grad være opp til overvåkingssjefen selv å bestemme i hvert enkelt tilfelle hvem som kan uttale seg på vegne av tjenesten. Utvalget finner også grunn til å anbefale at POT utarbeider en egen informasjonsstrategi i forhold til ulike målgrupper.

I den utstrekning regjeringen finner å fremme stortingsmeldinger om POT, vil dette fortsatt ha viktige funksjoner. Bl a vil meldingene gi informasjon om virksomheten i sin alminnelighet og om prinsipielle problemstillinger, og dermed stimulere til og gi grunnlag for debatt, offentlig innsyn og generelle styringssignaler fra Stortingets side. Stortinget vil for øvrig ha muligheten til å drøfte relevante problemstillinger i tilknytning til årsrapporter og særskilte innberetninger fra EOS-utvalget.

KAPITTEL 18

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalgets forslag vil kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Utvalget foreslår at noen av de eksisterende oppgaver bør nedprioriteres, mens andre bør oppprioriteres (se "*Vurdering av tjenestens saksområder*" i kap 11.2). Utvalget foreslår også at POT skal tillegges et bistandsansvar på nye områder. Særlig gjelder dette i forbindelse med bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet (se "*Bekjempelse av organisert kriminalitet*" i kap 11.2.6). Selv om det er vanskelig å si sikkert i hvilken grad politiet vil anmode om bistand fra POT, antas bistandsvirksomheten ikke å medføre vesentlige bruk av ressurser. Det vil dessuten være opp til POT selv å avgjøre om tjenesten er egnet for å yte bistand i det enkelte tilfelle, og vurdere om en har ressurser til disposisjon. Alt i alt antar utvalget at det verken vil være behov for tilleggsbevilgninger eller at forslagene vil medføre vesentlige besparelser. Jf også "*Dimensjonering og organisasjonsfleksibilitet*" i kap 14.2. – Utvalget foreslår imidlertid at et offentlig oppnevnt utvalg nedsettes for å utrede den fremtidige organisering av personellsikkerhetstjenesten (se "*Deltakelse i personkontrolltjenesten*" i kap 11.2.11). Utgiftene til dette anslås skjønnsmessig til ca kr 500 000,-.

Forslaget om å nedlegge mange av de lokale POT-enheter (se "*Det lokale nivå*" i kap 14.3.4) innebærer besparelser for overvåkingstjenesten. Utvalget forutsetter imidlertid at frigjorte stillinghjempler omgjøres til ordinære politistillinger, med unntak for stillinger som bør overføres til OVS eller POTs regionsentraler. En viss innsparing og effektivitetsgevinst kan likevel, totalt sett, være realistisk. Særlig gjelder dette hvis utvalgets forslag om å redusere antall regionsentraler gjennomføres. Det er ikke mulig å uttale seg med sikkerhet om dette, før en nærmere utredning av de organisasjons- og personellmessige konsekvenser er gjennomført. Utvalget forutsetter også at nedleggelsen av lokale POT-enheter vil medføre administrative besparelser, bl a fordi styringen av færre enheter blir lettere, som følge av innsparinger på sambands- og arkivsiden, osv. Det vil være rom for administrative besparelser. Men det må også påregnes noe økt reiseaktivitet for tjenestemenn på regionalt nivå.

Kostnader forbundet med en mer omfattende behandlingsprosess på politisk nivå ved utarbeidelse og fastsettelse av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer (se "*Særlig om politisk behandling av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer*" i kap 13.8), antas å bli begrenset. Eventuelle merkostnader vil kunne dekket innenfor Justisdepartementets og tjenestens budsjett. Det samme gjelder utgifter forbundet med noe økt informasjonsvirksomhet, bl a ved opptrykk og distribusjon av offentlige årsrapporter o.l. (se "*Spørsmålet om å utarbeide offentlig tilgjengelige årsrapporter eller lignende publikasjoner*" i kap 17.4).

Utvalgets forslag om nyrekrutteringer for å styrke innslaget av ekstern kompetanse i POT (se "*Behov for tilførsel av spesialisert kompetanse?*" i kap 14.4.3), herunder forslaget om å styrke påtaleelementet (se "*Påtaleordningen i etterforskingsaker*" i kap 10.5), samt forslaget om i større omfang å kjøpe utredninger og andre tjenester hos kompetente forskningsmiljøer og andre (se "*Behov for tilførsel av spesialisert kompetanse?*" i kap 14.4.3), vil kunne medføre behov for tilførsel av ressurser. Det samme gjelder etablering av en hospitantordning (14.4.4), som vil medføre merutgifter til midlertidige innbeordringer for å dekke funksjonene til de hospiterende tjenestemenn, eventuelt utgifter til overtid for å dekke merarbeid for de øvrige tilsatte. Utarbeidelse av personellplaner vil også kreve ressurser. Etter

utvalgets vurdering vil imidlertid forannevnte kostnader i all hovedsak kunne dekkes gjennom innsparte midler, jf ovenfor, samt gjennom omprioriteringer innenfor tjenestens egne budsjettmidler. Innføring av en intern rotasjonsordning for politiutdannet personell (se "*Kvalifisering av POTs faste personell*" i kap 14.4.4) kan ikke sees å medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

En nærmere detaljutredning om POTs organisasjon og personelladministrasjon foreslås gjennomført av en arbeidsgruppe (se "*Innledning*" i kap 14.1 og "*Det lokale nivå*" i 14.3.4). Dette vil medføre merkostnader, men neppe av betydelig omfang.

Det vil være en viktig oppgave for riksadvokaten å avklare den nærmere grensdragningen med hensyn til hva som er etterforskning og hva som er forebyggelse (se "*Undersøkelser med «dobbel» formål (to spor-problematikken)*" i kap 10.3.3). Enkelte tiltak for å klargjøre grensen er allerede iverksatt, bl a ordningen med skriftlige etterforskningsordre. Et ytterligere økt engasjement fra overordnet påtalemyndighet i POT-saker forutsettes å kunne gjennomføres innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Det området som etter forannevnte grensdraging faller inn under Justisdepartementets ansvar, krever også oppmerksomhet. Bl a reiser spørsmålet om metodebruk i forebyggende øyemed viktige prinsipielle spørsmål som Justisdepartementet bør vurdere nærmere (se "*Undersøkelser med «dobbel» formål (to spor-problematikken)*" i kap 10.3.3). En slik utredning kan gjennomføres innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Utvalgets flertall foreslår at EOS-utvalgets kontrollområde utvides til også å omfatte overordnet påtalemyndighets befatning med overvåkingssaker (se "*Særlig om kontrollordningene*" i kap 13.10). Det er uklart hvilke utgifter som vil medgå til kontrollvirksomhet overfor overordnet påtalemyndighet. Flertallet legger her til grunn at det kan finnes praktiske ordninger, bl a at representanter fra overordnet påtalemyndighet i nødvendig utstrekning deltar i møter mv som EOS-utvalget avholder med overvåkingssjefen. Og under enhver omstendighet antas eventuelle merutgifter å oppveies av mindre reisevirksomhet etter at EOS-utvalget ikke lenger vil ha behov for å kontrollere de lokale POT-enheter som i dag er spredt rundt i landet.

KAPITTEL 19

Kommentarer til de enkelte paragrafene i lovforslaget**19.1 POLITILOVEN***Til § 17 a*

Bestemmelsen medfører ingen endringer i forhold til gjeldende rett. Bakgrunnen for bestemmelsen er det redegjort for i "*Organisasjon*" i kap 12.3.3. Utformingen av paragrafen bygger på overvåkingsinstruksen § 2. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å si uttrykkelig at POT ledes av en åremålstilsatt overvåkingssjef, da dette fremgår av politiloven § 19 annet ledd.

Uttrykket «eget politiorgan» er valgt fordi det benyttes i politiloven § 16 annet ledd nr 1. At OVS er et «sentralt» organ, innebærer at organet er direkte underlagt Justisdepartementet (i saker som hører under justisministerens ansvar).

I paragrafen er det henvist til de gjøremål som er nevnt i § 17 b. Dette skal ikke forstås dithen at OVS *ikke* er en del av POT. § 17 b gjelder de generelle hovedoppgaver som alle deler av POT har, mens § 17 c nevner de viktigste oppgaver som bare utføres av OVS. OVS, som en del av POT, utfører i tillegg alle hovedoppgaver som er nevnt i § 17 b. Utvalget har funnet det unødvendig å fastsette dette uttrykkelig i lovteksten.

Til § 17 b

Avgrensningen av POTs oppgaver er begrunnet og nærmere forklart i "*POTs oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i kap 11, jf særlig "*Forbrytelser mot rikets sikkerhet*" i kap 11.2.1 – 11.2.7 og 11.2.13. Se også "*Oppgaver*" i kap 12.3.2. Utkastet viderefører i stor grad bestemmelser i overvåkingsinstruksen § 1 og til dels i § 3.

Innledningsvis i paragrafens første ledd er det angitt at POT skal «forebygge og etterforske» oppregnede straffbare handlinger. I overvåkingsinstruksen § 1 står det at tjenesten skal «forebygge, motvirke og etterforske». Utvalget har ikke ment noen realitetsforandring ved å fjerne begrepet «motvirke», men finner at det er unødvendig å ta med dette begrepet i lovteksten. Å «motvirke» en straffbar handling vil være en kvalifisert form for forebyggelse. Å opprettholde begrepet som en «tredje kategori» handlinger ved siden av forebyggelse og etterforskning, er etter utvalgets syn egnet til å skape forvirring.

Etter første ledd nr 1 skal POT etterforske og forebygge overtredelser av straffeloven kapitlene 8 og 9 og lov om forsvarshemmeligheter. Bestemmelsen erstatter gjeldende formulering i overvåkingsinstruksen § 1 om «lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet», se nærmere "*Forbrytelser mot rikets sikkerhet*" i kap 11.2.1. Formuleringen er muligens noe snevrere i utkastet enn i overvåkingsinstruksen. Men utvalget viser her til det som er omtalt nedenfor om overordnet påtalemyndighets generelle adgang til å legge etterforskningen av spesielle saker til POT i de sjeldne tilfeller hvor saken berører forhold knyttet til rikets sikkerhet eller av andre årsaker naturlig bør legges til POT, men hvor det antatt overtrådte straffebud ikke direkte kan henføres under noen av POTs oppregnede primæroppgaver.

Første ledd nr 2 gjelder ulovlig etterretningsvirksomhet. Med det menes det samme som i overvåkingsinstruksen. Etter første ledd nr 2 skal POT imidlertid kun forebygge og etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet «som fremmed stat står bak». Denne begrensningen står ikke i overvåkingsinstruksen i dag, men bestemmelsen er praktisert med en slik begrensning av POT. Det er ikke et vilkår at selve

etterretningsinnsamlingen fysisk må foretas av en person som er ansatt i eller agent for en fremmed etterretningsorganisasjon eller annen fremmed statsinstitusjon, selv om det vil være det vanlige. Det avgjørende er hvorvidt etterretningsvirksomheten skjer på oppdrag for eller på annen måte på vegne av en fremmed makt. Dersom en norsk borger utfører ulovlig etterretningsvirksomhet med sikte på senere å overlevere informasjonen til en fremmed stat, kan det vanskelig sies at en fremmed stat står bak virksomheten på innsamlingstidspunktet selv om virksomheten er til statens fordel. Slike handlinger vil imidlertid normalt være straffbare etter de bestemmelser som er nevnt i paragrafens første ledd nr 1.

Det kan reises spørsmål ved om det er nødvendig å opprettholde oppgaveangivelsen i første ledd nr 2 ved siden av oppregningen i første ledd nr 1. I stor grad vil ulovlig etterretningsvirksomhet være straffbart etter første ledd nr 1. På den annen side vil det også forekomme ulovlig etterretningsvirksomhet som ikke dekkes, men som det likevel bør tilligge POT å forebygge og etterforske. Det vil først og fremst gjelde ulovlig etterretningsvirksomhet rettet mot gradert informasjon som ikke rammes av straffeloven §§ 90 eller 91 eller lov om forsvarshemmeligheter, men som etter omstendighetene rammes av straffeloven § 121 eller militær straffelov § 69. Videre vil ulovlig etterretningsvirksomhet som retter seg mot bedriftshemmeligheter mv dekkes, se bl a straffeloven §§ 294 og 405a, når det står en fremmed stat bak etterretningsvirksomheten. Første ledd nr 2 har således selvstendig betydning ved siden av nr 1. Og så lenge kontraetterretning fremdeles bør være en av POTs primæroppgaver, anser utvalget at denne oppgaven bør fremheves særskilt gjennom første ledd nr 2. At nr 1 og 2 delvis dekker de samme forhold, har etter utvalgets syn mindre betydning.

POT skal etter første ledd nr 3 forebygge og etterforske spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen. Med masseødeleggelsesvåpen menes her både atomvåpen, kjemiske og biologiske/bakteriologiske våpen (såkalte ABC-våpen). «Bruk» vil også omfatte utstyr mv for transport av masseødeleggelsesvåpen, slik at bestemmelsen f eks også vil dekke spredning av missilteknologi som er egnet til slik transport. Dette vil ikke innebære noen realitetsendringer i forhold til hvordan denne oppgaveangivelsen i overvåkingsinstruksen § 1 er forstått.

Etter første ledd nr 4 skal POT forebygge og etterforske overtredelser av eksportkontrollloven og lov om gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd. Bestemmelsen erstatter gjeldende formulering i overvåkingsinstruksen § 1 om «ulovlig teknologioverføring», jf "*Ulovlig teknologioverføring*" i kap 11.2.5.3.

Etter første ledd nr 5 første punktum har POT primærkompetanse til å forebygge og etterforske sabotasje og politisk motivert vold eller tvang. Dette er en videreføring av gjeldende bestemmelse i overvåkingsinstruksen. At «terrorisme» ikke lenger er uttrykkelig nevnt, medfører ingen realitetsendringer. Tilføyselsen av «tvang» er etter ordlyden en utvidelse av POTs oppgaver, men i praksis har dette likevel vært ansett som en oppgave for POT.

I tillegg foreslås en uttrykkelig regel i første ledd nr 5 annet punktum om at åpen etterforskning i saker som gjelder sabotasje og politisk motivert vold eller tvang likevel skal foretas av det ordinære politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Bestemmelse av overordnet påtalemyndighet kan gis for den enkelte sak eller generelt. Regelen vil ikke gjøre noen forandringer i forhold til den praksis som normalt følges på området: Sakene overlates allerede i dag normalt til det enkelte politikammer når det dreier seg om «åpen» etterforskning. For å unngå ansvarsuklarhet bør dette etter utvalgets syn synliggjøres i selve lovteksten i stedet for å videreføre dagens underforståtte og uregulerte ansvarsfordeling. Om nødven-

dig kan riksadvokaten gi nærmere, utfyllende bestemmelser, dersom det i fremtiden anses å være behov for en enda mer presis regulering av i hvilke tilfeller POT skal forestå etterforskning og i hvilke tilfeller det øvrige politi skal etterforske sabotasjesaker og saker angående politisk motivert vold eller tvang.

Begrepet åpen etterforskning er ikke tidligere definert i lov eller forskrift. Etterforskning vil i denne paragrafens forstand være å anse som «åpen» enten når politiet går ut med informasjon om det verserende etterforskningsarbeidet, når det av andre grunner er alminnelig kjent at en straffbar handling har funnet sted, eller når en person blir gjort kjent med at han er å betrakte som mistenkt i saken. Som «åpen etterforskning» vil i tillegg regnes de tilfeller hvor det faktisk har skjedd en sabotasje- eller terrorhandling som det er grunn til å regne med at snart blir kjent utad (en bombe er sprengt, en person er drept, et fly er kapret, osv), selv om handlingen ennå ikke er kommet til allmennhetens eller medias kunnskap.

Etter annet ledd kan POT bistå det øvrige politi i nærmere angitte saker. Først nevnes åpen etterforskning i saker som nevnt i første ledd nr 5, altså sabotasje- og terrørsaker.

POTs bistandsoppgaver etter paragrafens annet ledd gjelder også «internasjonal organisert kriminalitet». Det ligger i dette begrepet at det motsetningsvis ikke vil være POTs oppgave å bistå det øvrige politi i saker som kun dreier seg om organisert kriminalitet som utføres innenfor riket og hvor det ikke foreligger internasjonale forgreninger eller forbindelser. Utvalget ser ikke behov for å definere presist hvorledes grensen mellom «nasjonal» og «internasjonal» organisert kriminalitet skal trekkes.

Utvalget foreslår dessuten at POT skal kunne bistå det øvrige politi i saker som gjelder forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og grove krigsforbrytelser. Disse begrepene bør forstås på samme måte som i folkeretten:

«Forbrytelser mot menneskeheten» er definert i statuttene til den internasjonale ad hoc-domstolen for det tidligere Jugoslavia og Rwanda artikkel 5, som følgende forbrytelser når de begås under en væpnet konflikt (internasjonal eller intern), og som er rettet mot en sivil befolkning: drap, utryddelse, gjøre noen til slave, deportasjon, fangenskap, tortur, voldtekt, forfølgelse pga politikk, rase eller religion, og andre umenneskelige handlinger.

«Folkemord» er bl a definert i domstolens statutter. Folkemord omfatter etter artikkel 4 i statuttene følgende handlinger med den hensikt å ødelegge helt eller delvis en nasjonal, etnisk eller religiøs gruppe, eller en rase, som for eksempel å drepe personer som tilhører gruppen; å påføre alvorlig legemlig eller psykisk skade på personer som tilhører gruppen; med vilje å underkaste gruppen levevilkår som er ment å skulle føre til at gruppen helt eller delvis ødelegges fysisk; å pålegge tiltak som er ment å skulle hindre fødsler innen gruppen; eller å tvangsforflytte barn i gruppen til en annen gruppe.

Hva som menes med «grove krigsforbrytelser», fremgår av konvensjoner m.m. i den delen av folkeretten som normalt benevnes internasjonal humanitær rett, bl a Geneve-konvensjonene av 12 august 1949. Det kan f eks gjelde bruk av våpen som forårsaker unødig lidelse, hensynsløs ødeleggelse som ikke kan rettferdiggjøres av militær nødvendighet eller ødeleggelse av eller forsettlig skade påført institusjoner som er viet religiøse eller veldedige formål, utdanning, kunst og vitenskap, historiske monumenter, kunstverk og vitenskapelige verk.

Etter annet ledd kan POT «etter anmodning» bistå det øvrige politi i de aktuelle saker. For å aktivisere POTs bistandsoppgaver, er det en klar forutsetning at slik anmodning må foreligge for hver enkelt sak. På den annen side vil det ikke være påkrevet å anmode om bistand til f eks hvert enkelt etterforskningskritt i en og samme sak. Det vil likevel ikke være noe til hinder for at anmodende politienhet kan

spesifisere bistandsbehovet nærmere, og sette vilkår for bistanden. Dersom det er tale om å gå videre enn en slik spesifisert bistandsanmodning, vil det være naturlig at POT innhenter samtykke til dette fra anmodende politienhet. Se for øvrig merknadene til §§ 8 og 9 i strafferegistreringsloven. – Utvalget forutsetter at POT normalt bare blir bedt om å yte bistand i saker hvor det er behov for POTs spesialkompetanse eller særlige kontaktnett.

POT har i utgangspunktet ikke plikt til å bistå, jf «kan», og må kunne avslå en begjæring hvis tjenesten for tiden ikke kan avsette ressurser til bistanden.

Paragraf 17 b angir POTs hovedoppgaver. Utvalget vil understreke, som nevnt i "*Forbrytelser mot rikets sikkerhet*" i kap 11.2.1, at avgrensningene ikke medfører at overordnet påtalemyndighet er forhindret fra å legge etterforskningen av spesielle saker til POT i de sjeldne tilfeller hvor saken berører forhold knyttet til rikets sikkerhet eller av andre årsaker naturlig bør legges til POT, men hvor det antatt overtrådte straffebud ikke direkte kan henføres under noen av POTs oppregnede primæroppgaver. Utvalget anser det ikke nødvendig å lovregulere denne adgangen for overordnet påtalemyndighet til å peke ut den mest hensiktsmessige etterforskningsinstans etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Til § 17 c

Paragrafen regner opp de viktigste særlige oppgaver som kun utføres av OVS. Oppgavene er nærmere behandlet i utredningen "*Livvaktjeneste*" i kap 11.2.9, 11.2.11, 11.3.3 og 13.8.

OVS skal etter nr 1 utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter. «Politiske» myndigheter vil her være regjeringen og justisministeren, jf "*Særlig om politisk behandling av trusselvurderinger og oppgaveprioriteringer*" i kap 13.8. Bestemmelsen skal ikke forstås som en rett for andre politiske myndigheter til å innhente trusselvurderinger direkte fra OVS eller for OVS til å gi slike vurderinger direkte til andre, uten at dette er klarert med justisministeren generelt eller for det enkelte tilfelle, eller at dette på annen måte fremgår av institusjonaliserte ordninger, instruksjer mv.

I overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav h heter det at OVS skal opprette og holde kontakt med andre lands «politimyndigheter, overvåkings- og sikkerhetstjeneste». Utvalget foreslår at dette lovfestes (nr 2), men at det i stedet brukes uttrykket «politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester», fordi dette gir et mer dekkende uttrykk for hvilke myndigheter og tjenester det i dag faktisk samarbeides med. Bl a samarbeider POT også med tjenester som benevner seg som etterretningstjenester. Et formelt regelverk bør reflektere dette.

Etter utkastet nr 3 skal OVS foreta personkontroll til bruk ved sikkerhetsundersøkelser og ellers bistå i forebyggende sikkerhetsarbeid etter anmodning fra sikkerhetstjenesten. Forebyggende sikkerhetsarbeid innenfor egen etat, som enhver statlig virksomhet skal utføre, forutsetter ikke at det foreligger anmodning fra sikkerhetstjenesten. Utvalget har ikke funnet grunn til å si dette uttrykkelig i lovteksten. For øvrig er bestemmelsen ikke til hinder for at det gis generelle instruksjer e.l. om OVS' bistand i forebyggende sikkerhetsarbeid.

I overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav g fremgår det at OVS skal «yte nødvendig livvaktjeneste etter departementets nærmere retningslinjer, samt avgi livvaktressurser til bistand for det stedlige politi». Den første delen av denne bestemmelsen er foreslått lovfestet i nr 4. Utvalget foreslår ingen realitetsendringer her. At det i utvalgets lovforslag ikke er medtatt en henvisning til den siste delen, er ikke ment å gi uttrykk for at denne oppgaven skal utgå. I hvilken utstrekning og

hvorledes avgivelse av livvaktressurser til det stedlige politi skal foregå, vil det være naturlig at Justisdepartementet fastsetter nærmere bestemmelser om.

Til § 19 tredje ledd første punktum

Bestemmelsen åpner for at politiinspektører i POT ansettes på åremål. Etter gjeldende rett kan bare overvåkingssjefen og politimestre ansettes på åremål, jf § 19 annet og tredje ledd. Paragrafen er utformet som en fullmaktsbestemmelse for Kongen. Bestemmelsen er begrunnet og omtalt i *"Avveiningen mellom kontinuitet og behovet for fornyelse – spørsmålet om åremålstilsetting"* i kap 14.4.5, hvor utvalget har gitt noen nærmere føringer for hvilke regler om åremålets varighet mv som utvalget foreslår at Kongen fastsetter i medhold av politiloven § 19 tredje ledd annet punktum.

Utvalget bemerker at det vil være en omgåelse av lovforslagets intensjon dersom det blir etablert en ordning hvor stillingene som nestkommanderende og avdelingslederne i OVS ble besatt av andre enn politiinspektører, slik at de faller utenfor åremålsordningen. Dersom endring av stillingsbetegnelsene i fremtiden skulle være aktuelt, bør loven endres tilsvarende. Utvalget har ikke funnet hensiktsmessige ord og uttrykk som på generelt grunnlag kan beskrive det angjeldende ledernivået i POT, uten å knytte dette til politiinspektørstillingene.

19.2 STRAFFEREGISTRERINGSLOVEN

Til lovens tittel og kapittelinndeling

Forslaget til endring av lovens tittel er begrunnet i *"Utvalgets vurderinger og forslag"* i kap 15.3.6.

Kapittelinndelingen skyldes rent retts tekniske grunner. At bestemmelsene om POT foreslås innpasset i gjeldende lov før § 8, skyldes at nåværende §§ 8 flg bør gjelde tilsvarende for POT. Paragraf 9 vil riktignok ikke ha betydning for POTs registre, men § 8 om taushetsplikt og § 10 om Kongens adgang til å gi utfyllende forskrifter bør gjelde tilsvarende for reguleringen av POTs registre mv. En unngår da å måtte foreslå egne bestemmelser, herunder forskriftshjemler, for POT.

Til § 8

Bestemmelsen er begrunnet og nærmere omhandlet i *"Utvalgets vurderinger og forslag"* i kap 15.3.6 og *"Innledning"* i 15.6.1.

Første ledd gir hjemmel for OVS til å føre sentrale registre med personopplysninger som kan være av betydning for tjenestens oppgaver etter politiloven §§ 17 b og 17 c nr 4 og 4. OVS pålegges en plikt til å føre forebyggelsesregister, etterforskningsregister og personkontrollregister. At OVS skal føre registre for hele riket, fremgår i dag av overvåkingsinstruksen § 3 første ledd bokstav i. De registre som er omtalt i paragrafen, er beskrevet i *"Ny registerordning"* i kap 15.2.3.

Lovteksten nevner de sentrale registre som føres av OVS, og som klarere enn tidligere vil skille mellom etterforskingssaker og andre saker. I tillegg foreslås at personkontrollregistret nevnes særskilt, fordi personkontrollsakene skiller seg vesentlig fra tjenestens øvrige virksomhet: Det dreier seg her om registrering av opplysninger som *ikke* er av interesse for tjenesten, men som antas å kunne være av interesse for sikkerhetstjenesten. Slike opplysninger bør derfor holdes adskilt fra tjenestens øvrige registre. Det vises også til sammenhengen med utvalgets forslag til lovforbud mot forhåndsregistrering av opplysninger i personkontrolløyemed, se merknadene til § 10 nedenfor. Paragrafen nevner ikke alle typer registre som POT

vil ha. I tillegg kommer bl a arbeidsregistre. Forslaget til første ledd annet punktum skal derfor ikke forstås å være uttømmende.

«Personopplysninger» skal her forstås på samme måte som i personregisterloven § 1. Dette hindrer ikke at registrene kan inneholde andre typer opplysninger, typisk emneopplysninger. Hvilke opplysninger som kan registreres i registrene, er nærmere regulert i utkastet §§ 9-11.

Viderehenvisningen til de angitte enkeltbestemmelsene i politiloven medfører at det ikke er noe selvstendig grunnlag for å registrere personopplysninger som kun kan være av betydning for å utarbeide trusselvurderinger eller for samarbeid med andre lands tjenester mv. Indirekte vil det her altså fremgå et registreringsforbud, dersom opplysningene ikke kan være av betydning for noen av POTs øvrige oppgaver. I praksis antar utvalget at dette ikke vil bli satt på spissen. Det er vanskelig å tenke seg opplysninger om personer som ikke har betydning for noen av POTs øvrige oppgaver, men som skulle ha betydning for utarbeidelse av trusselvurderinger på de felter som POT dekker. Det samme gjelder opplysninger som kun har betydning for det internasjonale samarbeidet. Her kan det likevel tenkes at POT unntakvis mottar anmodning fra en samarbeidende tjeneste om å innhente opplysninger om en bestemt person som kun er mistenkt for et straffbart forhold som åpenbart faller utenfor POTs ansvarsområde. I slike tilfeller kan POT ikke innhente eller registrere opplysninger om vedkommende. Men det vil ikke være noe til hinder for at anmodningen eventuelt videreformidles til annen politienhet, dersom denne har anledning til å innhente, registrere og utlevere opplysninger om vedkommende.

Om forståelsen av uttrykket «kan være av betydning», se merknadene til § 9 nedenfor.

Paragrafens annet ledd bygger på reguleringen i overvåkingsinstruksen § 5 første ledd og lov om Etterretningstjenesten § 5. Utvalget understreker, jf "[Taushetsplikten](#)" i kap 15.6.2, at bestemmelsen bare lovfester «need to know»-prinsippet og plikten til å sørge for fysisk sikring av registrene. Bestemmelsen gir ikke selvstendig hjemmel for innsyn og er heller ikke en selvstendig lovbestemt taushetspliktregel.

Til § 9

Bestemmelsen er begrunnet og nærmere omhandlet i "[Overvåkingsinstruksens regulering mv](#)" i kap 15.3.5, 15.3.6 og 15.5.1.

Paragrafen gjelder etter sin ordlyd bare registrering av personopplysninger i etterforskningsregisteret og forebyggelsesregisteret. Det er først og fremst i disse registre det er aktuelt å registrere personopplysninger. Dersom det blir registrert personopplysninger i arbeidsregistre, vil imidlertid de prinsipper som paragrafen gir uttrykk for, gjelde tilsvarende for registrering i arbeidsregisteret. Utvalget har ikke sett grunn til å nedfelle dette uttrykkelig i lovteksten.

Utvalget viser til "[Ny registerordning](#)" i kap 15.2.3, hvor det legges til grunn at emnearkivet vil inngå som et underarkiv til forebyggelsesregisteret. Selv om tjenesten i praksis eventuelt skulle anse emnearkivet som et selvstendig arkiv, understreker utvalget at emnearkivet i utkastet § 9's forstand skal anses som en del av forebyggelsesarkivet.

Første ledd regulerer adgangen til å *innhente* opplysninger. Om hva som menes med «rimelig grunn» og «saklig sammenheng med undersøkelsens formål», se "[Grensen mellom etterforskning og undersøkelser med annet formål](#)" i kap 10.3. Terskelen for å innhente opplysninger i forebyggende øyemed vil være lik terskelen for å innhente opplysninger ifm etterforskning, jf "[Overvåkingsinstruksens regulering](#)"

mv" i kap 15.3.5. Se merknadene til forslaget til § 17 b i politiloven vedrørende forslaget om å la overvåkingsinstruksens begrep «motvirke» utgå.

Annet ledd regulerer adgangen til å *registrere* en opplysning som POT har innhentet eller mottatt på annen måte. Om hva som menes med «registrering», se "*Hva som menes med registrering*" i kap 15.3.2. Selv om vilkårene for å innhente opplysningene var oppfylt, kan de ikke uten videre registreres. Registrering kan bare skje hvis opplysningene kan være av betydning for å gjennomføre POTs oppgaver. Med «kan være av betydning» menes her at det må foretas en relevansvurdering, dvs en vurdering av om opplysningene kan antas å være konkret eller potensielt relevante for å gjennomføre tjenestens oppgaver. De oppgaver det dreier seg om, fremgår av forslaget til § 8, hvor det er vist til politiloven §§ 17 b og 17 c nr 3 og 4. Se merknadene til § 8 første ledd. Det kan reises spørsmål om POT kan innhente og registrere opplysninger som kan være av betydning for fremtidige bistandsoppgaver som nevnt i utvalgets forslag til § 17 b annet ledd i politiloven. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering av om opplysningene «kan være av betydning». Ofte vil det være naturlig å videreformidle slike opplysninger til det øvrige politi.

For ordens skyld nevnes at særskilte lovbestemmelser om særskilte måter å innhente informasjon på, typisk innhenting av opplysninger gjennom straffeprosessuelle tvangsmidler, som spesialbestemmelser vil gå foran den generelle regelen i § 9. Terskelen for å innhente informasjon ved slike metoder kan være høyere. Bestemte registreringforbud kan også være fastsatt, f eks forbud mot å registrere overskuddsinformasjon fremkommet gjennom slike metoder.

Utkastet § 9 må ses i sammenheng med utkastet § 11 om forbud mot å innhente og registrere opplysninger om politisk virksomhet og § 12 om retting og sletting av registrerte opplysninger.

Tredje ledd fastsetter at kilders anonymitet skal sikres, men at det likevel skal etableres rutiner som sikrer at kilden til opplysningene om nødvendig kan bringes på det rene. Bestemmelsen er noe omformulert i forhold til gjeldende regel i overvåkingsinstruksen § 7 fjerde ledd. Noen realitetsendring er imidlertid ikke tilsiktet. Forutsetningsvis vil «kilder» i denne forbindelse dreie seg om fortrolige, sensitive kilder, hvor kunnskap om kilden kun bør være kjent for et minimum antall tjenestemenn. Ved innhenting av opplysninger fra åpne kilder *mv*, vil det ikke være noe behov for å sikre «kildens» anonymitet. Utvalget har ikke funnet grunn til å presisere dette i lovteksten.

Til § 10

Utkastet § 10 gjelder adgangen til å registrere opplysninger i personkontrollregisteret. Bestemmelsene er begrunnet og nærmere omhandlet i "*Forbud mot forhåndsregistrering av opplysninger i personkontrolløyemed?*" i kap 15.4.3, 15.6.3 og 15.6.4.

Etter første ledd skal POT ikke innhente eller registrere opplysninger utelukkende fordi opplysningene kan være av betydning ved en senere personkontroll. Ordet «utelukkende» må forstås på samme måte som «i seg selv» i utvalgets forslag til § 11.

Etter annet ledd første punktum kan POT til bruk i en aktuell sak om personkontroll likevel innhente og registrere i personkontrollregisteret opplysninger som er av betydning for spørsmålet om klarering. «I en aktuell sak om personkontroll» forutsetter at det foreligger en anmodning fra en klareringsmyndighet om klarering av en bestemt person, og at klareringsspørsmålet ennå ikke er avgjort. Dersom klareringsspørsmålet er avgjort, vil adgangen til å registrere og videreformidle

opplysningene reguleres av annet punktum. Ordet «(m)ottar» i paragrafens annet ledd annet punktum skal forstås slik at POT ikke vil ha adgang til *aktivt* å søke innhentet slike opplysninger om allerede sikkerhetsklarerte personer. Registrerings- og videreformidlingsadgangen gjelder bare dersom tjenesten *passivt* mottar slike opplysninger.

Tredje ledd innebærer en viss innskjerping i forhold til gjeldende rett, ved at usikre opplysninger bare kan utleveres hvis *vesentlige* sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. Det er altså ikke tilstrekkelig at de usikre opplysningene er av en slik art at de vil kunne få sikkerhetsmessig betydning ifm klareringssaken. De sikkerhetshensyn som begrunner utleveringen, må være av kvalifisert art. Det bør normalt kreves at opplysningene dreier seg om alvorlige sikkerhetsmessige forhold hvor det vil være uforvarlig av hensyn til personellsikkerhetstjenestens forebyggende karakter å unnlate å gjøre klareringsmyndigheten oppmerksom på opplysningene. Hvorvidt det foreligger *vesentlige sikkerhetsmessige hensyn*, må ellers vurderes konkret i forhold til hvilke stillinger det er tale om, hvilken sikkerhetsgrad vedkommende person skal klareres eller er klarert for og omstendighetene for øvrig.

Dersom usikre formidles, skal POT skriftlig gjøre klareringsmyndigheten oppmerksom på at opplysningene er usikre, jf utkastet tredje ledd annet punktum. At utlevering av personkontrollopplysninger skal skje skriftlig, følger av sikkerhetsloven § 20 fjerde ledd tredje punktum. Skriftlighetskravet i utkastet § 10 tredje ledd gjør det i tillegg til en plikt for POT å skriftlig identifisere hvilke av de utleverte opplysninger som eventuelt er usikre.

Utkastet § 10 må ses i sammenheng med utkastet § 11 om forbud mot å innhente og registrere opplysninger om politisk virksomhet og § 12 om retting og sletting av registrerte opplysninger.

Til § 11

Bestemmelsen fastsetter at utøvelse av lovlig politisk virksomhet gir i seg selv ikke grunnlag for å innhente eller registrere opplysninger. Regelen er begrunnet og nærmere omhandlet i "*Forbudet mot å innhente og registrere opplysninger om politisk virksomhet*" i kap 15.4.2. Den gjelder både for opplysninger til bruk ved forebyggende arbeid, herunder til bruk ved personkontroll, og etterforskning.

Bestemmelsen viderefører i stor grad gjeldende rett, selv om ordlyden i bestemmelsen på noen punkter avviker fra overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd.

Utvalget viser til Lundkommisjonens kritikk av at uttrykket «i seg selv» ble tatt ut av instruksen, og foreslår at dette uttrykket tas inn igjen i regelen. Gjeldende regel i overvåkingsinstruksen dekker medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet. Etter utvalgets syn bør regelen ikke begrenses til medlemskap o.l. Utvalget foreslår at regelen knyttes til «utøvelse av lovlig politisk virksomhet» generelt. «(L)ovlig politisk virksomhet» må tolkes vidt. Inn under begrepet vil bl a falle lovlig utøvelse av alle demokratiske friheter og rettigheter og annet lovlig samfunnsengasjement. Utøvelse av bl a religionsfriheten vil også etter en slik vid tolkning være «politisk» virksomhet.

At opplysninger om lovlig politisk virksomhet *i seg selv* ikke skal innhentes eller registreres, skal ikke hindre at politisk aktivitet kan registreres når det er *andre hensyn* som gjør vedkommende person eller virksomhet interessant for POT. Forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet vil ofte være rettet mot det politiske miljø, og vil også ofte være politisk motivert. At opplysninger om politisk virksomhet eller tilhørighet ikke under noen omstendighet skal registreres, vil være å gå for langt. Dersom det f eks er opprettet overvåkingssak på en person som mistenkes for å ha begått straffbare handlinger, bør vedkommendes politiske tilhørighet

i utgangspunktet kunne registreres som en ren etterretningsopplysning, på lik linje med opplysninger om hvem vedkommende omgås, hvor han eller hun arbeider, hvem vedkommende er gift eller samboende med, osv – dersom en slik opplysning kan være relevant for saken. Dette kan bli tilfelle dersom en person eller organisasjon benytter utøvelse av politiske rettigheter som påskudd til å planlegge, forberede eller utføre terrorhandlinger, voldelig ekstrem virksomhet eller ulovlig etterretningsvirksomhet. Slike registreringer kan også være nødvendig for å forstå vedkommende persons beveggrunner, hvilket vil kunne ha betydning under en pågående etterforskning. Det avgjørende må bli å søke klare grenser i dette spenningsfeltet, og utforme regelverket på en slik måte at det ikke kan misbrukes. På den annen side må det fremdeles være et visst rom for skjønn.

Til § 12

Bestemmelsen er begrunnet og nærmere omhandlet i "*Kvalitetskontroll*" i kap 15.5.2 og "*Sletting og avlevering av registrerte opplysninger*" i 15.7. Bestemmelsen bygger på og tilsvare langt på vei regelen i personregisterloven § 8, men er tilpasset de særlige forhold som gjør seg gjeldende for POT.

Etter første ledd første punktum skal registrerte opplysninger som ikke lenger oppfyller vilkårene i § 9 annet ledd, snarest slettes eller avleveres i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av lov om arkiv. I annet punktum foreslås at tilsvarende skal gjelde for opplysninger i personkontrollregisteret, jf utkastet § 10, som ikke lenger er av betydning for spørsmålet om klarering. Arkivloven er ikke trådt i kraft. Justisdepartementet vil, når loven trer i kraft, utarbeide nærmere regler om avlevering av dokumenter fra POT til Arkivverket.

«Sletting» brukes i paragrafen som et fellesbegrep for både makulering av fysiske dokumenter, sletting av opplysninger i databaserte lagringsmedier og eventuelt andre former for tilintetgjørelse av informasjon.

Paragrafens annet ledd gjelder tjenestens plikt til å rette, supplere eller slette registrerte opplysninger. Dersom registrene inneholder opplysninger som det ikke er adgang til å registrere, vil retting eller supplering ikke være aktuelle handlingsoalternativer. Opplysninger som det ikke er adgang til å registrere, skal slettes.

Har mangelen ført til at det er videreformidlet uriktige eller ufullstendige opplysninger, skal mottakeren snarest mulig underrettes om det, jf annet ledd siste punktum. Bestemmelsen vil særlig være aktuell i personkontrollsaker.

19.3 EOS-KONTROLLOVEN

Forslaget er begrunnet og nærmere omhandlet i "*Særlig om kontrollordningene*" i kap 13.10.

Utvalgets flertall foreslår at lovens § 1 annet ledd oppheves. Bestemmelsen lyder i dag slik: «Kontrollen omfatter ikke overordnet påtalemyndighet».

Flertallet legger til grunn at en opphevelse av § 1 annet ledd vil medføre at kontrollområdet utvides til også å omfatte overordnet påtalemyndighet, ved at den virksomhet som påtalemyndigheten utøver på dette området, vil dekkes av loven § 1 første ledd. I motsatt fall ville annet ledd være overflødig å innta i loven.

KAPITTEL 20

Lovforslag

I lov 4 august 1995 nr 53 om politiet (politiloven) gjøres disse endringer:

Ny § 17 a skal lyde:

§ 17 a. Politiets overvåkingstjeneste

De gjøremål som er nevnt i § 17 b, utføres av et eget politiorgan (Politiets overvåkingstjeneste). Tjenesten ledes av et sentralt organ (Overvåkingssentralen).

Ny § 17 b skal lyde:

§ 17 b. Oppgavene til Politiets overvåkingstjeneste

Politiets overvåkingstjeneste skal forebygge og etterforske

- 1. overtredelser av straffeloven kapitlene 8 og 9 og lov om forsvarshemmeligheter,*
- 2. ulovlig etterretningsvirksomhet som fremmed stat står bak,*
- 3. spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen,*
- 4. overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.m. og lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd og*
- 5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang. Åpen etterforskning i slike saker foretas likevel av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet.*

Politiets overvåkingstjeneste kan etter anmodning bistå det øvrige politi i saker som nevnt i første ledd nr 5 annet punktum og i saker som gjelder internasjonal organisert kriminalitet, forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og grove krigsforbrytelser.

Ny § 17 c skal lyde:

§ 17 c. Særlige oppgaver for Overvåkingssentralen

Overvåkingssentralen skal

- 1. utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter,*
- 2. samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester,*
- 3. foreta personkontroll til bruk ved sikkerhetsundersøkelser og ellers bistå i forebyggende sikkerhetsarbeid etter anmodning fra sikkerhetstjenesten og*
- 4. utføre livvaktjeneste etter nærmere regler gitt av departementet.*

§ 19 tredje ledd første punktum skal lyde:

Kongen kan bestemme at andre sjefer for politiets sentrale særorganer, politimestre og politiinspektører i Politiets overvåkingstjeneste ansettes på åremål.

I lov 11 juni 1971 nr 52 om strafferegistrering gjøres disse endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om *politiets registre*

Nytt "*Sammendrag av utvalgets utredning*" i kapittel 1 (overskriften) skal lyde (inntas før § 1):

"Sammendrag av utvalgets utredning" i Kap 1. Alminnelige bestemmelser om politiets registre

Nytt "*Utvalgets sammensetning, mandat og arbeidsmåte*" i kapittel 2 skal lyde (inntas etter § 7):

"Utvalgets sammensetning, mandat og arbeidsmåte" i Kap 2. Register for Politiets overvåkingstjeneste

§ 8. Register som føres av Overvåkingssentralen

Overvåkingssentralen fører registre for hele riket med personopplysninger som kan være av betydning for tjenestens oppgaver etter politiloven §§ 17 b og 17 c nr 3 og 4. Det skal føres et eget forebyggelsesregister, etterforskningsregister og personkontrollregister.

Registerne skal være betryggende sikret og utilgjengelige for andre enn tjenestens egne embeds- og tjenestemenn med tjenestemessig behov for tilgang samt personer som skal føre kontroll og tilsyn med tjenestens virksomhet.

§ 9. Forebyggelses- og etterforskningsregisterne

Når det er rimelig grunn til å undersøke om noen forbereder eller har begått et straffbart forhold som Politiets overvåkingstjeneste har til oppgave å forebygge eller etterforske, kan tjenesten innhente opplysninger om personer, grupper, organisasjoner og annen virksomhet som har saklig sammenheng med undersøkelsens formål.

Opplysningene kan registreres i den utstrekning de kan være av betydning for å gjennomføre tjenestens oppgaver.

Kilders anonymitet skal sikres. Det skal likevel etableres rutiner som sikrer at kilden til opplysningene om nødvendig kan bringes på det rene.

§ 10. Personkontrollregisteret

Politiets overvåkingstjeneste skal ikke innhente eller registrere opplysninger utelukkende fordi opplysningene kan være av betydning ved en senere personkontroll.

Til bruk i en aktuell sak om personkontroll kan Politiets overvåkingstjeneste likevel innhente og registrere i personkontrollregisteret opplysninger som er av betydning for spørsmålet om klarering. Mottar tjenesten opplysninger som reiser tvil om hvorvidt en sikkerhetsklarert person er sikkerhetsmessig skikket, kan opplysningene registreres og videreformidles til klareringsmyndigheten.

Usikre opplysninger kan bare videreformidles til klareringsmyndigheten hvis vesentlige sikkerhetsmessige hensyn tilsier det. Dersom usikre opplysninger formidles, skal Politiets overvåkingstjeneste skriftlig gjøre oppmerksom på at opplysningene er usikre.

§ 11. Forbud mot å innhente og registrere opplysninger om politisk virksomhet
Utøvelse av lovlig politisk virksomhet gir i seg selv ikke grunnlag for å innhente eller registrere opplysninger.

§ 12. Retting, sletting og avlevering av registrerte opplysninger

Registrerte opplysninger som ikke lenger oppfyller vilkårene i § 9 annet ledd, skal snarest slettes eller avleveres i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av lov om arkiv. Tilsvarende gjelder for opplysninger i personkontrollregisteret som ikke lenger er av betydning for spørsmålet om klarering.

Dersom registrene inneholder uriktige eller ufullstendige opplysninger eller opplysninger som det ikke er adgang til å registrere, skal opplysningene rettes, suppleres eller slettes. Har mangelen ført til at det er videreformidlet uriktige eller ufullstendige opplysninger, skal mottakeren snarest mulig underrettes om det.

Nåværende §§ 8, 9, 10 og 11 blir nye §§ 13, 14, 15 og 16.

Nytt "*Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget*" i kapittel 3 (overskriften) skal lyde (inntas etter § 12):

"Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget" i Kap. 3 Avsluttende bestemmelser

I lov 3 februar 1995 nr 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste gjøres denne endring:

§ 1 annet ledd oppheves.

Vedlegg 1

Forholdene i enkelte andre land

1 DANMARK

1.1 Organisasjon og personell

POTs søsterorganisasjon i Danmark er Politiets Efterretningstjeneste (heretter forkortet PET). Organisatorisk er PET en av rikspolitisjefens avdelinger. Men på grunn av PETs spesielle oppgaver er sjefen for PET direkte underordnet justisministeren, som holdes løpende orientert om både viktige enkeltsaker og generelle forhold. PET har hovedkontor i København og mindre avdelinger i Ålborg, Århus, Haderslev, Odense og Slagelse, samt på Bornholm. Sjefen for PET er politimester, og har en visepolitimester som stedfortreder.

PETs personellstyrke består av ca 380 personer. Personellet er jurister, politifolk, kontorutdannede samt enkelte oversettere og teknikere. Politifolkene i PET er underlagt det samme utdanningssystem som politiets øvrige personell, men grunnet arbeidets særlige karakter er det nødvendig med en viss spesialutdanning bl a innen språk og etterforskingsteknikk. Etterutdanningen forestås i hovedsak av PET selv.

I tillegg til sjefen for PET og stedfortrederen, er ytterligere to jurister tilknyttet tjenesten. I spissen for den politiutdannede delen av tjenesten står en sjefkriminalinspektør og dennes stedfortreder (som er kriminalinspektør). Kontorpersonalet ledes av en kontorleder.

1.2 Regelgrunnlaget for tjenesten

Det finnes ingen spesiell lovgivning om PET. Tjenestens virksomhet er derfor i hovedsak omfattet av de samme regler som gjelder for det øvrige politi, herunder den danske rettspleieloven. Det er imidlertid i rettspleieloven fastsatt særlige regler om etterforskning og metodebruk i saker som tilligger PET, bl a om telefonavlytting og politiets bruk av agenter.

De opplysninger som innhentes, systematiseres og analyseres sentralt. Dette skjer i et visst omfang ved EDB. Loven om offentlige myndigheters registre gjelder uttrykkelig ikke for tjenestens registre. Det er imidlertid fastsatt interne (til dels regjeringsfastsatte) bestemmelser om registrering, frister for hvor lenge opplysningene kan være registrert og kontroll med grunnlaget for registreringene. Det har desuten i lang tid foreligget bestemmelser om at ingen personer må registreres alene på grunn av lovlig politisk virksomhet.

Justisministeren har i 1996 – innenfor ovennevnte rammer – fastsatt nye retningslinjer for tjenestens virksomhet. Retningslinjene, som avløste en hemmelig instruks fra 1953, er gradert.

PET har ikke, i motsetning til politimestrene i de enkelte politikretser, kompetanse til å reise straffesaker. Dersom PETs etterforskning gir grunnlag for å reise tiltale mot en person, overføres saken umiddelbart til påtalemyndigheten, dvs normalt i første omgang til politimesteren i vedkommende politikrets. Tiltale i straffesaker etter bestemmelsene i den danske straffelov "*Bør rammene for POTs virksomhet lovfestes?*" i kapittel 12 og "*Styring, ansvar, informasjonsrutiner og kontroll*" i 13, som er sentrale for PETs arbeidsområde, reises kun etter beslutning av justisministeren. I slike tilfeller vil saken først ha vært vurdert av den regionale statsadvokat og av riksadvokaten.

Dersom saken overlates til påtalemyndigheten eller justisministeren etter forannevnte regler, er det imidlertid ikke noe til hinder for at PET kan yte bistand i den videre etterforskningen av saken.

1.3 PETs oppgaver

PETs hovedoppgave er ifølge justisministerens bestemmelse «at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for Rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfunnsorden, herunder i første række de i Straffeloven kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser». "*Børrammene for POTs virksomhet lovfestes?*" i Kapittel 12 omhandler «Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed» og gjelder statens ytre sikkerhet (§§ 107 og 108 omhandler de egentlige spionasjeforbrytelser). "*Styring, ansvar, informasjonsrutiner og kontroll*" i Kapittel 13 omhandler «Forbrydelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder» og gjelder forbrytelser mot statens indre sikkerhet, dvs mot den demokratiske samfunnsorden og folkestyrets funksjoner.

I korte trekk er PETs hovedoppgaver således først og fremst knyttet til kontraspionasje, kontraterrorisme og kontraekstremisme. I tillegg kommer oppgaven med å bekjempe spredning av masseødeleggelsesvåpen, samt forebyggende sikkerhetsoppgaver som bl a går ut på sikkerhetsrådgivning, personbeskyttelse og dokumentbeskyttelse. Bekjempelse av organisert kriminalitet er kun tillagt PET dersom kriminaliteten omfattes av straffelovens kapittel 12 eller 13, dvs hvis den må antas å utgjøre en fare for rikets selvstendighet, rikets sikkerhet, den lovlige samfunnsorden eller folkestyrets institusjoner/funksjoner.

PETs virksomhet har i første rekke et forebyggende formål. De opplysninger som innsamles, skal gi grunnlag for en vurdering av det aktuelle trusselbilde i relasjon til de relevante straffebestemmelser og avdekke eventuelle planer om å begå slike forbrytelser, slik at man kan forhindre gjennomføringen i tide. Det forebyggende aspekt gjør seg også gjeldende i forhold til PETs øvrige forebyggende sikkerhetsarbeid, herunder ansvaret for den personlige sikkerhet for Kongehuset og regjeringen, samt tjenestens rådgivende funksjon om sikkerhetsforholdene i den sivile offentlige forvaltning. Militære forhold, herunder ansvaret for sikkerheten til Forsvarets installasjoner og myndigheter, ivaretas av Forsvarets Etterretningstjeneste (FE) på forsvarssjefens vegne.

PETs forebyggende sikkerhetsoppgaver kan sammenfatningsvis inndeles slik:

- *koordinerende sikkerhetsfunksjoner*, som består i – løpende og i konkrete tilfeller – å vurdere trusselbildet i ulike sammenhenger og formidle vurderingene til bl a det øvrige politi. Som regel er slike trusselvurderinger ledsaget av anbefalinger om sikkerhetsmessige tiltak der hvor dette er påkrevet. Det foretas f eks løpende vurderinger av sikkerheten til fremmede staters representasjoner i Danmark. Konkrete sikkerhetsvurderinger foretas også f eks i forbindelse med besøk av statsoverhoder, internasjonale konferanser og andre større begivenheter.
- *personbeskyttelse (bodyguardtjeneste)*, som består i beskyttelse av kongefamilien, regjeringens medlemmer, andre ledende offentlige danske personer og i en viss utstrekning fremtredende utenlandske gjester. Personbeskyttelse utføres både av PET og det øvrige politi i Københavnsområdet.
- *dokumentsikkerhet mv*, som består i å beskytte gradert informasjon. Statsministeriet har ved instruks fastsatt regler for beskyttelse av opplysninger som er av felles interesse for NATO-landene og andre opplysninger som må beskyttes av hensyn til offentlige interesser. PET yter veiledning og bistand, og fører i tillegg tilsyn med sivile myndigheters forvaltning av sikkerhetsbestemmelsene. PET

har dessuten en egen EDB-sikkerhetsseksjon, som gir råd om datasikkerhet. PET gir videre råd og veiledning til offentlige myndigheter om bygningssikkerhet, alarminstallasjoner, evakueringsplaner, osv.

- *bistand ifm sikkerhetsklareringer*, som består i å foreta undersøkelser – spesielt gjennom søk i politiets registre – om personer som skal sikkerhetsklareres. Selve klareringene foretas av den myndighet hvor vedkommende er ansatt/søker ansettelse. Eventuell videreformidling av opplysninger om den undersøkte til klareringsmyndigheten kontrolleres av et særskilt utvalg (det såkalte *Wamberg-utvalget*, se "*POTs lokale ledd bør i hovedsak nedlegges*" i pkt 1.5).

1.4 Metodebruk og samarbeid med andre myndigheter

PET anvender de samme metoder som det øvrige politi, slik disse bl a er nærmere regulert i rettspleieloven. Den kriminalitet som PET etterforsker, er imidlertid ofte kjennetegnet ved at den er nøye planlagt og har internasjonale dimensjoner. For å avdekke og motvirke denne type kriminalitet, kan det være nødvendig å benytte mer avanserte etterforskningsmetoder. Rettspleieloven åpner for dette gjennom særbestemmelser, bl a om muligheten for å anvende «agenter» som ledd i etterforskningen, samt muligheten for – under gitte betingelser – å foreta telefonavlytting og andre «indgrep i meddelelshemmeligheden». Jf for øvrig Metodeutvalget ss 89-90 og Sikkerhetsutvalget ss 36-38 om dette.

PET har et tett samarbeid med det øvrige politi. Det samarbeides også jevnlig med Forsvarets Etterretningstjeneste, andre danske myndigheter (Justisministeriet, andre departementer og myndigheter) og utenlandske politi-, sikkerhets- og etterretningstjenester. Kommunikasjonen med utenlandske myndigheter kontrolleres av PETs ledelse.

1.5 Kontrollordninger

Ved siden av den interne kontroll, er PET underlagt følgende kontrollordninger:

- *Justisministeren* fører på regjeringens vegne kontroll med PET. Tjenesten er underlagt Justisdepartementets instruksjonsmyndighet. Justisministeren har løpende kontakt med PETs ledelse om både generelle og konkrete forhold, og kontrollerer derigjennom tjenestens prioriteringer og arbeid.
- *Folketinget* utøver, foruten gjennom den alminnelige parlamentariske kontroll overfor regjeringen og justisministeren, kontroll gjennom et særskilt parlamentarisk utvalg, som ble etablert i 1988. Utvalget er sammensatt av 5 folketingsmedlemmer, utpekt av de partier som har sete i Folketingets presidentskap. Utvalget velger selv leder. Ordningen medfører at utvalget består av ett medlem fra hver av de 5 største partiene i Folketinget. Utvalget – som kontrollerer både PET og FE – skal etter en særskilt lov av 6 juli 1988 nr 378 underrettes om de generelle retningslinjer som gjelder for tjenestene og orienteres om vesentlige forhold av sikkerhetsmessig eller utenrikspolitisk karakter av betydning for tjenestenes virksomhet.
- *Domstolenes* kontroll skjer primært gjennom at det kreves rettslig kjennelse for enkelte særlige etterforskingsskritt (først og fremst telefonavlytting o l).
- Det såkalte «*Wamberg-udvalget*», som ble opprettet i 1964, forestår særskilt kontroll av PETs registreringer og videreformidling av opplysninger. Utvalget består av fire personer som oppnevnes av regjeringen. Under møtene deltar i tillegg en representant fra hhv PET, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet, uten at noen av disse har noen formell innflytelse på utvalgets avgjørelser. Nyregistreringer av danske borgere og utenlandske

borgere bosatt i Danmark skal forelegges utvalget til godkjenning. Utvalget kontrollerer også eldre saker gjennom stikkprøver for å undersøke om fristene for sletting er overholdt. Når det gjelder videreformidling av opplysninger, skal også dette forelegges utvalget. I forbindelse med en pågående etterforskning kreves imidlertid ikke utvalgets forhåndsgodkjenning.

- *Riksrevisjonen* kontrollerer PETs regnskaper mv på lik linje med det øvrige politi, i samarbeid med rikspolitisjefens revisjonsavdeling og Justisdepartementets «kasseinspektører». En mer fullstendig og detaljert revisjon av budsjettet til PET er imidlertid undergitt en særskilt revisjonsprosedyre.

Om organiseringen av kontroll med PET vises også til Skaugekommisjonen s 22.

1.6 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

PET er, som andre offentlige myndigheter i Danmark, omfattet av den danske forvaltningslov og offentlighetslov. Begge disse lover har imidlertid særlige unntak for opplysninger som det er nødvendig å beskytte av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmede makter. Det betyr at en stor del av PETs opplysninger og korrespondanse ikke er tilgjengelig for offentligheten.

For øvrig har utvalget ikke tilstrekkelige opplysninger til å uttale seg om i hvilken utstrekning PET har vært gjenstand for offentlig debatt mv. En har imidlertid merket seg mediaoppslag i mars 1998 om at PET i 1980-årene systematisk hadde samlet inn opplysninger om lovlig politisk arbeid i Socialistisk Arbejderparti. Daværende justisminister Ole Espersen uttalte at overvåkingen ikke var godkjent av ham. Omtrent samtidig ble det fremsatt påstander om at PET-sjefen i en annen sak hadde gitt mangelfulle opplysninger i et brev til Folketingets kontrollutvalg. Opplysningene vakte sterke reaksjoner. Flere politikere har krevet granskning av en uavhengig kommisjon. Justisminister Frank Jensen har i første rekke bedt PET om en redegjørelse.

2 SVERIGE

2.1 Organisasjon og personell

POTs søsterorganisasjon i Sverige er Säkerhetspolisen (forkortet SÄPO). SÄPO er underlagt Rikspolisstyrelsen, som er den sentrale forvaltningsmyndighet for politiet i Sverige. Rikspolisstyrelsen ledes av en generaldirektør. Den sivile sikkerhetstjenesten i Sverige er altså fullt ut integrert i politiorganisasjonen.

SÄPO ledes av Säkerhetspolischefen, som er generaldirektør. Säkerhetspolischefen har bl a ansvaret for tjenestens løpende virksomhet, og skal holde Rikspolischefen informert om virksomheten. Rikspolischefen avgjør spørsmål innen SÄPOs arbeidsfelt som er av særlig betydning og som angår andre politimyndigheter, og kan også i særskilte tilfeller treffe avgjørelse i andre saker som hører under SÄPO.

SÄPO er inndelt i fire hovedenheter som hver ledes av en sjef.

SÄPO dekker hele landet på regionalt nivå, og har regionavdelinger i dag bl a i Stockholm, Malmö, Göteborg og Norrköping. Den generelle regionale inndelingen i Sverige er imidlertid under endring med sikte på å etablere større regioner, og denne utviklingen antas også å ville påvirke SÄPOs organisasjon. På lokalt nivå eksisterer det ingen formell struktur. Virksomheten bygger på samarbeid med det lokale politi.

Forholdet til påtalemyndigheten er det samme som for det alminnelige politi. SÄPO har etterforskningsmyndighet, men ikke påtalemyndighet. I Sverige har bare «åklagaren» påtalemyndighet.

Rekrutteringen til tjenesten skjer først og fremst blant polititjenestemenn. Det satses imidlertid i økt utstrekning på rekruttering blant andre akademikergrupper til stillinger som f.eks. analytikere. Politisjefspersonellet gjennomgår som hovedregel en særskilt utdanning (polis chefsutbildningen) som krever cand.jur.-bakgrunn.

SÄPO tilsetter selv alt personell, med unntak av sjefer for hovedenhetene og generaldirektøren som tilsettes av regjeringen. Tilsetningsvilkårene er som for øvrige tjenestemenn, med ett unntak: I henhold til polislagen (lag 1984:387) § 7 a er det fastsatt en særskilt beordringshjemmel for SÄPO-personell til annen statlig tjeneste etter de nærmere forskrifter som regjeringen fastsetter. Denne særskilte forflytningsordningen begrunnes i tjenestens spesielle karakter. En polititjenestemann kan likevel ikke forflyttes til annen statlig tjeneste enn polititjeneste.

2.2 Regelgrunnlaget for tjenesten

SÄPOs virksomhet omfattes av Polislagen (lag 1984:387), Polisförordningen (förordning 1984:730) og hovedtyngden av de andre lover og forskrifter som gjelder for politiet.

Rikspolisstyrelsen, hvorunder SÄPO og Rikskriminalpolisen er lagt, er regulert av en særskilt förordning (1989:773) om instruktion för Rikspolisstyrelsen. At SÄPO skal være inndelt i fire hovedenheter, er fastsatt i denne förordningen (§ 24 annet ledd). Enkelte av oppgavene er også angitt i denne förordningen (§ 5), bl. a. oppgaver etter Säkerhetsskyddslagen (lag 1996:627) og Säkerhetsskyddsförordningen (förordning 1996:633). Videre omhandler § 5 a SÄPOs register, hvor det heter at en kan registrere de opplysninger som behøves for virksomheten. Det er imidlertid fastsatt en særlig bestemmelse om forbud mot registrering av lovlig politisk virksomhet, som ligner på den norske overvåkingsinstruksen § 4 annet ledd. Bestemmelsen lyder som følger: «I ett sådant polisregister får anteckning inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt gett uttryck för en politisk uppfattning».

SÄPOs registre er i tillegg omfattet av deler av Polisregisterlagen (lag 1965:94). I SOU 1997:65 er det bl. a. foreslått en ny Polisdatatalag, som eventuelt vil erstatte Polisregisterlagen. Det er her foreslått at det bør gis særskilte forskrifter for SÄPO-registeret.

Tjenestens virksomhet er ytterligere regulert gjennom hemmelige instruksjoner.

Metodebruken er delvis regulert gjennom Rättegångsbalken kapittel 27 om bl. a. beslag og telekontroll (hemmelig telefonavlytting mv) og Tvångsmedellagen av 1952. I en lag om särskild utlänningskontroll (lag 1991:572) finnes bl. a. særskilte bestemmelser om utvisning av terrorister. Den alminnelige utlänningslagen, som bl. a. inneholder regler om utvisning av personer av hensyn til rikets sikkerhet, er også av interesse.

2.3 SÄPOs oppgaver og prioriteringen av disse

Med hjemmel i Polislagen § 7 har regjeringen gitt Rikspolisstyrelsen i oppgave å forebygge og avsløre forbrytelser mot rikets sikkerhet. Selv om det ikke dreier seg om rikets sikkerhet i snever forstand, leder Rikspolisstyrelsen også politivirksomhet vedrørende terrorismebekjempelse, sikkerhetsarbeid for sentrale statsmyndigheter eller i forbindelse med statsbesøk og lignende hendelser, samt annen personbeskyttelse i den utstrekning Rikspolisstyrelsen bestemmer det.

SÄPOs generelle arbeidsoppgaver er altså å forebygge og oppdage forbrytelser mot rikets sikkerhet. De forebyggende preventive oppgaver er de primære. Arbeidet drives innenfor hovedområdene kontraspionasje, terroristbekjempelse, forfatnings-

beskyttelse og sikkerhetsbeskyttelse (herunder personbeskyttelse og bistand til sikkerhetsklareringsmyndigheter).

Bistanden ifm personkontroll har i de senere år krevd større ressurser enn tidligere, bl a fordi slik kontroll nå også foregår i kommunal sektor og for å forebygge terrorisme. Annen forebyggende innsats er knyttet til veiledning, opplæring og kontroll med/for myndigheter og selskaper som forvalter sikkerhetsgradert informasjon. Informasjonssikkerhet er et økende arbeidsområde.

SÄPO har ansvar for personbeskyttelse av de sentrale statsmyndigheter og utenlandske diplomatiske stasjoner mv, og ansvar for å koordinere sikkerhetsopplegget ved statsbesøk o l.

Inn under kontrasjonasje faller også oppgaven med å kartlegge og motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen og utstyr eller materiale for fremstilling eller anvendelse av slike våpen.

Innenfor rammen av terrorismebekjempelse har SÄPO videre til oppgave å motvirke flyktningsespionasje og lignende forfølgelse i Sverige fra regimer og organisasjoner i andre land som forbindes med terrorisme. Tjenesten følger i den forbindelse også med på tendenser til vold mellom ulike religiøse grupper eller ideologistyrte organisasjoner. Fremmedkontroll er en viktig del av den forebyggende terrorismebekjempelsen.

Med forfatningsbeskyttelse menes bekjempelse av virksomhet som har til hensikt ved bruk av vold eller utilbørlig tvang å endre statsskikken i landet, påvirke beslutninger som treffes av politiske organer eller offentlige myndigheter, eller hindre borgerne i å utøve deres medborgerlige friheter og rettigheter. Herunder faller også kontraekstremisme. Selv om f eks de høyreekstremistiske og nynazistiske grupper ikke utgjør noen trussel mot statsforfatningen, anses det i Sverige å finnes innslag i deler av virksomhet som utgjør en trussel mot rikets indre sikkerhet. Kampen mot høyreekstremismen har de senere år vært SÄPOs hovedoppgave på forfatningsbeskyttelsesområdet. Tjenesten kartlegger kriminell virksomhet som har innslag av fremmedfiendtlighet, rasisme, høyreekstremisme, antisemittisme, anti-homoseksualitet og andre forbrytelser med politiske dimensjoner. Tjenesten kartlegger også straffbare handlinger begått av ekstreme miljøaktivister. Når det gjelder trusselbildet pr i dag på dette feltet, vises til følgende uttalelse fra den svenske justisministeren i en ekstraordinær debatt i Riksdagen 20 november 1997:

«I dag ägnar sig SÄPO åt framför allt högerextremistiska grupper. Bland dessa bedöms det allvarligaste hotet komma från de nynazistiska grupperna. De är som bekant inte främmande för att använda våld. Vidare vet vi att de sprider rasistisk och främlingsfientlig propaganda. Få torde invända mot SÄPO:s intresse för nynazisterna.»

Prioritering av tjenestens oppgaver foretas av regjeringen og riksdagen, bl a gjennom et såkalt *regleringsbrev* (slags tildelingsbrev/melding om budsjettvedtak). SÄPO får i tillegg retningslinjer fra regjeringen. Både regleringsbrevet og de regjeringsfastsatte retningslinjene er hemmelige (se dog pkt 2.6). Det er Rikspolisstyrelsens ansvar å påse at prioriteringene blir formidlet til politiorganisasjonen og gjennomført.

2.4 Metodebruk og samarbeid med andre myndigheter

SÄPO driver en omfattende *säkerhetsunderrättelsetjänst* for å skaffe seg innsikt i forhold som er av betydning for rikets ytre eller indre sikkerhet og bekjempelse av terrorisme. I 1995-96 har SÄPO gjennom lovendringer fått bedre muligheter til å

utnytte moderne teknikk i arbeidet. Det vises for øvrig til Metodeutvalget ss 90-91, Sikkerhetsutvalget ss 40-41 og SOU 1989:18 Säkerhetspolisens arbetsmetoder.

Sverige samarbeider aktivt med andre land i kampen mot internasjonal terrorisme og på andre områder, også gjennom FN, EU mv. Det samarbeides også bl a med politiet for øvrig («den öppna polisen»), tollmyndighetene, kystvakten og myndigheter innen totalforsvaret. I arbeidet med å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen, har SÄPO en særskilt koordinerende rolle. I tilknytning til fremmedkontroll samarbeider tjenesten med Statens invandrarverk (SIV), Utlänningsnämnden og andre myndigheter.

2.5 Kontrollordninger

Kontrollordningene må vurderes i lys av at Sverige ikke har ministerstyre, dvs at den enkelte fagstatsråd normalt ikke kan gripe direkte inn overfor underliggende etater, som på sin side har større myndighet og uavhengighet enn i Norge. Styringsbeslutninger fattes kollektivt i og av regjeringen.

Sverige har ikke noe særskilt kontrollorgan som er oppnevnt av Riksdagen eller som er sammensatt av parlamentarikere alene.

Det er først og fremst Rikspolisstyrelsens styre som fører kontroll med SÄPO. Styret er sammensatt av parlamentarikere og fagforeningsrepresentanter. Iht förordning 1989:773 § 22 skal styret «nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer för verksamheten som regjeringen meddelar». Styret skal videre minst en gang i året, og ellers ved behov, rapportere til regjeringen om kontrollvirksomheten og SÄPOs virksomhet.

Andre kontrollorganer er Justitieombudsmannen og Justitiekanslern. Disse organer fører generelt tilsyn med svenske offentlige myndigheter, inkludert SÄPO.

Videre har Datainspektionen hjemmel i lov for innsyn i SÄPOs arkiver, men denne kontrollmuligheten har hittil ikke ofte vært benyttet. SÄPOs registre hører for øvrig i prinsippet under Arkivlagen og dermed Riksarkivets tilsynsmyndighet, men Riksarkivet har som følge av en overgangsbestemmelse hittil ikke hatt hjemmel for tilsyn med SÄPOs arkiver. Det er mulig at dette vil endre seg, som følge av et forslag om at SÄPO bør stå under Riksarkivets tilsyn, se SOU 1997:65 Polisens register.

I 1996 ble det opprettet en nytt kontrollorgan – Registernämnden – som har til oppgave å overvåke at SÄPO følger de regler som gjelder for registrering i SÄPOs registre. Registernämnden har også til oppgave å avgjøre om opplysninger skal utleveres i personkontrolløyemed. Nemnden består av noen dommere samt en sosialdemokratisk og en konservativ politiker.

Om organiseringen av kontroll med SÄPO vises også Skaugekommisjonen s 22.

2.6 Innsyn, samfunnsdebatt og utredninger

Borgerne og media har begrenset innsyn i SÄPOs virksomhet. Det er meget vanskelig for en privatperson å få innsyn i eventuelle opplysninger registrert om seg selv. I henhold til en dom av Regeringsretten, som er høyeste rettsinstans i slike saker, er SÄPOs register å anse som et *polisregister* under Polisregisterlagen, se "[Utvalgets mandat](#)" i pkt 2.2. Begrensningene i denne lovens § 3 har imidlertid gjort det svært vanskelig for andre enn dokumenterte forskere å få innsyn i arkivet. En til dels heftig avisdebatt i 1996 – som ble utløst av at sjefredaktøren i Göteborg Handels og Sjöfarts Tidende ønsket innsyn i opplysninger om Torgny Segerstedt, samt av enkelte andre anmodninger om innsyn i opplysninger om bl a Willy Brandt – foran-

lediget at regjeringen foreslo en noe utvidet adgang til innsyn for journalister mv. Regler om dette er nå inkorporert i Polisregisterlagen § 9a. Det kan stilles vilkår om forbud mot videreformidling og andre utnyttelsesbegrensninger for den som unntaksvis får innsyn etter disse reglene. Reglene på dette området er fremdeles under debatt, se nedenfor.

Etter drapet på Oluf Palme i 1986 ble det nedsatt en parlamentarisk sammensatt komité (SÄPO-kommittén) som bl a skulle gjennomgå tjenestens innretning, organisasjon og demokratiske forankring. Kommisjonen har avgitt delbetenkningen SOU 1988:18 Säkerhetspolisens inriktning och organisation, og en sluttutredning (SOU 1991:51). I tillegg har en særskilt utreder (ambassadør Carl Lidbom) utredet SÄPOs arbeidsmetoder i SOU 1989:18. Utredningene har bl a ført til ny lovgivning, se "[Utvalgets mandat](#)" i pkt 2.2. Videre har SÄPOs virksomhet vært gjenstand for flere andre utredninger. Bl a gjennomførte Justitiekanslern i 1989/90 på oppdrag fra regjeringen en utredning vedrørende spørsmålet om tjenesten hadde foretatt ulovlige registreringer i tiden etter 1969. Undersøkelsen var omfattende, og konkluderte med at ulovlige registreringer ikke hadde funnet sted. En egen utredning om personellikkerhet mv (SOU 1994:149) resulterte i en ny Säkerhetsskyddslag (lag 1996:627), som etablerte nye rutiner og retningslinjer for personkontroll. Nylig har det blitt avgitt en utredning om politets registre (SOU 1997:65), som også behandler SÄPOs registrering av opplysninger.

Spørsmål som ble stilt i kjølvannet av prosessen i Norge angående granskingen av de hemmelige tjenester, ble etter fremleggelsen av Lundkommisjonens rapport av justisminister Freivalds besvart med at det i Sverige ikke er behov for nye utredninger om SÄPOs virksomhet. Nye krav om gransking oppsto imidlertid høsten 1997, som følge av ny offentlig oppmerksomhet ifm den såkalte Leander-saken. Saken dreide seg om en snekker (Torsten Leander; sider ved hans sak er tidligere behandlet av den europeiske menneskerettighetsdomstolen) som ble oppsagt fra stilling som tekniker på marinemuseet i Karlskrona i 1979 som følge av registeropplysninger i SÄPO om hans deltakelse i politisk arbeid/medlemskap i venstresradikale politiske organisasjoner. Flere personer med tilsvarende historier sto også frem. I november 1997 krevde fem riksdagspartier samt en rekke kjente enkeltpersoner på denne bakgrunn en uavhengig gransking (en «sannhetskommisjon» lignende den norske Lundkommisjonen) av SÄPOs registrering av politisk virksomhet (såkalt «åsiktsregistrering»). Flere medlemmer av Vänsterpartiet (samt ca 900 øvrige enkeltpersoner pr 20 november 1997) sendte dessuten brev til regjeringen med krav om å få innsyn i opplysninger registrert om dem selv under den kalde krigen. Det er imidlertid lite trolig at det vil bli gitt individuelt innsyn, selv om Leander fikk innsyn i sin egen «mappe».

Utfallet av debatten ble imidlertid at en uavhengig kommisjon for å granske SÄPO ikke ble oppnevnt, som følge av at de to største partiene i Sverige ikke anså dette nødvendig. Derimot ga regjeringen den 6 november 1997 Registernämnden i oppdrag å undersøke om flere personer har lidd samme skjebne som Leander. I 1969 fikk SÄPO forbud mot å registrere personer på grunnlag av politiske meninger. Dette fremgår også av et grunnlovsforbud i 1977. 20 november 1997 hevdet imidlertid Eric Krönmark, som var forsvarsminister i 1976-78 og 1979-81, at registreringen likevel fortsatte. Han fremholdt bl a at venstresympatisører kunne registreres selv om det ikke fantes belegg for at den organisasjon eller gruppe de tilhørte, ville forandre samfunnssystemet med vold. En grunn til dette ble angitt å være at det var vanskelig å skille organisasjonene/grupperingene fra hverandre. Sten Wickbom, justisminister i 1983-87, bekreftet samme dag at personer utelukkende ble registrert fordi de var aktive i f eks FIB Kulturfront eller KFML. Tidligere rikspolitistjef Carl

Persson gikk for øvrig offentlig ut og hevdet at det var regjeringen og statsministeren som hadde pålagt SÄPO å foreta den den utstrakte registreringsvirksomheten.

Riksdagen drøftet spørsmålet om granskning i en ekstraordinær samling den 20 november 1997. Kravet om granskning av SÄPO ble avvist av et flertall, bl a under henvisning til at tjenesten anses å ha blitt tilstrekkelig utredet på slutten av 80-tallet/begynnelsen av 90-tallet, noe som ledet til et reformarbeide og grunnleggende endringer av tjenestens organisasjon, metoder og regelverk. Den hittil hemmelige instruksen til SÄPO om registrering av personopplysninger skal imidlertid nå offentliggjøres. Registernämnden skal videre bli utvidet med personer som representerer flere partier. Regjeringen besluttet for øvrig den 27 november 1997 å tilkjenne Torsten Leander SEK 400.000,- i oppreisning/erstatning.

Samtidig med og på bakgrunn av Leander-saken ble det reist en offentlig debatt om større parlamentarisk kontroll med SÄPOs virksomhet. SÄPO-sjefen tok i en artikkel i Dagens Nyheter 4 november 1997 selv til orde for å etablere en permanent parlamentarisk kontrollutvalg (en «SÄPOs kontrollnemnd»); et forslag han hadde fremsatt et par år tidligere. Sjefen for SÄPO tok i samme artikkel til orde for å fortsette arbeidet med å åpne for mer innsyn i tjenestens virksomhet, herunder bl a gjøre mer av det historiske materiale tilgjengelig for forskning samt intensivere tjenestens egen informasjonsvirksomhet overfor publikum. Under den ekstraordinære debatten i Riksdagen 20 november 1997 uttalte justisministeren, Laila Freivalds, bl a følgende i tilknytning til det generelle spørsmålet om reformarbeide og åpenhet om tjenestens virksomhet:

«De erfarenheter som vunnits vid framför allt utredningarna i slutet av 80-talet och i början av 90-talet har lett till ett omfattande reformarbete avseende SÄPO:s organisation och arbetsmetoder samt regelverket för SÄPO. Vi har därför nu en helt annan säkerhetspolis än under det kalla krigets dagar. Den senaste store ändringen tillkom för endast drygt ett år sedan då riksdagen som ett led i strävan att öka öppenheten och rättssäkerheten beslutade om den nya säkerhetsskyddslagen som ersätter personalkontrollkungörelsen.

Fru talman! Det viktigaste i det pågående reformarbetet är enligt regeringen att göra SÄPO:s verksamhet säkrare och öppnare i olika avseenden. Möjligheten för författare och forskare att ta del av historiska uppgifter i SÄPO:s register har ökat väsentligt efter en lagändring förra året. Att professor Dennis Töllborg fick del av Tosten Leanders personakt är ett exempel på den nya öppenheten. En rad andra, främst författare, har med stöd av de nya reglerna fått tillgång till historiskt material i SÄPO:s arkiv.

Registerutredningen har i sitt slutbetänkande Polisens register lämnat förslag om hur SÄPO:s register skall bli mer tillgängliga för allmänheten. Utredningens förslag innebär bl.a. ökade möjligheter för den enskilde att få del av uppgifter som finns registrerade om honom eller henne.

Vidare föreslår utredningen att sekretessen skall tidsbegränsas vilket skulle innebära att store delar av Säkerhetspolisens historiska arkiv öppnas. Registerutredningens förslag bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Utgångspunkten för arbetet är att insyn skall medges så långt som det är möjligt.

En annan mycket viktig fråga är vilka de framtida grunderna för registreringar inom det s.k. subversivområdet skall vara. I dag finns hemliga föreskrifter som reglerar dette. Registerutredningen har i sitt betänkande föreslagit att reglerna avskaffas och att registrets innehåll i stället bör regleras i lag. Enligt min mening är kritiken mot de hemliga föreskrifterna berättigad. De hemlige reglerna bör ersättas med offentliga. Vi skall inte ha några hemliga regler för registerverksamheten. Alla föreskrifter om grunderna för registrering i Säkerhetspolisens register måste vara öppna för

att kunne granskas og kritiseras. Regeringens forslag presenteras i samband med en lagrådsremiss inom ett par månader.

Det ligger i saken natur att delar av SÄPO:s verksamhet måste vara hemligt. Hos gemene man kommer därför sannolikt misstankar alltid att finnas om att SÄPO bakom sina stängde dörrar sysslar med förbjuden verksamhet, exempelvis olaglig åsiktsregistrering. Inte minst för att motverka sådana misstankar är det viktigt att allmänheten även ges en indirekt insyn och kontroll i SÄPO:s verksamhet. En sådan insyn sker sedan länge genom parlamentariker i Rikspolisstyrelsens styrelse. Men det räcker inte. Det säger oss erfarenheten.

En avsevärd förstärkning av insynen tillkom därför förra året genom inrättandet av Registernämnden. Förstärkningen var av största betydelse för rättssäkerheten och den personliga integriteten i ärenden om registerkontroll. Nämnden är en självständig myndighet som utöver prövning av utlämnande av uppgifter i registreringskontrollärenden. Den har till uppgift att kontrollera SÄPO:s registerverksamhet, såväl den nu pågående som den som ägde rum i förfluten tid. Denna kontrollnämnd fungerar även som ett effektivt filter för att förhindra att gamla och irrelevanta uppgifter lämnas ut vid registerkontroll. Registernämnden har också fått regeringens uppdrag att granska i vilken mån handläggningen av personalkontrollärenden enligt den numera upphävde personalkontrollkungörelsen på ett rimligt sätt påverkat personers anställningsförhållanden.

Som regeringen redan aviserat i budgetpropositionen för år 1998 övervägs för närvarande frågan om ytterligare insyn i Säkerhetspolisens verksamhet genom en utvidgning av Registernämndens uppgifter. De åtgärder som således är aktuella är just sådana som motiveras av den kritik och de befogade krav om ökad insyn i SÄPO:s verksamhet som har framförts i debatten.»

Det ble i løpet av høsten 1997 også tatt til orde for en uavhengig granskning av virksomheten til den hemmelige etterretningsorganisasjonen IB (Informationsbyrå) på 50-, 60- og 70-tallet. I debatten om dette gjorde det seg gjeldende ulike syn vedrørende spørsmålet om det er noen sammenheng mellom IBs og SÄPOs virksomhet i angjeldende tidsperiode. Under riksdagsdebatten 20 november 1997 redegjorde regjeringen for at den vil ta initiativ til et bredt og uavhengig forskningsprosjekt om den militære etterretningstjenesten fra 1920-tallet og frem til IB-skandalene på 1970-tallet.

Det nevnes også at en tidligere SÄPO-sjef (Mats Börjesson) i en artikkel i Dagens Nyheter 6 november 1997 tok til orde for åpent å lovregulere kriteriene for registrering av personer i SÄPOs arkiver, samt å lette noe på forbudet mot å gi innsyn i de registrerte opplysninger (lempe på regelen om «absolut sekretess»; unntak fra denne regelen kan i dag bare gjøres av regjeringen) når slikt innsyn ikke kan medføre skade. Börjesson har tidligere utredet bl a dette spørsmålet, ifm utredningen om politiets registre. I høringsrunden mente imidlertid Rikspolisstyrelsen at Börjessons forslag går for langt.

SÄPO utgir offentlig tilgjengelige virksomhetsrapporter, senest en rapport for virksomhetsåret 1 juli 1995 – 31 desember 1996.

En sak om utvisning av en irakisk lege, begrunnet i hensynet til rikets sikkerhet som delvis var basert på opplysninger fra SÄPO, skapte offentlig debatt sommeren 1997 – bl a som følge av at den utviste ikke fikk innsyn i de opplysninger som foranlediget utvisningen.

I en avisartikkel i Svenska Dagbladet 6 mars 1997, som bygget på opplysninger gitt av Säkerhetspolischefen, ble det gitt opplysninger om forekomsten av terroristgrupper i Sverige. Det ble navngitt 20 utenlandske grupper som av SÄPO er klassi-

fisert som terrororganisasjoner representert i Sverige. Denne type opplysninger har man hittil ikke hatt for vane å tilkjenne offentlig. Artikkelen førte derfor til en viss forbauselse i pressen. Opplysningene er ikke senere blitt dementert. Av enkelte blir offentliggjøringen utlagt som et tegn på intensjoner om økt åpenhet omkring SÄPOs virksomhet.

3 FINLAND

3.1 Organisasjon og personell

POTs søsterorganisasjon i Finland benevnes Skyddspolisen (SKYPO). SKYPO er organisert innenfor det alminnelige politiet. I Finland finner en også en egen sikkerhetsorganisasjon innen Forsvaret, som er regulert i en egen lov fra 1995 om «fullgörande av polisuppgifter inom Försvarsmakten». Denne tjenesten er imidlertid ikke spesielt relevant i den foreliggende sammenheng.

SKYPO er organisert som en egen selvstendig enhet innen politiet. Tjenesten hører forvaltningsmessig under Innenriksdepartementet. Den daglige ledelse og styring på forvaltningsområdet foretas av Innenriksdepartementets politiavdeling.

Tjenesten opererer med riksdekkende funksjoner på finsk territorium, og har en egen territorial organisasjon – med bl a egne regionale enheter – som er organisert separat fra det øvrige politiets («öppna polisens») organisasjon. Organisasjonen er særskilt lovregulert i *lag om polisens förvaltning*, se "*Gransking av eos-tjenestene*" i pkt 3.2.

Internt er SKYPO organisert i tre enheter/avdelinger:

- avdeling for kontraterrorisme
- avdeling for kontraspionasje
- utviklings- og teknisk støtteavdeling

Tjenesten rekrutterer stort sett polititjenestemenn og enkelte spesialutdannede spesialister. Lovfaste kvalifikasjonskrav gjelder kun for SKYPOs sjef (direktør; vedkommende har også tittelen polistråd), som må ha juridisk embedseksamen. Direktøren utnevnes av Presidenten etter innstilling fra statsrådet. Stillingen kunngjøres ikke ledig.

Ansvar for tjenestens virksomhet tilligger primært SKYPOs direktør, som også er den som treffer beslutninger vedrørende utførelsen av virksomheten. Innenriksministeren har imidlertid det politiske ansvaret for virksomheten. På ulike områder kreves beslutninger av andre instanser, f eks av påtalemyndighet og eventuelt domstolene ifm bruk av særskilte etterforskningsmetoder. Dette er nærmere regulert i *förundersökningslagen*, *tvångsmedelslagen* og *polislagen*.

3.2 Regelgrunnlaget

SKYPOs organisasjon, oppgaver og ansvarsområder er oppregnet i lov (*lag om polisens förvaltning* av 14 februar 1992). I tillegg finnes et særskilt regelverk som regulerer tjenestens virksomhet (Innenriksdepartementets förordning nr 5/97, som dog ikke er offentlig tilgjengelig i sin helhet). Andre aspekter ved tjenestens virksomhet er regulert i:

- Polisförvaltningsförordningen (1992)
- Polislagen (1995) og polisförordningen (1985)
- Tvångsmedelslagen (1987)
- Förundersökningslagen (1987) og förordningen om förundersökning och tvångsmedel (1988)
- Lag om polisens personregister (1995) og förordningen om polisens personreg-

- ister (1995)
- Straffregisterlagen (1993)

Det fremgår av oversikten at lov- og regelgrunnlaget er relativt nylig justert. Det forventes videre at Polislagen i løpet av den nærmeste fremtid vil bli revidert på enkelte punkter.

I lag om polisens personregister § 3 heter det at det kan innhentes og registreres opplysninger i SKYPOs «funktionella datasystem» (d.e. personregister som føres ved elektronisk databehandling) «som behövs för förebyggande eller utredning av förehavanden eller brott som äventyrer rätts- och samhällsordningen eller statens säkerhet». I samme lovs § 15 er det fastsatt at den registrerte ikke har rett til innsyn i opplysninger registrert i dette dataregisteret. I paragrafen er det imidlertid fastsatt en regel om at Dataombudsmannen på den registrertes begjæring og vegne kan kontrollere hvorvidt opplysningene er lovlig registrert. I loven er videre adgangen til å utlevere opplysninger til andre politienheter og andre enn politiet – herunder til utlandet – særskilt regulert. For utlevering av opplysninger fra SKYPOs registre gjelder særlige lovbestemte begrensninger. Iht förordningen om polisens personregister § 5 gjelder for øvrig en spesiell regel som foreskriver at personopplysninger skal slettes fra SKYPOs dataregister dersom det er gått 25 år siden seneste registrering på angjeldende person.

3.3 SKYPOs oppgaver

SKYPO har til hovedoppgave å forebygge, motvirke og etterforske trusler mot rikets sikkerhet, og i særdeleshet ulovlig etterretningsvirksomhet og terrorisme, se avdelingsinndelingen ovenfor ("*Innledning*" i pkt 3.1). SKYPO er herunder ansvarlig for etterforskning (förundersökning) av straffesaker som dreier seg om overtreddelse av bestemmelsene om høyforræderi/landsforræderi. I polisförvaltningslagen § 10 er oppgavene angitt slik:

«Skyddspolisen har till uppgift att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet samt att utföra undersökning av sådana brott. Skyddspolisen skall även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för förebyggande av verksamhet som äventyrar rikets säkerhet.

Inrikesministeriet bestämmer närmare vilka kategorier av ärenden som skall undersökas av skyddspolisen.»

I polisförvaltningsförordningen § 10 er det videre bestemt at SKYPO, utover de oppgaver som fremgår av polisförvaltningslagen, også skal være rådgivningsinstans ovenfor offentlige myndigheter og enkelte andre virksomheter mht forebyggende tiltak mot sikkerhetstrusler. Tjenestens skal også holde kontakt med utenlandske myndigheter.

Det tilligger ellers SKYPO å bringe til veie personkontrollopplysninger til bruk ved sikkerhetsklareringer, hvilket fremgår av förordningen om polisens personregister § 9.

SKYPOs forebyggende rolle er langt mer fremtredende enn den etterforskende. I praksis betyr dette at virksomhetens tyngdepunkt ikke ligger på tiltak som retter seg mot innhenting av bevismateriale med sikte på tiltale og dom. Under etterforskning har for øvrig påtalemyndigheten (åklagaren) en særskilt styrende og besluttede rolle, selv om etterforskning i Finland ledes av en etterforskningsleder som tilhører politiet og ikke påtalemyndigheten.

I polisförordningen er det fastsatt at sjefen for et politidistrikt straks skal innrapportere forhold til SKYPO som antas å høre under SKYPOs ansvarsområde og som antas å kunne foranledige tiltak fra tjenestens side.

3.4 Kontrollordninger

Innenriksministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig overfor Riksdagen for tjenestens virksomhet.

Noe særskilt parlamentarisk forankret kontrollutvalg er ikke opprettet. Riksdagens utenrikskomité og Riksdagens konstitusjonskomité mottar imidlertid jevnlig informasjon og redegjørelser om SKYPOs generelle virksomhet. Det forekommer også regelmessig kontakt direkte mellom SKYPO og Riksdagen.

Den offentlige forvaltning – herunder SKYPO som del av politiet – er i Finland dessuten underlagt kontroll av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern og Dataskyddsbudsmannen.

3.5 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

Det eksisterer for allmennheten ikke noen rett til innsyn i SKYPOs dataregister eller arkiv. Dataskyddsbudsmannen kontrollerer dog lovligheten av registrene/registreringene, jf "*Gransking av eos-tjenestene*" i pkt 3.2.

SKYPOs virksomhet har med jevne mellomrom foranlediget offentlig debatt i Finland. At tjenestens virksomhet etter sin natur i det vesentlige foregår utenfor allmennhetens innsyn, er naturlig nok en medvirkende årsak til dette. For utvalget er det imidlertid opplyst at en på bakgrunn av det offentlige meningsskiftet kan konstatere at SKYPO, i likhet med det finske politiet i sin alminnelighet, nyter betydelig tillit hos en stor majoritet av den finske befolkningen.

Siden 1995 har SKYPO årlig utgitt en offentlig virksomhetsrapport. Formålet med publikasjonen er å bidra til å formidle mer og bedre faktainformasjon om virksomheten til allmennheten.

4 USA

4.1 The Intelligence Community/The Law Enforcement Community

I USA opererer man med *The Intelligence Community* som et samlebegrep for de militære og sivile amerikanske hemmelige tjenester, hvori inngår følgende tjenester:

- Central Intelligence Agency (CIA)
- Defence Intelligence Agency (DIA)
- National Security Agency (NSA)
- National Reconnaissance Office (NRO)
- National Imagery and Mapping Agency
- Army Intelligence
- Naval Intelligence
- Marine Corps Intelligence
- Air Force Intelligence
- US Department of State, Bureau of Intelligence and Research (INR)
- US Department of Energy, Office of Intelligence and National Security
- US Treasury Department, Office of Intelligence Support
- Federal Bureau of Investigation (FBI)

The Intelligence Community ledes av direktøren for CIA, som i denne sammenheng benevnes *Director of Central Intelligence* (DCI). Ressurser til tjenestene bindes sammen i *The National Foreign Intelligence Program*. Budsjettet for The Intelligence Community var inntil nylig hemmelig, men ble likevel rapportert i amerikansk presse å beløpe seg til anslagsvis 30 mrd dollar årlig, hvorav hoveddelen går til å dekke materiellbehov i de militære tjenester. I oktober 1997 offentliggjorde CIA for første gang beløpet, etter at en advokat gikk til sak for å få innsyn i organisasjonens pengebruk. Ca 186 milliarder kroner brukes årlig til amerikansk etterretning, hvorav ca 21 milliarder kroner går til CIA.

For å bistå DCI er det opprettet et *National Intelligence Council* (NIC), som består av 12 *National Intelligence Officers*, dvs senior etterretningsoffiserer som forbereder såkalte *National Intelligence Estimates* innenfor sine respektive fagområder. Disse leveres til *National Foreign Intelligence Board* (NFIB). NFIB har ansvar for å koordinere utveksling av informasjon mellom tjenestene i The Intelligence Community og eksternt i forhold til utenlandske tjenester.

En rekke justis-/politimyndigheter danner et eget *Law Enforcement Community*, jf nærmere om dette under "*Oppgaver og samarbeidsrelasjoner*" i pkt 4.2. FBI inngår både i The Intelligence Community og The Law Enforcement Community. Secret Service, som bl a utfører livvakttjeneste for Presidenten med familie, hører under Finansdepartementet og inngår i the Law Enforcement Community.

Det overordnede rådgivende og koordinerende organ for nasjonale sikkerhetsspørsmål er *National Security Council* (NSC). NSC er Presidentens primære forum for drøftelser om sikkerhets- og utenriksspørsmål, og rådet har en relativt stor stab, som også betjener situasjonsrommet i det Hvite Hus (staben instrueres av Presidenten gjennom hans nasjonale sikkerhetsrådgiver). Presidenten er selv formann i NSC, og rådets øvrige faste medlemmer er visepresidenten, utenriksministeren og forsvarsministeren. Forsvarssjefen er fast militær rådgiver for rådet. DCI er fast rådgiver i spørsmål som hører under the Intelligence Community. Finansministeren, den amerikanske FN-ambassadøren, presidentens nasjonale sikkerhetsrådgiver, presidentens rådgiver i økonomiske spørsmål og presidentens stabssjef blir videre invitert til alle møter i rådet. Justisministeren og direktøren for *the Office of National Drug Policy* deltar etter behov når saker som berører dem, behandles. Andre personer kan for øvrig innkalles etter behov.

4.2 Generelt om ansvarfordeling, organisasjon og regelverk

The Intelligence Community utgjør ikke noe enhetlig, sammensveiset apparat. Tvert om har de amerikanske hemmelige tjenester utviklet seg gjennom et halvt århundre og består av en stor samling separate tjenester med uensartede oppgaver, ulik historie og ulike kommandolinjer. Ansvarsområdet til The Intelligence Community spenner klarligvis langt videre enn ansvarsområdet til POT.

Oppgavene kan likevel fordeles i to hovedgrupper: etterretning (intelligence) og rettshåndhevelse (law enforcement). CIA og de øvrige rene etterretningsorganisasjoner har ingen law enforcement-funksjoner. CIA innhenter informasjon om andre land og deres borgere, men har ikke anledning til å innhente informasjon om amerikanske borgere og selskaper.

Law enforcement-funksjonene ivaretas i hovedsak av Justisdepartementet (Department of Justice) og underlagte institusjoner, herunder særlig FBI. Secret Service, Customs Service og Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF) ligger imidlertid under Finansdepartementet (Treasury Department). Sammen med flere andre justisetater danner disse The Law Enforcement Community.

I forholdet mellom *intelligence* og *law enforcement* eksisterer det ulike roller, kulturer, ansvar og målsettinger. Felles for alle tjenestene er imidlertid at de inngår i den utøvende makt, og er underlagt Presidenten. Oppgavene blir også stadig mer overlappende, hovedsaklig fordi de moderne trusler mot nasjonal sikkerhet (narkotikahandel, terrorisme, organisert kriminalitet, spredning av masseødeleggelsesvåpen, osv) krever at law enforcement-etater som FBI får utvidet ekstraterritorielt ansvar. Samtidig stilles det stadig større krav til adekvat etterretning for å kunne forebygge og etterforske grenseoverskridende kriminalsaker. Etterretningsmessige aspekter ved law enforcement er derfor knyttet sammen innen rammen av The Intelligence Community.

Det lovmessige grunnlaget for de hemmelige tjenester er svært omfattende, og skriver seg tilbake til National Security Act fra 1947, som siden har fått en rekke tillegg og gjennomgått mange endringer. Bare de siste par år har Kongressen vedtatt følgende relevante lover:

- Comprehensive Antiterrorism Act (1995)
- Economic Espionage Act (1996)
- Industrial Espionage Act (1996)
- Antiterrorism and Effective Death Penalty Act (1996)
- Intelligence Community Act (1996)

I tillegg styres tjenestene gjennom budsjettvedtak. Regelverket for øvrig består i et antall *Executive Orders* og *Direction Directives* fra Presidenten, samt interne instruksjoner i de angjeldende institusjoner/tjenester. Særlig relevant er Executive Order 12333, *United States Intelligence Activities*, fastsatt av Presidenten 4 desember 1981.

Kongressen fastsetter således de økonomiske og politiske rammebetingelser for tjenestenes virksomhet. Innenfor disse rammebetingelser utformer Presidenten regelverk og instruksjoner. De utvalgte kongressmedlemmer som har ansvar for å følge med i de hemmelige tjenesters virksomhet, har fullt innsyn i tjenestens virksomhet. Kongressen har også utstrakte muligheter til å regulere virksomheten gjennom lovgivning. Man kan derfor si at den utøvende og den lovgivende makt har et delt ansvar for de hemmelige tjenester i USA.

4.3 Politiske og andre kontrollordninger

I likhet med andre forvaltningsorganer er tjenestene underlagt USAs lovgivning, Presidentens politikk og sine egne interne direktiver. For å sikre at disse overholdes, er alle institusjonene gjenstand for intern kontroll, regjeringskontroll og kontroll fra Kongressen.

Intern kontroll foretas bl a av *Inspector Generals*, enten egne inspektører (CIA Inspector General, FBI Inspector General, Departement of Defence Inspector General, osv) eller overordnet organs inspektører.

Regjeringskontrollen/Presidentens kontroll skjer bl a gjennom særskilte organer, herunder gjennom følgende organer:

- President's Foreign Intelligence Advisory Board
- President's Intelligence Oversight Board
- Office of Management and Budget

Kongressens kontroll skjer gjennom *Senate Select Committee on Intelligence*, *House Permanent Select Committee on Intelligence* og andre kongresskomitéer. Forsvarskomiteéene har oversyn over etterretningsaktiviteter under Forsvarsdeparte-

mentet (US Departement of Defence; DoD), og justiskomiteene har oversyn over FBI's aktiviteter.

4.4 Nærmere om FBI

FBI er den primære etterforskingsgren av Justisdepartementet (US Departement of Justice), underlagt Justisministeren (Attorney General). FBI skal drive kriminaletterforskning (Criminal Investigative Division), beskytte USA mot spionasje og terrorisme (National Security Division), samt lede og assistere føderale statlige, lokale og internasjonale institusjoner (agencies). Selv om FBI er underlagt Justisministeren, rapporterer byrået også til statsadvokatene (US Attorneys) i delstatene. Tiltale som følge av FBI's etterforskning reises av statsadvokaten i den delstat hvor forbrytelsen har funnet sted.

FBI har hovedkontor i Washington, 56 feltkontorer og 400 satelittkontorer i USA, fire spesialiserte feltinstallasjoner og et nettverk av *Legal Attaches* i utlandet. FBI's Legal Attaches Program er et viktig arbeid i FBI's arbeid med å identifisere, avskrekke og etterforske internasjonal kriminalitet rettet mot amerikanske borgere og interesser. Legal Attaches – totalt 70 Senior Agents og 54 støttepersonell – er utplassert i 23 land, og er operasjonelle kontaktpunkter i forhold til utenlandsk politi. Programmet utvides kontinuerlig, og i juli 1997 ble det etablert en Legal Attache i København med ansvar for de nordiske land. Legal Attaches er involvert i etterforskning av internasjonal kriminalitet, herunder smugling av narkotika og kjernefysisk materiale, samt i kontraetterrettings- og kontraterrorismesaker.

FBI's stab består av i alt 10 500 Special Agents og 14 000 Professional Support Personnel. Stillingen som Special Agent er en karriere som normalt varer ut det yrkesaktive liv, med rikelige muligheter for omplassering, omskolering og opprykk underveis. Special Agents rekrutteres bevisst fra alle yrkesgrupper, men jurister og revisorer er særlig ettertraktet. Kandidatene må være amerikanske statsborgere, mellom 23 og 37 år og ha fullført fire års høyere utdanning ved godkjent høgskole/universitet. Nyansatte Special Agents gjennomgår 15 ukers intensivtrening ved FBI-akademiet i Quantico, Virginia, der alle får samme grunnopplæring. Deretter går de inn i tjeneste, i første omgang med to års prøvetid. Etterutdanning skjer periodisk gjennom hele karrieren. Det er i hovedsak FBI som håndterer saker som tilsvarende POTs saksfelt, kfr dog fremstillingen nedenfor om de enkelte saksfelt.

4.5 Særlig om kontraetterretning

I hovedsak er det FBI som har det utøvende ansvaret for å forebygge, motvirke og etterforske utenlandske etterrettingsaktiviteter i USA og beskytte amerikanske myndigheter og industri mot spionasje. CIA har hovedansvaret for kontraetterretning utenlands. Selv om kontraetterretning utenlands ligger under CIA og innenlands under FBI, har CIA myndighet til å utøve kontraetterretning rettet mot egne ansatte som er mistenkt for spionasje, og FBI etterforsker amerikanske statsborgere i utlandet. Forsvarsgrenene har dessuten hver for seg sine kontraetterretningselementer som opererer (herunder etterforsker militært personell ved mistanke om spionasje) både i og utenfor USA.

Samtlige av de forannevnte kontraetterretningstjenester opererer såvel offensivt som defensivt. De rekrutterer agenter, overvåker antatte fremmede agenter og gjennomfører operasjoner for å kartlegge utenlandske etterrettingsoperasjoner. De etterforsker mistanke om spionasje og lager analyser til amerikanske myndigheter og industri. Det er en betydelig overlappning mellom tjenestenes ansvarsområder innen kontraetterretning, og samtlige har opplevd problemer med svikt i rutinene.

Det mest fremtredende eksempel i nyere tid er den såkalte Ames-saken (arrestasjonen av CIA-offiseren og sovjetspionen Aldrich Ames i 1993), som foranlediget endringer i organiseringen av kontraetterretningsarbeidet i USA.

Det overordnede ansvaret for kontraetterretning ligger i henhold til Executive Order 12333 hos National Security Council (NSC), som ligger direkte under Presidenten. Som følge av Ames-saken beordret president Clinton en reorganisering av apparatet under NSC. Gjennom et presidentdirektiv av 3 mai 1994 (Presidential Decision Directive/NSC-24 *US Counterintelligence Effectiveness*) ble det opprettet et *National Counterintelligence Center* (NACIC). NACIC, som inntil videre ledes av FBI – men der formannskapet skal rotere mellom FBI, CIA og DoD, – har ansvar for å koordinere regjeringens tiltak for å identifisere og motvirke utenlandske etterretningstrusler mot USAs nasjonale og økonomiske sikkerhet. NACIC's stab er hentet fra hele The Intelligence Community.

Samtidig med opprettelsen av NACIC ble det etablert et *National Counterintelligence Policy Board* (Policy Board) som rapporterer til Presidenten via Presidentens nasjonale sikkerhetsrådgiver (*National Security Adviser*), og som bl a består av representanter fra DCI/CIA, FBI, DoD, State Departement, Justice Departement, lederen for NACIC og Presidentens nasjonale sikkerhetsrådgiver. Policy Board skal vurdere, utvikle og anbefale policy, lovgivningsinitiativer, direktiver og retningslinjer for kontraetterretning til Presidentens nasjonale sikkerhetsrådgiver. Policy Board skal også koordinere og utvikle felles forståelser mellom de ulike tjenester som er involvert i kontraetterretning, og løse opp i eventuelle konflikter. Policy Board leverer årlige rapporter til Presidentens nasjonale sikkerhetsrådgiver om kontraetterretningens effektivitet.

Under Policy Board er det etablert et *National Counterintelligence Operations Board* (Operations Board) med tilsvarende representasjon, som har til oppgave å diskutere og utvikle kontraetterretningsevne fra den operasjonsmessige siden og identifisere eventuelle konflikter. Formannskapet for Operations Board roterer på samme måte som i Policy Board, under forutsetning av at en og samme tjeneste ikke skal ha formannskap begge steder samtidig.

Presidentdirektivet av 3 mai 1994 foreskriver også at CIA's *Counterintelligence Center Counterespionage Group* på permanent basis skal ha en høyere tjenestemann fra FBI i staben. Tilsvarende skal CIA være representert i FBI's National Security Division.

4.6 Særlig om økonomisk spionasje

Økonomisk spionasje defineres i USA som utenlandsk etterretningsaktivitet rettet mot amerikanske myndigheter, bedrifter og personer, og som har til hensikt å skaffe til veie, på ulovlig og fordekt måte, sensitiv informasjon om finansielle spørsmål, handel eller økonomisk politikk, «intellektuell eiendom» eller sensitiv teknologi, eller som har til hensikt å påvirke sensitive økonomiske beslutninger på ulovlig måte. Videre er det et vilkår at det står en fremmed stat bak etterretningsevne («foreign power-sponsored or -coordinated intelligence activity»). Dette vilkåret skiller økonomisk spionasje fra mer tradisjonell ulovlig industrispionasje («commercial theft and misappropriation of trade secrets»).

I de senere år har det i den årlige *National Security Strategy* fra Det Hvide Hus blitt fremhevet at økonomisk sikkerhet ikke bare angår USAs nasjonale interesser, men også dreier seg om nasjonal sikkerhet. Tiltak mot økonomisk spionasje er følgelig underlagt Presidentens nasjonale sikkerhetsrådgiver, som har delegert ansvaret til sitt Policy Board, som igjen har delegert til NACIC å koordinere virksomheten i The Intelligence Community og The Law Enforcement Community på dette

området. «Lead agency» er FBI, som i 1992 begynte å refokusere sine kontraetterretningsressurser for å gi økt beskyttelse for USAs økonomiske sikkerhet. I 1994 innledet FBI et *Economic Counterintelligence Program* for å finne og motvirke tilfeller av økonomisk sabotasje. Programmet trekker på ressurser fra programmene for kontraetterretning og kriminaletterforskning.

For øvrig vises til seniorforsker Andvigs utredning om økonomisk spionasje (jf vedlegg 2), som bl a går nærmere inn på den amerikanske lovgivningen på dette området, samt redegjør for bakgrunnen for og konsekvensene av økt fokusering i USA på økonomisk spionasje.

4.7 Særlig om kontrasabotasje/-terrorisme/-ekstremisme

Justisdepartementet har «lead agency»-ansvaret for å bekjempe terrorisme og beslektet kriminalitet i USA. I hovedsak faller dette ansvaret på FBI, som også har primæransvaret for å etterforske visse terroristhandlinger utenfor USAs grenser i samarbeid med vertslandet og Utenriksdepartementet. FBI kan tiltale terrorister som angriper amerikanske borgere og amerikanske interesser i utlandet. Dette skjer via FBI's Legal Attaches, jf "*Rettslig grunnlag*" i pkt 4.4.

Ny lovgivning har klargjort ansvarsforholdet ved terroristhandlinger begått i USA, ved at slike i hovedsak blir definert som føderale forbrytelser og dermed kommer inn under FBI's jurisdiksjon. Alvorlige terrorhandlinger som bombingene av World Trade Center i New York i 1993 og bombingene i Oklahoma City i 1995 har ledet til utvidede fullmakter for FBI. FBI's budsjett for kontraterrorisme har blitt tredoblet siden 1994.

Utenriksdepartementet har primæransvaret for å utvikle, koordinere og implementere antiterroriltak utenlands. Departementets *Coordinator for Counterterrorism* koordinerer arbeidet med å forbedre samarbeidet med andre land om tiltak mot terrorisme, herunder vedrørende utvikling av bistandprogrammer, samt leder det interdepartementale forsknings- og utviklingsprogrammet for kontraterrorisme.

Regjeringens antiterroristaktiviteter har siden 1986 vært koordinert gjennom *Counter-Terrorism Center*, som ledes av DCI (CIA-direktøren), med deltakelse fra FBI, Secret Service, ATF, Immigration and Naturalization Service, NSA, Department of State Diplomatic Security, FAA, Naval Criminal Investigative Service og Department of Energy. Disse etater utgjør det såkalte *US Counterterrorism Community*.

Arbeidsdelingen er likevel ikke fullstendig klar. CIA spiller en sentral rolle også i denne sammenheng, som leverandør av etterretningsinformasjon ifm overvåking/etterforskning av terroristaktiviteter og som DCI. I tillegg har militære tjenester et spesielt ansvar for eget personell, materiell og egne installasjoner. *Federal Aviation Administration* (FAA) har for øvrig et eksklusivt ansvar ved flykapringer o.l. I følge US News and World Report 17 november 1997 har mer enn 40 føderale etater et større eller mindre ansvar for å bekjempe terrorisme, og koordineringen mellom organene er mindre tilfredsstillende. Økningen i antallet nye antiterrorprogrammer o.l. sees bl a i sammenheng med at muligheten til å skaffe budsjettmidler på dette prioriterte området, som følge av at Kongressen satte av betydelig økte budsjettmidler etter et presidentdirektiv fra 1995 som uttalte at USA har «no higher priority» enn å stanse faren for terrorangrep med masseødeleggelsesvåpen.

4.8 Særlig om ulovlig teknologioverføring/spredning av masseødeleggelsesvåpen mv

Denne typen kriminalitet overvåkes og bekjempes både av The Intelligence Community (under ledelse av CIA) og The Law Enforcement Community (under ledelse av FBI).

4.9 Særlig om organisert kriminalitet

Organisert kriminalitet er i hovedsak underlagt det lokale politiets og delstatenes jurisdiksjon, men på nasjonalt nivå har FBI et særlig ansvar. Ettersom internasjonal organisert kriminalitet er et komplekst og voksende problem, i det siste særlig på grunn av fremveksten av russiske kriminelle organisasjoner i USA, har The Intelligence Community lansert en rekke initiativer for å forbedre overvåkingen av organiserte kriminelle grupper i og utenfor USA. Arbeidsdelingen er den vanlige: På law enforcement-siden FBIs Criminal Investigative Division, Drug Enforcement Agency (DEA) og andre institusjoner under ledelse av Justisdepartementet og Finansdepartementet – og på den andre siden The Intelligence Community under ledelse av DCI, hvori inngår FBIs National Security Division.

Det såkalte *Crime and Narcotics Center*, under ledelse av DCI, er det sentrale kontaktpunkt og koordineringsorgan mellom The Intelligence Community og The Law Enforcement Community i spørsmål om internasjonal organisert kriminalitet. Her deltar, foruten FBI og CIA, også Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Finansdepartementet, DEA, Internal Revenue Service (IRS), Secret Service, ATF og enkelte andre institusjoner.

4.10 Offentlig innsikt i og debatt om tjenestenes virksomhet

For det amerikanske opinion har etterretningstjenestene tidligere ofte blitt oppfattet som mystiske og ukontrollerte. Tjenestenes budsjetter, operasjoner og vurderinger holdes hemmelige (med visse unntak, som i stor grad knytter seg til feilgrep og skandaler eller beror på lekkasjer). Som andre forvaltningsorganer er tjenestene i utgangspunktet underlagt lovgivning som tilsvarende den norske offentlighetsloven; *Freedom of Information Act* (FOIA). Informasjon som er gradert i samsvar med en Presidential Executive Order, p.t. Executive Order 12958 av oktober 1995, er imidlertid unntatt fra FOIA, og siden det meste av etterretningstjenestenes informasjon er gradert, er det i praksis lite som blir frigitt på grunnlag av FOIA. I den grad det har blitt offentliggjort informasjon, har det stort sett skjedd på initiativ fra tjenestene selv. Etter slutten på den kalde krigen har tjenestene imidlertid frigitt betydelige mengder informasjon av historisk interesse, bl a såkalte VENONA-meldinger (dekrypterte KGB-meldinger angående spionasjeaktiviteter i USA). Det er dessuten fremsatt flere forslag om å lempe på bestemmelsene om hemmelighold, senest i Moynihan-kommisjonens rapport (*Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*; «Secrecy» – *Senate Document 105-2*, publisert våren 1997) som bl a foreslår en mer selektiv og velbegrunnet bruk av gradering, 10 års tidsbegrensning på de fleste graderinger, automatisk avgradering av alle dokumenter etter 30 år og etablering av et nasjonalt avgraderingssenter for å koordinere, implementere og kontrollere regjeringens avgraderingspraksis.

Etter den kalde krigens slutt har debatten om tjenestenes formål, kostnader, effektivitet, kontroll og innsyn tatt seg opp, noe som er reflektert i en rekke utredninger, bøker og andre publikasjoner.

Publikasjonsdatabaser av særlig interesse i denne forbindelse er:

- Federation of American Scientists' Intelligence Reform Project, som opererer

- en database på Internett der mange tekster vedrørende de hemmelige tjenester og offentlighet er tilgjengelige (www.fas.ord\index.html).
- Columbia University's database med referanser til utvalgte nyere publikasjoner om The Intelligence Community, samt bibliografier, indekser, tidsskrifter og annet materiale (www.columbia.edu\cu\libraries\indiv\dc\intell.html)

En hovedsak i åpenhetsdebatten har vært hvorvidt man skal offentliggjøre de hemmelige tjenesters budsjetter. Budsjettrammene er nå offentliggjort, jf "*Innledning*" i pkt 4.1 ovenfor.

Den kraftige økningen i budsjettene for de hemmelige tjenester som fant sted i 1980-årene, tok brått slutt i 1989, og flere tjenester har måttet foreta personellreduksjoner. FBI har imidlertid hatt større suksess enn de øvrige tjenester med å legitimere sin virksomhet, og har fått gjennomslag for økt satsing på kontraterrorisme, beskyttelse av landets computer-infrastruktur og tiltak mot økonomisk spionasje. FBI har således de siste årene økt bemanningen med mer enn 1000 nye Special Agents og Support Staff Personnel.

CIA og de militære tjenestene har profilert seg som støttespillere for de væpnede styrker i regionale konflikter, samt i forbindelse med bekjempelse av spredning av masseødeleggelsesvåpen og sensitiv teknologi. CIA har samtidig vært plaget av flere skandaler gjennom avsløring av muldvarper og anklager om politisk styring av CIAs analyser og anbefalinger under Reagan-administrasjonen. CIA har dessuten i de senere år slitt med legitimitetsproblemer i forhold til Kongressen, noe som bl a har resultert i reduserte budsjetter og blokkering av president Clintons nominasjon av Anthony Lake som CIA-direktør (formelt sett trakk dog Lake søknaden i frustrasjon over nominasjonsprosessen). Kritikken etter Ames-saken og andre problemer innen The Intelligence Community førte dessuten til at Kongressen i 1994 krevde en utredning av hele virksomheten. President Clinton nedsatte en kommisjon for dette formål (den såkalte Aspin/Brown-kommisjonen; *Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community*), som i mars 1996 presenterte sin rapport (*Preparing for the 21st Century. An appraisal of US Intelligence*). Samtidig foretok Representanhusets Permanent Select Committee on Intelligence sin egen utredning (Staff Study). Denne ble publisert i mars 1996 (*IC21; Intelligence Community in the 21st Century*). Oppfølgingen av disse og andre utredninger er ikke slutført.

5 STORBRITANNIA

5.1 Organisasjon og personell

1.5.1.1 Innledning

Det britiske etterretnings-samfunn består av tre selvstendige tjenester, en integrert del av det britiske forsvarsdepartementet og et sentralt koordineringsorgan:

- Secret Intelligence Service (SIS), også kjent som MI-6
- Security Service, også kjent som MI-5
- Government Communications Headquarters (GCHQ)
- Defence Intelligence Staff (DIS)
- Joint Intelligence Committee (JIS)

MI-5, MI-6 og GCHQ omtales gjerne i fellesskap som *The Agencies*. Budsjettet til disse tre tjenester ligger på tilsammen omkring GBP 700 millioner.

1.5.1.2 *The Security Service (MI-5)*

The Security Service (MI-5) ble sammen med MI-6 etablert i 1909. I 1922 ble MI-5 utskilt som en selvstendig tjeneste. Hovedkvarteret ligger i London.

Etter å ha gjennomgått mange forandringer opp gjennom årene, hører tjenesten i dag under innenriksministeren/Innenriksdepartementet (*Home Secretary/Home Office*), men rapporterer både til innenriksministeren og direkte til statsministeren. Sjefen for tjenesten har normalt møter med statsministeren hver måned, og har også ellers rett til direkte tilgang til både innenriksministeren og statsministeren.

Sjefen for tjenesten bærer tittelen *Director General*, utnevnes av innenriksministeren etter konsultasjoner med statsministeren, og er personlig ansvarlig overfor innenriksministeren. I den lov som regulerer grunnlaget for tjenesten, se "*Om organisasjonskultur*" i pkt 5.2, slås det fast at sjefen bl a er ansvarlig for operasjoner og effektiviteten i tjenesten, å sikre at tjenesten ikke gjør noe som kan bidra til å fremme interessene til noe politisk parti, å sikre at tjenesten bare innhenter og bruker informasjon som har saklig forbindelse med tjenestens oppgaver/funksjoner, samt å utarbeide en årlig rapport om virksomheten til innenriksministeren og statsministeren.

Tjenesten er organisatorisk ikke en del av Innenriksdepartementet, men en selvstendig organisasjon som ikke regnes å høre til sentralforvaltningen (*the Civil Service*; de ansatte regnes således heller ikke som *civil servants*). Forholdet mellom tjenesten og den politiske ansvarlige minister (Home Secretary) bygger på et formelt lovgrunnlag, som etablerer klare grenser og en balansegang mellom politisk kontroll og tjenestlig effektivitet. Innen rammen av dette formelle regelverk er det etablert rutiner som både sikrer styring (*managing relationship*) og operasjonelt handlingsrom (*operational freedom*) for tjenestens sjef til å utføre de overordnede oppdrag som er skissert i lovgrunnlaget eller for øvrig fastsatt av politiske myndigheter. Utgangspunktet er at ministrene ikke engasjerer seg i det utøvende arbeidet («do not operate the law»), se dog nedenfor under "*Om organisasjonskultur*" i pkt 5.2 om det såkalte «warrants»-systemet. Dette er også grunnen til at ministrene i utgangspunktet ikke kan holdes politisk-konstitusjonelt ansvarlig for operasjonelle feilgrep o.l. Det er imidlertid helt avgjørende at ministeren har tillit til tjenestens direktør, og at kommunikasjonen er god. Det avholdes månedlige møter mellom innenriksministeren og direktøren. Det avholdes dessuten regelmessige møter mellom direktøren og departementsråden (*Permanent Under Secretary*) i Home Office. Innenriksministeren/ Innenriksdepartementet har imidlertid ingen formell instruksjonsmyndighet overfor tjenesten. Styringen og kommunikasjonen bygger på tillit og samarbeid.

Det bilaterale forholdet beskrevet foran må sees i sammenheng med kontrollmekanismene (se "*Den politiske virkelighet*" i pkt 5.4) og med den interdepartementale ressurs- og prioriteringsprosess som foregår sentralt mellom en rekke sentrale departementer og som ledes fra statsministerens kontor (*Cabinet Office*) og statsministeren selv (se pkt 5.1.6 nedenfor).

Internt i tjenesten er det direkte under sjefen for tjenesten organisert to egne enheter for hhv juridisk rådgivning (*Legal Adviser*) og enkelte andre støttefunksjoner (*Personnel Resources, Security, Finance, Building and Office Services*). Under sjefen er det også organisert en egen nestkommanderendefunksjon og et sekretariat. Under tjenestens nestkommanderende hører en egen enhet for Nord-Irland (*DCI Northern Ireland Staff*) samt et informasjonsledd. For øvrig er tjenesten inndelt i følgende avdelinger:

- Intelligence Collection and Production
- Non-Terrorist Threats
- International Counter Terrorism and Counter Proliferation

– Irish and Domestic Counter Terrorism

Personellorganisasjonen er fleksibel, i den forstand at hoveddelen av personellstyrken ikke er bundet opp til å tjenestegjøre kun ved én avdeling. Dette muliggjør hurtig omprioritering av ressurser. Tjenesten har dessuten team av ansatte som arbeider tett opp mot eksterne brukere. Det legges vekt på å rekruttere forskjellige fagkategorier til tjenesten. Som følge av at arbeidet er blitt mer komplekst og analytisk, legges det vekt på å rekruttere personer med høyere utdanning. 50 % av de ansatte er kvinner. Aldersgjennomsnittet er lavt (ca 35 år). Tjenesten har tidligere drøftet bruk av åremål, men konkluderte med at en slik ordning ville være lite hensiktsmessig. Det er for øvrig p t stor turnover i tjenesten (gjennomsnittlig tjenestetid er ca 10 år). Antall ansatte er betraktelig redusert de senere år, og ligger i dag i underkant av 1900 personer. Reduksjonen skyldes budsjettmessige effektivitetskrav, og har ikke sammenheng med at det er blitt mindre behov for kontraaktivitet innenfor de områder som tjenesten har ansvaret for.

En vurderer for tiden å etablere en ordning med en utenforstående person som rådgiver i tjenestens ledergruppe, for å oppnå innslag av impulser utenfra. For kort tid siden gikk for øvrig MI-5 før første gang ut offentlig med stillingsannonser i pressen. Dette vakte en viss oppsikt.

Tjenesten er i egenskap av innenlandsk sikkerhets- og etterretningstjeneste den av de britiske etterretningsorganisasjoner som kommer nærmest POT mht arbeidsoppgaver. MI-5 er imidlertid organisert utenfor politiets organisasjon.

1.5.1.3 The Secret Intelligence Service (MI-6)

The Secret Intelligence Service (MI-6) ble sammen med MI-5 etablert i 1909. I 1922 ble MI-6 utskilt som selvstendig tjeneste. Hovedkvarteret ligger i London.

Sjefen for tjenesten – «C» – er personlig ansvarlig overfor utenriksministeren, men rapporterer både til utenriksministeren og direkte til statsministeren. Sjefen for tjenesten har normalt møter med statsministeren hver måned.

1.5.1.4 Government Communications Headquarters (GCHQ)

Government Communications Headquarters (GCHQ) ble etablert i 1946, og er lokalisert ved to baser i nærheten av Cheltenham (og er således den eneste av de britiske hemmelige tjenester som ikke er lokalisert i London; dog er det nylig opprettet en «filial» i London av hensyn til viktigheten av å holde tett kontakt med de øvrige tjenester, berørte departementer osv). GCHQ er underlagt Utenriksdepartementet (FCO). Sjefen for GCHQ er personlig ansvarlig overfor utenriksministeren, men rapporterer både til utenriksministeren og direkte til statsministeren. Sjefen for GCHQ har normalt møter med statsministeren hver måned.

Militært personell utgjør ca en fjerdedel av tjenestens ansatte.

1.5.1.5 Defence Intelligence Staff (DIS)

Defence Intelligence Staff (DIS) ble etablert i 1964 gjennom en sammenslåing av forsvarsgrenenes etterretningsstaber. DIS er integrert i Forsvarsdepartementet, og direktøren for DIS (*Chief of Defence Intelligence; CDI*) er personlig ansvarlig overfor og rapporterer til forsvarsministeren gjennom *Chiefs of Staff* (tilsvarende Forsvarets overkommando i Norge). CDI er generelt ansvarlig for etterretning i Forsvaret.

1.5.1.6 *The Central Intelligence Machinery/The Joint Intelligence Committee (JIC)*

Samtlige tjenester er underlagt en sentral prosess som fastsetter tjenestenes ressurser og prioriterer hvilke behov tjenestenes «kunder» har. Prosessen er styrende for tjenestenes virksomhet gjennom året. Følgende hovedområder koordineres sentralt gjennom statsministerens kontor (Cabinet Office):

- Fastsettelse av nasjonale etterretningsbehov
- Godkjenning av MI-5s prioriteringer
- Monitoring av tjenestenes mål- og resultatoppnåelse
- Budsjettering for MI-5, MI-6 og GCHQ
- Utarbeidelse av etterretningsanalyser for sentrale beslutningstakere

For MI-5s vedkommende gjelder imidlertid at spesifikke oppgaver er lovpålagte. Disse oppgavene går ut på å motvirke de til enhver tid gjeldende trusler på de lovbestemte områder. MI-5 er derfor i noe mindre grad enn de øvrige tjenester avhengig av identifiserte oppdrag fra «kundene» (identifiserte etterretningsbehov). Godkjenning av MI-5s prioriteringer koordineres gjennom SO(SSPP), se nedenfor om dette. Ansvaret for jevnlig evaluering av denne tjenestens mål- og resultatoppnåelse skjer også av SO(SSPP), mens JIC har det tilsvarende ansvaret for MI-6 og GCHQ.

Den sentrale prosessen ledes av statsministeren og hans stab (Cabinet Office), og leder bl a frem til en årlig rapport om tjenestenes prioriteringer (*Annual Requirements Report*). De berørte statsrådene engasjerer seg personlig i denne prosessen. Prosessen bygger på konstant dialog og jevnlig arbeid gjennom hele året, og tar høyde for forandringer i trusselbildet mv som kan skje i løpet av året.

Joint Intelligence Committee (JIC) er et koordinerende organ for alle etterretningsorganisasjonene i Storbritannia, og er direkte underlagt og rapporterer til the Cabinet Office ved kabinettsekretæren, som igjen rådgir og rapporterer til statsministeren. Komitéformannen er åremålsutnevnt for 3 år, og har direkte tilgang til statsministeren. I oppfølgingen av en rapport i 1983 om Falklandskrigen, ble formannsvervet overført fra Utenriksdepartementet til kabinettkontoret.

JIC er hovedorganet for å gi råd om prioriteter innen etterretningsinnsamling, samt for evaluering og analyse av innsamlet materiale. Selv om JIC spiller en sentral rolle i prosessen med å fastlegge tjenestenes prioriteringer og mål, har komiteen ingen direkte befattning med ressursallokeringen til de ulike tjenester.

Denne felles etterretningskomiteen ble første gang etablert i 1936, og har senere gjennomgått flere organisatoriske endringer. Viktigst blant disse var at komiteen i 1957, som et resultat av etterretningsstjenestenes økende betydning, ble lagt inn under kabinettkontoret.

I 1968 ble det i tilknytning til komiteen (under formannen) opprettet en egen stilling som Etterretningskoordinator (*Intelligence Co-ordinator*), samt etablert en egen stab – *The Assessment Staff*. Disse har som primæroppgave å koordinere og forberede dokumenter og saker komiteen som helhet skal behandle. Etterretningskoordinatoreren har dessuten et særlig ansvar for å koordinere prioriteringer, krav og ønsker fra tjenestenes «kunder», gi råd om ressursallokering for å sette tjenestene i stand til å møte prioriteringene, samt rådgje kabinettsekretæren om koordineringen av etterretningsaktivitetene i sin alminnelighet og i konkrete saker.

JIC består av departementsrådene for en rekke sentrale departementer som har behov for etterretninger, sjefene for de respektive hemmelige tjenester, samt Etterretningskoordinatoreren og sjefen for the Assessment Staff. Etter behov møter også representanter fra andre departementer, inklusive Handels- og industridepartementet og Innenriksdepartementet. Komiteen møtes minst en gang pr uke. JIC bistås av

en rekke ad hoc komiteer og eksperter, og har i tillegg et eget permanent sekretariat som består av midlertidig tilsatte tjenestemenn rekruttert fra ulike departementer (dette faste sekretariatet må ikke blandes sammen med *the Assessment Staff*).

Basert på regjeringens godkjenning, er JIC ansvarlig for både å utarbeide og koordinere de nasjonale etterretningsbehov, dvs prioritere tjenestenes innsatsområder (*the requirements process*), og utarbeide rapporter til kabinettet og andre offentlige etater om aktuelle emner og problemstillinger. JIC har ikke selv beslutningsmyndighet, men koordinerer alle oppdragsgiveres ønsker og krav til tjenestene, og utarbeider hvert år forslag til et dokument (*Annual Requirements Report*, også benevnt «the Red Book») som godkjennes på regjeringsnivå og som lister alle oppdragsgiveres ønsker og behov for etterretninger. Dokumentet – som er gradert – er et sentralt styringsdokument for tjenestene, og revideres to ganger i året. Prosessen forutsetter utstrakte konsultasjoner med «kundene».

JIC koordinerer videre analysevirksomheten på nasjonalt nivå, og har i den forbindelse møter hver uke. Resultatet av de koordinerte analysene sendes berørte departementer/ministre, og kan også tilflytte allierte stater. I tillegg til disse koordineringsfunksjoner evaluerer JIC effektiviteten i MI-6 og GCHQ, som deretter blir vurdert av de relevante ministre. Det er også på dette overordnede nivået etablert egne liaison-rutiner for å utveksle informasjon og analyser på tilsvarende nivå med andre allierte lands tjenester. JIC koordinerer ellers andre typer interdepartementale planer vedrørende etterretningsaktivitet.

JIC-systemet bygger på konsensusprinsippet, f.eks i motsetning til systemet i USA, og frembringer altså omforente og felles anbefalinger og vurderinger. Konsensusordningen har både sterke og svake sider. Ulempen er først og fremst knyttet til muligheten for at de omforente tekster kan bli noe vage. Erfaringene med systemet er imidlertid overveiende positive.

Innsamling av hemmelige etterretninger er i første rekke en oppgave for MI-6 og GCHQ. Etterretningsbehovene innenfor disse tjenestenes ansvarsområder revurderes årlig, som beskrevet foran, gjennom den prosessen som ledes av Etterretningskoordinatoren. Prosessen bygger på vidtgående analyser av behovene for hemmelige etterretninger. De aktuelle departementene spiller en sentral rolle i prosessen. Den endelige behovsanalysen godkjennes av statsministeren, støttet av kabinettsekretæren og forsvarsministeren. Innsatsområdene gis tre ulike prioriteringer, avhengig av innsatsområdets betydning for den nasjonale sikkerheten og nasjonens økonomi. Videre deles innsatsområdene inn etter hvorvidt det skal iverksettes tiltak for å innhente etterretninger, eller om informasjon bare skal rapporteres i den grad de tilflytter tjenestene uten aktiv innhenting. Ved årets avslutning foretar JIC, og deretter ministrene, en evaluering av i hvilken grad målene for tjenestene er oppnådd.

Også MI-5 bidrar med innsamling av hemmelige etterretninger på bestemte områder, bl.a. ifm terrorisme. Denne tjenestens prioriteringer bestemmes imidlertid av oppgavene som er knyttet til å motarbeide de trusler som tjenesten konsentrerer seg om. MI-5s planer, prioriteringer og utførelsen av innsatsen vurderes årlig av en interdepartemental underkomite av *The Cabinet Official Committee on Security (SO)*, også kjent som *The Sub-Committee on Security Service Priorities and Performance (SO[SSPP])*, som består av høyere embedsmenn fra en rekke departementer og fra Cabinet Office, samt fra MI-5, MI-6 og GCHQ. Formannen representerer Innenriksdepartementet. SO(SSPP) er ansvarlig for vurdere MI-5s planer og virksomhet, vurdere fremtidige innsatsområder og rådgi kabinettsekretæren og PSIS etter behov. Innenriksministeren er ansvarlig for endelig godkjenning av prioriterte innsatsområder. Når det gjelder budsjettprosessen, vises til omtalen i "[Den politiske virkelighet](#)" i pkt 5.4 nedenfor om PSIS' rolle. Prosessen koordineres av Etterretningskoordinatoren. Også når det gjelder evaluering av tjenestenes aktivitet for å

sikre effektivitet og evne til å tilpasse seg endrede forutsetninger, skjer JICs evaluering under PSIS' overordnede tilsyn og ansvar.

Som en del av *the Central Intelligence Machinery* nevnes også at det er etablert en egen ministerkomite for tjenestene (*Ministerial Committee on the Intelligence Services; CSI*), hvis oppgave er «.. to keep under review policy on the security and intelligence services». Et slikt policy-spørsmål kan f.eks. være drøftelser av problemstillinger knyttet til lovgivningen. Se "*Den politiske virkelighet*" i pkt 5.4 om sammensetningen av komiteen.

1.5.1.7 Generelle trekk ved det britiske system

Et særpreg ved det britiske system er at tjenestene, unntatt MI-5, ikke selv angir prioriteringer og initierer operasjoner. De mottar oppdrag utenfra. De viktigste oppdragsgivere («kunder») for tjenestene er i denne forbindelse følgende instanser: Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, enkelte andre departementer, Chiefs of Staff, Northern Ireland Office, Bank of England, HM Customs and Excise, samt britiske ambassader og legasjoner.

Følgende øvrige karakteristika kan sies å prege det britiske etterretningssamfunnet/-systemet:

- Det er etablert et tett samarbeid mellom produsentene og brukerne av etterretninger. Tjenestene er utpreget «responsive to government needs».
- Tjenestene er sentralt koordinert fra statsministerens kontor (the Cabinet Office).
- Det legges stor vekt på effektivitet (value for money) snarere enn å fokusere på kontrollaspektet. Det er etablert kontrollordninger som har tillit, men som samtidig ikke svekker tjenestenes effektivitet.

5.2 Regelgrunnlaget og metodebruk

Både MI-5, MI-6 og GCHQ bygger sin virksomhet på lovgrunnlag (tjenestene har «statutory basis»).

Det rettslige grunnlaget for MI-5 finner en i *Security Service Act* fra 1989, senest revidert i 1996. Før 1989 var virksomheten basert på et direktiv av 1952, gitt av den daværende innenriksminister Sir David Maxwell Fyfe og videreført av samtlige etterfølgende innenriksministre. Tilleggsloven fra 1996 hadde som formål å legitimere tjenestens bistand til politiet for å forebygge og oppklare alvorlig kriminalitet og beslektede oppgaver. Tilleggsloven er for tiden under evaluering. The Security Service Act etablerer rammebetingelsene for tjenesten, og bygger på reguleringen i det tidligere direktivet. I ulike seksjoner tar loven for seg tjenestens oppgaver, sjefers ansvar, kontrollfunksjoner og retningslinjer for behandling av klager. Loven etablerer også et system med såkalte «warrants»; dvs autorisasjoner som den relevante Secretary of State personlig må undertegne for godkjenning av spesielle operasjoner/metoder som griper inn i enkelte borgerrettigheter. Slike autorisasjoner må f.eks. gis for hvert enkelt tilfelle av telefonavlytting. Systemet ansvarliggjør ministeren. Som regel innhentes skriftlig tillatelse, men dersom saken haster, kan tillatelse gis muntlig. Det er imidlertid ingen åpning for i hastetilfeller å iverksette tiltak for deretter å innhente etterfølgende tillatelse. Ministeren personlig må alltid forespørres i forkant. Det er imidlertid svært sjelden at anmodninger om warrants nektes. Autorisasjonene kontrolleres i ettertid av vedkommende *Commissioner*, se "*Den politiske virkelighet*" i pkt 5.4 nedenfor.

I 1994 ble det vedtatt en særskilt *Intelligence Service Act*, som omhandler virksomheten til MI-6 og GCHQ. Denne loven ga disse tjenester et legalt grunnlag for

deres virksomhet, og representerte i realiteten for første gang en offisiell bekreftelse av tjenestenes eksistens. Loven beskriver tjenestenes funksjoner og ansvar, og etablerer ulike tilsyns- og kontrollordninger. Bl a har loven en egen seksjon som omhandler The Intelligence and Security Committee, jf "*Den politiske virkelighet*" i pkt 5.4. Tjenestene ønsket selv – og tok initiativ til – denne lovgivningen.

Interception of Communications Act fra 1985 legitimerer og regulerer de ulike tjenestenes adgang til å foreta avlytting av bl a telefonsamtaler. I 1994 ble det fastsatt nye retningslinjer for sikkerhetsklareringer (Vetting Policy). For øvrig vises til Sikkerhetsutvalget ss 39-40 hva angår lovgrunnlag vedrørende terrorisme.

5.3 Oppgaver

1.5.3.1 MI-5

MI-5's oppgaver er definert i lov, og tjenestens virksomhet konsentrerer seg om følgende oppgaver:

- Kontraetterretning
- Kontraterrorisme (herunder forebygging og etterforskning av irsk terrorisme)
- Kontraproliferasjon
- Motvirking av øvrige trusler mot rikets sikkerhet og andre viktige nasjonale interesser.
- Etter avslutningen av den kalde krigen fikk tjenesten også oppgaver relatert til internasjonal organisert kriminalitet, bl a internasjonal narkotikatraffikk.

The Security Service Act fra 1989 art 1 para 2 utlegger oppgavene slik:

«The function of the Service shall be the protection of national security and, in particular, its protection against threats from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means.»

Formuleringen *in fine* i sitatet kan sies å være den britiske definisjonen på undergraving/subversjon.

Lovens art 1 para 3 tillegger tjenesten videre en rolle i å beskytte økonomiske verdier:

«It shall also be the function of the Service to safeguard the economic well-being of the United Kingdom against threats posed by the actions or intentions of persons outside the British Islands.»

På det området som går under begrepet økonomisk spionasje, er det ofte problematisk å definere trusselbildet. Det kan også være et problem at deler av informasjon knyttet til slike nasjonale interesser ikke er graderte, samt det forhold at multinasjonale selskaper er involvert. Den avgjørende vurdering er imidlertid hvorvidt trusselen retter seg mot «UK national interests». I tillegg er det normalt et vilkår for tjenestens engasjement at det må stå en fremmed stat bak trusselen.

Lovendringen i 1996 ga tjenesten hjemmel for å bistå politiet og andre rettshåndhevende myndigheter i å forebygge og avdekke alvorlig kriminalitet, ved tilføyelse av para 4 i lovens art 1:

«It shall also be the function of the Service to act in support of the activities of police forces and other law enforcement agencies in the prevention and detection of serious crime.»

Det legges stor vekt på tjenestens «outputs», måloppnåelse, effektivitet og tilfredsstillelse av eksterne kunder. Tjenesten fyller sin rolle ved å

- innsamle, analysere og vurdere etterretninger (MI-5 analyserer selv innhentet informasjon, i motsetning til f eks MI-6),
- gi råd om forebyggende sikkerhetstiltak,
- aktivt motvirke ulike trusler,
- bistå andre etterretnings- og sikkerhetstjenester (også andre lands tjenester; MI-5 har Foreign Liaisons med i alt 103 utenlandske tjenester, dog slik at ikke alle av disse er «friendly»), politiet og andre (Royal Ulster Constabulary [RUC], HM Customs & Excise, m fl),
- orientere regjeringen og andre om aktuelle trusler og relevante tiltak til beskyttelse og
- opprettholde tjenesten som en effektiv og sikkerhetsbevisst organisasjon som opptrer i samsvar med lovbestemte og andre pålegg og retningslinjer. Dette inkluderer også bevisst satsing på forskning og utvikling, for bl a å opprettholde et teknisk og kvalitativt forsprang; ca 25 % av budsjettet går med til å investere i fremtiden på denne måten.

Tjenesten utarbeider ca 3000 trusselanalyser pr år. Vurderingene av dagens trusselbilde, bl a av etterretningstrusselen, kan i stor grad konstateres å være sammenfallende med POTs vurderinger. 13-15 % av tjenestens ressurser medgår til kontratrettningsarbeid.

Tjenesten ser forebyggelse (*protective measures*) og motvirking av trusler (*countering*) som to sider av samme sak. Tjenesten er involvert i personellsikkerhetstjenesten gjennom bl a å sjekke egne arkiver og registre om de som skal sikkerhetsklareres, men treffer (med unntak for eget personell) ikke selv klareringssavgjørelser.

Tjenestens bekjempelse av organisert kriminalitet er begrenset til bistand på områder hvor MI-5 besitter spesiell kompetanse eller anser å ha andre særlige forutsetninger for slik bistand, og skjer kun etter anmodning fra politiet. En avtale mellom Storbritannia og Russland om samarbeid i bekjempelsen av internasjonal organisert kriminalitet ble undertegnet i Moskva 6 oktober 1997. Det er for tidlig å si noe om hvilken betydning denne avtalen vil få.

Kontraterismearbeidet tar i dag mest ressurser. Ca halvparten av tjenestens ressurser går med til dette arbeidet, hvilket primært har hatt sammenheng med bekjempelsen av IRAs bombeanslag og øvrige virksomhet i Storbritannia eller rettet mot britiske interesser i utlandet. Utvalget har ikke kunnskap om ressursfordelingen har endret seg etter at fredsprosessen om Nord-Irland har skutt ny fart, men antar at forebyggende hensyn medfører at eventuelle endringer vil ta noe tid. Statsstøttet terrorisme er også et prioritert område for tjenesten. 40 terrorister ble arrestert i 1996-97.

Kontrasubversjon er i dag ikke en aktuell oppgave. På området opprettholdes kun en viss beredskap ved bruk av ca $\frac{1}{2}$ årsverk.

Tjenesten opererer normalt kun på britisk jord, med visse unntak f eks ifm terroraker. I den utstrekning det er påkrevet, blir tjenesten representert i utlandet av MI-6.

I og med at MI-5 er organisert utenfor politiet, har tjenestemennene verken politimyndighet eller tradisjonell etterforskingskompetanse. Tjenesten kan dog på bestemte vilkår foreta etterforskingsskritt, f eks hemmelig telefonavlytting og hemmelig ransaking. I saker som kan havne for retten, koordineres virksomheten i nært samarbeide med bl a politiet eller tollvesenet, slik at det er disse instanser som iverksetter de nødvendige utøvende tiltak. All virksomhet rettet mot enkeltpersoner,

skjer i hemmelighet. I tilfelle det er ønskelig å foreta åpne etterforsknings- eller påtaleskritt, overlates saken til politiet. Tjenesten samarbeider særlig nært med *Police Special Branch*, som også i noen grad opererer som regionale kontakter og utførende ledd for MI-5 og som bindeledd mellom tjenesten og det ordinære politiet. Særlig i kontraterrorismearbeidet har samarbeidet vært nært, men også i andre saker, og alltid hvor det kan være aktuelt å foreta arrestasjoner, er en avhengig av politiets bistand. For utvalget er det opplyst at tjenesten i dag bringer politiet tidligere inn i sakene enn hva som var tilfellet før. I mange saker arbeider tjenesten også sammen med politiet; dvs at tjenesten ikke trekker seg automatisk ut av etterforskningen når politiet bringes inn i bildet. Tidligere ble det aldri gitt opplysninger i straffesaker, ei heller i straffesakens politidokumenter, om at MI-5 hadde vært engasjert i saken. I den senere tid har en opplevd et økende antall tilfeller hvor bl a tjenestemenn fra MI-5 er blitt avhørt som anonyme vitner.

De globale forandringer de senere år, både når det gjelder endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger og fremveksten av alvorlig internasjonal og ofte godt organisert kriminalitet, har fått stor betydning for samarbeidet mellom de hemmelige tjenester – i særdeleshet MI-5 – og politiet. Det kan sies at Storbritannia har vært et foregangsland når det gjelder å endre prioriteringsfokus mot bekjempelse av kriminalitet. Tilleggsloven av 1996 for MI-5 (*Security Service Act 1996*) la de formelle føringer for et slikt samarbeide, kfr ovenfor. Et av hovedprinsippene for samarbeidet er at de hemmelige tjenester utelukkende skal *bistå* politiet, slik at det alltid er politiet som *leder* arbeidet. Tjenesten må bli gitt et oppdrag fra politiet e.a. i hvert enkelt tilfelle, og kan altså ikke initiere operasjoner/operere uavhengig på dette feltet. Warrants som fremmes for innenriksministeren og som er begrunnet i bistand til politiet eller andre «law enforcement»-etater, må også anbefales av angjeldende politileder/etatsleder etter nærmere retningslinjer, og denne støtten må fremgå av anmodningen som MI-5 fremmer for innenriksministeren. Formelle avtaler mellom tjenesten og NCIS (*National Criminal Intelligence Service*) er inngått for å avklare enkelte koordineringsspørsmål. Tjenesten engasjerer seg i slike såkalte «crime jobs» kun i de tilfeller hvor tjenesten har spesielle fortrinn som politiet ikke har. Dette kan f eks være saker hvor en er avhengig av spesielle språkkunnskaper, hvor det kreves mye analytisk arbeid eller som forutsetter utstrakt bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder.

1.5.3.2 MI-6

MI-6 er ansvarlig for å innhente og analysere etterretninger til bruk for regjeringen på ulike felter (sikkerhet, forsvar, utenrikspolitikk, økonomi, mv). Virksomheten skal være basert på prioriteringene og målene skissert av JIC, og godkjent av de ansvarlige ministrene. Virksomheten er ikke nødvendigvis trusselbasert.

Tjenesten innhenter etterretninger – hovedsaklig HUMINT, men også gjennom tekniske kilder – om fremmede/utenlandske mål i utlandet eller i Storbritannia. Tjenesten driver ikke åpen etterretningsvirksomhet, hvilket er ganske unikt i internasjonal sammenheng. Begrunnelsen for dette er at åpen innsamling av etterretninger tilligger de respektive myndighetsorganer innen sine ulike felter, og at en dermed vil unngå dobbeltarbeid og uklare ansvarslinjer. MI-6 distribuerer kun ubearbeidet etterretning (*single-source intelligence*), og driver således ikke egen analysevirksomhet. Som for de øvrige tjenester i det britiske etterretningssamfunn, mottar MI-6 oppdrag utenfra og kan ikke initiere operasjoner som ikke er «externally tasked» på denne måten fra en oppdragsgiver. Hovedoppdragsgiveren er FCO. MI-6 samarbeider med MI-5 i kontratterretnings- og kontraterrorsaker.

Spesielle operasjoner er gjenstand for omfattende godkjennelsesprosedyrer på høyt nivå. Bl a kreves personlig godkjennelse av ministeren i alle saker hvor «political embarrassment» er en opsjon/sannsynlighet dersom operasjonen slår feil.

1.5.3.3 GCHQ

GCHQ er ansvarlig for signaletterretning (tjenesten omtales gjerne også som *the National Sigint Organisation*), og innhenter og analyserer etterretninger gjennom monitoring av kommunikasjon over hele verden fra basene i England. I tillegg kontrollerer og administrerer tjenesten *the Composite Signals Organisation*, som opererer fra en rekke steder i Storbritannia og utenlands.

Tjenesten har to hovedoppgaver – å innhente etterretninger fra ikke åpne kilder om fremmede/utenlandske mål gjennom nevnte monitoring av elektronisk kommunikasjon (ELINT/SIGINT), samt å sikre myndighetenes (både sivile og militære myndigheters) egne kommunikasjonssystemer gjennom å gi råd og assistanse. Denne delen av virksomheten ivaretas av GCHQs *Communications Electronics Security Group (CESG)*, som arbeider tett opp mot brukerne og relevant industri.

Virksomheten er utelukkende rettet mot kommunikasjon utenfor Storbritannia. Tjenesten er underlagt «warrant»-systemet; normalt er det utenriksministeren som gir slike autorisasjoner. I tillegg til de kontroll- og koordineringssystemer som er etablert for de øvrige tjenester, skjer koordinering av policy på dette feltet gjennom LSIB (*London Sigint Intelligence Board*).

GCHQ samarbeider med MI-5 i kontraetterretnings- og kontraterrorsaker.

1.5.3.4 DIS

DIS har til oppgave å formidle etterretninger og analyser til bruk for the Chiefs of Staff og andre militære myndigheter. DIS innhenter etterretninger kun gjennom åpne kilder. Etterretninger fra ikke åpne kilder fås eventuelt fra MI-6 og GCHQ. Tjenesten analyserer selv innhentet informasjon.

5.4 Kontrollordninger

Tjenestene kontrolleres på flere måter. Først og fremst skjer kontrollen gjennom ministrene/departementene. Alle operasjoner fra MI-6 og GCHQ må klareres politisk på dette nivå, dersom operasjonen vil kunne medføre problemer («embarrassment») for oppdragsgiveren/politiske myndigheter om noe skulle gå galt. Jf også "*Om organisasjonskultur*" i pkt 5.2 ovenfor om «warrants»-systemet.

Statsministeren har det øverste og overordnede ansvaret for de hemmelige tjenester, med direkte støtte fra sin kabinettsekretær i utøvelsen av denne funksjonen. I tillegg er det opprettet en egen *Ministerkomite for sikkerhets- og etterretningstjenestene*, som har ansvar for å godkjenne tjenestenes policy. Statsministeren er formann i komiteen. De andre medlemmene er visestatsministeren, innenriks-, forsvars-, utenriks- og finansministeren. Til støtte for dette arbeidet har ministrene etablert et eget organ, *the Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services (PSIS)*. PSIS går grundig gjennom tjenestenes budsjettforslag og administrative og faglige planer, som ledd i den alminnelige økonomistyringen (*Public Expenditure Survey Arrangements*). Planene, med kommentarer fra PSIS, fremlegges så for ministrene for endelig avgjørelse gjennom en såkalt *Single Intelligence Vote (SIV)*. PSIS ledes av kabinettsekretæren, og består for øvrig av de respektive departementsråder fra berørte departementer. Etterretningskoordinatoren opptrer

som rådgiver for PSIS, og er også formann i den såkalte *rådgivningskomiteen*, som utfører de første grunnleggende vurderinger av tjenestenes budsjettforslag.

Det er videre opprettet egne uavhengige stillinger som inspektører (*Commissioners*), som undersøker og kontrollerer at tjenestene og departementene/ministrene tolker loven på korrekt måte. For å bli utnevnt som inspektør, kreves at man har eller har hatt en høyere juridisk stilling. Det er p t tre slike inspektører; *The Security Service Commissioner*, *The Intelligence Services Commissioner* og *The Interception Commissioner*. De to førstnevnte etterser at de ulike tillatelser til inngripen (*authorisation of warrants for interference with property*) som ministrene har gitt, er lovlige, mens den sistnevnte arbeider på samme måte i tilknytning til saker som berører loven av 1985 om Interception of Communications. Inspektørene bistår også i de undersøkelser som iverksettes som følge av klager på tjenestene fra publikum. De rapporterer årlig til statsministeren, som igjen legger rapportene frem for parlamentet. Det hender fra tid til annen at inspektørene blir forespurt på forhånd om lovligheten av spesielle forhold. Deres funksjon er således ikke utelukkende å foreta kontroll i ettertid, selv om det kun unntaksvis skjer at spørsmål klareres i forkant av en operasjon e l. Inspektørene assisterer også fra tid til annen Tribunalet, se nedenfor om dette.

Tjenestene kontrolleres også av en særskilt *Intelligence and Security Committee* (gjerne omtalt som *the Oversight Committee*). Komiteens oppgaver mv har likhetstrekk med det norske EOS-utvalgets funksjoner, dog slik at komiteen kun har ansvar for policy, administrasjon og ressursbruk og således i utgangspunktet ikke har myndighet til å kontrollere enkeltsaker/-operasjoner. Komiteen føler seg likevel kompetent til å ta opp de fleste saker, men avgrenser sitt virke mot å drive individuell klagebehandling. Komiteen opererer innenfor hva som benevnes «the ring of secrecy»; dvs at den i prinsippet har tilgang til alle opplysninger fra tjenestene (likevel slik at sjefene for tjenestene kan tilbakeholde spesielt sensitiv informasjon etter nærmere bestemte ordninger og lovbestemte definisjoner av hva som menes med sensitiv informasjon; en slik beslutning kan overprøves av angjeldende minister). Kontrollordningen ble etablert i 1994 ved lov (Intelligence Services Act – se lovens artikkel 10 og vedlegg 3 til loven). Komiteen består av 9 medlemmer, og er sammensatt av parlamentsmedlemmer fra ulike partier (p t 6 fra Labour og 3 fra opposisjonen) i både over- og underhuset. Medlemmene er gjerne senior parlamentarikere, og flere av dem har tidligere statsrådserfaring. Komiteen har sitt eget sekretariat med en liten stab på 3-4 personer. Komiteen avholder møter i lokalene til statsministerens kontor (Cabinet Office). Komitésekretariatet er også fysisk lokalisert der. Statsministeren utnevner komitemedlemmene etter konsultasjoner med lederen for opposisjonen. Også komiteens leder utnevnes av statsministeren. Komiteen avgir årlig rapport til statsministeren, som på sin side presenterer den for over- og underhuset, men komiteen kan også fremlegge ad hoc-rapporter. Rapporteringen til parlamentet skjer altså utelukkende gjennom statsministeren, som kontrollerer all informasjon som skal offentliggjøres. Statsministeren kan be komiteen vurdere bestemte forhold. Denne ordningen med parlamentarikere som utnevnes og rapporterer til statsministeren er antagelig unik i verden, og representerer en balansegang mellom regjering og parlament. Ifm revisjonen av Security Service Act i 1996 avga komiteen en rapport før parlamentsbehandlingen av lovforslaget, og var således med på å påvirke den legislative prosessen. Ordningen har muligens ennå ikke funnet sin endelige form, og det gjør seg gjeldende ulike synspunkter til behovet for å foreta endringer i systemet samt til spørsmålet om hvorvidt komiteen har tilstrekkelig styrke og uavhengighet i sine kontrolloppgaver. Sistnevnte vil først bli satt på prøve i tilfelle av en alvorlig skandale. Komiteens konstitusjonelle rolle er også noe uklar, men dette er i mindre grad et debatttema som følge av det britiske systemet

med flertallsregjeringer. Det spiller derfor ikke like stor rolle som i Norge hvorvidt kontrollorganisasjonen oppnevnes av og rapporterer til parlamentet eller statsministeren/regjeringen. I sin kontrollvirksomhet hittil har komiteen mer fokusert på effektiviteten innen tjenestene enn på spørsmålet om virksomhetens forhold til borgernes individuelle rettigheter.

Et særskilt *Tribunal* (ett for MI-5 og ett for MI-6/GCHQ) er opprettet for å undersøke alle klager på tjenestenes virksomhet. Tribunalet består av tre erfarne dommere. Tribunalet har full adgang til tjenestenes arkiver og personell. Tilbakemelding til klagerne skjer kun i form av bekreftelse eller avkreftelse om klagen har vært berettiget, uten at det gis noen nærmere begrunnelse. Ingen klager har så langt ført frem. For utvalget er det opplyst at klageskjemaer bl a er utlagt på alle postkontor i Storbritannia.

Avslutningsvis nevnes også at JIC foretar årlige evalueringer av tjenestenes virksomhet, bl a i forhold til effektivitet, se pkt 5.1.6 om dette. JIC har fullt innsyn i tjenestenes virksomhet.

Om organiseringen av kontrollen vises også til Skaugekommisjonen ss 22-23.

5.5 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

Etter hva utvalget har fått opplyst, har borgerne eller media ingen muligheter til å skaffe seg spesielt innsyn i tjenestenes virksomhet eller arkiver/registre. Informasjon på dette området begrenser seg til hva tjenestene selv eller overordnede myndigheter velger å gå ut med. Frem til tidlig på 1990-tallet var tjenestene ytterst påholdne med å frigjøre informasjon om seg selv og sin virksomhet. Med svært få unntak har samme policy vært fulgt av andre personer og myndighetsorganer med legal innsynsrett til tjenestene. Mulighetene for innsyn har derfor helt opp til nyere tid vært begrenset til de ofte sparsomme informasjoner som tjenestenes kontrollinstanser har kommet med etter å ha behandlet klager på f eks ulovlig overvåking eller avlytting. Noe reelt innsyn for allmennheten har det ikke vært tale om. En viss økt vektlegging av hensynet til åpenhet kan likevel spores. Bl a har det i den senere tid blitt utvist større åpenhet om de totale kostnader som medgår til det britiske etterretningssamfunn. I takt med det endrede trusselbildet har tjenestene også til en viss grad lagt større vekt på informasjonsarbeid i forholdet til presse og publikum. Konkret har dette gitt seg utslag i at det nå er allment kjent *hvor* tjenestene holder til, *hvem* som leder tjenestene, samt noe mer offentlig informasjon om *hva* de arbeider med. MI-5 har også for første gang offentlig annonsert etter nye medarbeidere.

Med hensyn til den senere tids offentlige debatt om tjenestene, er det særlig to saker som kan nevnes.

Før det første har oppmerksomheten dreiet seg om tjenestenes deltakelse i bekjempelsen av alvorlig kriminalitet. Senest gjelder dette utenriksminister Cook's uttalelser under et besøk i Asia, hvor han bekjentgjorde at MI-6 heretter også skulle involvere seg i kampen mot de store syndikatene som styrer produksjonen av og handelen med narkotika. Tilsvarende bekjentgjørelser har tidligere vært fremsatt mht MI-5's virksomhet. Det inntrykk en sitter igjen med, er at tjenestenes deltakelse i kriminalitetsbekjempelsen stort sett er mottatt med anerkjennelse og en stor grad av enighet både i den politiske opposisjonen, ledende mediaorganer og hos den jevne borger. Man mener tjenestene viser evne og vilje til forandring i en tid hvor dette er påkrevet. Noe kritikk har imidlertid forekommet, spesielt knyttet til betingelsene for MI-5's samarbeid med politiet.

Den andre saken som den senere tid har vært gjenstand for offentlig debatt og oppmerksomhet, gjelder lekkasjer fra en tidligere ansatt i MI-5. David Shayler gikk

i august 1997 ut i media og hevdet bl a at en av den nye Labour-regjeringens mest fremtredende ministre på 1970-tallet var blitt telefonavlyttet av MI-5, mistenkt for å drive subversiv virksomhet. Dette gjaldt minister uten portfølge Peter Mandelson. Saken fikk, naturlig nok, stor oppmerksomhet både i nyhetsmediene såvel som i det politiske miljø. Shayler valgte å gå i dekning i et annet europeisk land. Avsløringene førte til avklarende møter på toppplan mellom MI-5 og den politiske ledelse. Den politiske ledelse uttalte seg tilfreds med de avklaringer og forsikringer som ble gitt. Saken er imidlertid pr november 1997 fremdeles gjenstand for debatt, og det er herunder mulig at *the Oversight Committee* vil gjennomgå saken på generelt grunnlag.

6 TYSKLAND

6.1 Organisasjon og personell

Tysklands nasjonale etterretningssamfunn består av følgende tjenester:

- Bundesnachrichtendienst (BND) – The Federal Intelligence Service – den føderale etterretningstjeneste
- Militärischer Abschirmdienst (MAD) – The Military Intelligence Service – den militære kontraetterretningstjeneste
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) – The Office for the Protection of the Constitution - byrået for forfatningsbeskyttelse

Virksomheten til tjenestene koordineres av *Bundeskanzleramt* (Office of the Federal Chancellor – som i noen grad kan sammenlignes med Statsministerens kontor i Norge). Den høyeste eksekutive myndighet over tjenestene tilligger Bundeskansleren personlig, som har delegert myndigheten til en person i Bundeskanzleramt som i norsk oversettelse bekler tittelen etterretningskoordinator (med rang av *Staatsminister*). Denne etterretningskoordinatoren forestår det løpende koordineringsarbeidet både når det gjelder tjenestene imellom og mellom etterretningssamfunnet og øvrige offentlige institusjoner. Vedkommende har imidlertid ikke myndighet til å regulere samarbeidet mellom BfV og LfV, se nedenfor om dette. Etterretningskoordinatoren har også særskilte koordinerings- og forberedelsesoppgaver knyttet til ordningene med parlamentarisk kontroll med tjenestene. Han har direkte tilgang til de tre tjenestenes sjefer, og har rett til tilgang til all informasjon om tjenestenes struktur, virksomhet, metoder, arkiver, budsjetter og personellplanlegging.

BND ble formelt etablert i 1956, og bygget på den allerede etablerte Gehlen-organisasjonen, som var en etterkrigstids etterretningsorganisasjon støttet av USA og ledet av general Reinhard Gehlen. BND er underlagt *Bundeskanzleramt*. Hovedkvarteret er lokalisert i Pullach utenfor München.

MAD ble opprettet i midten av 1950-årene, og er – som en del av de tyske væpnede styrker – underlagt Forsvarsdepartementet; *Bundesministerium der Verteidigung* (BMVg).

BfV kan for praktiske formål sies å være POTs søstertjeneste i Tyskland. Tjenesten er sivil. BfV ble opprettet i 1950 som en føderal tjeneste for å beskytte den nye tyske konstitusjonen. Tjenesten er underlagt Innenriksdepartementet; *Bundesministerium des Innern* (BMI). Hovedkvarteret ligger i Köln. I hver av de tyske forbundsstatene finnes også et organ for ivaretagelse av sikkerheten. Disse organene (*Landesamt/Landesbehörden für Verfassungsschutz; LfV*) er ikke underlagt BfV, men utfører sikkerhetsoppgavene i nært samarbeid med BfV. Sikkordsmessig kan det sies at LfV i Syd-Tyskland har en større grad av uavhengighet enn i

Nord-Tyskland, hvor LfV er underlagt forbundsstatens innenriksdepartement. Etterretninger innhentet av LfV, lagres og behandles sentralt av BfV.

BfV er delt inn i følgende seks avdelinger under sjefen og nestkommanderende:

- administrativ avdeling
- teknisk avdeling (databeskyttelse, arkiv mv)
- avdeling for høyreekstremisme og -terrorisme
- avdeling for venstreekstremisme og -terrorisme
- avdeling for kontraetterretning og sabotasjebeskyttelse
- sikkerhetsavdeling (denne avdelingen er også tillagt enkelte andre spesialoppgaver)

BfV rekrutterer personell fra en rekke fagområder, også fra politiet. Et flertall av de ansatte har imidlertid høyskole- og/eller universitetsutdannelse. Sjefen for BfV (med tittelen Präsident) er ansatt på åremål. Tjenestens øvrige personell er fast ansatte. Tjenesten er ansvarlig for utdanning av eget personell. For dette formål er det opprettet en egen utdanningsinstitusjon (*Schule für Verfassungsschutz; SfV*) med utdanningstilbud opp til hele 3 års varighet.

6.2 Regelgrunnlaget og metodebruk mv

Ingen av de hemmelige tjenestene har politisær eller påtalemessig myndighet, og etterretningssamfunnet har utviklet strenge begrensninger som skal sikre overholdelse av dette prinsippet. Dette har i hovedsak sin bakgrunn i erfaringene fra Hitler-Tysklands hemmelige tjenester. Tjenestemennene har således ingen myndighet til å gjennomføre tvangsmidler (pågrep, ransaking, beslag mv), som må besluttes av andre instanser (domstoler, statsadvokater eller politiet). BfV har imidlertid adgang til å bruke enkelte hemmelige metoder for å innhente informasjon fra ikke åpne kilder. Herunder benytter tjenesten seg av følgende metoder:

- infiltrasjon og rekruttering av informanter/agenter i terrororganisasjoner og ekstreme grupper/bevegelser
- spaning
- hemmelig fotografering mv
- hemmelig poståpning og avlytting av telekommunikasjoner (bruk av denne metoden er kun tilgjengelig på nærmere bestemte vilkår ved mistanke om spesifikke lovovertrедelser og etter at samtykke fra andre instanser, herunder fra en særskilt kommisjon og en parlamentarisk spesialkomite, er innhentet etter en komplisert prosedyre)
- bruk av falske nummerskilt på kjøretøy
- benyttelse av fiktive identifikasjonspapirer

Romavlytting som metode er for øvrig nylig innført i Tyskland.

Jf Sikkerhetsutvalget ss 41-42 hva angår lovgrunnlag vedrørende terrorisme. Den tyske straffeloven (Strafgesetzbuch) har videre relevante straffebud rettet mot spionasje o l, jf særlig §§ 93 flg under overskriften «Landesverrat und Gefährdung der äusseren Sicherheit».

Regelgrunnlaget har undergått vesentlige endringer etter sammenslåingen av de to tyske stater. BfVs oppgaver, virksomhet og samarbeid med LfV er regulert i en egen lov av 20 desember 1990 (*Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes [Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG]*). Samme dato ble det også vedtatt lover for BND og MAD. BVerfSchG inneholder en omfattende lovregulering om innhenting, registrering og videreformidling av personopplysninger. En egen lov av 20 april 1994 om

sikkerhetsklareringer er vedtatt. Det er ellers gitt en egen lov av 11 april 1978 om parlamentarisk kontroll med etterretningsaktiviteter (eng. *Parliamentary Control of Intelligence Activities Act*).

6.3 Oppgaver

BNDs oppgave er å innhente og analysere informasjon fra en rekke kilder utenfor Tyskland, herunder gjennom signaletterretning. Tjenesten fremskaffer etterretninger til bruk for en rekke myndighetsorganer.

MAD er ansvarlig for militær kontraetterretning og sikkerheten innen Forsvaret. Tjenesten har ikke myndighet vis a vis sivile borgere, med visse unntak vedrørende sivilt ansatte i Forsvaret.

BfV er ansvarlig for å overvåke all aktivitet som kan true Tysklands konstitusjon. BfV er herunder ansvarlig for kontraetterretning på tysk territorium. Tjenesten har også til oppgave å overvåke organisasjoner og bevegelser som kan mistenkes for å true landets demokratiske orden og sikkerhet, herunder terrororganisasjoner, ekstremistbevegelser, rasistisk motiverte grupperinger mv og utenlandske organisasjoner som er aktive på tysk jord (bl a tyrkiske, kurdiske, iranske og palestinske organisasjoner). BfV har ikke påtalemyndighet, jf "*Overvåkingstjenesters oppgaver*" i pkt 6.2. Den tyske tjeneste som har en påtalemessig kompetanse som tilsvarende POTs påtalekompetanse, er *Bundeskriminalamt* (BKA), som er en politiorganisasjon. Når BfV mener det er grunn til strafferettslig etterforskning i en sak tjenesten arbeider med, blir saken oversendt til BKA.

I tillegg er BfV ansvarlig for å gjennomføre sikkerhetsundersøkelser av personer som skal ha tilgang til gradert informasjon, både for Forsvaret og den sivile statsforvaltning. Tjenesten har også oppgaver knyttet til tekniske sikkerhetsforanstaltninger i offentlig sektor.

Det er opplyst for utvalget at ca 80 % av de etterretninger som innhentes av tjenesten, skjer fra åpne kilder.

Trusselen fra venstreekstremistiske organisasjoner som f eks *Rote Armé Fraktion* (RAF) er tilsynelatende borte i dag. Den mest fremtredende trussel i dag kommer fra høyreekstremister. Det er denne utfordring som først og fremst opptar tysk overvåkingstjeneste og politikere i det gjenforente Tyskland. De høyreekstremistiske gruppene opplevde i 1997 tilsig av nye medlemmer. Myndighetene regner med at vel 47 000 personer nå er tilknyttet høyreekstreme organisasjoner. I følge en statistikk utarbeidet av BKA, gikk antallet høyreekstreme lovbrudd opp med 14 % de tre første kvartalene av 1997, sammenlignet med samme periode året før. I alt registrerte BKA 5173 slike lovbrudd.

For øvrig kan sees en bekymringsfull fremvekst av organisert kriminalitet i Tyskland, som ikke minst skyldes den russiske mafiaens økende innflytelse etter at grensene ble åpnet. Den russiske minoriteten i Tyskland er økende, særlig i Berlin. Et uformelt samarbeide er etablert mellom russiske og tyske politimyndigheter og hemmelige tjenester for bedre å bekjempe denne internasjonale organiserte kriminaliteten.

6.4 Kontrollordninger

I likhet med øvrige offentlige institusjoner, er BfV underlagt demokratisk kontroll, herunder budsjettkontroll, fra parlamentet (Bundestag), samt rettslig kontroll fra domstolenes side.

Administrativ forvaltningskontroll utføres primært av Innenriksdepartementet. Tjenesten er imidlertid også i noen utstrekning underlagt kontroll av de tyske

organer som nærmest kan sammenlignes med Riksrevisjonen og Datatilsynet i Norge.

En særskilt parlamentarisk kontrollkommisjon (PKK) kontrollerer bl a spesielle sensitive saker og operasjoner. Kontrollområdet er nesten ubegrenset, med visse unntak som er knyttet til kildebeskyttelse. Kommisjonen består av 9 medlemmer valgt av Bundestag i plenum etter nominasjoner fra de enkelte partier. Formannskapet roterer hvert halvår mellom koalisjonsregjeringen og opposisjonen. Kontrollkommisjonen møtes minst hver tredje måned.

I tillegg har Bundestag opprettet særskilte kontrollordninger gjennom den såkalte «G-10 kommisjonen» og den såkalte «G-10 komiteen». Disse kontrollorganene befatter seg utelukkende med saker og spørsmål som berører private borgers rettsstilling som følge av hemmelig brevåpning og avlytting av telekommunikasjoner (derav ordet G-10, som er en forkortelse for *Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz* og som henspiller til den tyske konstitusjonens artikkel 10 om meddelelsesfrihet). *G-10 komiteen* består av 9 medlemmer som er valgt av Bundestag. Komiteen kontrollerer virksomheten til BfV mer på det strategiske planet (gjennom drøftinger om policy og retningslinjer for avlyttingsvirksomhet osv), og mottar orienteringer fra Innenriksdepartementet minst to ganger i året. *G-10 kommisjonen* består av 3 medlemmer (juridiske eksperter) som er utpekt av G-10 komiteen, og opererer mer på det taktiske plan (juridisk kontroll av pågående operasjoner). Kommisjonen mottar månedlige orienteringer fra Innenriksdepartementet

Om organiseringen av kontroll med BND og BfV vises også Skaugekommisjonen s 23.

6.5 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

Såvidt utvalget har fått opplyst, kan borgerne/media ikke skaffe seg innsyn i tjenestens virksomhet, arkiver eller registre, unntatt i helt særskilte tilfeller hvor ministeren må gi sitt samtykke i hvert enkelt tilfelle. BfV utgir imidlertid regelmessig offentlige publikasjoner med relativt utfyllende informasjon og opplysninger om tjenesten begrunnelse, oppgaver og virksomhet. Det utgis også en årlig rapport (*Verfassungsschutzbericht*) som beskriver trusselsituasjonen på områdene spionasje, terrorisme, ekstremisme osv.

Etter sammenslåingen av de to tyske stater har det kontinuerlig vært offentlig debatt om de hemmelige tjenestene i Tyskland. Såvidt vites har det imidlertid ikke i de senere år være foretatt noen offentlige utredninger som berører BfV's rammebetingelser. Derimot ble det nedsatt en parlamentarisk granskningskomite for å undersøke visse spørsmål, herunder spørsmålet om tjenesteforsømmelse innen de hemmelige tjenester, i tilknytning til en konkret sak om oppdagelse av smuglet plutonium fra Moskva på flyplassen i München sommeren 1994.

I november 1997 skrev nyhetsmagasinet *Der Spiegel* at minst 165 russiske spioner var i virksomhet i Tyskland med utgangspunkt i den russiske ambassaden og de russiske konsulater, og at spionasjen snarere hadde økt enn avtatt de siste årene. Magasinet hevdet at BfV var kilde for opplysningene. Oppslaget vakte en viss oppsikt.

For øvrig nevnes at det har vært flere skandaler i den senere tid som gjelder nynazistiske elementer i det tyske Forsvaret. I noen grad har debatten omkring disse skandalene også berørt BfV's kontraarbeid mot høyreekstrem virksomhet i samfunnet generelt og i de militære styrker spesielt.

7 NEDERLAND

7.1 Organisasjon og personell

Overvåkings-, sikkerhets- og etterretningsfunksjonene i Nederland ivaretas av den nasjonale sikkerhetstjeneste (*Binnenlandse Veiligheidsdienst*, forkortet BVD, eng. National Security Service) og den militære etterretningstjeneste (*Militaire Inlichtingendienst*, forkortet MID, eng. Military Intelligence Service). BVD er den myndighet i Nederland med tilsvarende ansvarsområder som POT. Forholdet mellom BVD og MID er omtalt i "*Strategiske forskyvninger*" i pkt 7.3.

I forbindelse med forslag til ny lovgivning på dette området, er BVDs navn foreslått endret til AIVD (*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*, eng. General Intelligence and Security Service).

BVD er en sivil sikkerhetstjeneste som er underlagt innenriksministeren og organisert som en integrert del av Innenriksdepartementet. Innenriksdepartementet er organisert i 7 avdelinger, hvorav BVD utgjør én av avdelingene.

Tjenestens målsettinger, arbeidsmetoder og organisasjon gjennomgår en kontinuerlig utvikling og tilpasses så langt mulig samfunnsutviklingen både i Nederland og internasjonalt. Tjenesten har gjennomgått relativt hyppige reorganiseringer. De fleste oppgaver løses i dag gjennom prosjektorientert organisering, opprettelse av spesialteam o.l. Tjenesten er pr i dag organisert i følgende 6 avdelinger (i engelsk oversettelse), hvorav fire er ansvarlig for informasjonsbehandling og to har støttefunksjoner:

- Strategy and Planning
- Management Support and Central Facilities
- Democratic Legal Order
- Security of the State
- Social and Economic Affairs
- Operational Information Support

Tjenesten ledes av en generaldirektør. For øvrig har BVD ca 530 sivilt ansatte lokalisert i Haag. I tillegg kommer ca 30 polititjenestemenn som tjenestegjør for BVD i landets 25 politidistrikter. Det er også ansatt tjenestemenn ved ambassadene i Washington, Caracas, Ankara og Singapore. Rekruttering baseres på vanlige prinsipper for offentlig tjeneste. Det legges vekt på høyere utdanning med kvalifikasjoner innen informasjonsbehandling. Tjenesten gir intern opplæring, og yter også opplæringstilbud til samarbeidsparter. En særskilt hospiteringsordning (jobbrotasjonsplan) ble etablert i 1997 i samarbeid med relevante offentlige myndigheter.

Tjenestens årlige budsjett er på ca 70 mill NLG (ca 275 mill NOK), hvorav ca 70 % går til å dekke personellkostnader og 24 % til andre spesifiserte utgifter. Hva resterende budsjettkostnader (6 %) medgår til, er sikkerhetsgradert.

7.2 Regelgrunnlaget og metodebruk

BVDs virksomhet, organisasjon og samarbeidsrelasjoner er regulert i en lov av 1987 – *Intelligence and Security Services Act*, jf nærmere om denne i "*Strategiske forskyvninger*" i pkt 7.3.

En stor del av informasjonsinnhenting om personer og organisasjoner skjer gjennom åpne kilder. Tjenesten har imidlertid også adgang til å bruke enkelte metoder for skjult informasjonsinnsamling, herunder bruk av informanter og infiltratører. Bruk av utradisjonelle overvåkingsmetoder er underlagt spesielle godkjenningsprosedyrer. Det kreves eksempelvis skriftlig godkjenning både av statsministeren, justisministeren og innenriksministeren ved bruk av skjulte mikrofoner. Tilla-

telse til telefonavlytting gis for et begrenset tidsrom av gangen (normalt 3 måneder), og krever i tillegg samferdselsministerens godkjenning.

Security Investigations Act trådte i kraft 1 februar 1997. Denne loven regulerer bl a grunnlaget for personkontroll og hvorledes sikkerhetsklareringer skal gjennomføres. Avgjørelsesprosessen i klareringssaker er videre underlagt bestemmelsene i den nederlandske forvaltningsloven (eng. General Administrative Law Act). BVD er nasjonal sikkerhetsmyndighet på dette området.

Det er etter regelverket forbudt å registrere personopplysninger på politisk grunnlag.

For øvrig vises til Sikkerhetsutvalget s 39 hva angår lovgrunnlag vedrørende terrorisme. Se også "*Strategiske forskyvninger*" i pkt 7.3 nedenfor om arbeidet med ny lovgivning vedrørende større grad av integrering mellom sivil og militær sikkerhets- og etterretningsvirksomhet.

7.3 BVDs oppgaver

BVD ble opprettet umiddelbart etter annen verdenskrig, og var sterkt involvert i krigsoppgjøret. Fra 1949 var organisasjonen spesielt ansvarlig for oppgavene knyttet til spionasje fra Øst-Europa og aktiviteter innen det nederlandske kommunistpartiet. Fra 1970 ble terrorisme et nytt viktig ansvarsområde, som følge av terroraksjoner på nederlandsk territorium. I de senere år har nye sikkerhetsrisiki fått oppmerksomhet, bl a sideeffekter av den stadig økende innvandring samt ustabiliteten i enkelte samfunn i sentral- og østeuropeiske land. Enkelte radikale politiske bevegelser i Nederland som bruker vold som metode, har også blitt viet oppmerksomhet. Utviklingen i en rekke land utenfor Europa følges dessuten med spesiell interesse. Internasjonal organisert kriminalitet er for øvrig et nytt område for BVD.

Tjenestens formål er i hovedsak å bidra til beskyttelse av vitale interesser for det nederlandske samfunnet. Disse interessene er først og fremst utlagt som opprettholdelse av den demokratiske lov og orden, statens sikkerhet og det sosiale liv. BVD har det overordnede ansvaret for informasjonsinnhenting om og undersøkelser rettet mot enkeltpersoner og organisasjoner som på denne måten kan bli eller er en trussel for samfunnet. Oppgavene er lovregulert, jf artikkel 8 i Intelligence and Security Services Act fra 1987, som i engelsk oversettelse lyder:

- «1. There is a National Security Service.
2. Its duties consist of:
 - a) collecting information about organizations and persons who, in view of their objectives or activities, are seriously suspected of endangering the continued existence of the democratic legal order or the security or other important interests of the State;
 - b) conducting security investigations relevant to the filling of positions involving confidentiality or positions in business, which, according to Our Ministers responsible, offer the opportunity of damaging the security or other important interests of the State;
 - c) promotion of measures for the security of information, the secrecy of which is necessary in the interests of the State and of those branches of government services and business, which, according to Our Ministers responsible, are of vital importance for maintaining the social structure.»

Mer konkret dekker BVD i dag følgende områder:

- trusler mot konstitusjonelle rettigheter
- undergraving av politiske beslutninger

- terrorisme og annen politisk motivert vold
- spionasje og utenlandsk innblanding
- spredning av masseødeleggelsesvåpen
- våpenhandel (konvensjonelle våpen)
- beskyttende sikkerhet (personer eller organisasjoner), herunder forebyggende personkontrolltjeneste

Som del av det forebyggende arbeidet, gir BVD videre råd og veiledning om sikkerhetsspørsmål (informasjonssikkerhet, fysisk sikkerhet, personellsikkerhet, osv) både til offentlige myndigheter, organisasjoner og industrien. Når det gjelder sikkerhetsklarereringer, er det offentlig opplyst at det utenfor Forsvaret er ca 50 000 stillinger som krever sikkerhetsklarerer.

BVDs sivile tjenestemenn har verken politimyndighet, etterforsknings- eller påtalekompetanse. BVD kan imidlertid benytte enkelte særskilte overvåkings-/etterforskningsmetoder (se ovenfor under "*Aktørene*" i pkt 7.2) og har for øvrig et nært samarbeide med påtalemyndigheten i Nederland, andre kontroll- og etterforskningsmyndigheter (militærpolitiet, Tollvesenet og spesielle etterforskningsmyndigheter underlagt andre departementer), MID og utenlandske sikkerhets- og etterretningstjenester. BVDs generaldirektør konsulterer regelmessig Riksadvokaten, først og fremst om hvilke saker som bør etterforskes med tanke på rettslig behandling.

BVD og politiet koordinerer sitt arbeide i samsvar med inngåtte avtaler. I det enkelte politidistrikts etterretningstjeneste er det dessuten enkelte tjenestemenn som også utfører en del av sin tjeneste for BVD. Forskjellene i ansvars- og myndighetsområder krever likevel at BVDs og politiets aktiviteter i utgangspunktet holdes adskilt. Dersom BVD kommer over bevismateriale som indikerer at en forbrytelse er begått, overlates den formelle etterforskning til politiet/påtalemyndigheten eller andre særskilte etterforskningsorganer. Grenseflatene mot politiet og andre etterforskende myndigheter har imidlertid økt i takt med fokuseringen på nye sikkerhetsutfordringer. Bl a rettet BVD i 1996 i større grad sin oppmerksomhet mot internasjonal organisert kriminalitet, særlig organisert kriminalitet som kan ha uønskede konsekvenser for offentlige myndighetsfunksjoner.

MID er BVDs viktigste nasjonale samarbeidspart. MIDs virksomhet kan sammenlignes med BVDs, dog slik at MIDs virksomhet kun er fokusert mot militær aktivitet. De to tjenestene koordinerer regelmessig sine aktiviteter.

Det arbeides for tiden med en ny lovgivning som tar sikte på en større integrering av sivil og militær sikkerhets- og etterretningsvirksomhet, og som samtidig skal gjøre organisasjonen enda mer omstillingsdyktig i forhold til det eksisterende trusselbildet.

7.4 Kontroll- og koordineringsordninger

Innenriksministeren er ansvarlig for BVDs virksomhet, og ministeren rapporterer til parlamentet om tjenestens aktiviteter. Generaldirektøren for BVD konsulterer ministeren regelmessig om organisasjonens aktiviteter. Hver avdeling innen BVD produserer ukesrapporter innenfor sine ansvarsområder, som generaldirektøren bruker som grunnlag for sin kommunikasjon med ministeren og offentligheten.

BVD utgir både en offentlig og hemmeligstemplet årsrapport. Den offentlige årsrapporten behandles/diskuteres i parlamentet, som også fra tid til annen blir informert ad hoc om saker av spesiell interesse.

Budsjettkontroll skjer gjennom et eget utvalg, på lik linje med kontrollen av andre offentlige etater i Nederland.

Annetkammeret (Underhuset) i parlamentet kontrollerer tjenesten gjennom en særskilt *parlamentarisk komite (Committee on the Intelligence and Security Services* – denne komiteen kontrollerer altså også MID). Komiteen består av representanter fra de fire største partiene i parlamentet. Klager fra offentligheten over BVDs aktiviteter behandles av komiteen, men kan i stedet bli brakt inn for Sivilombudsmannen, som også har tilgang til alle relevante opplysninger.

Ministerkomiteen for etterretnings- og sikkerhetstjenesten (MICIV) gir politiske retningslinjer og råd til tjenestene og koordinerer deres virksomhet. Komiteen består av statsministeren og statsrådene for hhv Innenriks-, Utenriks-, Forsvars-, Justis- og Finansdepartementet, samt Koordinatoren for sikkerhets- og etterretningstjenestene (som er den høyeste embedsmann ved Statsministerens kontor) og lederne for hhv BVD og MID. Det avholdes normalt to møter pr år. Koordinatoren for sikkerhets- og etterretningstjenestene har lovbestemt rett til innsyn i alle opplysninger fra tjenestene (unntatt kilders identitet), og skal holde aktuelle ministre løpende orientert om viktige saker. Det er videre lovfastsatt at at tjenestene skal samarbeide med Koordinatoren om utførelsen av tjenestens oppgaver.

Den felles etterretningskomite (CVIN) forestår også koordinering av aktivitetene til BVD og MID. Komiteen består av Koordinatoren for sikkerhets- og etterretningstjenestene, hans rådgiver, lederen for BVD, lederen for MID, samt representanter for Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. Representanter fra andre departementer kan også innkalles til såkalte «CVIN-pluss møter».

Om organiseringen av kontroll med BVD vises også Skaugekommisjonen s 23.

7.5 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

Den offentlige debatten i Nederland om BVDs virksomhet har alltid vært aktiv, og spesielt tiltagende fra 1990. Det har imidlertid ikke versert enkeltsaker innen sikkerhets- og etterretningstjenestene i Nederland de senere årene som har resultert i offentlige høringer eller granskinger/utredninger tilsvarende situasjonen i Norge.

I lys av den sveitsiske overvåkingsskandalen, se "*Tidligere stortingsbehandling*" i pkt 8.5, forutså man tilsvarende krav om større åpenhet i Nederland. Det ble bl a på denne bakgrunn besluttet å skrive BVDs historie under den kalde krigen. Oppgaven ble gitt til en historiker (D. Engelen). Resultatet («Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst») ble publisert i 1995. Det ble i boken bl a gjort offentlig kjent hvilke ambassader tjenesten hadde avlyttet under den kalde krigen. Det vises for øvrig til omtalen av dette i et notat av 16 mars 1997 fra OVS til EOS-utvalget om innsynsspørsmål i Nederland, inntatt som vedlegg 3 til Innst S nr 240 (1996-97).

I Nederland har det videre blitt reist krav fra enkeltpersoner om innsyn i overvåkingsarkivene. Innsyn ble først avslått med henvisning til nederlandsk spesiallovgivning, men i 1994 erklærte den nederlandske forvaltningsdomstolen at bestemmelsene i spesiallovgivningen var i strid med Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen. Inntil ny lovgivning foreligger (det foreligger et lovforslag om innsynsordningen), gis den enkelte innsyn i materiale av historisk interesse, med unntak av aktuelle kildeopplysninger og metodebruk, etter reglene i den nederlandske offentlighetsloven. Særlig samarbeidende tjenester er beskyttet, men det har likevel forekommet at andre tjenester er blitt forespurt om frigivelse av materiale. Ordningen i Nederland virker slik at alle søkerne får et standardsvar om at det ikke gis innsyn i aktuelle saker/saksområder av sikkerhetsmessig betydning og – dersom vedkommende er registrert – at det i så fall bare gis innsyn i saker av historisk art. Dersom vedkommende etter dette fortsatt ønsker innsyn, må ny blankett utfylles med angivelse av hvilke opplysninger som ønskes. Premissene for avgjørelsen kan

påklages. Saker hvor søkere ønsker å få opplyst det som eventuelt er registrert om dem av historisk interesse, undergis nærmere undersøkelse. De som ikke er registrert, gis svar om at det ikke finnes noe av historisk interesse om dem, men uten å avkrefte om vedkommende er registrert. De som er registrert med aktuell sak, gis samme svar. Det er i første omgang opp til tjenesten selv å avgjøre hvorvidt en sak fortsatt er aktuell, tilhører et aktuelt saksområde eller kun er av historisk interesse. Dersom det foreligger informasjon av historisk interesse, vurderes det om alt kan frigis eller om noe må unntas på grunn av hensynet til kilder, andre personer som er nevnt, metodebruk mm. I så fall blir slik informasjon tatt ut eller «sladdet» med utskrift til søkeren av det øvrige. Avgjørelsen kan påklages til innenriksdepartementet i form av såkalt lukket høring hvor klageren kan stille med advokat. Misnøye med departementets klageavgjørelse kan bringes inn for domstolene (forvaltningsdomstol i to instanser). Flere saker er prosedert for første rettsinstans, og en sak er behandlet i den øverste domstolen. Antall innsynssøknader i 1995 var 171. Ved utløpet av 1995 forelå det imidlertid 541 ubehandlede søknader som følge av restanser. I 1996 ble 600 søknader behandlet. Tall for 1997 foreligger ennå ikke. Makuleringsspørsmålet er foreløpig ikke avgjort i Nederland. Innenriksdepartementet vurderer dette spørsmålet i samråd med andre deler av regjeringen. Overføring til arkivverket og makulering skjer når beslutning er tatt. I overkant av 30 personer, hvorav flere jurister, arbeider helt eller delvis med innsynsspørsmålene ved det nederlandske overvåkingspolitiet. I Nederland har hittil bare én sak om erstatning som følge av ulovlig registrering mv blitt behandlet av domstolene. Saksanlegget førte ikke frem. Dersom man etter å ha fått innsyn eller på annet grunnlag mener seg erstatningsberettiget, behandles saken av Innenriksdepartementet. Et eventuelt avslag kan bringes inn for domstolene. Innsynsordningen er nærmere omtalt i forannevnte notat av 16 mars 1997 fra OVS.

Flere initiativ på å skape åpenhet om tjenestens virksomhet har kommet fra BVD selv. Tjenesten tilstreber en åpen dialog med offentligheten, både med enkeltindivider og organisasjoner. Pressen anses som en viktig samarbeidspart. Det arrangeres åpne dager hvor presse og publikum inviteres til en presentasjon av tjenestens virksomhet. BVD utgir også offentlige årsrapporter.

8 SVEITS

8.1 Organisasjon og personell

Den sveitsiske politimessige overvåkingstjenesten – *Bundespolizei*, forkortet BUPO – ble opprettet i 1934 og ivaretar i dag omtrent de samme oppgaver som POT.

BUPO er organisert som en hovedavdeling av det sveitsiske Riksadvokatembedet (*Bundesanwaltschaft*), som igjen er en del av Det føderale justis- og politidepartementet (*Eldg. justiz- und polizeidepartement*) under ledelse av justisministeren. I Sveits finnes videre en sivil sikkerhetstjeneste som også hører under Riksadvokatembedet: *Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung*, som bl a har oppgaver ifm statsbesøk og ansvar for forebyggende objekt- og informasjonssikkerhet.

Regjeringen har det overordnede ansvaret på saksfeltet indre sikkerhet, og har en lovbestemt plikt til å lede og koordinere arbeidet på dette feltet, bl a gjennom å periodisk vurdere trusselsituasjonen og ved behov tilpasse tjenestens oppdrag til trusselbildet. Under regjeringen og justisdepartementet er det nedsatt en rådgivende sikkerhetskommisjon (*Konsultative Sicherheitskommission*), bestående av representanter for berørte departementer og kantoner samt av utenforstående sakkyndige. Kommisjonen skal bistå regjeringen og departementet i spørsmål som gjelder opprettholdelse av den indre sikkerhet, og skal foreta periodiske vurderinger av

trusselbildet. Iht den lov som opprettet kommisjonen, skal den særlig evaluere terroristiske og ekstremistiske aktiviteter, politisk, militær og forretningsmessig etterretningsvirksomhet, voldelige politiske konflikter og organisert kriminell virksomhet.

BUPO har ikke noen regional eller lokal organisasjon, men samarbeider nært med kantonspolitimyndighetene og lokale politimyndigheter. BUPO har etterforskningskompetanse, men etterforsker også saker sammen med kantonspolitiet og det lokale politi. Eventuell påtale fra BUPOs side vil bli forelagt for riksadvokaten, som tjenestens overordnede.

Kantonene skal i første rekke være ansvarlige for den indre sikkerhet innenfor sine respektive områder. I den utstrekning forbundsstaten iht konstitusjonen og lov er ansvarlig for den indre sikkerhet, plikter kantonene å yte forbundsstaten bistand ved utøvelsen av loven.

Mellom forbundsmyndighetene og byen Zürich er det inngått en avtale om vitenskapelig forskningstjeneste (*Wissenschaftlicher Forschungsdienst, WFD*). Denne tjenesten – som er integrert i bypolitiet i Zürich og hovedsaklig finansiert av forbundsregjeringen – er Riksadvokatembedets og BUPOs kriminaltekniske og naturvitenskapelige ekspertorgan.

BUPO opererer ikke i utlandet.

Et forslag fra regjeringen av 18 august 1993 om omorganisering av Riksadvokatembedet med underliggende etater, er ennå ikke godkjent i nasjonalforsamlingen. Forslaget innebærer bl a en utskillelse av Riksadvokatembedet til en selvstendig anklageenhet, og en sammenslåing av BUPO og sikkerhetstjenesten i ett statlig kontor (*Bundesamt*).

BUPO består i dag av stabelementer, tre operative avdelinger og en informasjons- og analyseavdeling:

- stabsenhet, som bl a inkluderer oversettelses- og kommunikasjonstjeneste
- kontor for utenlandsforbindelser
- kontrollenhet for den generelle kvalitetskontroll og overvåking av datakvaliteten i informasjonssystemet for statens beskyttelse, ISIS (Staatsschutz-Informationssystem)
- operativ avdeling for beskyttelse mot terrorisme og ekstremisme
- operativ avdeling for beskyttelse mot spionasje
- operativ avdeling for bekjempelse av spredning av masseødeleggelsesvåpen og tilknyttet teknologi, krigsmateriell, sprengstoff, samt for bekjempelse av organisert kriminalitet
- informasjons- og analyseavdeling for den sentrale bearbeiding, registrering og evaluering av opplysninger

Personalet i de tre operative avdelinger (tilsammen ca 50 personer) rekrutteres blant polititjenestemenn fra kantonene og enkelte byer, etter en fastsatt fordelingsnøkkel. De enkelte ansatte vil vanligvis være ansvarlig for kontakten med sine respektive kantoner og byer. Det kreves som hovedregel minst 10 års politierfaring for å få ansettelse i BUPO.

I stabs- og kontrollenhetene er det hovedsaklig ansatt jurister, som har søkt stillingene på vanlig måte (uten kvoter fra kantoner eller byer). Ved kontoret for utenlandsforbindelser og i informasjons- og analyseavdelingen arbeider det spesialister og sivilt ansatte som er rekruttert på allment grunnlag. Det arbeider ca 50 personer i nevnte enheter, dvs at det tilsammen arbeider ca 100 personer i BUPO.

Det drives en fortløpende intern opplæring av personellet med kurser, seminarer osv. De kan også delta på kurser ved Det sveitsiske politiinstituttet i Neuchâtel.

8.2 Regelgrunnlaget

Frem til 1990 var BUPOs virksomhet ikke regulert av noen bestemt lov eller enhetlig regelverk for øvrig. En parlamentarisk undersøkelseskomisjon, jf "*Tidligere stortingsbehandling*" i pkt 8.5, foreslo i november 1989 en rekke regler for tjenestens virksomhet. Som strakstiltak fastsatte regjeringen i januar 1990 midlertidige retningslinjer for tjenesten, som hovedsaklig besto av en såkalt «negativliste» – en liste over tiltak som overvåkingstjenesten *ikke* kunne foreta seg.

De midlertidige retningslinjene ble avløst av et regjeringsdirektiv av 9 september 1992, *Weisungen über die Durchführung des Staatsschutzes* (Direktiv for gjennomføringen av statens beskyttelse), som fastslår oppgavene, fastsetter rettslige begrensninger og regulerer hvordan tjenesten ellers skal gjennomføres. Sammen med en forordning av 31 august 1992 om tjenestens innsamling og bearbeiding av informasjon, *Verordnung über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem*, utgjør dette det viktigste regelverket for BUPO i dag. Et lovforslag av 21 mars 1997 – *Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der innern Sicherheit (BWIS)* – som tar sikte på å gi den sveitsiske overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten et mer permanent rettsgrunnlag og erstatte regjeringsdirektivet av 9 september 1992, ble imidlertid godkjent av den sveitsiske nasjonalforsamlingen 8 april 1997.

BWIS definerer de viktigste arbeidsoppgavene til sentralregjeringen og kantonene med hensyn til ivaretagelsen av landets ytre og indre sikkerhet, bl a bekjempelse av terrorisme, forbudt etterretningsaktivitet, voldelig ekstremisme, spredning av krigsmateriell og radioaktivt materiale, samt organisert kriminalitet (lovens artikkel 2). Loven artikkel 3 oppstiller visse skranker for etterretnings- og sikkerhetsvirksomheten, bl a forbud mot politisk politi, og regulerer tjenestens informasjonsbearbeiding og opplysningsplikt. Artikkel 3 lyder som følger (i norsk oversettelse):

«Forbundsstatens og kantonenes Sikkerhetsorganer kan ikke bearbeide informasjon om politisk aktivitet eller utøvelse av ytrings-, organisasjons- og forsamlingsfriheten. En bearbeidelse skal likevel være tillatt når det består en begrunnet mistanke om at en organisasjon, eller personer tilknyttet denne, bruker utøvelse av politiske eller fundamentale rettigheter som påskudd til å forberede eller utføre terroristisk, etterretningsmessig eller voldelig ekstremistisk virksomhet.

Anskaffes informasjon i henhold til første ledd og det ved overvåking av virksomheten viser seg at mistanken om straffbare handlinger ikke kan bekreftes, så må informasjonene anonymiseres slik at de ikke kan henføres til enkeltpersoner. Billed- og lydopptak må tilintetgjøres senest etter 30 dager.

Retten til hemmelige valg, anonyme petisjoner og anonymisert statistikk skal forbli uberørt.

Sikkerhetsorganene kan videre med henblikk på tiltak til beskyttelse av personer og bygninger i henhold til avsnitt 5 bearbeide informasjon som er nødvendig for å beskytte truede personer, organisasjoner og arrangementer.»

Loven gir for øvrig regler om personsikkerhetsklareringer (artikkel 4) og tiltak for beskyttelse av personer og bygninger tilhørende sentralmyndighetene, utenlandske stater og internasjonale organisasjoner (avsnitt 5). Under organisatoriske bestemmelser (avsnitt 6) gis det regler om parlamentarisk kontroll (artikkel 25), forvaltningskontroll og orienteringsplikt for tjenestene.

Vedrørende spesielle lovbestemmelser om terrorisme i Sveits, se Sikkerhetstvalget s 40.

8.3 Oppgaver

BUPOs oppgaver kan nærmere deles inn i følgende tre hovedområder:

- *som rettslig politi under ledelse av Riksadvokaten*: Oppgavene her omfatter etterforskning og forfølgelse av forbrytelser mot statens og landets forsvar (herunder høyforræderi og ulovlig etterretningsvirksomhet), bombeanslag, brudd på krigsmateriell-, atom- og luftfartslovgivningen, forbrytelser angående spredning av masseødeleggelsesvåpen og tilknyttet teknologi og bæresystemer, samt alvorlige brudd på eksportlovgivningen. Tjenesten har også bistandsoppgaver ifm bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet.
- *som preventivt politi*: Oppgavene her omfatter kartlegging av og beskyttelse mot handlinger som kan true Sveits' indre og ytre sikkerhet. Dette omfatter bl a overvåking av terroristiske, ekstremistiske og etterretningsmessige organisasjoner. Slike organisasjoner settes opp av Justisdepartementet på en konfidensiell liste som årlig godkjennes av regjeringen. BUPO kan innhente informasjon om organisasjoner som står på denne listen, begrenset til opplysninger som har sammenheng med organisasjonenes statsfiendtlige virksomhet. Under preventive tiltak faller videre tiltak som hovedsaklig berører fremmedpolitiområdet, som innreiseperrer, utvisning og nektelse av asyl og sveitsisk statsborgerskap, nektelse av akkreditering av fremmede diplomater, osv. Under preventive tiltak faller dessuten en del kontrolltiltak som bl a gjelder anmodning om kontroll av visse utlendinger og borgere av andre land, undersøkelse av oppholdstillatelser, innskrivning i etterlysingsregistre, samt medvirkning til sikkerhetsklareringer på det sivile og militære området.
- *som koordinator for sikkerhetspolititiltak*: De enkelte kantoner er i prinsippet selv ansvarlig for opprettholdelse av ro og orden. Ved katastrofer, terroranslag og større demonstrasjoner kan den enkelte kanton søke hjelp fra politiet i en annen kanton eller fra de væpnede styrker. I slike tilfeller har BUPO ansvaret for å forestå den nødvendige koordinering. Tjenesten har også koordinasjonsansvaret ved luftfartssikkerhet og ved politideltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner.

Tjenestens oppgaver er således på flere områder sammenfallende med POTs mandat, dog med det unntak at BUPO har selvstendig etterforskningsansvar for alle oppgaver; dvs at BUPO vil lede også den åpne etterforskningen av f eks terrorhandlinger med bistand fra andre deler av politiet, mens situasjonen i Norge på dette feltet vil være motsatt.

8.4 Kontrollordninger

BUPO står direkte under kontroll av Riksadvokaten, som igjen står under kontroll av Justisdepartementet/justisministeren. Justisdepartementets generalsekretariat har i tillegg en kontrollmekanisme der de ved uanmeldt inspeksjon kan vurdere den rettslige og hensiktsmessige siden ved virksomheten til BUPO. Regjeringen utarbeider årlig rapport om tjenestens virksomhet til nasjonalforsamlingen og kantonene.

Bundesgericht (forbundsdomstolen) fører kontroll med virksomheten, ved at klager på embedshandlinger foretatt av ansatte i BUPO kan føres for denne domstolen.

Behandlingen av data i BUPO står under kontroll av den interne kontrolltjenesten, såvel som det føderale datatilsynet og Riksadvokatens databeskyttelseskomisær.

En delegasjon fra kontrollkommisjonen i nasjonalforsamlingen har rett til innsikt i alle deler av tjenestens virksomhet. Alle ansatte er forpliktet til å uttale seg overfor delegasjonen, og er i den forbindelse fritatt fra taushetsplikten.

Tjenesten står for øvrig under kontroll av en tverrfaglig ekspertkomisjon for statsikkerhetsspørsmål.

8.5 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

I 1989 var det en større overvåkingsskandale i Sveits, hvor bl a justisministeren var involvert (hun måtte trekke seg fordi hun hadde brukt viten ervervet som justisminister til å advare sin mann som var ansatt i et firma som var under mistenkt for hvitvasking av penger). I kjølvannet av saken ble det kjent at over 900.000 sveitsere var registrert i overvåkingstjenestens arkiver, noe som resulterte i den såkalte «Fichen-skandalen». I den forbindelse ble det nedsatt en parlamentarisk undersøkelseskomisjon, som publiserte sin rapport 22 november 1989 og en tilleggsrapport i mai 1990. Granskingen dreide seg bl a om i hvilken grad tjenesten hadde overvåket og registrert personer på politisk grunnlag. Rapportene ga støtet til de regelverksendringer som er beskrevet i "*Hva menes med overvåkingstjeneste og overvåking?*" i pkt 8.2. Både Riksadvokaten og sjefen for BUPO måtte på bakgrunn av skandalen fratse sine stillinger.

I Sveits ble det som følge av skandalene reist krav om innsyn i overvåkingssarkivene. Den parlamentariske granskingsrapporten om BUPO utløste bl a krav om innsyn i registre og saksmapper. Innsyn ble først gitt til noen få parlamentarikere. Dette hindret imidlertid ikke massive krav fra befolkningen om en generell innsynsavgang, og det ble derfor åpnet for en tidsbegrenset innsynsrett. 350 000 personer søkte om innsyn, og det ble etablert et eget embete (*Sonderbeauftragter*; Spesialdelegat) for å behandle søknadene. En pretensjon om å ha lidt overlast var i seg selv nok for å få innsyn. Alle søkerne fikk bekreftet/avkreftet om de var registrert. Unntak fra innsyn kunne gjøres av sikkerhetsmessige grunner, kildehensyn og hensynet til samarbeidende tjenester. En rekke personer fikk i tillegg opplysninger om bruken av den registrerte informasjonen. Svarene kunne påklages til ombudsmanden, som mottok ca 35 000 klager. Inntil 80 personer var engasjert i dette arbeidet. Ordningen har kostet ca 550 millioner norske kroner. Innsynsordningen er nærmere omtalt i notat fra OVS til EOS-utvalget av 16 mars 1997, inntatt som vedlegg 3 til Innst S nr 240 (1996-97). Finansdepartementet hadde pr 2 mai 1996 behandlet ca 160 saker med krav om erstatning som følge av ulovlig registrering mv. De fleste kravene er avvist, men noen få er forlikt med billighetserstatning. Ingen saker har såvidt vites blitt rettslig behandlet, bl a som følge av bevisproblemer med hensyn til overlevering av informasjon til arbeidsgiver og årsakssammenheng mellom gitte opplysninger og påstått tap for vedkommende. I forannevnte notat av 16 mars 1997 fra OVS heter det om konsekvenser for tjenesten av overvåkingsskandalen, granskingen og gjennomføringen av innsynsordningen:

«BUPO mente selv de hadde kommet brukbart ut av hele prosessen og med fornyet tillit til tjenesten. Utenlandske samarbeidende tjenester hadde vist stor interesse for innsynssystemet, men man mente at man hadde unngått skadevirkninger for samarbeidet.

Man så det dessuten som positivt at politikerne i større grad måtte ta ansvar for tjenestens virksomhet som følge av granskingen og innsynsaffæren.»

Det er også etablert en permanent innsynsrett i BUPOs registre. Enhver person kan skriftlig overfor Riksadvokatembedet forlange opplyst om det er lagret informasjon

om vedkommende, be om innsyn i slike data og forlange retting eller sletting. Opplysningene kan imidlertid nektes, innskrenkes eller utsettes dersom sterke offentlige eller private interesser krever det. Nektelser kan påklages til justisdepartementet innen 30 dager.

Et folkeinitiativ som går inn for å nedlegge etterretnings- og sikkerhetspolitifunksjonene i Sveits gjennom grunnlovsending, som går under aksjonsnavnet *S.o.S Schweitz ohne Schnüffelpolizei*, har fått de nødvendige 100.000 underskrifter til at forslaget kan fremlegges i en folkeavstemning. Det antas at initiativet ikke vil føre frem.

Justisdepartementet utarbeider en to-årlig rapport om overvåkingstjenestens virksomhet (*Staatsschutzbericht*). Rapporten utgis som en offentlig publikasjon.

9 CANADA

9.1 Organisasjon og personell

The *Canadian Security Intelligence Service* (forkortet CSIS) er den kanadiske tjeneste som kommer nærmest POT mht oppgaver. Deler av politiet har imidlertid også ansvarsområder som tilsvarer POTs etterforsknings- og påtalemessige oppgaver innenfor områdene kontraetterretning, kontraterrorisme og trusler mot landets indre sikkerhet, nærmere bestemt *The Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) og dets Criminal Intelligence Directorate (CID) - og mer spesifikt The Security Offences Branch (SOB). Andre bransjer innen RCMP, f eks Customs and Excise, bidrar også fra tid til annen i etterforskning av saker som berører den nasjonale sikkerhet.

CSIS er en sivil, ikke-militær tjeneste. Tjenesten hører under *The Ministry of the Solicitor General*, som er organisert som et eget departement, men som i visse henseender – tross åpenbare forskjeller – kan sammenlignes både med det norske riksadvokatembedet og Justisdepartementet. Under dette departementet hører – foruten CSIS – også RCMP, the Correctional Service of Canada (CSC) og the National Parole Board. Underlagt departementet er videre fire kontrollutvalg, som har ansvar for å sikre etterrettelighet og «rettslydighet» i justissektoren. Selve departementet er delt inn i flere avdelinger. En av disse avdelingene er the Policy Branch; i denne avdelingen ligger bl a the *National Security Directorate* (NSD), som har ansvaret for CSIS samt den delen av RCMPs virksomhet som angår sikkerhetsspørsmål. Til departementets ansvarsområde hører politiet, nasjonal sikkerhet, avstraffelser og betingede løslatelser.

Ministeren (*The Solicitor General*) er ansvarlig overfor parlamentet for CSIS' virksomhet. Denne statsråden gir direktøren for CSIS instruksjoner og retningslinjer, og skal godkjenne alle begjæringer om fullmakt/rettskjennelse til å foreta inngripende etterforskningsskritt (tvangsmidler), før begjæringene blir forelagt for *the Federal Court* (den føderale domstolen). The Solicitor General holdes underrettet om tjenestens virksomhet av direktøren for CSIS, *the Deputy Solicitor General* og *the Inspector General* (sistnevnte er en særskilt stilling opprettet ved loven om CSIS – se "[Bør overvåkingstjenesten organiseres innenfor politiet?](#)" i pkt 9.2 – som er underordnet the Deputy Solicitor General og overordnet direktøren for CSIS).

The Deputy Solicitor General er øverste embedsmann i departementet, og har et lovpålagt ansvar for å rådgi the Solicitor General om nødvendigheten av å gi generelle retningslinjer for CSIS og å informere om hvor effektive disse retningslinjene fungerer i praksis. Direktøren for CSIS skal rådføre seg med the Deputy Solicitor General om alle begjæringer om fullmakter/rettskjennelser, samt om tjenestens generelle operative strategier. The Deputy Solicitor General skal for øvrig motta alle rapporter utarbeidet av the Inspector General.

Direktøren for CSIS leder og kontrollerer tjenestens virksomhet. Han utnevnes av Guvernøren i statsråd, og står direkte ansvarlig overfor the Solicitor General, og skal jevnlig levere rapporter til ham om CSIS' virksomhet eller om de tilfeller der han finner at en ansatt i et konkret tilfelle kan ha begått regelbrudd under det som foregis å være tjenestehandlinger. Direktøren skal også rådføre seg med the Deputy Solicitor General som omtalt i forrige avsnitt. På oppfordring skal direktøren gi opplysninger som gjør det mulig for the Inspector General og *the Security Intelligence Review Committee* å gjennomgå CSIS' operative virksomhet. For å sikre at strategiene overholdes, samt for å kunne holde en fullstendig og oppdatert oversikt over den operative virksomheten, er direktøren leder av de viktigste interne fagkomiteene, herunder de komiteer som avgjør hvilke enkeltpersoner og grupper som skal etterforskes og hvilke etterforskningsmetoder som skal benyttes. Direktøren utnevnes for en periode som ikke må overstige fem år. Gjenoppnevning kan skje, men ingen kan sitte som direktør lenger enn 10 år sammenlagt. Direktøren har tilnærmet uinnskrenket myndighet til selv å utnevne tjenestens ansatte og – med visse forbehold – fastsette deres ansettelsesvilkår (herunder fastsette regler for de ansattes opptreden og disiplin).

RCMP er en nasjonal politistyrke underlagt the Solicitor General. Styrken opererer også som provinspoliti, bortsett fra i to av Canada's provinser. Justisdepartementet håndhever og fører aktorater i saker om overtredelse av føderal lovgivning. I andre straffesaker håndheves reglene av *the Provincial Crown Attorney*. Sjefen for RCMP rapporterer direkte til Solicitor General og holder vedkommende underrettet om sensitive etterforskingssaker som kan tenkes å bli gjenstand for parlamentets interesse. Politiske myndigheter holdes imidlertid ikke løpende underrettet om saker under etterforskning, bortsett fra i helt generelle termer og kun dersom saken kan tenkes å bli gjenstand for drøftinger i offisielle fora.

RCMP rekrutterer personell gjennom offentlige kunngjøringer mv.

9.2 Regelgrunnlaget

CSIS' virksomhet – samt styring og kontroll med tjenesten – er regulert i en egen nylig vedtatt lov (*the Canadian Security Intelligence Service Act*).

Av andre relevante lovregler, nevnes at det eksisterer en egen lov om forbrytelser som angår rikets sikkerhet (*Security Offences Act*). Sammen med den alminnelige straffeloven og *the Official Secret Act* (som p.t. er under revisjon), utgjør denne loven det viktigste regelgrunnlaget for etterforskning av straffbare forhold som berører Canadas sikkerhet. Visse deler av utlendingsloven (*Canadian Immigration Act*) er også av betydning. RCMP gjennom SOB har ansvaret for å etterforske saker etter disse lovene i den utstrekning sakene berører landets sikkerhet.

9.3 Oppgaver

I henhold til loven om CSIS artikkel 12 skal tjenesten – i norsk uoffisiell oversettelse – «innhente, gjennom etterforskning eller på annen måte, og i den grad det er strengt nødvendig analysere og oppbevare opplysninger og etterretningsmateriale som angår virksomhet som med rimelig grunn kan mistenkes å utgjøre en trussel mot Canadas sikkerhet; tjenesten skal, i den sammenheng, rapportere og gi råd til den canadiske regjering». Hva som utgjør «trusler mot Canadas sikkerhet» er nærmere definert i lovens artikkel 2 som

- spionasje eller sabotasje som er rettet mot Canada eller kan skade Canadas interesser, eller virksomhet som støtter eller er egnet til å støtte slik spionasje eller sabotasje,

- virksomhet utøvet under fremmed innflytelse som finner sted i eller berører Canada og som kan skade Canadas interesser, og som foregår i det skjulte eller på en villedende måte eller innebærer trussel mot person,
- virksomhet som finner sted i eller berører Canada og som tar sikte på bruk av grov vold eller trussel om bruk av vold mot personer eller eiendom i den hensikt å nå et politisk mål i Canada eller i en fremmed stat, og
- virksomhet rettet mot å undergrave Canadas konstitusjonelt opprettede styresett ved hjelp av ulovlige handlinger i det skjulte, eller hvis mål umiddelbart eller på sikt er ved hjelp av vold å ødelegge eller omstyrte dette styresettet.

Det er videre uttrykkelig lovfastsatt at denne definisjonen ikke omfatter lovlig virksomhet til fordel for, som protest mot eller markering av uenighet i en sak, når denne lovlige virksomheten ikke har noen tilknytning til slik virksomhet som omhandlet i definisjonen.

Det fremgår av definisjonen at CSIS' kjerneoppgaver ligger innenfor områdene kontraetterretning, kontrasabotasje og kontraterrorisme.

Tjenesten utarbeider for øvrig sikkerhetsvurderinger til flere statsråder/departementer og andre offentlige institusjoner. CSIS kan også – på bestemte vilkår og begrenset til områder som angår Canadas forsvar eller forvaltning av saker av internasjonal karakter – bistå forsvarsministeren og utenriksministeren innen Canadas grenser med å innhente opplysninger eller etterretningsmateriale som angår midlene, intensjonene og virksomheten til fremmede stater, organisasjoner og statsborgere.

Tjenesten har etterforskningskompetanse. Under utførelsen av tjenestens oppgaver har direktøren og de ansatte samme lovbeskyttede vern som polititjenestemenn.

CSIS og RCMP samarbeider i saker som berører begge ansvarsområder, og gjensidige liaison-ordninger er etablert for dette formål.

9.4 Kontrollordninger

CSIS kontrolleres av en rekke instanser. I linjen kontrolleres tjenesten av the Solicitor General/the Ministry of the Solicitor General og direktøren for/ledelsen av tjenesten selv. All virksomhet drevet av CSIS kan videre gjøres til gjenstand for granskning av parlamentet, the Inspector General og den uavhengige Security Intelligence Review Committee.

The Inspector General står ansvarlig overfor the Deputy Solicitor General, gjennomgår CSIS' operative virksomhet, påser at instruksjoner for operativ virksomhet følges og gjennomgår direktørens periodiske rapporter til the Solicitor General. Dokumentene forbundet med denne gjennomgangen og attesteringen av direktørens rapporter blir sammen med rapportene oversendt the Security Intelligence Review Committee (SIRC). The Inspector General kan ta initiativ til granskinger og undersøkelser og selv forestå særlige undersøkelser på anmodning fra the Solicitor General eller SIRC.

The Security Intelligence Review Committee (SIRC) ble opprettet ved loven om CSIS som et uavhengig gransknings- og kontrollorgan. SIRC skal forhindre misbruk av tjenesten i politisk øyemed, og forhindre at tjenesten krenker menneskerettighetene eller borgernes personlige friheter. Organet består av mellom tre og fem medlemmer av the Privy Council (det formelle «statsråd») som ikke er medlemmer av Forbundsparlamentet (House of Commons eller Senatet), og utnevnes av *the Governor in Council* (som mer eller mindre tilsvarer «Kongen i statsråd» i Norge). Før utnevnelsene foretas, rådfører statsministeren seg med lederen for opposisjonen

samt lederne for de partier som har minst 12 representanter i the House of Commons. SIRC's ansvarområde er omfattende. Komiteen gjennomgår CSIS' utførelse av oppgaver og plikter, særlig ved å benytte seg av direktørens rapporter til the Solicitor General, the Inspector Generals attestasjoner og de retningslinjer som the Solicitor General har gitt direktøren. Derneft foretas konkrete undersøkelser ifm alle klager på tjenestens virksomhet. Komiteen foretar også undersøkelser i tilknytning til klager fra personer som har blitt nektet sikkerhetsklarering i saker som gjelder ansettelse i statsforvaltningen eller levering av varer og tjenester til staten. Videre er SIRC ankeinstans i saker hvor søknader om immigrasjonstillatelser eller statsborgerskap har blitt avslått ut fra en sikkerhetsmessig vurdering. Som følge av det omfattende ansvaret som er tillagt SIRC, er komiteen blitt utstyrt med særlig myndighet. Komiteen har tilgang til alle opplysninger som CSIS råder over, med unntak for fortrolig materiale relatert til regjeringen (the Cabinet, altså ikke the Privy Council). SIRC har myndighet til å pålegge the Inspector General å undersøke angitte deler av tjenestens virksomhet. Komiteen kan også gjennomføre slike undersøkelser selv ved hjelp av egne ansatte. SIRC's analyser av tjenestens arbeid overleveres the Solicitor General fortløpende. I slike tilfeller skal SIRC avgi en årlig rapport, som fremlegges for the House of Commons av the Solicitor General.

Forbundsparlamentet har det endelige ansvaret for å gjennomgå CSIS' virksomhet. SIRC's årsrapport blir gjenstand for nøye gjennomgang av vedkommende parlamentskomite. Loven om CSIS fastsetter dessuten at det fem år etter at loven er vedtatt, skal opprettes en parlamentarisk komite som skal foreta en omfattende gjennomgang av lovens bestemmelser og anvendelsen av disse, for deretter å forelegge parlamentet sine anbefalinger. Så langt det erfarer, er denne gjennomgangen ikke gjennomført ennå.

I tillegg er tjenesten underlagt utstrakt domstolskontroll. Tillatelser til inngripende etterforskingstiltak/tvangsmidler kan i dag kun gis av den føderale domstolen. Selve rettskjennelsen er sluttproduktet av en lang og omfattende beslutningsprosess. Det beedigede dokumentet som utarbeides i anledning slike fullmakter, og som inneholder begrunnelsen for hvorfor det er berettiget å benytte en inngripende etterforskningsmetode, skal først gjennomgås av ledersjiktet i CSIS og deretter av en komite tilhørende tjenesten som består av høyere tjenestemenn og ledes av direktøren. I denne komiteen sitter bl a representanter fra Justisdepartementet og fra Deputy Solicitor General's Office. Dersom komiteen beslutter at man skal gå videre med begjæringen, fremmes den for the Solicitor General, som må gi sin personlige godkjennelse. Det er først etter at statsråden har gitt sin godkjennelse at begjæringen fremmes for en dommer ved den føderale domstolen for avgjørelse.

Om kontroll med tjenesten vises også til Skaugekommisjonen s 23.

9.5 Innsyn i og offentlig debatt om virksomheten

Borgerne og media har i utgangspunktet innsyn i CSIS' og RCMP's virksomhet gjennom den kanadiske personvernlovgivningen og offentlighetsloven (*Privacy Act* og *Access to Information Act*). Men i praksis er det meste av informasjon som gjelder tjenestenes virksomhet unntatt fra innsyn, som følge av opplysningenes sensitive karakter, hensynet til rikets sikkerhet og Canadas internasjonale relasjoner.

For øvrig har utvalget fått opplyst at det fra tid til annen er offentlig debatt om de kanadiske hemmelige tjenester. Noen tilsvarende prosess som i Norge med omfattende granskninger mv, har det imidlertid ikke blitt ansett å være behov for i tiden etter den kalde krigens avslutning. RCMP's virksomhet har eksempelvis ikke vært gjenstand for offentlig granskning siden den såkalte «MacDonald-kommisjonen», som ble oppnevnt 6 juli 1977 og avsluttet sitt arbeid tidlig på 1980-tallet.

Utvalget har ellers et for spinkelt bakgrunnsmateriale til å trekke frem bestemte forhold vedrørende spørsmålet om hvor langt Canada har gått når det gjelder åpenhet om tjenestenes historiske og nåtidige virksomhet.

Vedlegg 2

Økonomisk spionasje – en utredning

Av seniorforsker Jens Chr. Andvig, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo 6 januar 1998

DEL I: NOEN INNLEDENDE BETRAKTNINGER¹

Økonomisk spionasje har fått økt offentlig oppmerksomhet. Det er trolig flere årsaker til dette. I USA oppsto det etter den kalde krigens slutt en omfattende diskusjon om hva landets etterretningsapparat. Etterretningsapparatet måtte tenke nytt. Den mest trivielle årsaken var et ønske om å opprettholde, eller i det minste fase saktere ned, de etablerte apparatene ved å tildele dem nye oppgaver. Bekjempelse av internasjonal organisert kriminalitet og økonomisk (kontra)spionasje pekte seg ut som to (av flere) mulige nye hovedområder.

Det var naturlig i en slik situasjon å argumentere for at begge problemsettene økte i omfang og alvorgrad. Det fantes (og finnes fortsatt) ikke gode data på området, slik at disse påstandene er vanskelige å motbevise.

En annen viktig årsak til den økte oppmerksomheten var at mange så på den sterke japanske veksten som et argument for en mer aktiv industripolitikk. Til tross for en *de facto* liberalisering av det internasjonale handelsregimet, har vi også kunnet observere et sterkere nymerkantilistisk drag i den politiske tenkningen, ikke minst i USAs industripolitikk. Som på 1600-tallet, har det blitt betraktet som viktig å beskytte egne industrihemmeligheter for å overleve i den internasjonale økonomiske og politiske maktkonkurransen. Relativ, ikke absolutt teknologisk fornyelsesgrad vil ikke bare bestemme maktpotensial, men også innbyggernes levestandard. Selv når hemmelighold ikke stimulerer nyskapning, blir det viktig å bruke det for å holde den relative posisjon.

Som antydnet i det foregående, betydde det å tenke nytt primært å tenke gammelt på nye områder. Når det gjelder organisert kriminalitet, kan det i hvert fall opp til et visst punkt forsvares. Når vi kommer til området økonomisk spionasje, fører imidlertid krigsmetaforene på villspor. Verre enn det; de kan lede etterretningsorganisasjonene til å understøtte former for økonomisk politikk og lovgivning som er økonomisk skadelige og politisk konfliktfremmende. I verste fall vil de støtte og bringe frem data som vil underbygge de nymerkantilistiske økonomisk-politiske forestillingene.

Mange av disse forestillingene er opplagt økonomiske vrangforestillinger. Det er ikke engang opplagt at økonomisk spionasje er samfunnsøkonomisk skadelig. Problemet kan snarere være at det er for mye informasjon som holdes hemmelig, slik at økonomiske læringsprosesser går for tregt hvis ikke aktørene gjør noe ulovlig. Uten økonomisk spionasje er det mulig at Sørøst-Asia fortsatt ville vært en fattig region. Økonomisk spionasje vil selvsagt også ha en god del skadevirkninger, avhengig av hvilke former for informasjon som holdes hemmelig. Om

1. Denne utredning måtte skrives ned i all hast. Det lider både form og innhold under. Den underliggende disposisjon er stram, men fremstillingen vil likevel virke noe rotete. Mer alvorlig er at noen av kildereferansene har jeg ikke hatt tid til å sjekke. Mange spørsmål har jeg ikke hatt tid til å gå inn på. Mange av dem er faglig krevende, og burde utforskes. Sett fra en økonoms synsvinkel, er mye av feltet jomfruelig mark. Likevel håper jeg utredningen kan være til nytte i sin nåværende form. Jeg takker Sverre Lodgaard, Svein Melby, Arne Melchior og Stig Tenold for nyttige kommentarer.

skadevirkningene på lang sikt vil være så alvorlige at de motvirker fordelene, er sannsynlig, men kunnskapene er for lite presise til at en kan vente noe endelig svar. For ikke å bli misforstått: Økonomisk spionasje er i beste fall den minst gunstige måten å spre teknisk/økonomisk informasjon på.

Det er også på sin plass å understreke at den store mengden av informasjon som spres, også i form av aktiv økonomisk etterretning, skjer i lovlige former.

For å få et konkret fokus for diskusjonen, vil jeg i det følgende legge vekt på den nye økonomiske spionasjeloven som ble vedtatt i USA i oktober 1996. Selv om det hersket politisk enighet om loven, ga den i det minste opphav til en diskusjon om de ulike etterretningsapparatenes rolle, samt forsøk på en juridisk grenseopp- gang mellom hva som skal regnes som lovlig etterretning og ulovlig spionasje på området. Under debatten ble det også luftet mer prinsipiell kritikk mot begrepet økonomisk spionasje. Derimot ga, meg bekjent, heller ikke denne loven opphav til forsøk på en analytisk økonomisk drøfting av det problemkompleks som f eks industrispionasje reiser. Det betyr at vi har lite av fast grunn å bygge på, både teoretisk og empirisk.

Noen definisjoner

Utgangspunktet er at det finnes noen former for informasjon som:

1. Har en juridisk klarlagt eier, som enten kan være et foretak, en person eller offentlig myndighet. (Det å være eier av informasjonen, innebærer en rett til å holde informasjonen hemmelig med et sett av lovlige midler.)
2. Kan holdes knapp, og dermed ha økonomisk verdi.
3. Vil miste eller redusere sin verdi, hvis den blir kjent.

Denne informasjonen kan være av situasjonsbestemt eller av mer varig karakter. Et eksempel på det første kan være et prisbud, et eksempel på det siste en brusoppskrift.

Informasjonen kan primært være av teknisk karakter, av organisatorisk eller økonomisk art (f eks priser, gjeldssituasjon mv) eller om annet av økonomisk verdi (f eks en persons helsetilstand).

Siden informasjonen har økonomisk verdi for andre, vil det lønne seg for disse å sette av i det minste noe ressurser til å avdekke den. Hvis dette gjøres med lovlige midler, er det tale om *økonomisk etterretning*. Når det gjøres med ulovlige midler, er det *økonomisk spionasje*. Økonomisk spionasje kan foretas av alle tre typer aktører: Offentlige myndigheter, private foretak eller personer.

Industrispionasje vil jeg definere som økonomisk spionasje der den informasjon som søkes ulovlig avdekket, er av varig teknisk eller organisatorisk art.

Økonomisk spionasje vil også kunne ha politisk formål. Sett ut fra et klassisk etterretningssynspunkt, vil økonomisk spionasje foretatt av utenlandske myndigheter, eller av utenlandske privatpersoner eller utenlandske foretak på vegne av sitt lands myndigheter, ha spesiell interesse.

En viktig ulovlig måte å anskaffe seg informasjon, er å bestikke ansatte; dvs at *korrupsjon* også er en viktig metode også i økonomisk spionasje. Informasjon er imidlertid ikke det eneste av verdi som anskaffes på denne måte. Beslutninger kan f eks også kjøpes.

Ingen av disse definisjonene er helt presise, men skulle være forståelige nok til å gjøre klart hvilke fenomen vi skal drøfte, selv om det er mange vage komponenter. Det er f eks ikke helt klart hva som omfattes av vår definisjon av økonomisk verdi- full, hemmeligholdbar informasjon. I den amerikanske *Economic Espionage Act of 1996* blir slik informasjon definert vidt som «proprietary information»:

«The term 'proprietary economic information' means all forms and types of financial, business, scientific, technical, economic or engineering information, including data, plans, tools, mechanisms, compounds, formulas, designs, prototypes, processes, programs, codes, or commercial strategies, whether tangible or intangible, and whether stored, compiled or memorialized physically, electronically, graphically, photographically, or in writing that

- a) the owner has taken reasonable measures to keep such information confidential; and
- b) the information derives independent economic value, actual or potential, from not being generally known to, and not to be readily ascertainable, acquired or developed by legal means by the public. The term does not include any knowledge, experience, training or skill that a person lawfully has acquired due to his work as employee of or as an independent contractor for any person.»

Etter å ha definert hva loven mener med eier, blir det spesifisert en liste med ulovlige måter en kan anskaffe seg og bruke disse formene for informasjon på.

Den amerikanske økonomiske spionasjeloven av 1996

I den internasjonale debatten om økonomisk spionasje er den amerikanske loven fra 1996 et naturlig fokus. Bakgrunnen for loven var på den ene siden etterretningsvesenets omstilling fra den kalde krigen, på den andre siden Clinton-administrasjonens ønske om å føre en mer aktiv industripolitikk. Administrasjonen viste bl a en stor interesse for japanske forretningsmetoder kombinert med en viss frykt for japansk konkurranse.

Loven kan betraktes som den innenrikspolitiske siden av en politikk som har gått ut på å gi en større grad av beskyttelse av eksisterende og muligens også utvidede former for private eiendomsrettigheter til informasjon, samt gi en en klarere definisjon av disse. USA har også vært spesielt aktive gjennom den såkalte TRIPS-avtalen i WTO (Agreement on Trade Related aspects of Intellectual Property Rights) som i tillegg til å gi internasjonal beskyttelse til gamle, hevdvunne rettigheter som patenter og åndsverk, nå også skulle beskytte forretningshemmeligheter (St prp nr 97 for 1993-94).

Mens i den internasjonale konteksten arbeidet for økt internasjonal beskyttelse av slike eiendomsrettigheter begrunnes med innføring av en mer internasjonalt liberalisert handelsordning, er motivasjonen for den hjemlige loven klart proteksjonistisk:

«Congress has heretofore confined its protection of intellectual property to patented and copyrighted material. With this legislation, Congress extends the protection of Federal law to the equally important area of proprietary information. (...). In a world where a nation's power is now determined as much by economic strength as by armed might, we cannot afford to neglect to protect our intellectual property. Today, a piece of information can be as valuable as a factory is to a business. (...). But our Federal criminal laws do not recognize this and do not punish the information thief. (...). The Industrial Espionage Act is an effort to remedy the problem. (...). The United States produces the vast majority of the intellectual property in the world.»
(Senate Committee on the Judiciary, s 6.)

Hovedpunktene i loven er for det første at ulovlig distribusjon av forretningshemmeligheter skal være et føderalt anliggende, og ikke lenger ligge på delstatsnivå.

Dernest skal den være et kriminalrettslig, ikke bare et sivilrettslig problem.² Der- som bare private aktører er involvert, ligger strafferammen på 10 års fengsel for enkeltpersoner. Strafferammen er på 15 år hvis handlingen er til en fordel for en fremmed makt. Betydelige bøter er også involvert. Etter at bøtene er betalt, åpnes det også for mulighet til privat utbetaling for tort og svie. Loven gir også adgang til handelspolitiske sanksjoner mot enkeltfirmaer, med muligheter for beslaglegging av varer produsert på basis av stjålet informasjon.

Som vi alt har referert, er forretningshemmeligheter vidt definert i denne loven, noe som har gjort det nødvendig å klarlegge hva loven *ikke* tar sikte på å kriminalisere. Av spesiell interesse er det å merke seg at en vil tillate enkeltindivider som har akkumulert opp en betydelig kunnskapsbase i enkeltfirmaer, å flytte over til andre firmaer eller å starte sitt eget. Bare hvis de bringer med seg informasjonsbiter som de *vet* de ikke har lov til å bringe med seg, og det er gjort spesifikke tiltak for å beskytte denne informasjonen, vil det stride mot loven.

Det er imidlertid nokså opplagt at det finnes mange former for hemmelig informasjon som når den først er ervervet, ikke kan tapes. Et fritt arbeidsmarked for utdannet arbeidskraft kan i sin ytterste konsekvens ikke kombineres med en streng lov om forretningshemmeligheter.³

Før vi forlater denne loven om økonomisk spionasje, er det verdt å merke seg at FBI, en politiorganisasjon, fikk hovedoppgaven med å påse at loven etterlevs. CIAs rolle skal i teorien være mer beskjedent, fokusert om økonomisk kontraspionasje i utlandet og primært om utenlandske regjeringers brudd på internasjonale avtaler. Det er imidlertid et åpent spørsmål om den i praksis er like beskjedent. Offentlig virker det likevel som om en har gitt opp de store vyer om at CIA skal spille en aktiv, ekspansiv rolle for en ny og mer aktiv proteksjonistisk industri- politikk fra amerikansk side ved å samle inn teknologisk informasjon til fremme av amerikansk eksportindustri.

Hittil er det ikke mange saker som har blitt brakt for retten ut fra den nye loven. Et stykke ut i 1997 dreide det seg om 4 saker (Halligan, 1997), men FBI hadde på samme tid 1200 saker til undersøkelse.⁴

Oppfatninger om problemets omfang og økonomiske konsekvenser

Før vi går inn på å analysere de ulike formene for økonomisk spionasje og deres sannsynlige økonomiske virkninger, skal vi her se på noen av de oppfatningene som

2. Amerikansk industri, private sikkerhetskonsulenter og spesielt advokater spesialisert i såkalt «intellectual property law» er ikke udelt begeistret for denne siden av saken. Ved å flytte saken over fra den enkelte bedrift som mener seg krenket, til FBI, blir private trusler om erstatningskrav mindre vilkårlige og mindre troverdige, og gir færre inntektsmuligheter for advokatene. På den annen side medfører det forhold at FBI finansierer etterforskningen, at det blir billigere for mindre firmaer å reise sak om informasjonstyverier.
3. En av de mindre diskuterte sidene ved utvikling av ny datateknologi, er at om den vil føre til nye former for arbeidsmarkeder for utdannet arbeidskraft der en får et såkalt «stock»-marked og ikke et «flow»-marked, slik vi til daglig tenker oss det. Problemer rundt industrispionasje bringer oss inn til sentrale trekk ved utviklingen i vårt økonomiske system. Et «stock»-marked er et marked der kapitalverdiene ved et produkt eller tjeneste omsettes. Et «flow»-marked er et marked der bare selve produktet eller tjenesten omsettes. Boligmarkedet er et eksempel der en har både flow og stock segmenter. Når det gjelder arbeidstjenester, var slavemarkedet et eksempel på stock omsetning. Dette er imidlertid bare tillatt i dag når det gjelder idrettsstjerner. Vi har imidlertid sett flere og flere eksempler på at spesielt faglært arbeidskraft kan brenne seg løs fra en bedrift og opprette sitt eget firma, samtidig som han/hun stort sett gjør det samme som før. Dette gir mulighet for å kapitalisere verdien av vedkommendes arbeidskraft.
4. R. Mark Halligan (mhallgn@exccpc.com) fører en oppdatert liste over nye saker som blir ført frem til retten under loven.

finnes i amerikanske policy-miljøer om spionasjens omfang og økonomiske konsekvenser. Som vi skal se, spriker tallene vilt, og flertallet kan neppe tas seriøst som annet enn svært subjektive oppfatninger.

Det mest beskjedne tallet vi har funnet, blir rapportert i Brodsky & Greenstone (1997). De hevder at tap som amerikanske selskaper lider som følge av tyveri av forretningshemmeligheter, utgjorde minst \$1,5 mrd i 1995. På den annen side mente de at omfanget var sterkt økende, over 300% på tre år – et helt usannsynlig tall. Det høyeste tallet jeg har funnet, er Sam Perry (1995), som refererer til en undersøkelse av professor James Chandler fra the Institute of Intellectual Property Law, og som mener at \$240 mrd i årlige tap er et rimelig anslag.

Hefferman (1996) rapporterer fra en survey som ble utført for the American Society for Industrial Security. Sikkerhetsansatte i 325 amerikanske selskaper (som sto for ca 5% av sysselsettingen og 9% av BNP) ble spurt om hvor store og mange finansielle tap selskapet de arbeidet for, hadde lidd pga tyveri av forretningshemmeligheter (vidt definert). Undersøkelsen kunne fortelle om en kraftig økning i de rapporterte tilfeller (som Brodsky & Greenstone også hadde basert seg på) fra 1992 til 1995, fra 9,9 tilfeller til 32 tilfeller i gjennomsnitt pr måned, en økning på 323% på tre år, der hvert tilfelle i gjennomsnitt ga et tap på \$731 000. Ut fra dette beregnet de et samlet årlig tap på \$24 mrd for amerikanske bedrifter. (Jeg får et annet tall ut fra disse forutsetningene.) Hefferman mener dette tallet er for lavt, delvis fordi tyveri av informasjon er en underrapportert forbrytelse, delvis fordi informasjon om tyveri av patenter, varemerker o.l. som regel blir samlet i selskapenes juridiske avdelinger, ikke i sikkerhetsavdelingene som var de som ble spurt i undersøkelsen.

Siden den sterke veksten av rapporterte tilfeller er så usannsynlig som beskrivelse av den underliggende realitet, er det vanskelig å feste lit til disse tallene også som mål på den faktiske tilstand. Det er imidlertid andre sider ved situasjonen de beskriver, som virker mer sannsynlig og som *kan* ha basis i virkeligheten: Undersøkelsen fant at 60% av de finansielle tap skyldtes tap av strategiske planer, FoU og industriell prosessinformasjon. 74% av informasjonen var stjålet av «insidere», dvs ansatte, tidligere ansatte, kontraktører, konsulenter og forretningspartnere. Omtrent tre fjerdedeler av informasjonen ble stjålet fra selskapenes avdelinger i USA.

Også når det gjelder omfanget av de lovlige formene for innsamling av økonomisk informasjon, «business intelligence», spriker oppfatningene sterkt. I en rapport til «The Society of Competitive Intelligence», hevdet Guy Kolb at 80% av amerikanske selskaper har innført systematiske former for innsamling av etterretningsinformasjon (*Voice of America*, 25/2, 1997). På den annen side påstår Sam Perry (1995) at bare 5% av større amerikanske selskaper har et etterretningssystem på plass, mens 100% av japanske selskaper disponerer slike.

Større informasjonsverdi har det at økonomiske spionasjesaker som blir behandlet av FBI, har økt kraftig, fra ca 400 til 1200 saker i løpet av et par år. Så uansett hva som foregår av økonomisk spionasje, er det klart at FBI setter av større ressurser til å redusere omfanget av problemet.

Det hyppigst siterte tallet over samlede tap, kommer fra White House Office of Science and Technology, men det skyldes trolig at det tallet de kommer frem til, er \$100 mrd – et greit tall å sitere. Ben N Venzke (1996) siterer et vanskeligere tall, \$63 mrd.

Oppsummeringsvis kan vi si at mens de undersøkelsene som prøver å sirkle inn omfanget av den økonomiske spionasjen i USA, trolig har en viss verdi, skjemmes de av svært usannsynlige anslag over veksten. Jeg ser ikke hvordan det er mulig å tro at en tredobling av omfanget kan være mulig, når vi ser hvor saktevirkende de fleste faktorene som påvirker omfanget er.

Tallene oversatt til norske forhold

Det er klart at vi vanskelig kan ta tallene som er referert ovenfor, helt alvorlig. Men hvis vi aksepterer anslaget på \$24 mrd som det mest sannsynlige for USA, hva ville vi forvente for Norge?

La oss anta at omfanget av industrispionasje for et land følger størrelsen av BNP, men at andelen av høyteknologiindustri også har mye å si. Med basis i Table 1 i *World Development Report 1996* får vi da at hvis Norge var like høyteknologisk som USA, så skulle norske bedrifter tape rundt \$388 mill pr år, eller nærmere 2,8 mrd kroner. Siden Norge på langt nær har samme andel høyteknologi, kan vi noe vilkårlig anta at tapet er det halve, dvs rundt 1,4 mrd kr pr år.

Hvis vi godtok det mest hyppig siterte tallet på \$100 mrd, ville det norske tapet bli på ca 5,6 mrd kr, et problem verdt å ta alvorlig bare ut fra sin økonomiske betydning. Hvis vi går ut fra tallet på \$1,5 mrd i amerikanske tap, blir de korresponderende norske tap rundt 90 mill kr årlig, et tall som harmonerer medre med mine egne gjetninger fra Nordsjøen.⁵

DEL II: LITT ØKONOMISK ANALYSE

I det følgende vil vi først se på hvordan økonomisk spionasje organiseres, både mht hvilke beslutningsstrukturer som utvikles og hvilke metoder som brukes for ulovlig å skaffe seg den ønskede informasjonen. Så vil vi se på noen former for hemmelig informasjon som har økonomisk verdi. Endelig vil vi se på noen økonomiske konsekvenser av økonomisk spionasje i et par situasjoner. Det vil imidlertid ikke her være mulig å foreta grundige analyser av problemene, som ofte vil være så sammenhengende og vanskelige å analysere at det vil kreve et omfattende forskningsarbeid.

Hva slags utøvende organisasjoner?

I den klassiske formen for teknisk/økonomisk spionasje tenker en seg gjerne representanter fra en fremmed makt som stjeler tekniske hemmeligheter fra et norsk offentlig laboratorium for å fremme sitt eget lands tekniske utvikling, gjerne med vekt på den våpenteknologiske.

Dette passet trolig grovt sett som et bilde av den økonomiske spionasjen under den kalde krigen. Slik de sentralstyrte økonomiene var organisert, ville de offentlige etterretningsorganene ikke bare ha sterke sikkerhetspolitisk motiverte grunner til å anskaffe seg teknologisk informasjon. De ville også på vegne av sin stat ha økonomiske motiver. Årsaken til dette var nedfelt i systemet med planøkonomi. Der var det nemlig slik at den enkelte bedrift bare hadde svake, ja ofte negative, motiver for å innføre tekniske endringer. De skaffet dem for det meste bry og lite gevinst (Berliner, 1976). Dette var selve Achilles-hælen i dette økonomiske systemet. Bedriftene hadde derfor også liten egeninteresse av å finne ut av ny teknologi i andre land. Det var opp til de sentrale myndigheter å presse de enkelte bedrifter til å gjennomføre ønskelige teknologiske endringer. Det var dermed viktig for de sentrale myn-

5. Der antyder jeg et tap i oljeindustrien på rundt 100 mill kr pga korrupsjon. Hvis vi antar at 2/3 av dette går til å kjøpe informasjon og 1/3 til å kjøpe beslutninger, og at samtidig 2/3 av alle norske bedriftshemmeligheter befinner seg i oljesektoren, skulle samlet norske tap grunnet industrispionasje bli 100 mill kr. Hvis 10% av dette igjen kan tilskrives fremmede makters etterretning, gir deres virksomhet norsk industri et samlet tap på 10 mill kr, neppe noe å bekymre seg over fra et rent økonomisk synspunkt. Siden jeg har satt tapene lik den ulovlig ervervede inntekten, gir dette selvsagt en klar undervurdering av verdifallet på den beholdning av hemmelig informasjon som norske selskaper besitter og som de taper pga økonomisk spionasje.

digheter å finne ut av den tekniske utviklingen i utlandet. Av denne grunn måtte de også drive økonomisk spionasje rettet mot offentlige organisasjoner og private foretak i utlandet.

Etter at det økonomiske systemet endret seg dramatisk etter 1990, har dette motivet blitt borte. Vi må derfor forvente at økonomisk motivert økonomisk spionasje utført av sentrale etterretningsorganisasjoner fra de tidligere sosialistiske land (TSL), har gått drastisk ned. Kina kommer her i en mellomstilling.

Derimot skulle den enkelte bedrift i disse landene nå utvikle en egeninteresse for å innføre lønnsomme tekniske endringer. Mao skulle de nå ha samme egeninteresse av å drive med økonomisk spionasje som bedrifter i etablert kapitalistiske land. Dermed skulle den private etterspørselen etter økonomiske spionasjetjenester fra TSL gå opp.

Siden andre lands offentlige myndigheter bare i beskjeden grad kan dra nytte av økonomisk spionasje, vil de enten samle slik hemmelig økonomisk/teknisk informasjon for andre formål, eller de finner frem til samarbeidsformer som gjør at informasjonen kan overføres til private bedrifter. Land med store eksportorienterte bedrifter som samarbeider intimt med myndighetene, har større muligheter for å nyttiggjøre seg slik informasjon, og en kan derfor også forvente seg mer offentlig utført økonomisk spionasje fra slike land.

Frankrike gjennom sitt tidligere indikative planleggingssystem som etablerte nært samarbeid mellom myndigheter og bedrifter⁶, Italia før landet brøt opp med sine svære statlige industrikonglomerater og Japan og Sør-Korea med deres aktive strategiske, eksportorienterte industripolitikk, har vært eller er fortsatt land med en slik struktur at man kan forvente mer offentlig organisert industrispionasje fra dem enn fra andre land.⁷ Sør-Afrika har tidligere, av tildels samme årsaker som Israel i dag, vært mer avhengig av å drive økonomisk spionasje enn andre land på samme utviklingsnivå.

I litteraturen rundt industrispionasje i USA hevdes det at CIA har identifisert Frankrike, Israel, Kina, Russland, Iran og Cuba som de landene som er mest engasjert i industrispionasje i USA (se CIA 1996). Det er imidlertid grunn til å tro at i denne listen er det også blandet inn noen politiske motiver. Japan og Sør-Korea er allment kjent for å være aktive. Taiwan likeså, selv om industrikonglomerater spiller en mindre rolle der. Ved å stå utenfor en del former for internasjonalt samarbeid, har risikoen for myndighetene her vært mindre. I denne regionen letter nok også en tradisjonell kinesisk kultur for uformelt samarbeid og overføring av informasjon frem og tilbake mellom myndigheter og foretak.

I USA og Vest-Europa kreves nok mer ekstraordinære tiltak. Spesielt er det grunn til å tro at omfanget av offentlig organisert industrispionasje i de ledende industriland vil avhenge av i hvilken grad de vil sette i gang en aktiv, strategisk industripolitikk eller ikke. Det er i så måte typisk at da det for alvor ble snakk om at CIA skulle engasjere seg med økonomisk spionasje i utlandet, var det i sammenheng med at Clinton-administrasjonen begynte å vurdere en mer aktiv industripolitikk (Dreyfuss, 1994).

En annen faktor som vil være med å bestemme omfanget av den offentlig organiserte økonomiske spionasjen i hvert enkelt land, vil være hva de *tror* omfanget er i andre land. Vi er, eller i det minste har vært, i en situasjon der omfanget var i ferd

6. En oversikt over antatt fransk industrispionasje rettet mot amerikanske høyteknologiske bedrifter (laget av CIA), finnes tilgjengelig i *Tactics*, 1996 ved Rep. Frank Wolfs internetstasjon.

7. Slik den handelspolitiske diskusjonen føres i USA, har imidlertid Japan ekstremt sterke motiver for å være svært forsiktig med å ta ulovlige midler i bruk for sin økonomiske etterretning.

med å bli trukket oppover, fordi alle land forventet at andre lands etterretningsorganisasjoner ville bli trukket mer inn på det økonomiske området.

Alt i alt er det ikke grunn til å tro at det er utviklingen i offentlig sektor som primært vil påvirke omfanget av økonomisk spionasje. Drivkraften er i privat sektor. Både strafferettslig og politisk kan det nok ha noe å si om det spionerende og utspionerte foretak tilhører samme nasjonalitet eller ikke, men i utgangspunktet skulle ikke nasjonalitet bety noe. Det som betyr noe, er om og hvordan selskapene konkurrerer, eller ikke, reelt og potensielt.

I klassisk frikonkurransen kan ikke industrispionasje oppstå som noe problem. All interessant informasjon er nedfelt i de offentlige annonserte prisene. Det vil for det utspionerte selskapet være snakk om å bevare en eller annen form for (oftest midlertidig) monopolfordel som hemmeligholdet av informasjonen innebærer, men som det spionerende foretaket vil vinne en andel av.

Både den endelige etterspøreren av den ulovlige informasjonen og det utspionerte selskapet vil oftest være større bedrifter, men markedet for formidling av ulovlig informasjon vil likevel være dominert av småbedrifter og enkeltpersoner. En del grunner til dette er gitt i Andvig (1995).

For det første er innsamlingen av informasjon som industrispionasje innebærer, pr definisjon en ulovlig virksomhet. Ulovlig virksomhet drives under ellers like vilkår best i mindre organisasjoner (Reuter, 1983). For det andre innebærer det å bli tatt, ofte et betydelig rykttap som rammer kjente, store selskaper med lang tidshorisont hardere.⁸ Hvis vi videre antar at industrispionasje finner sted i miljøer der de fleste ansatte er lovlige og holder tett om de fleste hemmeligheter, gir det en bedre utnyttelse av et bråddent kar, hvis en mellommann kan formidle den informasjonen som passerer ham til en rekke forskjellige bedrifter. Det vil bli for kostbart for ham å opprette et slikt kontaktnett på egenhånd. En mellommann vil lettere kunne gjøre det. Sett fra den andre siden, fra bedriften som er på jakt etter ulovlig informasjon, vil det ofte være lettere å lete gjennom en liste av mellommenn før de går inn i bedriften de trenger informasjon fra, fremfor å bygge inn et spionnett selv. Det er imidlertid klart at det blir vanskeligere å benytte seg av slike mellommenn, jo mer spesialisert og vanskelig tilgjengelig og mer «tacit» teknisk informasjon det vil være snakk om.

Resultatet er uansett at det på mange områder har utviklet seg et nett av konsulenter og informasjonsmeglere som har spesialisert seg i økonomisk etterretning og spionasje, og som glir forholdsvis lett mellom lovlige og ulovlige virksomheter. Dette er velkjent i norske oljemiljøer.

Nærmere om ulike måter å formidle ulovlig informasjon

I ekstreme tilfeller kan vi regne med at et større selskap bruker klassiske spionmetoder overfor et annet, som f.eks. å sørge for at en av dets egne ansatte får en jobb i et konkurrerende selskap for å kunne spionere. Men dette er både en for kostbar og risikabel metode til at den vil bli tatt i bruk for ofte. Derimot er det trolig både vanlig og på mange måter rimelig at en del utviklingsland søker å styre sine utenlandsstudenter mot arbeidsplasser der de kan bringe mest mulig økonomisk verdifull (lovlige og ulovlige) informasjon hjem. Dette er noe kinesiske studenter har gjort i spesielt stort omfang i USA, og trolig også i mindre skala i Norge.

8. Marsh (1989) gir en god og konkret beskrivelse av hvordan større selskaper skal håndtere sine industrispioner og påvirkningsagenter for å redusere sannsynligheten for å bli oppdaget og trukket med i rykttfall.

Vanlige økonomiske, kriminelle metoder er trolig de mest virksomme også i den økonomiske spionasjen: Korrupsjon (bestikkelser), underslag og tyveri. Her kan det være på sin plass med noen definisjoner:

- En handling er *korrupt* dersom et medlem av en organisasjon benytter seg av sin beslutningsrett, sin informasjonsadgang eller andre av organisasjonens ressurser til fordel for et ikke-medlem og dermed mottar kontanter eller andre økonomisk verdifulle goder eller tjenester på en måte som enten er ulovlig eller strider mot organisasjonens egne regler og formål.
- En handling representerer et *underslag* dersom et medlem av en organisasjon benytter seg av sin beslutningsrett, sin informasjonstilgang eller sine øvrige tilganger til organisasjonens ressurser på en slik måte at han skaffer seg selv – og eventuelt andre medlemmer i organisasjonen – økonomisk verdifulle goder eller tjenester på en måte som enten er ulovlig eller som strider mot organisasjonens egne regler og formål.

Det kan være verdt å merke seg at korrupsjon og underslag *kan* omfatte handlinger som ikke er ulovlige i juridisk forstand, men som strider mot selskapets regler eller formål. Dette kan ofte være tilfelle for kjøpende selskap. Videre kan en ha handlinger som representerer korrupsjon i lovens forstand, uten at den strider mot selskapets regler og formål. Det kan ofte være tilfelle for selgende selskap. Vi definerer altså korrupsjon inklusivt, slik at det er tilstrekkelig at en handling enten er korrupt i juridisk forstand eller strider mot selskapets regler; den trenger ikke stride mot begge regelsett. I begge tilfeller er det av stor betydning for aktørene å holde handlingene hemmelige. For å sikre dette, kreves ofte en særskilt teknologi, inkludert organisatoriske forholdsregler.

Den sentrale forskjellen mellom korrupsjon og underslag, slik vi definerer det, er altså at i korrupsjonssaker vil også eksterne aktører være involvert. Det skal minst to til for å få gjennomført en korrupt transaksjon. Når det gjelder underslag, er det i mange tilfeller tilstrekkelig med én. Underslag er definert vidt, slik at det ikke bare omfatter underslag av penger, men også f.eks. ulovlig bruk av et selskaps realressurser for privatøkonomiske formål.

Det skulle her være innlysende at ikke alle former for korrupsjon som kan være rettet mot et privat selskap, vil være økonomisk spionasje. Det er ikke snakk om å kjøpe beslutninger, bare informasjon.

Hva menes med underslag i denne konteksten? Informasjonen blir jo til syvende og sist kjøpt av det konkurrerende selskapet? Problemet blir først og fremst aktuelt når den spionerende bedrift først kjøper informasjonen etter at insideren har sluttet. I mange tilfeller vil en verdifull ansatt slutte og bringe med seg en pakke av lovlig og ulovlig informasjon om bedriftens hemmeligheter. Hvis denne er nedfelt i disketter, kan disse diskettene inneholde bare eget arbeid, en del fellesarbeider eller fullt ut andres arbeid. Informasjonen/ferdighetene kan han bruke til å opprette sin egen bedrift, og fortsatt selge sine tjenester tilbake til moderbedriften. Han får da kapitalisert en del av sin og moderbedriftens kapitalverdier. Det siste representerer en form for underslag, men vil ofte være fullt lovlig. Eller han kan realisere sin kapitalverdi ved å selge den delen av moderbedriftens hemmeligheter han kjenner til, til konkurrentene sammen med sine egne ferdigheter. Dette kan også sees på som en form for underslag, men i grenselandet mot tyveri. Eller han kan bringe med seg sine ferdigheter og hemmeligheter, og bli direkte ansatt i konkurrentens bedrift.⁹

9. Et eksempel på dette var en direktør fra GM som nylig ble ansatt i Volkswagen og brakte med seg programmer over den førstes prosessavdelinger. Volkswagen ble i dette tilfellet dømt til å betale store bøter.

Underslag vil vi altså betrakte som en form for tyveri av en insider, slik at korrupsjon og underslag tilsammen utgjør insider handelen når det gjelder ulovlig salg av bedriftshemmeligheter.

Her er det imidlertid grunn til å peke på at vi befinner oss i et område med mange uklarheter. For å stjele noe, må det være noen som eier det som stjeles, og det er ofte vanskelig å gi en juridisk og moralsk avgrensning av eiendomsrett til informasjon. Det vil i praksis være en flytende overgang. Flertallet vil regne ferdighetene utviklet i moderbedriften som rettmessig den ansattes. Men de ferdighetene vil ofte ikke kunne brukes uten i samspill med dataprogram, hvorav noen kan være utviklet av den ansatte selv. Har han lov til å bringe det over?

Som nevnt tidligere, regnet amerikanske eksperter med at omtrent tre fjerdedeler av den økonomiske spionasjen ble levert av insidere. Resten blir fremskaffet ved andre metoder, inkludert rene eksternt foretatte tyverier.

En bemerkning om data og industrispionasje

I mange fremstillinger legges det vekt på de økte muligheter for industrispionasje som ligger i dagens datasystemer. Det er sikkert på mange måter riktig. Det er antagelig lettere å stjele bedriftshemmeligheter eksternt via Internett o.l. Men det alvorligste problemet dette reiser, er hva som skjer når en ansatt slutter i en bedrift. Det vil normalt være vanskeligere for en tidligere ansatt å «glemme» hemmeligheter. Eksempelet med GM/Volkswagen understreker betydningen av og vanskelighetene på dette området.

Økonomisk spionasje under anbudsprosesser

Det er et gjennomgående punkt i det følgende at både insentivet til økonomisk spionasje og virkningene av den, vil variere sterkt med den konkrete konkurransesituasjonen. Konkurransen om leveranse og utvikling av høyteknologiprodukter vil ofte bli avgjort gjennom at kjøper legger kontrakten ut på anbud.

I slike situasjoner vil leverandørene ikke bare ha interesse av å spionere på hverandre. De vil også ofte kunne tjene på å fremskaffe ulovlig informasjon om kjøper. Dessuten impliserer anbudssituasjonen at kjøper vil besitte viktig informasjon om konkurrentene. Et annet interessant trekk ved situasjonen er at det vil være viktig å holde ikke bare teknologisk informasjon, men også prissituasjonen hemmelig. I Andvig (1995) fokuseres det på hvordan slik hemmelig prisinformasjon søkes ulovlig avslørt, og hvilke konsekvenser dette får for konkurransesituasjonen i Nordsjøen.

Formelt sett domineres situasjonen av lukkede anbud, der kjøper har rett og plikt til å holde leverandørenes anbud hemmelige for hverandre. I enkle tilfeller vil tilslaget gå til den med laveste pristilbud. I mer realistiske situasjoner vil ofte valg av tekniske løsninger være avgjørende. Spesialiserte informasjonsmeglere har ofte vært i stand til (ulovlig) å få tak i anbudsdokumentene. De vil ofte nærme seg leverandøren med det laveste anbudet og fortelle om konkurrentenes tilbud. Selv om det strider mot reglene, vil dette gjøre det mulig for selskapet å forhandle seg frem til en «uplift» – å få opp prisen til like under det nestlaveste anbudet.

Dette kunne tilsynelatende stride sterkt mot kjøpernes interesse, men hvis denne formen for økonomisk spionasje ble tilstrekkelig utbredt og var det eneste som skjedde, ville selve konkurransesituasjonen endre seg til selskapenes fordel: Hvis alle leverandørende visste at de kunne forhandle seg frem til høyere pris, ville de starte ut med lavere anbud. Selve konkurransesituasjonen ville endre seg fra såkalt «engelsk auksjon» til såkalt «Vickrey auksjon». (Oppkalt etter en økonom

som fikk Nobelprisen bl a som resultat av sine originale analyser av auksjonsprosesser.)

Men hvis prisinformasjonen som ble fremskaffet ved økonomisk spionasje ikke ble fordelt på denne selektive måten, men i stedet ble solgt av informasjonsmeglere til alle de involverte leverandører som var villig til å betale, ville situasjonen bli en helt annen. Leverandørene kunne da, paradoksalt nok, lettere organisere karteller, fordi alle ville vite om de andre holdt seg til deres (ulovlige) prisavtale eller ikke. En slik aktivitet vil åpenbart ramme kjøperne. Generelt kan vi altså slutte at ikke bare den opprinnelige konkurransesituasjonen, men også den måten den ulovlige informasjonen spres på, vil påvirke de økonomiske virkningene av den økonomiske spionasjen. Dette eksempelet har den tilleggsinteresse at her er også noen bedriftshemmeligheter ulovlige – andre ikke.

Foran har vi konsentrert oss om prisinformasjon, delvis fordi de teknologiske sidene er svært uoversiktlige, delvis fordi vi bygger på en utredning for oljeindustrien, og delvis fordi salg av teknologiinformasjon trolig har størst verdi for leverandørene.

En anbudsrunde er svært sårbar også for industrispionasje. Når de potensielle leverandørene leverer inn sine tilbud, kreves det i seriøse tilbud en svært detaljert beskrivelse av hvordan de teknisk sett har tenkt å løse oppgaven. Det er vanskelig å være så detaljert uten å avsløre noen former for bedriftshemmeligheter. Slik tilbudet er organisert (sealed bid first price auction), forplikter som kjent kjøper å holde konkurrentenes tilbud hemmelig for hverandre. Hvis kjøper ikke selv har virksomhet på feltet eller tenker å ekspandere i denne retningen, har han ikke selv interesse av disse hemmelighetene. Men anbudsdokumenter blir likevel ofte kopiert og ender i en informasjonsmeglernes hender. Dermed byr en anbudsrunde på en stor mulighet for konkurrentene til å spionere på hverandre.

I motsetning til prisinformasjon som primært vil ha verdi i den enkelte anbudskonkurranse, vil teknologiinformasjon som er ulovlig innhentet, kunne ha varig verdi for konkurrentene. Siden denne risikoen for å bli fratjålet informasjon selvsagt er kjent for alle konkurrentene, vil de såvidt mulig prøve å la være å avsløre for mange tekniske detaljer. Slik større innkjøp er organisert på norsk sokkel, der alle medeierne i en blokk skal informeres, er leverandørene svært engstelige for at anbudsdokumenter skal selges av en utro tjener eller komme på avveie på en mer tilfeldig måte.

Offentlige innkjøp organiseres stort sett i form av tilbud. Ofte vil tilbudene være organisert som åpne, ikke lukkede tilbud, men de samme overveielserne vil grovt sett gjøre seg gjeldende her. Som et ledd i liberaliseringen av det internasjonale handelssystemet, har en blitt enige om å legge mer av offentlige innkjøp ut på internasjonalt åpne tilbud. Hvis en kan se noen åpenbare økonomiske grunner til at økonomisk spionasje over landegrensene skal øke, er det her, hvor både muligheter og insentiver åpenbart vil øke i styrke. I tillegg kommer at økonomisk spionasje på dette felt fortere vil kunne bli en sak for et lands etterretningstjeneste. Her vil det imidlertid ikke bare være snakk om forsøk på å kjøpe ulovlig informasjon om både kjøper og konkurrenter, men også forsøk på å kjøpe beslutninger, det andre hovedområdet for korrupsjon.

Økonomisk spionasje og teknisk innovasjonstakt

Det sentrale økonomiske problemet når det gjelder virkningene av økonomisk spionasje, er hvordan den vil påvirke den teknologiske utviklingen i samfunnet. På den ene siden vil det bli mindre lønnsomt å finne opp noe økonomisk nytt og lønnsomt, hvis hemmeligheter raskt blir oppdaget og ikke seriøse oppfinnere eller selskaper

drar avgårde med store andeler av gevinsten av nyvinningene. På den annen side, når nyheten først er skapt, representerer det en form for sløsing å holde den hemmelig for andre, fordi kostnadene ved å spre informasjon er små, og de tekniske nyvinningene vil kunne spre seg fortere hvis andre klarer å få kjøpt dem, selv om denne denne spredningen er ulovlig.

Sett i et internasjonalt perspektiv, kan også tiltakene mot økonomisk spionasje oppleves som urettferdige: Ikke bare skal en akseptere en rettsorden som hindrer spredning av økonomisk nyttbar teknologisk informasjon fra USA til fattigere land. Gitt dagens internasjonale fordeling av kunnskapsindustri, skal en til og med oppmuntre til å holde innovasjonstakten oppe i de kunnskapsrike land.¹⁰ Øst- og Sørøst-Asia hadde kanskje vært langt fattigere i dag, hvis de ikke hadde ført en økonomisk politikk som også omfattet industrispionasje.

Vi vil ikke i det følgende gi noen uttømmende analyse av dette dilemmaet, som vil måtte løses forskjellig alt etter hvilken type konkurransesituasjon som beskrives, og etter hva forretningshemmelighetene består i. Mens det finnes etablerte analyser av forskning og utvikling, av patentering og lisensregler, finnes det lite av analyser av forretningshemmeligheter i bred forstand.¹¹

I den enkle situasjonen der en bedrift har funnet ut en ny teknikk som kan lage det samme produktet til lavere kostnader, vil det oppstå et dilemma om den nye prosessen skal patenteres eller holdes hemmelig. Ved å patentere, vil omverdenen få vite om den nye prosessen, men forbyr å bruke den. Hvis patentet er vanskelig å beskytte i land med svake offentlige apparater, eller er lett å bryte, vil det foreligge et insentiv til å holde prosessen hemmelig. Hvis ledelsen vet at de i alle tilfeller vil bli utsatt for omfattende industrispionasje, vil en kanskje velge patentering likevel.

Tirole (1988) gir en oversikt over situasjoner der FoU brukes strategisk i ulike konkurransesituasjoner som hadde vært underkastet en systematisk analyse. Det vil føre for langt her å vise hvordan økonomisk spionasje vil påvirke utfallet i alle tilfellene. La oss bare gi et par raskt skisserte eksempler.¹²

Tenk på en situasjon der bare to eller noen få deltakere er involvert, som uavhengig av hverandre holder på å utvikle beslektede, patenterbare innovasjoner, der likheten er så stor at bare én av dem vil kunne få det. Hvis de, f.eks. gjennom industrispionasje, får vite om hverandres FoU-utvikling, kan dette utløse et patentkappløp som for en tid kan føre til en overinvestering i FoU. Hvis patentet blir respektert, vil bare vinneren tjene på det. Taperens investeringer blir verdiløse. Hvis begge vet at patentet ikke vil gi effektiv beskyttelse, fordi taperen gjennom spionasje og såkalt «reverse engineering» vil vite så mye om vinnerens teknologi at han vil kunne omgå patentet, vil en unngå et patentkappløp, og industrispionasjen vil gi et lavere FoU nivå.

Ved såkalte drastiske innovasjoner, der det blir umulig å drive med overskudd med gammel teknologi, vil alle enheter unntatt innovatørbedriften drives i konkurs, og markedsform vil endre seg til monopol. Industrispionasje vil i slike situasjoner kunne bevare en tilnærmet frikonkurranse, noe som vil være til fordel for forbrukerne.

10. Den amerikanske loven har fått forbausende lite oppmerksomhet i tredje verden land. For et unntak, se Vandana Shiva (1996).

11. Friedman et al (1991) er et unntak, men den bringer oss ikke langt.

12. Det bør her understrekes at jeg ikke har hatt anledning til å gå nøyere gjennom situasjonene, så betraktningene i det følgende må tas som svært foreløpige. Nøyere ettertanke vil kunne snu om på resultatene. Det kan etter mitt skjønn ikke herske tvil om at en mer dyptgripende analyse av de økonomiske effektene av industrispionasje vil kreve nøyere analyser av slike forenklede situasjoner.

De fleste økonomer vil hevde at når det gjelder tekniske innovasjoner, vil en stå overfor et markedimperfeksjonsproblem pga informasjonens offentlig gode karakter: Det koster ikke noe særlig mer å la mange få tilgang til den. Det bli dermed ikke mulig å tjene penger på å fremskaffe slik informasjon. Hvis informasjonen skal frembringes av private aktører, må det skaffes former for eiendomsrett til den; et monopol. Men hvis dette monopolet blir for strengt og for langvarig beskyttet, betyr det at spredningen av tekniske nyvinninger går så tregt at den realiserte nyvinningstakten går ned.

Rundt 1960, da økonomer for alvor startet å analysere denne markedsimperfeksjonen, var en tilbøyelig til å peke på at dilemmaet kunne løses ved enten å finansiere eller å organisere mye av den relevante FoU gjennom det offentlige. I dagens internasjonale ordninger legges hovedvekten på å stimulere FoU gjennom strengere patentbeskyttelse og bedre beskyttelse og klarere eiendomsrett over bedriftshemmeligheter. Det blir lagt mindre vekt på at grunnen til at man vil gi slik beskyttelse, er at den tekniske utviklingen skal komme konsumentene til gode. Den må spres. Hvis beskyttelsen blir for streng, blir spredningen for treg. Hvis beskyttelsen blir for streng, blir lønnsomheten av industrispionasje for høy, og omfanget øker. Det er muligens det som er i ferd med å skje i dag. Men da vil også slik spionasje være samfunnsmessig lønnsom. Den beste motpolitikk vil dermed ikke være en hardere og mer effektiv bekjempelse av problemet med politi og rettsapparat, men en oppmyking av patentbeskyttelsesregler og andre former for kanalisering av lovlige former for spredning av teknologiske nyvinninger.

Betraktninger om økonomisk spionasje og etterretningsorganisasjoner

Det har lenge vært en oppfatning at «krigen» har spredd seg fra det tradisjonelt sikkerhetspolitiske til det økonomiske området. Dette viser bl a gjennom at omfanget av økonomisk spionasje er økende; eksplosivt økende hvis vi skal tro en del konsulentrapporter (og det skal vi ikke). Selv om det er for enkelt å tro at all handel fører til mer fred og samforstand, har jeg indirekte prøvd å vise at krigsmetaforen er fullstendig feilplassert og kan virke skadelig.

Det er mulig at omfanget av økonomisk spionasje – også over landegrensene – øker. Det skyldes i så fall en del relativt sakte virkende faktorer: En tendens til å gi økt beskyttelse av privat eiendomsrett over en i prinsippet offentlig tilgjengelig informasjon, utvikling av datateknologi som gjør det lettere å bringe med seg og stjele en bedrifts teknologi utenfra, samt en bevisst «outsourcing» av aktiviteter styrket av en tendens til å kapitalisere humankapital i form av konsulentselskaper. En faktor kan også muligens være en sakte «demoralisering» av ansatte i det offentlige og i private bedrifter, som gjør det lettere å kjøpe ulovlig informasjon. Når en økt andel av den økonomiske spionasjen kanskje skjer over landegrensene, er det dels en naturlig følge av den internasjonalisering av produksjonen som har foregått med en sterk økning av utenlandske direkteinvesteringer i de fleste land. I samme retning virker også kravet om at offentlige innkjøp i OECD-land i økt grad skal legges ut på internasjonale anbud, kombinert med at korrupsjon synes å være et økende problem i offentlig sektor.

Alle disse mekanismene er saktevirkende og kan vanskelig forklare eksplosive endringer. De eneste plausible forklaringene på eventuelle drastiske økninger, må eventuelt koples til etterretningsorganisasjonene selv. Når de setter økte ressurser på problemet, vil de oppdage saker som nesten står i fast proporsjon til de ressursene som overføres. (Dette må være noe av forklaringen til at FBI har oppdaget så mange flere saker i løpet av et par år.)

For det andre vil den saksmengden som når ett lands etterretningsvesen på området, stå i forhold til hva de andre landene setter inn. Hvis slutten på den kalde krigen betyr et slikt skift, og alle land krever en økning av sin økonomiske kontraspionasje som er proporsjonal med den opplevde økning i andre lands innsats, vil vi fort få en situasjon der omfanget av økonomisk spionasje og kontraspionasje fra offentlig sektor vil øke raskt, enda det bare skjer en moderat økning i den økonomisk motiverte økonomiske spionasjen i privat sektor.¹³

Når det gjelder CIA, vet vi at ideen om en dramatisk økning var på tale, og ble også sterkt fryktet av kritiske observatører. Fra et liberalistisk ståsted påpeker Kober (1992) hvor risikabel blandingen av en aktiv industri- og handelsepolitikk og aktiv økonomisk spionasje fra CIAs side vil kunne bli. Sommeren 1992 tok Senatets *Select Committee on Intelligence* initiativ til et møte med amerikanske toppledere i næringslivet, som kunne ført langt i denne retning. Clintons opprettelse av *the National Economic Council* virket på samme måte. Men som nevnt synes utviklingen å ha blitt bremsset opp. Til å begynne med virket det hemmende at Robert Gates, direktør i CIA under Bush-administrasjonen, var sterkt i mot økonomisk spionasje (Dreyfuss, 1995). Kanskje har en siden satt i gang en ekspansjon i CIA, men begynt å gå stillere i dørene. At CIA fortsatt kanskje ekspanderer, kan CIAs svar på følgende spørsmål fra Senatets etterretningskomite tyde på: «Who determines whether the value of the economic information to be collected outweighs any risk of collection?» CIA svarte: «We have a formal process for evaluating risks/benefit of collection efforts. Moreover, we have just established a new process to serve *very senior* policymakers who have expressed specific needs for *riskier* (våre kursivering) information (...)» (CIA, 1996). Tydeligere kan det vel ikke sies at CIA er bundet til å ekspandere på området?

Likevel – i offentlighetens øyne – har det blitt overlatt til FBI å virkelig gå tungt inn i området økonomisk spionasje. Dette er også inntrykket fra observatører som følger etterretningstjenestene nøye. Venzke (1996) slår fast: «FBI has taken the lead role in what is a relatively new campaign to stop economic espionage.»

Internasjonale begrensninger på økonomisk spionasje

Hvis det for øyeblikket finnes en mulighet for at en kan få et etterretningsskappeløp mellom ulike land på det økonomiske området, hvor en vil ende opp i en likevel der alle land sitter med større apparater enn de de ville ha ønsket hvis alle land hadde mindre, kan det bremses? Finnes det f eks muligheter til å utvikle internasjonale avtaler på området?

Her er det nærliggende å tenke på det arbeidet som foregår i OECD om å utvikle en avtale hvor de enkelte land gjør økonomisk spionasje straffbart for deres innbygere i utlandet.¹⁴ Denne avtalen er ikke planlagt å gjelde for korrupsjon rettet mot private foretak. Ved en slik utvidelse ville en i praksis få et forbud mot de fleste viktige former for internasjonal økonomisk spionasje. Er en slik utvidelse ønskelig?

Ikke ubetinget. Slik arbeidet nå står, er det f eks fare for at et forbud om internasjonal korrupsjon vil føre til mer, ikke mindre, internasjonal økonomisk spionasje. Årsaken er den enkle at OECD ikke har noe apparat for å overvåke og sank-

13. Som det meste av dette sakfeltet, finnes det lite av troverdig informasjon om størrelsesforhold, også når det gjelder relativt omfang av offentlig og privat økonomisk spionasje. Det har imidlertid interesse at i en survey utført for *American Society for Industrial Security*, var fremmede stater involvert i mindre enn 10% av de rapporterte mistenkelige hendene (se Bobrow & Kurdle, 1994, s 5).

14. Dette arbeidet frem til høsten 1996 er beskrevet i Andvig (1996), frem til våren 1997 i Elliott (1997).

sjonere overtredelser. Dette vil måtte bli overlatt medlemslandene. Men hvert enkelt land vil mistenke bedrifter fra andre land for å bryte avtalen, eventuelt understøttet av enkelte lands myndigheter. Med andre ord vil de bli nødt til å drive med økonomisk spionasje på nye områder. Hvis forbudet ble utvidet til også å gjelde for privat sektor, vil området for slik økonomisk (kontra)spionasje øke ytterligere.

Det sentrale problemet med en internasjonal avtale på området er at problemet har en slik struktur at det vil lønne seg for hvert land å bryte avtalen selv hvis alle andre land respekterer den.

Øversettelse til norske forhold

Både ØKOKRIM og Stavanger politikammer har vært inne i en rekke saker som har dreid seg om økonomisk spionasje. Jeg kjenner ikke noe særlig til situasjoner der andre lands myndigheter har vært direkte involvert. Det er vel lite som taler for at disse sakene bør overføres fra politi til etterretningsvesen. Spørsmålet stiller seg annerledes når det gjelder økonomisk spionasje når denne er støttet eller utført av fremmede lands egne myndigheter. Det vil da normalt dreie seg om spesiell teknologi. Antagelig er det særlig deler av norsk oljeteknologi og forsvarsindustri som har størst interesse.

Det kreves som regel betydelig økonomisk og teknologisk innsikt for både å drive og forhindre økonomisk spionasje, noe både erfaringene fra ØKOKRIM og Stavanger politikammer viser. Det spørres om det vil være fornuftig å bygge opp et eget slikt miljø i etterretningsvesenet. Ut fra mitt bekjendte kunnskapsgrunnlag, tror jeg i hvert fall i første omgang at det vil være fornuftigst om ØKOKRIM kan bli tildeelt de fleste slike etterretningsoppgaver.

Det er imidlertid mulig at det finnes en en våpenteknologisk blokk bestående av våpenindustri og offentlig våpeninnkjøp som burde behandles spesielt. Både sikkerhetspolitiske overveielser, det økte omfanget av hemmelighold som preger denne sektoren i forhold til andre, at sannsynligheten for industrispionasje fra fremmede lands myndigheter er spesielt høy, samtidig som sannsynligheten for korrumpert påvirkning av innkjøp er større enn på andre områder, tilsier spesiell behandling. Dertil skulle det være mulig å ha en enhet som besitter rimelig kompetanse på et mer avgrenset område. En slik enhet burde kanskje snarere koples til etterretningsvesenet og ikke ØKOKRIM, selv om det finnes argumenter begge veier.

Litteratur

- Andvig, Jens Chr. (1995): *Corruption in the North Sea oil industry*, Crime, Law and Social Change, pp 289-313.
- Andvig, Jens Chr. (1996): *International corruption – is it on the increase?*, NUPI-notat no. 567, December 1996.
- Arrow, K. J. (1962): *Economic welfare and the allocation of resources for invention*, reprint from D. M. Lamberton, edr., (1971), *Economics of Information and Knowledge*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, Middlesex, England.
- Berlinger, Joseph S. (1976): *The Innovation Decision in Soviet Industry*, the MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bobrow, Davis B. & Kurdle, Robert T. (1995): *International espionage for commercial advantage*, Ridgeway Viewpoints, January 1995.
- Brodsky, David M. & Greenstone, Daniel (1997): *Thefts of tradesecrets now a crime*, ALERTS, May 1997.
- CIA Testimony to Select Committee on Intelligence (1996?): *Economic intelligence collection*.

- Committee on the Judiciary, Senate (1996): *The Industrial Espionage Act of 1996, Report*, 104th Congress, 2. session, August 27.
- Dreyfuss, Robert (1994): *Company spies*, Mojowire.
- Elliott, Kimberly Ann, ed. (1997): *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, June 1997.
- Friedman, David D., Landes, William M. & Posner, Richard A. (1991): *Some economics of thade secrets law*, Journal of Economic Perspectives, pp 61-72.
- Halligan, R. Mark (1997): *Reported criminal arrests under the Economic Espionage Act of 1996*, mhallign@exepc.com.
- Hefferman, Richard J. (1996): *Testimony of Richard J. Hefferman, CPP, President (...) with regard to Economic espionage before the Subcommittee on Crime, Committe on the Judiciary United States House of Representatives, May 9, 1996*.
- Lamberton, D. M., ed. (1971): *Economics of Information and Knowledge*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, Middlesex, England.
- Marsh, P. D. V. (1989): *Successful Bidding and Tendering*, Gower House, Aldershot, England.
- Mossinghoff, Gerald J. et. al. (1997): *The Economic Espionage Act: A new Federal regime of trade secrets protection*, IP Publications.
- Mossinghoff, Gerald J. & Oman, Ralph (1997): *The world intellectual property organization: A United Nations success story*, IP Publications, October 27.
- NACIC (National Counterintelligence Center) (1995): *Annual Report to Congress on Foreign Collection and Industrial Espionage, 1995*, Washington 1995.
- NACIC (National Counterintelligence Center) (1996): *Annual Report to Congress on Foreign Collection and Industrial Espionage, 1996*, Washington 1996.
- NACIC (National Counterintelligence Center) (1996): *Annual Report to Congress on Foreign Collection and Industrial Espionage, 1997*, Washington 1997.
- Perry, Sam (1995): *Economic Espionage – the corporate threat*, US International, Corporate Intelligence Services.
- Reuter, Peter (1983): *Disorganized Crime*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Schweiser, Peter (1996): *The growth of economic espionage. America is target number one*, Foreign Affairs, pp 9-14.
- Shiva, Vandana (1996): *US legislation criminalises exchange of information*, Third World Network, December 5, 1996.
- Tirole, Jean (1988): *The Theory of Industrial Organixation*, The MIIt Press, Cambridge, Mass.
- Utenriksdepartementet (1994): *St prp nr 56 (1993-94)*, Falch Hurtigtrykk, Oslo.
- Venzke, Ben N. (1996): *Economic/industrial espionage*, New Dimensions International, 1996.
- Verdensbanken (1996): *World Development Report 1996*, Oxford University Press, Oxford UK.

Vedlegg 3

Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste (overvåkingsinstruksen)

Fastsatt ved kgl res av 19 august 1994 nr 1302 med hjemmel i lov av 13 mars 1936 om politiet § 3 og § 8. Fremmet av Justis- og politidepartementet.

Kap. I Overvåkingstjenestens oppgaver og organisasjon

§ 1. Overvåkingstjenesten har som oppgave å forebygge, motvirke og etterforske lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet, ulovlig etterretningsvirksomhet, ulovlig teknologioverføring, spredning av masseødeleggelsesvåpen, sabotasje og politisk motivert vold (terrorisme). Etter særskilt bestemmelse av Justisdepartementet skal Overvåkingstjenesten videre kunne tillegges ansvar for å forebygge, motvirke og etterforske internasjonal organisert kriminalitet og annen særlig alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser.

§ 2. Overvåkingstjeneste legges til en egen organisasjon innen politiet. Tjenesten skal ledes av en åremålstilsatt overvåkingssjef gjennom et sentralt politiorgan, Overvåkingssentralen.

Nærmere bestemmelser om Overvåkingstjenestens organisasjon og om den interne kompetansefordeling fastsettes i særskilt instruks.

§ 3. Overvåkingssentralen skal:

- a) i saker som gjelder terror- og sabotasjehandlingene rapportere til Justisdepartementet i samsvar med gjeldende planverk og direktiver på dette området. For øvrig skal Justisdepartementet holdes underrettet om alle viktige saker
- b) innenfor rammen av lov og instruks lede og samordne Overvåkingstjenesten i hele landet ved bl a å gi generelle og spesielle direktiver for utførelsen av tjenesten og prioriteringen av oppgavene, å gi informasjon, veiledning og hjelp til den regionale og lokale Overvåkingstjenesten og å utføre etterforskning eller medvirke ved etterforskningen av straffbare handlinger som nevnt i § 1
- c) samarbeide med den militære sikkerhetstjenesten og den militære etterretningstjenesten og gi norske forsvarsmyndigheter opplysninger om forhold av betydning for landets totalforsvar
- d) gi bistand og råd ved gjennomføring av sikkerhetstiltak i forsknings- og undervisningsinstitusjoner, statsadministrasjonen og offentlige og private industrier av betydning for viktige samfunnsinteresser og treffe særlige tiltak for å kartlegge og hindre handlinger på de områder som er nevnt i § 1
- e) gi personkontrollopplysninger ved sikkerhetsundersøkelser
- f) virke som sentral rådgiver og varslingsinstans og yte etterforskningsbistand i forbindelse med sabotasje- og terrorhandlingene
- g) yte nødvendig livvaktstjeneste etter departementets nærmere retningslinjer, samt avgi livvaksressurser til bistand for det stedlige politi
- h) opprette og holde kontakt med andre lands politimyndigheter, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
- i) opprette, vedlikehold og sanere landsdekkende arkiver og registre som nevnt i § 5
- j) forestå utdanning av overvåkingstjenestens personell

§ 3 gjelder også for underlagte ledd så langt den passer.

Kap. II Innhenting, registrering og oppbevaring av opplysninger

§ 4. Overvåkingstjenesten skal innhente opplysninger om personer, grupper og organisasjoner som kan mistenkes for å forberede eller foreta handlinger som nevnt i § 1. Overvåkingstjenesten kan videre innhente opplysninger som er relevante i forbindelse med personkontrolltjenesten. I samarbeid med utlendingsmyndighetene skal det foretas nødvendig kontroll med tilreisende og fastboende utlendinger.

Medlemskap i politisk eller annen lovlig organisasjon eller virksomhet gir ikke grunnlag for innhenting og registrering av opplysninger.

§ 5. De opplysninger som innhentes av Overvåkingstjenesten skal systematisk ordnes i et eget arkiv som skal være betryggende sikret og utilgjengelig for andre enn tjenestens egne embeds- og tjenestemenn eller den som Stortinget eller Kongen har satt til å føre kontroll og tilsyn med Overvåkingstjenesten.

Alle opplysninger som er brukt eller antas å ville bli brukt som ledd i en tjenestehandling skal registreres, uavhengig av hvorledes opplysningen er kommet til Overvåkingstjenestens kunnskap. For øvrig skal det i alle deler av Overvåkingstjenesten gjelde følgende prinsipper for registrering og oppbevaring av informasjon:

- Opplysninger som er relevante for Overvåkingstjenesten i forbindelse med en verserende sak må registreres i tilknytning til saken
- opplysninger som antas å kunne få betydning for Overvåkingstjenesten, uten at de er knyttet til en bestemt sak, registreres og arkiveres slik Justisdepartementet bestemmer
- opplysninger som ikke er av interesse for Overvåkingstjenesten, men som antas å kunne ha interesse for det øvrige politi, registreres før de oversendes rette vedkommende
- opplysninger som antas å ikke være av interesse oppbevares ikke. Slikt skriftlig materiale skal straks makuleres.

Arkivet må stadig kritisk gjennomgås med sikte på sanering, nedgradering og eventuell avlevering av uaktuelle saker til Riksarkivet i samsvar med lov av 4 desember 1992 nr 126 om arkiv og forskrifter gitt i medhold av loven.

I tilfelle av krigshandlinger og lignende forhold som medfører at arkiv og registre ikke lenger kan evakueres, skal alt arkivmateriale straks tilintetgjøres.

Kap. III Bruk av opplysninger, taushetsplikt

§ 6. Enhver som er knyttet til Overvåkingstjenesten, skal nøye instrueres om sin plikt til å iakttas streng taushet om hva han erfarer i tjenesten. Han skal gi skriftlig taushetsløfte etter fastsatt formular med erklæring om at han er gjort kjent med taushetsplikten og ansvaret, og at taushetsplikten også gjelder overfor andre polititjenestemenn som ikke er i Overvåkingstjenesten. Han skal for øvrig ta de nødvendige forholdsregler for å hindre at uvedkommende får kjennskap til Overvåkingstjenestens saker, arbeidsmetoder m.v.

Om behandling av beskyttede dokumenter gjelder særskilt instruks (Sikkerhetsinstruksen) og de særbestemmelser som Overvåkingssentralen til enhver tid måtte fastsette.

§ 7. For å forebygge eller oppklare straffbare handlinger som overvåkingssjefen, politimester eller den de bemyndiger uavhengig av taushetsplikten, jf § 8, gi opplysninger til polititjenestemenn eller andre som ikke er i Overvåkingstjenesten.

Det må alltid settes opp rapport eller notat om taushetsbelagte uttalelser og opplysninger som er gitt til personer som ikke er ansatt i Overvåkingstjenesten.

Utover det som er nevnt i første ledd, skal taushetsbelagte opplysninger ikke gis verken til offentlig myndighet eller private uten at det foreligger hjemmel for det i de til enhver tid gjeldende bestemmelser.

Vitners og andre kilders anonymitet må sikres i den utstrekning det er mulig. Enhver tjenestemann som mottar opplysninger, må likevel føre oppgave over kildene og merke rapporter og notater slik at kildens identitet om nødvendig kan bringes på det rene. Slike oppgaver må oppbevares på særlig betryggende måte og slik at de hurtig kan tilintetgjøres.

Kap. IV Ikrafttredden

§ 8. Denne instruks trer i kraft straks. Fra samme dag oppheves Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste, fastsatt ved kgl res av 25 november 1977 nr 7.

Vedlegg 4

Bestemmelser om overvåkingstjenestens organisasjon og interne kompetansefordeling m.v.

Fastsatt av Det kgl justis- og politidepartement den 25 mars 1996 i medhold av kgl resolusjon av 16 desember 1994.

I

1. Overvåkingssentralen leder overvåkingstjenesten på landsplan, jf § 2 i «Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste» av 19 august 1994.
2. Regionpolitikamrene leder overvåkingstjenesten i regionene.
3. Overvåkingssentralen er ansvarlig for overvåkingstjenesten i Oslo politidistrikt.
4. Overvåkingssjefen er innenfor sitt tjenesteområde foresatt for regionpolitimestrene og de øvrige politimestrene. I egenskap av leder for regionpolitidistrikt er vedkommende politimester foresatt for de øvrige politimestrene i regionen.
5. Politimesteren har ansvaret for overvåkingstjenesten i sitt distrikt.
6. Politimesteren i Oslo fritas for overvåkingsgjøremålene i sitt distrikt. Overvåkingssjefen holder politimesteren i Oslo løpende orientert om overvåkingsmessige forhold som berører Oslo politidistrikt. Politimesteren skal i forståelse med overvåkingssjefen samarbeide om løsningen av overvåkingsoppgaver som berører Oslo politidistrikt. Reglene i «Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste», herunder om taushetsplikt, gjelder for samarbeidende personell.

II

1. Overvåkingstjenesten skal ha følgende regioninndeling:

Region Østlandet Øst: Omfatter politidistriktene i Østfold, Hedmark, Oppland, samt Romerike og Follo i Akershus. Regionansvarlig: Romerike politidistrikt

Region Østlandet Vest: Omfatter politidistriktene i Vestfold, Telemark og Buskerud, samt Asker og Bærum i Akershus. Regionansvarlig: Asker og Bærum politidistrikt

Region Sørlandet: Omfatter politidistriktene i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland, unntatt Haugesund. Regionansvarlig: Kristiansand politidistrikt

Region Vestlandet: Omfatter politidistriktene i Hordaland og Sogn og Fjordane samt Haugesund i Rogaland. Regionansvarlig: Bergen politidistrikt

Region Midt-Norge: Omfatter politidistriktene i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Regionansvarlig: Trondheim politidistrikt

Region Nordland og

Troms: Omfatter politidistriktene i Nordland og Troms. Regionansvarlig: Bodø politidistrikt

Region Finnmark: Omfatter politidistriktene i Finnmark. Regionansvarlig: Sør-Varanger politidistrikt

Sysselmannen på Svalbard hører inn under Overvåkingssentralen.

1. Regionpolitidistriktene skal:
 - a) innenfor rammen av lov og bestemmelser gitt av overordnet myndighet lede, samordne, prioritere og motivere overvåkingstjenesten i regionen,
 - b) ved behov opprette, vedlikehold og sanere arkiver og registre som nevnt i § 5 i «Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste», samt kontrollere tjenestens arkiver og bruk av EDB ved politidistriktene i regionen,
 - c) gi løpende informasjon, veiledning og bistand til politimestrene i regionen,
 - d) utarbeide oversikter, rapporter og analyser av generell karakter for regionen,
 - e) innberette alle forhold av overvåkingsmessig betydning til Overvåkingssentralen,
 - f) utføre personelladministrasjon, økonomiforvaltning og gi bistand til Overvåkingssentralen som blir bestemt,
 - g) utføre regional sikkerhetskontroll i overvåkingstjenesten.
2. Politidistriktene skal:
 - a) innenfor sitt distrikt utføre overvåkingsmessige oppgaver, samt bistå overordnet overvåkingsmyndighet,
 - b) innberette alle forhold av overvåkingsmessig betydning til vedkommende regiondistrikt. Forhold som er av særlig betydning og som krever hurtige tiltak skal samtidig innberettes til Overvåkingssentralen.
3. For øvrig skal regionsentralene og politidistriktene utføre oppgaver i henhold til overvåkingsinstruksens § 3 etter nærmere bestemmelse av Overvåkingssentralen. Videre skal de gjøre embeds- og tjenestemenn i politiet og lensmannsetaten kjent med overvåkingstjenestens oppgaver og ansvarsområde, jf Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste, og pålegge dem å gi øyeblikkelig melding om alle forhold som antas å ha overvåkingsmessig betydning.

III

1. I Overvåkingstjenesten skal det bare brukes embeds- og tjenestemenn som er fast ansatt i politiet og lensmannsetaten, med mindre Justisdepartementet samtykker i unntak. Alle spørsmål om uttaking og utskifting av personell skal ad tjenestevei godkjennes av Overvåkingssentralen på forhånd. Embeds- og tjenestemenn, samt annet personell som er fast avgitt (øremerket) til arbeid i overvåkingstjenesten, må ikke uten Overvåkingssentralens samtykke pålegges annen polititjeneste med mindre ekstraordinære forhold unntaksvis krever det. Uniformert tjeneste må dog ikke pålegges uten samtykke fra Overvåkingssentralen. I politidistrikt hvor ett POT-årsverk anvendes for å etablere en ordning med POT-ansvarlig, skal overvåkingsoppgavene prioriteres foran andre politioppgaver.
2. Overvåkingssjefen kan for et tidsrom av inntil 12 måneder treffe bestemmelse

- om beordring av tjenestemenn i overvåkingstjenesten uten hensyn til distrikts-
grenser. Beordring for lengre tidsrom foretas av Justisdepartementet.
3. Leder av regiondistrikt kan for løsning av bestemte oppgaver, eller når det ellers er behov for det, treffe bestemmelse om beordring innenfor regionen av tjenestemenn i Overvåkingstjenesten for et tidsrom av inntil 3 måneder.
 4. Politimesteren i Oslo avgir, etter nærmere bestemmelse av Justisdepartementet, tjenestemenn og kontorpersonale for tjenestegjøring ved Overvåkingssentralen. Beordringene foretas av politimesteren etter samråd med overvåkingssjefen, jf punkt 1.

Vedlegg 5

Instruks for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for Etterretnings-, Overvåkings- og Sikkerhetstjenesten

Fastsatt ved kgl res av 19 august 1994. Fremmet av Justis- og politidepartementet.

§ 1

Koordinerings- og rådgivningsutvalget for Etterretnings-, Overvåkings- og Sikkerhetstjenesten er et samarbeids- og rådgivningsorgan for de nevnte tjenester.

§ 2

Utvalget består av 6 medlemmer og skal ha følgende sammensetning: Ekspedisjonssjefen i Politisk avdeling, UD, ekspedisjonssjefen i Sikkerhetspolitisk avdeling, FD, ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen, JD, sjefen for Etterretningsstaben i Forsvarets overkommando, sjefen for Politiets overvåkingstjeneste og sjefen for Sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando.

Som personlige vararepresentanter for det enkelte medlem fungerer de nevnte medlemmers stedfortredere. Utvalgets medlemmer og varamedlemmer skal ha høyeste sikkerhetsklarering.

Når utvalget finner det nødvendig, kan det bestemme at andre enn de faste medlemmene kan anmodes om å møte.

§ 3

Leder av utvalget velges blant utvalgets medlemmer fra departementene og for 1 år om gangen.

§ 4

Utvalgets oppgaver er å koordinere arbeidsoppgavene mellom de tre tjenester, samt å være et rådgivningsorgan i spørsmål av relevans for de tre tjenestene.

§ 5

Utvalget skal ha faste møter med regelmessige mellomrom. Utvalget avgjør selv hyppigheten av møtene. Referat fra møtene skal sendes Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet.

Overvåkingsentralen holder sekretær for utvalget.

§ 6

Denne instruks trer i kraft straks. Fra samme dag oppheves instruks av 25.11.1977 for Koordineringsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten.

Vedlegg 6

Instruks for samarbeidet mellom Forsvaret og Politiets overvåkingstjeneste til trygging av rikets sikkerhet

Fastsatt ved kgl res av 14 mars 1980 med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. Fremmet av Forsvarsdepartementet.

(Instruksen trådte i kraft straks. Samtidig ble den gjeldende instruksen av 1 oktober 1955 opphevet.)

A. DEFINISJONER

1. Overvåkingstjenesten omfatter i Norge de arbeidsoppgaver som er lagt til politiets overvåkingstjeneste, jfr §§ 1 og 2 i Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste, fastsatt ved kgl res av 25.11.1977.
Arbeidsoppgavene består hovedsaklig i å forebygge og motvirke straffbare handlinger i den utstrekning disse kan medføre en fare for rikets sikkerhet, og all annen virksomhet som går ut på etterretningstjeneste, infiltrasjon, sabotasje, attentater o l som kan medføre fare for rikets sikkerhet. Inn under dette hører bl a tiltak for å innhente opplysninger om fremmed etterretningstjeneste mot Norge (kontraetterretning) eller annen virksomhet rettet mot rikets indre sikkerhet og andre tiltak for å avdekke, motvirke eller hindre slik virksomhet.
2. Forebyggende sikkerhetstjeneste omfatter i Norge alle tiltak for sikring av opplysninger, personell og materiell mot åpen etterretningsvirksomhet, spionasje, sabotasje og undergravingsvirksomhet.
3. Etterretningstjeneste står i Norge for den virksomhet som skal fremskaffe, vurdere og presentere aktuelle data om fremmede makter, som kan utgjøre en militær trussel mot Norge. Etterretningstjenesten skal dekke den militære trussel og forhold forbundet med denne og gi det etterretningsmessige grunnlag for norske forsvarstiltak i fred og krig.

B. ANSVARSFORHOLD

FORSVARET

1. a. Forsvarssjefen (FSJ) er under Forsvarsministeren (FMIN) ansvarlig for Forsvarets etterretningstjeneste og skal gjennom FMIN gi Regjeringen de informasjonen som er av betydning for denne virksomhet.
FSJ har for dette formål til disposisjon en Etterretningsstab som ledes av en etterretningsstabssjef, SJ FO/E.
b. FSJ er ansvarlig for sikkerhetstjenesten i Forsvaret og skal på FMINs vegne koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden innen statsforvaltningen. Han er også nasjonal sikkerhetsmyndighet i forhold til NATO. FSJ har for dette formål til disposisjon en Sikkerhetsstab som ledes av en sikkerhetsstabssjef (SJ FO/S) i samsvar med Instruks for sjefen for Sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando, fastsatt av FSJ i januar 1978.

POLITIETS OVERVÅKINGSTJENESTE

1. a. *Overvåkingssjefen* (SJ POT) leder overvåkingstjenesten for hele landet gjennom *Overvåkingssentralen* (OVS) (jfr Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste, fastsatt ved Kgl res av 25 nov 77).
I tillegg til oppgavene som landssentral, er Overvåkingssentralen også lands-

delssentral for Østlandet, overvåkingsavdeling for Oslo og Akershus og lokalt overvåkingsorgan for Oslo politidistrikt.

b. POTs *landssentraler* leder overvåkingstjenesten i landsdelene. Landsdelssentralene skal enten utføre overvåkingsoppgavene i landsdelen direkte, eller være delt i avdelinger, bestående av ett eller flere politidistrikter. Om kompetansefordelingen vises ellers til bestemmelser fastsatt ved Kgl res av 25 nov 77.

c. POT er inndelt i landsdelssentraler og avdelinger slik:

Landsdelssentral *Østlandet* (Overvåkingsentralen):

- Avdeling Oslo (Overvåkingsentralen), omfattende politidistriktene i Oslo og Akershus fylker.
- Avdeling Drammen (politimesteren i Drammen), omfatter politidistriktene i Buskerud fylke.
- Avdeling Moss (politimesteren i Moss), omfattende politidistriktene i Østfold fylke.
- Avdeling Hamar (politimesteren i Hamar), omfattende politidistriktene i Hedmark og Oppland fylker.
- Avdeling Tønsberg (politimesteren i Tønsberg), omfattende politidistriktene i Vestfold og Telemark fylker.

Landsdelssentral *Sørlandet* (politimesteren i Kristiansand)

- Avdeling Kristiansand (politimesteren i Kristiansand), omfattende politidistriktene i Aust-Agder og Vest-Agder fylker.
- Avdeling Stavanger (politimesteren i Stavanger),
- omfattende politidistriktene i Rogaland fylke unntatt Haugesund politidistrikt.

Landsdelssentral *Vestlandet* (politimesteren i Bergen)

- omfattende politidistriktene i Hordaland, Sogn og Fjordane samt Haugesund politidistrikt i Rogaland fylke

Landsdelssentral *Trøndelag* (politimesteren i Trondheim),

- omfattende politidistriktene i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylker.

Landsdelssentral *Nord-Norge* (politimesteren i Bodø)

- Avdeling Bodø (politimesteren i Bodø) omfattende politidistriktene i Nordland fylke.
- Avdeling Tromsø (politimesteren i Tromsø), omfattende politidistriktene i Troms fylke.
- Avdeling Hammerfest (politimesteren i Vest-Finnmark), omfattende Vest-Finnmark politidistrikt i Finnmark fylke.
- Avdeling Kirkenes (politimesteren i Sør-Varanger), omfattende politidistriktene i Finnmark fylke, unntatt Vest-Finnmark politidistrikt.

d. De politimestre som ikke er tillagt ledelsen av landsdelssentral eller regional avdeling skal innenfor sitt distrikt bistå overordnet overvåkingsmyndighet med utførelsen av de oppgaver som er tillagt overvåkingstjenesten og innberette alle forhold av overvåkingsmessig betydning til vedkommende avdeling.

C. SAMARBEIDSORGANER

1. Det er av avgjørende betydning for en effektiv etterretnings-, sikkerhets- og overvåkingstjeneste at det på alle plan er et nært og tillitsfullt samarbeid mellom

de organer som har ansvaret for disse tjenester. En del lover og bestemmelser av betydning for samarbeidet er listet i vedlegg.

2. *Sentralt samarbeid*

FO/E, FO/S og Overvåkingssentralen samarbeider direkte på flere saksfelter av felles interesse så vel på sjefsplanet som mellom respektive saksbehandlere.

FO/S gjennomfører på vegne av FSJ sikkerhetsmessig kontroll og vegledningsvirksomhet i den sivile del av statsforvaltningen. FO/S skal i alminnelighet gi forhåndsvarsel til Overvåkingssentralen om slik virksomhet som omfatter kontroll av instruksverk, dokumentetsikkerhet, personellsikkerhet, fysisk sikring, sambandssikkerhet og tekniske sikkerhetsundersøkelser. Personell fra POT deltar i denne virksomhet i de tilfeller og i den utstrekning Overvåkingssentralen finner behov for det (jfr Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste, § 3 d).

3. Ved kgl res av 26 nov 77 er det opprettet – og gitt instruks for – et sentralt samarbeidsorgan: *Koordineringsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste*. Av den kongelige resolusjon fremgår bl a:

Utvalget består av:

- SJ FO/E
- SJ FO/S
- Overvåkingssjefen
- Ekspedisjonssjefen i Utenriksdepartementets politiske avdeling.

Formannen velges for ett år av gangen av og blant utvalgets medlemmer.

Utvalget kan tilkalle andre embeds- og tjenestemenn når dette anses nødvendig ved utvalgets behandling av en foreliggende sak.

Koordineringsutvalgets oppgave er å følge med i og koordinere arbeidsoppgavene mellom de organer som arbeider med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetsspørsmål.

4. FO/S tar initiativet til kvartalsvise kontaktmøter med representanter for sentrale militære myndigheter (sikkerhetsoffiserer) og representanter for de militære Forsvarskommandoer (sikkerhetsavdelingssjefer). Ved disse uformelle møter er Overvåkingssentralen representert ved observatører.

5. *Regionalt samarbeid*

De to forsvarskommandoer. Forsvarskommando Sør-Norge (FKS) og Forsvarskommando Nord-Norge (FKN), samarbeider slik:

- a) FKS med Overvåkingssentralen
- b) FKN med Landsdelssentralen for Nord-Norge (Bodø)

6. I Sør-Norge er det under Øverstkommanderende i Sør-Norge (ØKS) opprettet *regionale sjefsnemnder*, som bl a skal sikre koordinering av sikkerhetssaker innen vedkommende region/distrikt. Disse regioner korresponderer med POTs landsdelssentralers virkeområder. De militære sjefer i vedkommende region samarbeider slik med POT:

- a) Østlandet (Sjefene for Distriktskommando Østlandet, Østlandet sjøforsvarsdistrikt og Rygge flystasjon) – med Overvåkingssjefen i egenskap av sjef for POTs landsdelssentral for Østlandet.
- b) Sørlandet (Sjefene for Distriktskommando Sørlandet, Sørlandet sjøforsvarsdistrikt, Rogaland sjøforsvarsdistrikt og Sola flystasjon) – med politimesteren i Kristiansand i egenskap av sjef for landsdelssentralen for Sørlandet.
- c) Vestlandet (Sjefene for Distriktskommando Vestlandet, Vestlandet sjøforsvarsdistrikt og Sola flystasjon) – med politimesteren i Bergen i egenskap av

sjef for landsdelssentralen for Vestlandet.

- d) Trøndelag (Sjefene for Distriktskommando Trøndelag, Trøndelag sjøforsvarsdistrikt og Ørland flystasjon) – med politimesteren i Trondheim i egenkap av sjef for landsdelssentralen for Trøndelag.

En gang hvert år skal det holdes distriktsvise møter mellom den regionale sjefsnemnd og lederen for POTs landsdelssentral for drøfting av regionale sikkerhetsproblemer. Representanter for Overvåkingsentralen, FO/S og FKS deltar i disse møter.

Politimestre som leder regional overvåkingsavdeling deltar i møtene etter nærmere avtale mellom formannen i den regionale sjefsnemnd og overvåkingssjefen eller sjefen for vedkommende landsdelssentral. Regionens øvrige politimestre kan tilkalles når det er grunn til det. Møtereferat sendes Overvåkingsentralen, FO/S og FKS.

De regionale sjefsnemnder i Sør-Norge oppnevner regionale sikkerhetsnemnder (S-nemnd) bestående av representanter for medlemmene av sjefsnemnda (ref ovenstående) og representant(er) fra vedkommende POT-landsdelssentral. Sjefsnemnda kan dessuten bestemme om representanter for regionale forvaltningsorganer og fellesinstitusjoner kan delta i S-nemnda. Medlemmene av S-nemnda skal utveksle opplysninger og drøfte felles problemer innen området for den forebyggende sikkerhetstjeneste. S-nemnda rapporterer til medlemmene av den regionale sjefsnemnd og lederen for POTs landsdelssentral, men gjenpart til FO/S, FKS og Overvåkingsentralen.

7. Øverstkommanderende i Nord-Norge (ØKN) skal minst en gang pr år avholde møte med sjefen for landsdelssentralen og de politimestre som leder regionale overvåkingsavdelinger. De øvrige politimestre i landsdelen kan når det er grunn til det tilkalles etter nærmere avtale mellom ØKN og sjefen for landsdelssentralen. Ved de årlige møter om sikkerhetstjenesten deltar også representanter for Overvåkingsentralen og FO/S.

Møtereferat sendes Overvåkingsentralen og FO/S.

ØKN skal oppnevne sikkerhetsnemnd(er) i landsdelen etter behov.

Lokalt samarbeid

1. Lokalt skal det etableres et nært samarbeid mellom lokale militære myndigheter og politiets overvåkingstjeneste. Hærens forsvarsdistrikt/landforsvars (FDI/LF) sjefer, sjefen for sjøforsvarsdistrikter og sjefen for Ramsund orlogsstasjon i Sjøforsvaret og sjefer for Luftforsvarets stasjoner skal etablere direkte kontakt med de politimestre som leder regional overvåkingsavdeling, eller hvor slik ikke er opprettet, med sjefen for vedkommende landsdelssentral, jfr pkt 5. Når praktiske behov taler for det, kan det etter nærmere avtale med politimester som leder landsdelssentral eller regional avdeling etableres direkte kontakt med lokale politimestre. Ved organisering av faste samarbeidsnemnder i sikkerhetsspørsmål faller koordineringsansvaret normalt på vedkommende representant fra Hæren (sjef for forsvarsdistrikt-/landforsvarkombinert regiment).

D. SAMARBEIDSOPPGAVER

Politiets overvåkingstjenestes oppgaver overfor Forsvaret

1. POT skal:
 - a) Holde militære myndigheter løpende orientert om alle forhold av betydning for den militære sikkerhet og beredskap (jfr Overvåkingsinstruksen, § 3 c).

- b) Iverksette nødvendige overvåkingstiltak innen militært område etter forutgående samråd med de rette militære myndigheter.
- c) Varsle berørte militære myndigheter i forbindelse med reisevirksomhet av fremmed diplomatisk eller annet personell som kan mistenkes for etterretningsvirksomhet mv (ref Forsvarets sikkerhetsbestemmelser, Del 8 – "*Gjeldende rammebetingelser for POT*" i kap 4).
- d) Samarbeide med øvingsledelsen under militære øvelser (ref Forsvarets sikkerhetsbestemmelser, Del 8 – "*Utvalgets sammensetning, mandat og arbeidsmåte*" i kap 2).
- e) Etter anmodning fra militære myndigheter foreta personkontroll i samsvar med fastsatte direktiver.

Forsvarets oppgaver overfor POT

1. Militære myndigheter skal:
 - a) Etter anmodning bistå POT i dens løpende arbeid med sikkerhets- og overvåkingssaker med tilknytning til Forsvaret.
 - b) Holde POT løpende orientert om militære objekter, byggeprosjekter, øvelser mv som særlig må trygges av hensyn til Rikets sikkerhet.
 - c) Omgående underrette POT når det foreligger mistanke om etterretningsvirksomhet, sabotasje eller alvorlig brudd på sikkerhetsbestemmelser – herunder sikre bevis – eller andre forhold som antas å være av betydning for sikkerheten.
 - d) KOORDINERING AV FORBINDELSE MED FREMMEDE MAKTERS ETTERRETNINGS- OG SIKKERHETSORGANER

Generelt

1. De norske etterretnings-, og sikkerhets- og overvåkingstjenester vil i nødvendig utstrekning søke forbindelse med tilsvarende organer i land som Norge har samarbeid med. På de områder disse forbindelser berører mer enn en tjeneste, forutsettes nasjonal koordinering. For kontakt mellom norske og utenlandske organer gjelder i prinsippet den faglige kompetanseavgrensning.

Vedlegg til «Instruks for samarbeidet mellom Forsvaret og Politiets overvåkingstjeneste til trygging av Rikets sikkerhet».

LISTE OVER DE VESENTLIGSTE LOVER OG BESTEMMELSER AV BETYDNING FOR SAMARBEIDET (AJOUR PR 1 DESEMBER 1979)

- Direktiv for militære befalingsmenn mv. Kgl res av 10/6-1949.
- Beredskapslovene av 15/12-1950.
- Dokumentsikkerhetsinstruksen (Kgl res av 17/3-1972 og FSJs utfyllende bestemmelser av juni 1972).
- Ordning av sikkerhetstjenesten i Statsforvaltningen (Kgl res av 24/9-1965).
- Regler for fastsettelse av krigsskueplass (Kgl res av 11/9-1959 med endring av 8/12 1967).
- Direktiv til militære sjefer om samordning av militær og sivil virksomhet under krig, krigsfare og liknende forhold (Kgl res av 8/12-1967).
- Forsvarets sikkerhetsbestemmelser (FSB) (FO/S april 1972).
- Alminnelig instruks for Politiets overvåkingstjeneste (Kgl res av 25/11-1977).
- Direktiv for personellsikkerhetstjenesten og direktiv for personkontrolltjenesten i Forsvaret (fastsatt av FSJ juni 1973 og iverksatt 14/3-1974).
- Direktiv for kryptotjenesten i Statsforvaltningen (FC 22).

- Innstilling om den forebyggende sikkerhetstjeneste (St meld nr 89 (1969-70), ref Stortingsvedtak 27/4-1972).
- STANAG 3680/AAP-6. NATO Glossary.
- Direktiv for sjefen for Sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando (Fastsatt av FSJ januar 1978).