



*Huginn ok Muninn  
fljúga hverjan dag  
Jörmungrund yfir;  
óumk ek of Hugin,  
at hann aftr né komi-t,  
þó sjámk meir of Munin.<sup>i</sup>*

## Abstract

This master thesis has information processing in the form of intelligence as a theme, and is based on a qualitative survey conducted during the spring of 2017. It is argued that the national information processing contributing in protecting the Norwegian society from acts of terrorism is to be regarded as an intelligence process, and *intelligence* is thus used as a synonym to *information processing*.

The survey is based on interviews of key informants selected on account of their expertise and experience from the intelligence process of the national counter-terrorism effort. They have backgrounds both as leaders with the most important national actors of this field, and as recognized academics on the subject. Theoretically the thesis' framework is based on intelligence theory as reflected in both the documents and directives that govern Norwegian governmental activities of such, as well as with recognized international researchers. The discussion is rooted in theories dealing with process-management and -leadership – belonging to the field of organizational theory.

The survey may indicate a low degree of process orientation within the national intelligence process contributing in protecting the Norwegian society from acts of terrorism. This leads to a lack of an overall goal and strategy of the process, and as a consequence the process does not have a defined owner or description. All in all, this causes unclarity regarding the process' actors: who are these and what roles and responsibilities do they have? The weak integration of the actors eventually causes the process to violate two of the key principles of intelligence: "*timeliness*" and "*accessibility and sharing*" – and this in turn reduces the ability to uncover and prevent terrorist acts.

The national intelligence process contributing in protecting the Norwegian society from acts of terrorism may be improved through a greater degree of process orientation rather than organizational changes. This requires changing current constitutional preconditions, and thus political involvement. The process should more fully include and integrate all relevant actors, the process' management unit should be close to political management level and the process owner should be given real authority regarding resources and prioritization. At the same time it is important to keep in mind that all the actors of the process, to various degrees, have other tasks and use the same resources in their counter-terrorism efforts as they do solving these other tasks.

## Forord

Denne oppgaven er vårt avslutningsarbeid i deltidsstudiet ”Executive Master of Management med spesialisering i Sikkerhetsledelse og Kulturforståelse” ved Handelshøyskolen BI.

Utgangspunktet for oppgaven har vært vår interesse for etterretningsvirksomhet generelt og derunder spesielt de prosessene som skal bidra til å forhindre terrorhandlinger i Norge.

I arbeidet med masteroppgaven har vi vært så heldige å få arkitekten bak studiet som vår veileder. Han har gjennom hele studieperioden vært en enorm kilde til kunnskap og dette siste halvåret har han gitt klarhet og retning i vårt arbeid med denne oppgaven. En stor takk til professor Kjell A. Eliassen for alt han har gitt oss i løpet av de tre siste årene – spesielt utenfor landets grenser.

Til tross for mangfoldige hyllemeter med bøker, artikler og rapporter så hadde ikke denne oppgaven blitt noe av uten våre særdeles kunnskapsrike informanter. Vår største takk går til de personene som i sitt tette program fant tid til å dele av sitt engasjement for denne oppgavens problemstilling. De har gitt oss en unik forståelse for og innsikt i et høyst aktuelt, men samtidig vanskelig tilgjengelig tema.

Oslo, 20. juni 2017

Tom Birkeland og Jim Grønvold

## Sammendrag

Denne masteroppgaven har informasjonsprosessering i form av etterretning som tema og er basert på en kvalitativ undersøkelse gjennomført våren 2017. Det er gjort gjeldende at den nasjonale informasjonsprosesseringen som skal bidra til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger er å anse som en etterretningsprosess, og *etterretning* er her således tatt i bruk som synonym for *informasjonsprosessering*.

Undersøkelsen er basert på intervjuer av nøkkelinformanter som er utvalgt på grunn av deres erfaringer og kompetanse knyttet til etterretningsprosessen i det nasjonale kontraterrorarbeidet. De har bakgrunn både som ledere fra de mest sentrale nasjonale aktørene i dette arbeidet, og som anerkjente akademikere innenfor temaet. Teoretisk er oppgavens rammeverk basert på etterretningsteori slik dette fremkommer både i de dokumenter og direktiver som er styrende for norsk statlig virksomhet innenfor feltet og hos anerkjente internasjonale forskere. Drøftingen er forankret i teorier omhandlende prosessstyring og -ledelse, som hører til under fagområdet organisasjonsteori.

Undersøkelsen kan tyde på svak grad av prosessorientering i den nasjonale etterretningsprosessen som skal bidra til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Av dette følger en mangel på overordnet målsetting og strategi for prosessen, og som en videre konsekvens har ikke prosessen en definert prosesseier og heller ingen prosessbeskrivelse. Samlet sett fører dette til utydelighet omkring prosessens aktører: hvem er disse og hvilke roller og ansvar har de? Den svake integreringen av aktørene kan videre medføre at prosessen bryter med to av etterretningens sentrale prinsipper: "*rettidighet*" og "*tilgjengelighet og deling*" – noe som igjen reduserer evnen til å avdekke terrorhandlinger.

Den nasjonale etterretningsprosessen kan forbedres gjennom en større grad av prosessorientering i sin innretning – heller enn organisatoriske endringer. Dette krever endringer av de gjeldende konstitusjonelle forutsetningene, og således involvering fra politisk ledelses side. Prosessen bør i større grad inkludere og integrere alle relevante aktører, prosessens styringsenhet bør ligge nært på politisk ledelsesnivå og prosesseier bør gis reell myndighet hva angår ressurser og prioritering. Det er samtidig viktig å iaktta at alle aktørene i prosessen i ulik grad også har andre oppgaver og bruker til dels de samme ressursene i kontraterrorarbeidet som for å løse disse andre oppgavene.

# Innhold

<b>Abstract .....</b>	<b>2</b>
<b>Forord .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammendrag.....</b>	<b>4</b>
<b>Innhold .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Presentasjon av problemstilling .....	10
1.3 Definisjon av begreper i problemstillingen.....	11
1.3.1 Informasjonsprosessering .....	11
1.3.2 Organisering.....	12
1.3.3 Terrorhandlinger.....	12
1.4 Avgrensning av problemstillingen .....	13
1.5 Formålet med undersøkelsen .....	14
1.6 Disposisjon .....	14
<b>2 Teori og tidligere studier .....</b>	<b>16</b>
2.1 Etterretningens historie og rolle.....	16
2.2 Fra den kalde krigen til den islamistiske terrors æra .....	17
2.3 Etterretningsprosessen og organisasjonsteori.....	18
2.4 Tidligere studier.....	20
<b>3 Metode .....</b>	<b>22</b>
3.1 Valg av metode.....	22
3.2 Etske betraktninger.....	22
3.3 Intervju.....	23
3.4 Metodekritikk.....	24
<b>4 Presentasjon av funn og drøfting.....</b>	<b>26</b>
4.1 Hva er grunnlaget for dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, og hvilke forhold vil virke begrensende på utviklingen av denne? .....	26
4.2 Hvilke utfordringer skaper dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, og hvorfor påvirker det evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger? .....	30
4.3 Hvordan kan organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen endres, hvilken effekt vil slike endringer ha og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?.....	40
<b>5 Avslutning .....</b>	<b>53</b>
5.1 Oppsummering .....	53
5.2 Videre forskning.....	54
5.3 Avslutning.....	55
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>58</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>62</b>

Vedlegg 1 – Introduksjonsskriv .....	62
Vedlegg 2 – Samtykkeerklæring .....	65
Vedlegg 3 – Intervjuguide.....	66

# 1 Innledning

I masterstudiet ”Sikkerhetsledelse og Kulturforståelse” har vi gjennom de fire emnene ”Globalisering, sikkerhet og nye konflikter”, ”Militærmakt, konflikthåndtering og terrorisme”, ”Organisering for det ukjente” og ”Kulturforståelse i internasjonal kontekst” blitt presentert for flere problemstillinger som viser et verdenssamfunn i stor og rask endring. Disse endringene gir nye muligheter for vekst og positiv utvikling, men samtidig endres og økes også de potensielle truslene mot vårt samfunn. Den mest fremtredende av disse er den nye terrorismen som utgjør en enestående trussel i vårt århundre og er en direkte følge av globaliseringen (Regjeringen, 2009). Med den nye terrorismen følger også endrede krav og utfordringer for de statlige aktørene som er gitt i oppgave å avdekke og avverge tilsiktede hendelser. I Norge blir den store diversiteten i ulike trusler både fra fremmede stater og fra terrorisme håndtert innenfor de samme organisasjonene og med de samme ressursene. Disse ulike aktørene er i liten grad samordnet, noe som har vært et gjennomgående tema i NOU 2000: 24, NOU 2012: 14 og Meld. St. 21 (2012-2013). Allerede før angrepene mot USA 11. september 2001 påpekte altså Willoch-utvalget nødvendigheten av å koordinere EOS-tjenestene bedre og samtidig effektivisere informasjonsprosessene mellom disse tjenestene og aktører som KRIPOS, Økokrim, Tollvesenet, Utenriksdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for å kunne møte nye trusler. Allikevel er dette fortsatt et sentralt tema mer enn 15 år senere.

Vårt utgangspunkt for denne masteroppgavens tema og problemstilling er stor interesse for etterretningsfunksjonens rolle i samfunnet. De siste 15 årene har vi begge jobbet innenfor dette fagområdet på flere nivåer i forskjellige deler av Forsvaret, og tilbrakt store deler av denne tiden i internasjonale operasjoner. Gjennom vårt arbeid har vi på nært hold sett terrorismens utvikling, både i ulike konfliktområder så vel som i den vestlige verden. Vi har sett hvordan effektiv informasjonsprosessering er avgjørende for å avdekke og forhindre terrorangrep, og vi har samtidig opplevd konsekvensene av mangelfull og sviktende informasjonshåndtering.

## 1.1 Bakgrunn

Terrorangrepene mot USA 11. september 2001 markerte en ny æra innen terrorisme (Martin (red), 2004), og i årene som har gått siden har det kommet tydelig til uttrykk at den vestlige verden står overfor alvorlige trusler fra internasjonal terrorisme. I det globale trusselbildet har

også Norge sin plass, og i 2017 kommer terrortrusselen mot Norge hovedsakelig fra transnasjonale ekstremistiske islamistgrupper (PST, 2017). Den islamske stat i Irak og Levanten (ISIL) er den primære transnasjonale terroraktøren i 2017 og Norge er aktivt deltagende i det internasjonale samfunnets bekjempelse av gruppen. En av grunnene til Norges deltagelse i kampen mot ISIL er å redusere terrortrusselen gruppen utgjør mot den vestlige verden og Norge (Solberg, 2016). Samtidig fremholder Generalmajor Michael Nagata at det er ingen sammenheng mellom bekjempelse av ISIL i Irak og Syria og en nedgang i terrorangrep i den vestlige verden – det må snarere forventes en betydelig økning i angrep (Nagata, 2016). Nagata fremlegger videre at det vil være behov for større fokus på ”homegrown-terrorists”, og at dette fordrer bedre samarbeid og informasjonsdeling på tvers av militære og sivile etterretningstjenester. I sin ”Trusselvurdering 2017” vurderer PST det som mulig (egen understreking) at ekstreme islamister vil forsøke å gjennomføre terroraksjoner i Norge det kommende året. Dette betyr at det ifølge PST er 40-60% sannsynlighet<sup>1</sup> for at terrorhandlinger fra ekstreme islamister vil ramme Norge i løpet av det inneværende året. I medio april 2017 ble sannsynligheten for en slik terrorhandling i Norge oppgradert av PST til sannsynlig (egen understreking), noe som betyr en sannsynlighetsgrad på 60-90%<sup>2</sup>. Flere enn 100 nordmenn har reist fra Norge til Irak og Syria for å tilslutte seg ISIL eller andre terrorgrupper der, og det er knyttet stor bekymring til disse personenes intensjoner ved en eventuell retur til Norge (PST, 2016). Saker som omhandler disse norske fremmedkrigerne og situasjonen i Irak og Syria er langt fremme i det norske mediebildet, og sammen med terrorangrepene 22. juli 2011 og de senere årenes stadige terrorangrep i Europa gjør dette at trusselen fra terrorisme oppleves nærere enn noen gang. En befolkningsundersøkelse utført av DSB i desember 2016 viser at nordmenn frykter terrorangrep mest av alt, og 50% mener det er svært sannsynlig at Norge vil bli rammet av terror i løpet av de neste ti årene. Det norske samfunnet har ingen toleranse for vold og terror (Stoltenberg, 2010) og fra befolkningens side ligger det en absolutt forventning om at myndighetene skal forhindre terrorangrep, men i undersøkelsen fra DSB fremkommer det at omtrent en tredjedel av nordmenn tror at norske myndigheter vil håndtere et eventuelt terrorangrep på en svært dårlig måte. Hendelsene 22. juli 2011 viste da også at Norge ikke var godt nok forberedt på terroranslag (Regjeringen, 2013). I ”Nasjonalt Risikobilde” kategoriserer DSB terrorvirksomhet som en ”tilsiktet hendelse”, og Bjerga og Håkenstad

---

<sup>1</sup> ”Etterretningsdoktrine for Politiet” (Politidirektoratet, 2014) viser de ulike sannsynlighetsgradene som anvendes ved tolkning av informasjon. Her fremkommer det at ordet ”mulig” er synonym til sannsynlighetsgraden ”like sannsynlig som usannsynlig”, og at dette angir en sannsynlighet i spennet 40-60%.

<sup>2</sup> Ibid; ”sannsynlig” angir en sannsynlighetsgrad i spennet 60-90%.



(Heier & Kjølberg, 2013) beskriver terrorisme som en ”sivil intendert krise”. Ifølge Kjølberg (2013) kjennetegnes en krise ”ofte, spesielt i den innledende fasen, av mangel på informasjon, eller motstridende eller villedende informasjon”, og Kjølberg sier videre at blant annet evnen til å forutse at noe kan skje og til å detektere at noe skjer er spesielt viktig når det gjelder kriser i forhold til en motpart. I det nasjonale arbeidet med å forebygge, begrense eller håndtere et terrorangrep vil altså evnen til effektiv informasjonsprosessering og tilstrekkelig informasjonsoverlegenhet være sentralt. Samtidig viser erfaringsrapportene etter terrorangrepene 11. september 2001 (USA), 22. juli 2011 (Oslo/Utøya) og 13. november 2015 (Paris) at de statlige aktørene som er gitt i oppgave å forutse og detektere terrorangrep ikke fullt ut er i stand til dette – til tross for at de samlet sett har hatt forutgående informasjon som kanskje kunne avverget angrepene. Disse tre terrorangrepene skjedde over en periode på 14 år, i en tid med stort fokus mot å avdekke og avverge slike angrep. Det at alle de tre erfaringsrapportene likevel avdekker lignende svakheter antyder at erfaringer og akkumulert kunnskap etter tidligere terrorangrep i den vestlige verden ikke har blitt tilstrekkelig implementert. Dette kan også underbygges av den nylige rapporten fra Riksrevisjonen som viser manglende oppfølging av svakhetene som Gjörv-kommisjonen avdekket.

I Norge er det Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten (ETJ) som utgjør de hemmelige tjenestene og som gjennom sitt arbeid skal avdekke truslene fra tilsiktede hendelser som nasjonen står overfor – inkludert trusselen fra terrorisme. Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (KRU) skal ivareta en overordnet koordinering av arbeidsoppgavene mellom disse tre tjenestene, i tillegg til å være et rådgivningsorgan (NOU 2012:14). Felles kontraterrorsenter (FKTS) er etablert for å formalisere strukturen i samarbeidet mellom PST og ETJ. FKTS arbeider hovedsakelig med problemstillinger som har både nasjonale og internasjonale dimensjoner og hvor informasjonen fra begge tjenestene er nødvendig for å danne et helhetlig bilde (PST, 2017). FKTS har tre typer hovedoppgaver:

- ivareta rettidig og relevant informasjonsutveksling mellom tjenestene
- koordinere og tilrettelegge for et effektivt operativt samarbeid
- utarbeide analyser av terrortrusler rettet mot Norge og norske interesser

I tillegg til de hemmelige tjenestene og det formaliserte samarbeidet dem imellom, vil aktører som KRIPOS, Økokrim, Politiet forøvrig, Tollvesenet, Utenriksdepartementet og DSB ha ulike roller i arbeidet med å avdekke og avverge terrorhandlinger. Samarbeidet mellom alle

disse ulike aktørene er ikke organisert eller formalisert innenfor en overordnet og helhetlig prosess.

## 1.2 Presentasjon av problemstilling

I det innledende arbeidet med utforming av problemstillingen for dette prosjektet ble det ganske tidlig klart at vi optimalt sett hadde ønsket å undersøke hvorledes og i hvilken grad organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger er i overensstemmelse med relevante og fremtredende doktriner og teorier innenfor temaet. En slik undersøkelse kunne ha avdekket konkrete svakheter ved det norske systemet og derigjennom bidratt til forbedringer av dette. Samtidig innså vi imidlertid raskt at dette av flere årsaker vanskelig kunne la seg gjennomføre. Deler av det informasjonsmessige grunnlaget for en slik tilnærming er offentlig tilgjengelig gjennom lovverk, regelverk, instruksjer og stortings- og regjeringsdokumenter, men størsteparten vil være å finne hos de ulike aktørene selv. Det er avgjørende for disse aktørene at denne informasjonen holdes skjult for offentligheten fordi kunnskap om ulike styrker og eventuelle svakheter ved den nasjonale informasjonsprosesseringen kan bli utnyttet av en eventuell opposent, og informasjonen er således gradert i henhold til ”Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste”.

Med denne erkjennelsen gikk det videre arbeidet i retning av en indirekte tilnærming til utformingen av problemstillingen. På bakgrunn av erfaringsrapportene fra 11. september 2001, 22. juli 2011 og 13. november 2015 samt Meld. St. 21 (2012-2013) og Riksrevisjonens rapport om manglende oppfølging av NOU 2012: 14, utviklet vi en hypotese om at det forefinnes svakheter også ved den nasjonale informasjonsprosesseringen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Med dette som forutsetning rettet vi denne undersøkelsen mot å finne ut hvordan informasjonsprosesseringen om mulig kan forbedres, og hvorfor slike eventuelle forbedringer vil være gyldige. Problemstilling for denne oppgaven er med bakgrunn i dette:

**På hvilken måte kan den nasjonale informasjonsprosesseringen forbedres og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?**

Problemstillingen søkes besvart gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er grunnlaget for dagens organisering av den nasjonale

informasjonsprosesseringen, og hvilke forhold vil virke begrensende på utviklingen av denne?

2. Hvilke utfordringer skaper dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, og hvorfor påvirker det evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?
3. Hvordan kan organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen endres, hvilken effekt vil slike endringer ha og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?

En av de sentrale utfordringene slik vi ser det er knyttet til hvorvidt den stadig pågående utviklingen av den nasjonale informasjonsprosesseringen er teoretisk forankret, eller om den heller er tilfeldig og følger som en konsekvens av struktur og system slik dette allerede foreligger. I den nasjonale informasjonsprosesseringen er det også mange ulike aktører, med varierende grad av formelle og uformelle roller og ansvar. Uten en felles overbygning, eller ”prosesseier”, vil disse aktørene kunne utvikle seg primært innenfor rammene av egen organisasjon og uten at denne utviklingen nødvendigvis vil være mest hensiktsmessig for totaliteten i den nasjonale informasjonsprosesseringen.

### 1.3 Definisjon av begreper i problemstillingen

De sentrale begrepene i denne oppgaven er ”informasjonsprosessering”, ”organisering” og ”terrorhandlinger”. Vår anvendelse av begrepene og deres definisjoner er noe som har utviklet seg fortløpende i gjennomføringen av denne studien.

#### 1.3.1 Informasjonsprosessering

For å definere informasjonsprosessering vil vi vende oss mot NATOs definisjon for etterretning (2013), hvor vi finner at etterretning følger som et produkt av nettopp prosessering av informasjon:

”(Intelligence is)... the product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements<sup>3</sup>, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which gives rise to intelligence and as a generic title, to those who carry out the process which leads to its production”. (Vår understreking)

---

<sup>3</sup> Med ”fiendtlige eller potensielt fiendtlige styrker eller elementer” som denne definisjonen henviser til, menes det i denne oppgaven sannsynlige terroraktører slik disse er beskrevet i PSTs ”Trusselvurdering 2017”.

Videre forklarer Forsvaret (2013) at etterretningens hovedoppgaver er å gi beslutningsstøtte og utarbeide trusselvurderinger. Etterretningsprosessen deles i fire delprosesser:

1. Styring og prioritering
2. Innhenting
3. Analyse og vurdering
4. Formidling

Både politi- og forsvarsetaten bruker likelydende definisjoner og beskrivelser av etterretning og etterretningsprosessen. Ettersom det er politi- og forsvarsetatene som gjennom PST, ETJ og FKTS er de primære nasjonale aktørene i forhold til denne oppgavens problemstilling er det naturlig å ta i bruk deres forståelse av informasjonsprosessering, og på denne bakgrunn vil vi i oppgaven anvende etterretningsbegrepet som synonym for informasjonsprosessering. De teorier som denne oppgaven bruker er dermed nært koblet til etterretning som prosess, og oppgavens undersøkelse retter seg således mot å komme frem til forslag til forbedringer av den nasjonale etterretningsprosessen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

### **1.3.2 Organisering**

Begrepet organisere handler om hvordan noe hensiktsmessig innrettes for å få ulike deler eller individer til å virke som en helhet (Store norske leksikon, 2017). I denne oppgavens sammenheng innebærer det innretting av en prosess – etterretningsprosessen – med flere statlige aktører og virksomheter som de ulike delene. Det er strategisk og organisatorisk utfordrende å få to eller flere virksomheter til å samarbeide og å integrere prosessene sine (Iden, 2013), og i noen tilfeller vil den beste løsningen være å utforme en ny prosess for samhandlingen. I vår undersøkelse står det sentralt å fremskaffe grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt utforming av en ny nasjonal etterretningsprosess vesentlig vil forbedre beskyttelsen av det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

### **1.3.3 Terrorhandlinger**

Begrepet terrorisme fremkaller sterke følelser hos mange og det er derfor kontroversielt å forsøke å definere terrorisme. Ingen vil definere det på en måte som kategoriserer ens allierte som terrorister, samtidig som en ønsker å kunne fordømme sine fiender som terrorister. Ordet terrorisme har sin opprinnelse i det latinske ”terrere”, som betyr ”å skape frykt”.

Medlemslandene i FN har ikke klart å bli enige om en definisjon utover å fastslå at terrorisme

ikke er en ideologi, men heller en illegal handling (FN-sambandet, 2013). Ifølge ”Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste” (2011) defineres terrorhandlinger som:

”(…) ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer og 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”.

I Norge kommer den største trusselen om terrorhandlinger fra ekstreme islamister (PST, 2017). Denne oppgavens undersøkelse retter seg dermed mot å komme frem til forslag til forbedringer av den nasjonale etterretningsprosessen som skal vil beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger fra ekstreme islamister.

#### **1.4 Avgrensning av problemstillingen**

Denne undersøkelsen vil ikke rette seg mot den interne organiseringen av aktørene og strukturelementene som er deltagere i etterretningsprosessen som skal avdekke og avverge terrorhandlinger i Norge. Oppgaven vil derimot undersøke generiske forhold som har betydning for organiseringen av den nasjonale etterretningsprosessen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Undersøkelsen retter seg mot etterretningsprosessen på makronivå i konteksten av de ulike aktørene som har formelle og uformelle roller og ansvar i denne prosessen, men samtidig anerkjenner vi at det i denne prosessen er nær sammenheng mellom taktisk, operasjonelt og strategisk nivå.

I Norge er det Forsvaret – spesielt med Etterretningstjenesten (ETJ), Forsvarets Høyskole (FHS) og derunder Forsvarets Etterretningshøyskole (FEH) – som er og har vært de fremtredende og ledende aktørene når det gjelder utviklingen av det teoretiske rammeverket for etterretningsprosessen. Politiets etterretningsdoktriner bygger også i stor grad på praksis og forskning fra Forsvarets ulike aktører innenfor fagområdet. Med bakgrunn i dette legger vi i arbeidet med denne oppgaven til grunn som forutsetning at den stadig pågående utviklingen av etterretningsprosessen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger følger doktriner og teorier slik dette foreligger og undervises ved FHS og FEH.

Studiet som denne masteroppgaven hører inn under er et erfaringsbasert deltidsstudie som gjennomføres ved siden av full jobb. Dette betyr at tid vil være en begrensende faktor i arbeidet med oppgaven. Det vil være vanskelig å gå i dybden av alle funn i undersøkelsen samtidig som teoritilfanget innenfor området etterretning – og derunder beslutningsstøtte – er

stort. Dette betyr at det underveis må fattes beslutninger om hva som skal tas med og teorier utover det som fremkommer i teorikapittelet vil ikke bli tatt med i det videre arbeidet.

## **1.5 Formålet med undersøkelsen**

Undersøkelsene i etterkant av de siste 15 årenes terrorangrep i USA og Europa har avdekket svakheter ved nasjonal informasjonsprosessering som har vist seg gjenkjennbare også i Norge. NOU 2012: 14 og Meld. St. 21 (2012-2013) tydeliggjør behovet for å redusere og fjerne disse svakhetene, men allerede i NOU 2000: 24 ble det som tidligere beskrevet fremlagt anbefalinger om å endre organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen. Sammen antyder dette at det i Norge foregår et stadig arbeid med å utvikle og styrke den nasjonale informasjonsprosesseringen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Innsikt i dette arbeidet synes å være vanskelig tilgjengelig for offentligheten, og temaet er heller ikke særlig fremtredende i den offentlige samfunnsdebatten. I denne sammenhengen kan en eksplorativ og offentlig tilgjengelig undersøkelse som dette bidra til å aktualisere temaet, og lede mot at samfunnet uttrykker sine forventninger til det stadig pågående arbeidet.

Vår overordnede målsetting med undersøkelsen er allikevel at den tilveiebringer kunnskap og bidrar med velfunderte innspill til de offentlige aktørene som arbeider med å utvikle og styrke den nasjonale informasjonsprosesseringen. I aksjonsforskningens perspektiv kan undersøkelsen bidra til bedret forståelse for et fenomen og til en endring mot noe som er bedre egnet til å løse ”problemet”. Vår undersøkelse kan også være en del av grunnlaget for å analysere eksisterende struktur med sikte på forbedring og styrking av denne, og således eksempelvis komme som et bidrag til steg 2 i en GAP analyse. Dersom vi samtidig tar som utgangspunkt en forutsetning om at den pågående utviklingen av den nasjonale informasjonsprosesseringen anvender doktriner og teorier slik dette foreligger og undervises ved FHS og FEH, kan eventuelle funn i våre undersøkelse som avviker fra disse doktrinene og teoriene fungere som korrektiv og gi grunn til å vurdere om det bør gjøres unntak eller endringer i forhold til det som den anvendte teorien beskriver.

## **1.6 Disposisjon**

Denne oppgaven følger et tradisjonelt oppsett:

Kapittel 1 *Innledning* gir en innføring i bakgrunnen for valget av tema, det forteller hva oppgaven skal handle om, temaets aktualitet og gir deretter en presentasjon av problemstillingen – med definisjoner, avgrensninger og formål.

I kapittel 2 *Teori og tidligere studier* blir det innledningsvis gitt en redegjørelse for etterretningens historie og rolle i samfunnet og statsstyrelsen generelt og for Norge spesielt. Deretter beskriver vi hvordan overgangen fra den kalde krigen og til dagens trusselbilde har påvirket etterretningsfunksjonens rolle og oppgaver. Kapitlet fortsetter så med å fremlegge det teoretiske grunnlaget som kommer til anvendelse under drøftingen i kapittel 4, og relevante begreper blir forklart. Avslutningsvis i kapitlet presenteres tidligere studier som har et grensesnitt mot vår undersøkelse og som dermed kan gi relevante bidrag til vår analyse.

Kapittel 3 *Metode* presenterer valg av metode, og studien blir kategorisert i henhold til Robert K. Yins designstrategier for casestudier (2007). Videre diskuteres etiske problemstillinger som ligger i undersøkelsens potensial for å avdekke forhold som kan gi en terroraktør fordelaktig kunnskap i forberedelse av et angrep i Norge, før forberedelsene til og gjennomføringen av intervjuene blir beskrevet. Kapitlet avsluttes med metodekritikk.

Kapittel 4 *Presentasjon av funn og drøfting* inneholder en presentasjon av funn fra intervjuundersøkelsen og drøfter disse funnene i forhold til det teoretiske grunnlaget som er fremlagt i kapittel 2. Kapitlet er organisert etter problemstillingens tre forskningsspørsmål.

Kapittel 5 *Avslutning* oppsummerer funnene som ble gjort i undersøkelsen. Vurderinger rundt videre forskning blir presentert, og kapitlet avsluttes med at vi vurderer undersøkelsens resultater i forhold til oppgavens problemstilling.

## 2 Teori og tidligere studier

Dette kapittelet gir innledningsvis en redegjørelse for etterretningens historie og rolle i samfunnet og statsstyrelsen generelt og for Norge spesielt. Deretter beskriver vi hvordan overgangen fra den kalde krigen til dagens trusselbilde har påvirket etterretningsfunksjonens rolle og oppgaver. Disse to første avsnittene er viktige for å forstå hvordan premisene for etterretningsfunksjonen har endret og utviklet seg, og hvordan dette er noe som i vesentlig grad påvirker dagens innretning av den nasjonale etterretningsprosessen. Kapittelet fortsetter med å fremlegge det teoretiske grunnlaget som kommer til anvendelse under drøftingen i kapittel 4, og relevante begreper blir forklart. Det teoretiske grunnlaget er hentet fra organisasjonsteori og blir sett i sammenheng med etterretningsteori på samfunnsnivå; det er etterretningsperspektivet som danner det ”begrepsmessige rammeverket” (Glesne & Peshkin, 1992) for denne studien, samtidig som det er organisasjonsteori som blir brukt til å drøfte og forklare funnene i undersøkelsen. Avslutningsvis i kapittelet presenteres tidligere undersøkelser og studier som har et grensesnitt mot vår undersøkelse og som dermed kan gi relevante bidrag til vår analyse.

### 2.1 Etterretningens historie og rolle

Allerede for nesten 2500 år siden fremholdt den kinesiske militærteoretikeren Sun Tzu viktigheten av etterretning og spionasje som avgjørende for en herskers suksess (Cleary, 1991). I nyere tid er det dronning Elisabeth I av Englands ”Spymaster”, Sir Francis Walsingham (1532-1590), som med sitt nettverk av informanter, agenter og spioner har blitt anerkjent som den moderne etterretningens far. Med han utviklet etterretning seg til en analyse- og rådgivningsprofesjon som omfattet alle deler og nivåer av samfunnet (Forsvaret, 2013). I Norge starter den nasjonale etterretningshistorien med etableringen av Norge som en suveren stat etter unionsoppløsningen i 1905. I den første perioden var norsk etterretning i all hovedsak militær etterretning på taktisk nivå, uten noen form for sentral overbygning eller ledelse. Denne virksomheten tok seg noe opp ved første verdenskrig, men det ble ennå ikke etablert noen funksjonell norsk etterretningstjeneste. Først under andre verdenskrig etablerte den norske eksilregjeringen i London et norsk etterretningsvesen – forløperen til Etterretningstjenesten (ETJ) – og stiftelsesdagen for dette er satt til 6. februar 1942. Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) har på sin side opprinnelse tilbake til 1937, med opprettelsen av Overvåkningsentralen. I perioden etter andre verdenskrig var det forløperne til ETJ og PST som hadde ansvaret for det nasjonale etterretnings- og sikkerhetsarbeidet, med tydelig adskillelse



ansvarsområder og oppgaver. Denne perioden var også sterkt preget av mistro og fravær av samarbeid mellom disse tjenestene. På det nasjonalstrategiske nivå i Norge er etterretning en ”fellesfunksjon” som skal betjene alle statlige aktører innenfor det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og som skal gi en fordel i beslutningstaking (Omand, 2010). Historisk sett har man i Norge ikke vurdert etterretningsfunksjonens virksomhet som en del av nasjonens utøvende statskunst (Neuman, 2002). Dette er noe som har betydning for hvordan utviklingen på området fortsatt foregår, med preg av lite involvering fra politisk ledelse.

## 2.2 Fra den kalde krigen til den islamistiske terrors æra

Vestlige etterretnings- og sikkerhetstjenester har i løpet av det siste århundret vært nødt til å respondere på en rekke radikale endringer i sine omgivelser. Mest dramatisk var slutten av den kalde krigen og med det en omfattende revisjon av roller og oppdrag. På samme tid utfordret ”informasjonsrevolusjonen” etablerte kilder, metoder og institusjonelle strukturer. Generelt sett har etterretnings- og sikkerhetstjenester operert i stadig mer kaotiske og hurtig endrede globale omgivelser (Rathmell, 2002). I Norge og i de aller fleste andre vestlige demokratier ble det under den kalde krigen etablert grenser med varierende skarphet: mellom etterretning og politimyndighet, mellom utenlands og innenlands og mellom offentlig og privat. Spesielt de to første grensedragningene var ment å skulle beskytte innbyggernes private og sivile rettigheter, men selv om de var fornuftige under den kalde krigens periode så har de satt nasjoner i en posisjon hvor de mislykkes mot terrorister som ikke respekterer noen slike grenser (Treverton & Agrell, 2009). I Norge ble tematikken aktualisert av ”Dokument 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). Lund-kommisjonens arbeid og rapport førte til en manifestering av de nevnte grensene, selv om Bergh og Eriksen (1998) skriver at ”hverken under arbeidet med forskriftene på 1950-tallet eller senere synes noen involverte parter å ha forstått loven og forskriftene på samme måte som Lund-kommisjonen i 1996”. Lund-kommisjonen og påfølgende konsekvenser har blitt kritisert i etterkant av terrorangrepene 22/7, da Kåre Willoch uttalte at ”en velutrustet sikkerhetstjeneste kunne ha avdekket terrorplanene før 22. juli i tide” og ”at det ikke skjedde må ses i sammenheng med nedrivningen av de hemmelige tjenester etter Lund-kommisjonens ødeleggende innsats” (Aftenposten, 2011). I NOU 2012: 14 fremkommer det også at tidligere PST-sjef Janne Kristiansen mener PST som konsekvens av Lund-rapporten ble lammet av en frykt for å gjøre feil, og at dette førte til at PST ikke har hatt nok handlingsrom til å avdekke

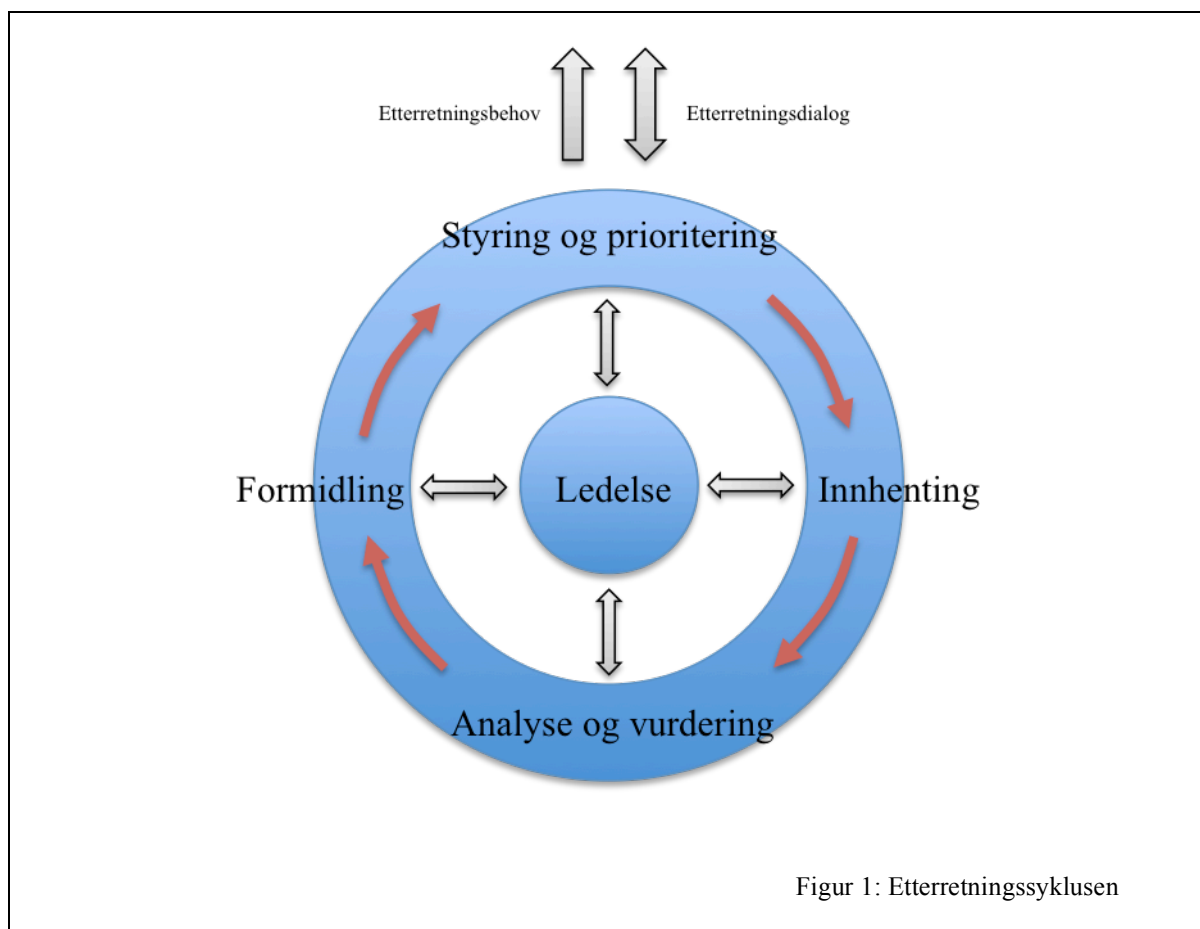
terrorplaner på norsk jord. I 2016 fremla ”Kontroll- og konstitusjonskomiteen” en innstilling der de ba regjeringen om å legge frem forslag til en revidert ”Lov om Etterretningstjenesten”, fordi det på grunn av terrortrusselen ikke lenger er et klart skille mellom innenlands etterretning og etterretning i utlandet (NRK, 2016). Samtidig involverer den nasjonale etterretningsprosessen nå mange flere ulike statlige aktører som i tillegg til å kunne samarbeide på tvers av denne grensen mellom utenlands og innenlands også må kunne samarbeide på tvers av grensene seg i mellom og mot svært omskiftelige mål (Omand, 2007). Ifølge Treverton og Agrell (2009) kan endringene i etterretningsprosessens mål fra den kalde krigen til terrorens æra oppsummeres slik:

	Gammel: kald krig	Ny: terrorens æra
Mål	Stater, primært Sovjetunionen	Transnasjonale aktører, også noen stater
Kjennetegn ved målet	Stater er geografiske, hierarkiske og byråkratiske	Ingen spesielle; ikke-statlige av mange størrelser og former
"Bundethet"	Relativt bundet; Sovjetunionen var treg og statisk	Vesentlig mindre bundet; terrorister er tålmodige, men det kommer stadig nye grupper og angrepsmetoder
Informasjon	For lite; dominert av hemmelige kilder	For mye; stort spekter av kilder samtidig som hemmelige kilder fortsatt har betydning
Interaksjon med målet	Relativt lite; Sovjetunionen gjorde som de selv ønsket	Intensiv; terrorister er den ultimate asymmetriske trusselen

### 2.3 Etterretningsprosessen og organisasjonsteori

Som tidligere beskrevet vil vi med denne oppgaven undersøke en prosess og hvorledes denne kan forbedres for i størst mulig grad å nå sin målsetting. Vi har vist at den nasjonale etterretningsprosessen er en prosess som skal foregå både innenfor ulike organisasjoner og på tvers av organisatoriske grenser; den involverer mange ulike statlige organisasjoner og aktører

som i ulik utstrekning har et ansvar innenfor det å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger, og som samtidig i varierende grad har andre oppgaver og ansvar som de skal ivareta. Eksempelvis er Tolletatens primære oppgave ”... å motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer og legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer” (Finansdepartementet, 2016), men samtidig kan det være Tolletatens personell som kommer i førstehåndskontakt med individer som gjennom grenseoverskridende transportering av kontanter søker å finansiere terrorangrep mot det norske samfunnet. PST på sin side har som sitt primære ansvar å ”forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet”, og sentralt i dette står blant annet innsamling av informasjon om personer og grupper som kan utgjøre en trussel samt utarbeidelse av ulike analyser og trusselvurderinger (PST, 2017). Dette er bare to eksempler på de organisasjoner og aktører som gjennom en nasjonal etterretningsprosess skal samhandle for å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Etterretningsprosessen kan beskrives som en syklisk prosess med fire delfaser (Forsvaret, 2013) som skisseres slik:



Hver av de fire delfasene må styres og ledes med utgangspunkt i sine særegenheter, samtidig som prosessen som helhet må styres og ledes på det overordnede nivået. Vår undersøkelse er

rettet mot helheten i etterretningsprosessen på makronivå, og sammen med det som er vist og redegjort for så langt i dette kapittelet leder dette mot å anvende organisasjonsteori i undersøkelsens analyse. Fra organisasjonsteoriens ulike områder og retninger er det videre hensiktsmessig å ta i bruk de teorier som hører inn under ”prosessundersøkelser” og som omhandler prosessstyring og -ledelse, herunder spesielt ledelse av prosesser som involverer flere organisasjoner og aktører. Her vil vi primært vende oss mot Jon Iden sin forskning og teoriutvikling innenfor dette området. I sitt arbeid argumenterer Iden (2013) for at ”(...) prosessledelse gjør at ledere kan lede det som virkelig betyr noe, det vil si menneskene og aktivitetene som produserer bedriftens resultater, enten det er produkter eller tjenester”. Vi vil i denne undersøkelsen gjøre gjeldende at den nasjonale etterretningsprosessen i seg selv er å anse som en organisatorisk enhet som også bør styres og ledes i henhold til prosesssteori. I forhold til prosesssteori kan den nasjonale etterretningsprosessen anses i to ulike perspektiver:

1. Den er en ”intern” prosess som skal samordnes mellom flere enheter innen samme organisasjon; her er den norske staten organisasjonen.
2. Den er en ”ekstern” prosess som skal samordnes mellom flere ulike organisasjoner; her kan ETJ, PST, Tolletaten og DSB være eksempler på disse organisasjonene.

Vi vil i vår drøfting anvende relevant teori i begge disse perspektivene, uten å eksplisitt skille mellom dem. Drøftingen må også ta inn over seg etterretningsprosessens særegenheter, og inkludere dette underveis i drøftingen av undersøkelsens funn. Det teoretiske grunnlaget for dette er hentet fra internasjonalt anerkjente forskere innenfor fagområdet og er det samme som undervises ved Forsvarets utdanningsinstitusjoner – de eneste undervisningsstedene i Norge hvor det gis spesifikk undervisning og høyere utdanning innenfor fagområdet etterretning.

## **2.4 Tidligere studier**

I arbeidet med dette prosjektet har vi ikke kunnet finne andre studier i denne kategorien som er direkte sammenlignbare med vår problemstilling. Som vi tidligere har vist er temaet mye undersøkt de siste to tiårene, og da spesielt i tiden etter 9/11. Granskningsrapportene etter alle de større terrorangrepene i Europa og USA i denne perioden omhandler oppgavens tematikk, så også rapporten etter 22/7. I et norsk perspektiv er det spesielt NOU 2000: 24, NOU 2012: 14 og Meld. St. 21 (2012-2013) vi anser som spesielt relevante og som vi i stor grad har brukt som utgangspunkt for vårt prosjekt. Etterretning i et samfunnsperspektiv, og da spesielt i

rollen med å avverge terrorhandlinger, har også vært gjenstand for en stadig økende interesse i internasjonal forskning. I denne sammenheng har vi tatt i bruk Gregory F. Treverton og Wilhelm Angell sin bok ”National Intelligence Systems – current research and future prospects” for å få en overordnet oversikt over temaets status i internasjonal forskning. Samlet har dette gitt oss utfyllende bakgrunnsstoff i arbeidet med dette prosjektet og en god forforståelse i vår analyse.

I masteroppgaven ”Hvorfor etterretning er viktig for politiets samfunnsoppdrag og produksjon av sikkerhet?” (2015) har forfatteren Christian Remhaug Dønland fremlagt relevante redegjørelser for å beskrive etterretningsprosessen, dens faser og hensikten med prosessen sett fra et politifaglig ståsted. I dette anvender han etterretningsbegrepet i forhold til alle politiets oppgaver, og ikke spesifikt i forhold til terrorisme. Han har undersøkt politiets forståelse av etterretning og hvordan etterretning kommer til anvendelse i politiets samfunnsoppdrag. Undersøkelsen viser at det i politiet er begrenset kjennskap til og kunnskap om etterretningsbegrepet og etterretningsfunksjonens hensikt og oppgave. Ingen av hans informanter beskriver en nasjonal etterretningsprosess som har som formål å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Det er vår forståelse at også politiet vil være en sentral aktør i en slik prosess, men det er da spesielt PST som har et særskilt ansvar fra det politifaglige ståstedet. Allikevel kan Dønlands funn være relevante for analysen i vår undersøkelse, og hovedsakelig i forhold til våre to første forskningsspørsmål.

### 3 Metode

I dette kapittelet vil vi innledningsvis redegjøre for valg av metode og kategorisere oppgaven i henhold til Robert K. Yins designstrategier for casestudier (2007). Så diskuteres etiske problemstillinger som ligger i undersøkelsens potensial for å avdekke forhold som kan gi en terroraktør fordelaktig kunnskap i forberedelse av et angrep i Norge, før forberedelsene til og gjennomføringen av intervjuene blir beskrevet. Kapittelet avsluttes deretter med metodekritikk.

#### 3.1 Valg av metode

I henhold til Yins (2008) designstrategier for casestudier er denne studien å betrakte som en kvalitativ undersøkelse i form av en enkeltcasestudie med flere analyseenheter; den nasjonale etterretningsprosessen er enkeltcasen og de ulike intervjuobjektene utgjør analyseenhetene. I arbeidet med å utvikle problemstillingen ble det tidlig klart at delvis strukturert kvalitativt intervju ville være den foretrukne måten å innhente datagrunnlaget i denne undersøkelsen. Den nasjonale etterretningsprosessen er et komplekst fenomen som ikke enkelt lar seg kvantifisere, og kvalitativt intervju vil gjøre det mulig å få frem kompleksitet, nyanser og en dypere forståelse tilknyttet prosessen. Det gjør det også mulig å få informasjon utover det som det spørres etter og på denne måten avdekke forhold som vi ikke har tenkt på tidligere i forskningsprosessen. I tillegg vil informantenes erfaringer og oppfatninger komme best frem når de selv kan være med på å påvirke det som tas opp i intervjuet (Johannessen, Tuft & Christoffersen, 2011).

#### 3.2 Etiske betraktninger

Gjennom denne undersøkelsen kan vi indirekte komme til å avdekke svakheter ved den nasjonale etterretningsprosessen som en eventuell terroraktør kan ønske å utnytte. Allikevel vurderer vi sannsynligheten for dette til å være svært liten ettersom undersøkelsen retter seg mot prosessen på et overordnet nivå. Samtidig vil informantene med sin bakgrunn selv ha et bevisst forhold til dette, og vi har forutsatt at de ikke vil komme inn på informasjon som kan være gradert i henhold til "Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste". For ytterligere å redusere sannsynligheten for å avdekke graderte forhold har vi gitt et utvalg av informantene mulighet for gjennomlesing av den endelige oppgaven før innlevering. Dette har ikke medført endringer av noe slag.

### 3.3 Intervju

Forut for den innledende kontakten med prosjektets informanter avklarte vi med Personvernombudet for forskning hos Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD) at vårt prosjekt ikke var meldepliktig. Deretter, for å ivareta kravet til etikk innenfor samfunnsforskning slik dette er formulert av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), sendte vi ut et informasjonsskriv til de aktuelle informantene. Dette skrevet ga opplysninger om forskningsprosjektet, at oppgaven er klassifisert som UGRADERT i henhold til ”Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste” og om hvordan anonymisering av informanter og informasjon fremkommet i intervjuene ville bli ivaretatt. Skrivet inneholdt i tillegg en samtykkeerklæring som informantene signerte og medbrakte til intervjuet. Under selve gjennomføringen av intervjuene ble informantene informert om retten til å trekke seg fra prosjektet når som helst i prosessen, uten at dette ville få negative konsekvenser for dem.

For intervjuene har vi gjort en strategisk utvelgelse av nøkkelinformanter der vi først identifiserte den aktuelle målgruppen og deretter valgte ut enkeltpersoner innenfor denne målgruppen. Oppgavens problemstilling virker naturlig reduserende på antall mulige informanter ettersom det er relativt få personer i Norge som har tilstrekkelig bredde- og dybdekunnskap innenfor temaet. Informasjonen som undersøkelsen etter spør er i all hovedsak å finne hos personer med inngående kjennskap til den nasjonale etterretningsprosessen. Dette betyr at aktuelle informanter enten må jobbe eller ha jobbet hos eller svært nært på aktørene i denne prosessen. Vi valgte i denne sammenheng å avgrense disse aktørene til å være PST og ETJ. Dette ble gjort fordi det er mellom disse to aktørene en nasjonal etterretningsprosess i størst grad er formalisert gjennom FKTS, og det er således personer som har jobbet hos eller svært nært på disse som antas å ha best forutsetninger for å kunne bidra med innspill som kan forbedre prosessen. Videre vil det være personer tilknyttet overordnet nivå – enten fra ledelse eller akademisk ståsted – som innehar størst grad av helhetsoversikt over prosessen og dermed vil kunne bidra med helhetlige vurderinger på makronivå i forhold til oppgavens problemstilling. Informantene i vår undersøkelse måtte da oppfylle et av de følgende kriteriene:

1. På overordnet nivå: jobbe, eller ha jobbet, i eller svært nært på PST, ETJ eller FKTS tilknyttet den nasjonale etterretningsprosessen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

2. På overordnet nivå ved politisk ledelse: ha, eller ha hatt, nær interaksjon med PST, ETJ eller FKTS, og derigjennom den nasjonale etterretningsprosessen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

De informantene som vi valgte ut er personer som alle er svært ressurssterke innenfor oppgavens tema. De har, eller har hatt, ledende funksjoner på overordnet nivå og flere av dem har i tillegg omfattende akademisk kompetanse innenfor temaet. Med bakgrunn i utvelgelseskriteriene valgte vi å anonymisere informantene basert på en antagelse om at dette for de fleste av dem ville være en forutsetning for å delta i undersøkelsen. Med en slik anonymisering vil informantene kunne føle seg friere til å uttrykke sine meninger og synspunkter, uten å risikere konfrontasjon eller uønskede konsekvenser på grunn av sine uttalelser.

Intervjuene ble planlagt som semi-strukturerte kvalitative intervjuer basert på en intervjuguide med en liste over deltemaer og generelle spørsmål innenfor disse temaene. Intervjuguiden ble utformet med oppgavens tre forskningsspørsmål som deltemaer, der hvert av disse deltemaene ble presentert sammen med innledende forklaring og begrunnelse. Dette hadde til hensikt å etablere en felles forståelse mellom intervjuer og den enkelte informant – også på tvers av alle informantene – samt å bidra til å styre intervjuet i retning av forhold som er mest sentrale for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Under hvert av forskningsspørsmålene formulerte vi i tillegg underspørsmål for å dekke helheten i oppgavens problemstilling. Totalt gir dette en god likevekt mellom standardisering og fleksibilitet, og denne utformingen av intervjuguiden bidrar til å generere refleksjon hos informantene samtidig som den styrer intervjuene både innenfor tid og tema. I denne sammenheng var det viktig å etterstrebe en balanse mellom styring og frihet i intervjuet – for å påvirke informantene i minst mulig grad og unngå å styre dem bort fra forhold de selv i utgangspunktet oppfattet som viktige innenfor oppgavens problemstilling. Vi vurderte samtidig våre informanter til å være så autoritative personer at de uavhengig ville komme til å uttrykke sine eksplisitte meninger innenfor oppgavens tematikk. For å legge til rette for en effektiv samtale under intervjuene ble informantene innledningsvis gitt en forklaring av oppgavens sentrale begreper, samt vår tolkning og anvendelse av disse.

### **3.4 Metodekritikk**

Denne oppgavens tematikk omhandler i utgangspunktet forhold som ligger innenfor et spenn fra UGRADERT til HEMMELIG i henhold til ”Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste”.



Når denne oppgaven da er klassifisert som UGRADERT har dette betydning for både dybden og bredden i datagrunnlaget som har kunnet blitt innhentet gjennom intervjuene. En gradert oppgave kunne ha avdekket ytterligere informasjon av interesse, men ville da samtidig ikke kunne bli gitt den samme distribusjon som denne oppgaven har mulighet til.

Oppgavens resultat er i stor grad avhengig av de informantene som er brukt i undersøkelsen. Svar, utgreiinger og betraktninger som disse informantene har kommet med i intervjuene er naturlig nok preget av den virkeligheten de selv har oppfattet og opplevd i sine stillinger – det er jo nettopp deres bakgrunn og den kunnskapen de har fått gjennom denne som har kvalifisert dem som relevante informanter. Samtidig kan dette ha virket begrensende på deres evne til å gjøre vurderinger som havner på utsiden den gjeldende nasjonale etterretningsprosessen. Svarene deres kan til dels være basert på de forutsetningene som dagens organisering hviler på og dermed eventuelt peke i retning av endringer fremfor nyetableringer. Informantene har også i stor grad vært direkte bidragsyttere i å forme dagens system og kritikk av dette systemet vil da indirekte kunne være en delvis kritikk av dem selv – noe som igjen kan ha påvirket deres svar. For å veie opp for dette har vi i utvelgelsen av informantene tilstrebet en balanse mellom personer som er i fortsatt tjeneste og personer som forholdsvis nylig har fratrudd sine stillinger. Dette har vi basert på en antagelse om at det kunne være enklere for sistnevnte kategori å være åpen om eventuelle kritikkverdige forhold.

## 4 Presentasjon av funn og drøfting

I dette kapittelet presenterer vi svarene som fremkom under intervjuene og drøfter disse i forhold til det teoretiske grunnlaget som ble presentert i kapittel 2. I dette har vi valgt en utstrakt bruk av empiriske utdrag fordi det i kvalitativ forskning er sentralt å bringe frem forskningsdeltagernes stemmer gjennom sitater og ord de selv bruker (Nilssen, 2012). Våre egne erfaringer, kunnskap og holdninger er i tillegg til vårt teoretiske utgangspunkt også en viktig del av vår forforståelse, og noe som vil prege analysen. Kapittelet er strukturert etter problemstillingens tre forskningsspørsmål, og følger således deres innbyrdes progresjon.

### 4.1 Hva er grunnlaget for dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, og hvilke forhold vil virke begrensende på utviklingen av denne?

For at hensiktsmessig endring – implisitt forbedring – skal kunne skje er det en forutsetning å forstå hvorfor noe er som det er. Vi vil i dette avsnittet redegjøre for informantenes respons på dette forskningsspørsmålet og sette dette i sammenheng med prosessteorien der det er relevant. Kunnskap om rammer og betingelser for dagens organisering av den nasjonale etterretningsprosessen vil videre gi oss et grunnlag for å kunne forstå og drøfte begrensende forhold i avsnitt 4.2.

Alle våre informanter viser til at grunnlaget for dagens organisering av den nasjonale etterretningsprosessen i hovedsak er historisk betinget, og har koblinger helt tilbake til 1930- og 1940-tallet da forløperne til PST og ETJ ble etablert:

*Den inndeling vi har i Norge i forskjellig tjenester og at tjenestene har forskjellig lovverk, fokus, samarbeidspartnere et cetera er fra historien og da tjenestene oppsto. Og spesielt det særlige forskjellige fokus mellom Norge og utlandet og mellom E-tjenesten og PST. Dette henger sammen med hvordan lovverket er utformet og gitt i forhold til de hemmelige tjenester. (Informant X01).*

*Historisk mener jeg det baseres seg på, i første rekke, den inndeling vi har i Norge i forskjellige tjenester og at tjenestene har forskjellig lovverk, fokus og samarbeidspartnere et cetera. Særlig forskjellig fokus mellom Norge og utlandet, særlig mellom E og PST. Og dette henger sammen med lovverket. E-tjenesten for eksempel har ikke tilgang til informasjon om norske borgere. Nå har det vært en oppmykning. (...) E-tjenesten hadde den gang liten eller ingen interesse av å få lov*

*eller fullmakt til å dele informasjon med PST. Dette fordi det spilte jo ingen rolle den gangen man vurderte Sovjetunionen og Warszawapakten. I en situasjon med terrorisme som er grenseoverskridende så stilles det helt andre krav til samarbeid og informasjonsutveksling. (Informant X02).*

Informant X01 forsterket dette ved også å påpeke at grunnlaget for dagens organisering handler om hvilke hjemler og med hvilke mandat de ulike etatene eller tjenestene forvalter informasjon; ETJ har i ”Lov om Etterretningstjenesten” med tilhørende ”Instruks om Etterretningstjenesten” et hjemmelsett som de forholder seg til, det samme har PST i ”Lov om politiet” og ”Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste”. Fra NOU 2012: 14 finner vi også at lovverket kan ha begrensende effekt: ”Vår (vår kommentar: Gjørvt-kommisjonens) gjennomgang viser at ubalanse i lovverket kan stå i veien for slikt samarbeid. Taushetsbestemmelsene i den generelle lovgivningen – og i 22/7-sammenheng, særlig tolloven – har i liten grad tatt inn over seg regelverket som er utviklet for PSTs arbeid”.

I sitt svar stiller en av informantene spørsmål om det i det hele tatt finnes en nasjonal overordnet informasjonsprosessering:

*Ja, det finnes en informasjonsprosessering i utenlandsetterretningen og innenlandsetterretningen. Vi har en felles analyseenhet som går på kontraterror, men det finnes ikke en overordnet kontraterrorstrategi. Men ditt spørsmål er hva er grunnlaget for, og da ligger det jo i det spørsmålet om det finnes en doktrine eller et fokus eller en strategi som er offisiell, og meg bekjent så gjør det ikke det. (Informant X04).*

Informanten påpeker at det på denne bakgrunn er vanskelig å svare på dette spørsmålet:

*Ut ifra det jeg sier så kan man si at de forhold som virker begrensede på utviklingen av denne er jo at det er vanskelig å utvikle noe der det ikke finnes noen struktur som alle er enig om at finnes. På spesielt forsvarssektoren så er det et godt og innarbeidet system mellom beslutningstaker, utvikling av prioriteter og at de blir brutt ned i innsamlingsplaner. Så: ja, der finnes det en kjent og godt innarbeidet struktur. Men jeg vil kanskje si at det er mer et resultat av tradisjon og ”best practice” enn av en gjennomarbeidet plan. (Informant X04).*

Informantene mener videre at den historiske utviklingen og derav dagens organisering av prosessens to primæraktører er utfordrende i forhold til dagens trusselbilde, og at dette er en begrensende faktor. Det har fremkommet hvordan trusselbildet inntil nyere tid har vært av en slik art at tjenestene primært utviklet seg isolert og hadde et innadrettet fokus – i forhold til både prosess- og organisasjonsutvikling. Det nye trusselbildet utfordrer de etablerte strukturene, hjemmelsgrunnlag og prosesser – både internt og mellom tjenestene. I sammenheng med dette forklarer Iden (2005) at når en organisasjon begynner å arbeide med prosessledelse, er prosessene ofte ikke dokumentert i den forstand at de er nedtegnet. Prosesser kan eksistere i form av opparbeidet praksis, vane og taus kunnskap – dette understøttes som vist av informant X03. Skal prosesser ledes, eller underkastes en systematisk analyse, er det en forutsetning at de på en eller annen måte illustreres, at det lages modeller av dem. Når det lages modell av en prosess, skiller vi mellom det å lage en modell av nåsituasjon (as is) og det å lage en modell av en ønsket situasjon (to be). Informant X01 problematiserte ytterligere rundt dette og hvorledes mandat- og hjemmelsutformingen virker begrensende på prosessutviklingen:

*Når det gjelder hvilke forhold som vil virke begrensende for utviklingen for dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, ja da må man stille seg spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget og mandatet for den type informasjon som tjenestene skal forvalte, med hvilke forutsetninger ble eller er de gitt?*

*E-loven ble skrevet på slutten av 90-tallet og instruksene for PST på midten av 2000-tallet. Spørsmålet man da må stille seg er om dette hjemmelsgrunnlaget er gitt med en forståelse og kunnskap for den trusselen tjenestene og vi står ovenfor i dag. Ser vi på E-tjenesten og situasjon man sto ovenfor på 90-tallet, og situasjon man står ovenfor i dag, ja så er svaret ganske åpenbart: E-tjenesten sto i helt annen situasjon enn i dag. Den tematikken vi har i dag er ikke av samme omfang som på 90-tallet. Mandat er avgjørende for utviklingen av informasjonsprosesseringen. Det mandatet tjenestene er satt til å forvalte, med de påfølgende instruksene, det er de som er mest begrensende. Hvis mandatet ikke er gyldig i forhold til dagens trusselbilde så har vi et problem. Sjefer forholder seg til det hjemmelsgrunnlaget de ha, og hvis dette ikke er oppdatert forplanter dette seg i organisasjonen. (Informant X01).*

Informanten utdypet dette videre:

*Jeg opplever ikke mandatene som begrensende i dag, det er heller forståelsen og tolkningen av dem. Mandatene gir relative vide fullmakter, men de må følges opp og oppdateres/justeres i forhold til den taktiske situasjon man står ovenfor. (Informant X01).*

Også informant X02 konkretiserte hjemmelsgrunnlaget som en sentral begrensende faktor:

*Så Norge har jo løst det sånn at det gis vide fullmakter til E-tjenesten og forutsettes at E-tjenesten bare jobber mot mål i utlandet. Mens PST har strammere fullmakter, men kan og må operere i Norge. Så det er jo jus, og jeg vil si hevd og tradisjon og nesten kultur i Norge at sånn skal det være. (...) Hjemmelsgrunnlaget for de hemmelige tjenestene bidrar iallfall til å være begrensende, men det er noe annet enn bare det å ha et hjemmelsgrunnlag til å dele. (Informant X02).*

Informant X03 mener at det som er svakheten i Norge og stort sett alle vestlig land, er å dekke det transnasjonale vinduet:

*(...) I det legger jeg alt som skjer imellom utlandet og innlandet. Hvem har ansvaret når, hvis jeg skal ta et eksempel, som ikke har noe med Norge å gjøre: I 9-11 Commission Report så var dette et av de forholdene som ble kritisert som en stor svakhet etter 11. september 2001. Det var at hvis CIA fant noe og sendte det til FBI så var det ikke noe kommunikasjon på hva FBI viste om det CIA hadde noe på. Så det oppstår et vakuum da mellom det som er nasjonalt ansvar og det som er internasjonalt ansvar. Det har de prøvd dekke ved å opprette felles analyseenhet. (Informant X03).*

Dette vakuemet som oppstår er spesielt fremtredende i kontraterrorarbeid. Informant X03 påpeker at ansvaret for eller eierskapet til dette vakuemet er konstitusjonelt:

*Så det er ikke etatene som eier dette ansvaret, men det er etatene som får dette, til syvende og sist er det beslutningstaker som i verste fall kan sitte igjen med svarteper. Hvis jeg skal svare helt konkret så er det beslutningstakerne som eier dette vakuemet. Det finnes et konsept og det finnes i og for seg en praksis, men det finnes ikke en strategi og det finnes en godt innarbeidet tradisjon i forsvarssektoren for utvikling av informasjonsbehov eller altså etterretningsbehov. (Informant X03).*

Ansvar og myndighet følger som regel av organisatorisk tilhørighet og oppheng. Tjenestene er tilordnet respektive departement, herunder Forsvarsdepartementet for Etterretningstjenesten

og Justis- og beredskapsdepartementet for PST. Tydeliggjøring og plassering av ansvar er viktig for å oppnå ønsket effekt, og i her fremholder Harmon (2003) at lederen skal ha ansvar for hele verdiskapningen fra begynnelse til slutt og at rollen må ha ende-til-ende myndighet. Flere av informantene mente at ledelsene i seg selv kan være en begrensende faktor for utvikling:

*Ledelsen i seg selv kan være begrensende hvis de ikke forstår trusselen, hvis ikke de forstår behovet og kravet for informasjonsutveksling og informasjonsprosessering, ja så er man jo like langt. Det er ledelsen som gir verktøyene. Det blir som å gi en stridsvogneskadronsjef oppdrag, men ikke gi han stridsvognene. (Informant X01).*

Dette underbygges av informant X02:

*Vi i ledelsen, var nok litt bremsekloss på dette selv. Jeg opplevde at det ble stilt spørsmål ved Etterretningstjenestens innhentingskapasitet, som var mye større enn det PST hadde, og hva gjør Etterretningstjenesten med denne kapasiteten. Så lenge vi kunne dokumentere at vi holdt oss unna norske borgere hadde vi en lettere hverdag på en måte, hvis jeg kan si det på den måten. Og vi var underlagt et helt annet regelverk. (Informant X02).*

Samlet sett har informantene vist oss at det hovedsakelig er historiske forhold med tilhørende lov- og regelverk som er grunnlaget for dagens organisering av etterretningsprosessen. Dette er forhold som sammen med fragmentering av ansvar og myndighet også kan virke begrensende på utviklingen av prosessen.

#### **4.2 Hvilke utfordringer skaper dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, og hvorfor påvirker det evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?**

I dette forskningsspørsmålet har vi tatt som utgangspunkt at dagens innretning av den nasjonale etterretningsprosessen ikke er optimal, og at dette igjen medfører at evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger er dårligere enn ønsket. Det som fremkommer her vil gi oss viktig grunnlagsinformasjon til avsnitt 4.3, om forutsetningene for en forbedring av den nasjonale etterretningsprosessen og hvorfor dette bedre vil beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

Utviklingen i det globale trusselbildet, med fremveksten av transnasjonale ekstremistiske islamistgrupper som den dominerende terrortrusselen mot Norge, har som tidligere vist medført et behov for organisatorisk fornying av det nasjonale etterretningsarbeidet. I erkjennelsen av at internasjonal terrorisme utfordrer skillet mellom ansvarsområdene til ETJ og PST ble Felles Analyseenheter (FAE) etablert i 2007 (Regjeringen, 2007). Etter terrorangrepene 22/7 med påfølgende anbefalinger i NOU 2012: 14 ble FAE erstattet av Felles Kontraterrorsenter (FKTS). Etableringen av FAE/FKTS kan sies å være et utviklingstiltak som er planlagt og gjennomført innenfor rammene av eksisterende organisatoriske enheter. Ledford et al. (Ledford, Mohrman, Mohrman & Lawler, 1989) viser hvordan en slik restrukturering av den formelle organisasjonsstrukturen er en vanlig respons på behovet for organisatorisk fornying. Det er en ”ovenfra og ned” -tilnærming ved at organisasjonsstrukturen endres fra toppen gjennom å omgruppere underliggende funksjoner, og en slik restrukturering har liten betydning for måten arbeidet utføres i organisasjonen. Alle våre informanter legger gjennomgående stor vekt på hvordan sektorinndelingen mellom ETJ og PST, som de to primære aktørene i den nasjonale etterretningsprosessen, kan redusere evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger til tross for etableringen av FAE/FKTS:

*Den største utfordringen i dag er sektorinndelingen og hvorledes alle som har et ansvar innenfor kontraterror sitter på forskjellige informasjonssystemer, har forskjellig ansvar, myndighet og hjemmel. (Informant X01).*

*(...) Så med bakgrunn i det kan man si at god etterretning er å vurdere i hvilke variasjoner av fortiden fremtidens trusler vil fremstå. For å få til det så er koordinering og synkronisering mellom utland og innland – det vil si å dekke det transnasjonale vinduet – ekstremt viktig. (...) Det oppstår ikke nye trusler, men trusler vil alltid oppstå i variasjon av de gamle. Du kan si at et system som er basert på tradisjon det gjør at vi lett kan gå i den induktive fellen, det vil si fellen som oppstår ved at vi tror fremtiden blir som fortiden. (...) Hvis en skal se på hva som likhetene mellom for eksempel 9/11 og angrepene i London i 2005, så er det som er gjennomgående en mangel på koordinering og kommunikasjon mellom de ulike etatene som skal drive med trusselforståelse. (Informant X03).*

*(...) Men det at man har delt disse etterretningsorganisasjonenes ansvarsområde på denne måten det gjør jo at når trusler er grenseoverskridende, så stilles det en del*

*krav til etterretningsorganisasjonene akkurat i vekslingen. (...) i vekslingen, det som kan gå galt i vekslingen mellom E-tjenesten og PST er jo at vi sitter med en liten flik av informasjon, de sitter med en annen liten flik av informasjon, så vil de tilsammen være nok til at vi skjønner at her må vi dette må vi jobbe ut, men så evner vi ikke sette sammen de to informasjonsbitene, det er på en måte skrekken. (Informant X05).*

Våre informanter viser oss at den nasjonale etterretningsprosessen i dag følger av en funksjonell tilnærming, der de ulike aktørene er inndelt etter en organisatorisk modell. Fokus på organisasjonskartet og utvikling innenfor dette kan bidra til en introvert forståelse av virksomheten (Iden, 2013). Organisasjonskartet blir et hinder for å tenke helhetlig i forhold til de oppgavene som utføres på tvers av organisatoriske grenser fordi aktørene er mest opptatt av sin egen enhet og aktivitetene innenfor denne:

*For det er klart at nå kan du ha samarbeid mellom to enheter i to organisasjoner som må samarbeide om noe, men så har de andre ansvarsområder som handler om noe annet igjen som også trekker ressurser og oppmerksomhet, dette kan påvirke det ene feltet i midten som de må samarbeide om. (Informant X05).*

Selv om ledere og ansatte er klar over at verdiskapningen i en organisasjon skjer gjennom prosesser, er det de funksjonelle enhetene som blir prioritert. Det er ofte ingen i organisasjonen som er ansvarlig for verdiskapningen samlet sett – for det settet av aktiviteter som fra den første til den siste virkelig betyr noe for kunden.

Den funksjonelle tilnærmingen er noe som i lang tid har vært dominerende når organisasjoner skal utformes (Iden, 2013), men en nasjonal etterretningsprosess kan vanskelig avgrenses til det som skjer innenfor en enkelt enhet. En prosess som denne må i seg selv sees som en stabil og permanent organisatorisk enhet: den må ha et mål og den må ha en leder. Svakt prosessfokus i den nasjonale etterretningsprosessen innebærer et fragmentert ansvar for prosessen. Dette er noe som igjen medfører fravær av en overordnet og samlende strategi, av en målsetting med prosessen og av tydelig definerte kunder for den:

*Vi har jo heller ikke noe nasjonalt konsept for hverken kontraterror eller forvaltning av informasjon innenfor kontraterrormandatet. (Informant X01).*

*Hovedproblemet som jeg ser på er at når du jobber på E-tjenesten sin side, hvem er da hovedkunden i spørsmålet om terror? Og det er et åpent spørsmål, for jeg vet ikke. I*



*dette oppstår det et vakuum. Det blir også et vakuum fordi vi ikke har noen klare retningslinjer. Hva er mulighetsrommet? Og dette er det jeg kaller fravær av beslutningstakerens mandat eller retningslinjer til oss. (...) For selv om det hadde det vært slik at terrordomenet hadde blitt tatt ut av PST og E-tjenesten og informasjonstilfanget hadde vært rundt dette, så trenger du uansett en beslutningstaker for vi er jo ikke noen beslutningstaker. Men en ting er hvordan denne informasjonsprosessen og mulighetsrommet er vakuumpreget. Og for å forvirre deg enda mer så ville jeg også sagt – selv om vi hadde hatt en beslutningstaker som kunne gitt oss disse retningene – hva vil Norge med sitt kontraterrorarbeid? Vil vi hindre radikaliserings? Ja det kan vi gjøre, da har vi gjort mye. Dette har vi tatt noe tak i, men hva vil vi ellers? Jeg synes det er ganske fascinerende at vi har egentlig ingen strategi eller policy (...) som gjør at alle tjenestene kan dra i samme retning. Det er fravær av en nasjonal strategi. Vi prøvde, jeg mener det var i 2006, at UD prøvde å sette sammen alle departementene, for å skrive en samlet kontraterrorstrategi. Det viste seg at dette arbeidet var så vanskelig at UD skrev sin egen strategi, de fikk ikke med seg de andre departementene. (Informant X04).*

Samordning av prosesser som omfatter flere virksomheter – slik som den nasjonale etterretningsprosessen – er en mer kompleks oppgave og vanskeligere enn om alt er innenfor en virksomhet. Denne typen samarbeid krever at man er åpen og lar partnerne få innblikk i hvordan en selv opererer. Dette igjen forutsetter at partene har tillit til hverandre (Iden, 2013). Viktigheten av tillit mellom de samvirkende parter er generelt helt sentralt innenfor et etterretningssamarbeid, der tillit har avgjørende betydning uavhengig av nivå. Denne tilliten kommer ikke ved formelle funksjoner, men i stedet gjennom mellommenneskelige relasjoner. (Omand, 2010). Ifølge informantene våre har den strenge sektorinndelingen og Lund-kommisjonens arbeid medført en frykt hos aktørene for å havne utenfor eget mandat, og sammen med andre historiske forhold har dette påvirket tilliten mellom ETJ og PST negativt:

*I mitt arbeid så kom ordet Lund-kommisjonen opp og det var noe som gjorde at man på en måte var veldig vare med å ikke nærmere seg hverandre for mye. Jeg tenker Lund-kommisjonen var en begrensning fordi at jeg tror POT fikk såpass mye smekk på fingrene at de ble veldig vare, så det satt en kultur i gang og jeg vet ikke helt hvordan det ville vært før, fordi det er jo ganske langt tilbake, men at Lund kommisjon var et slags ekko i gangen i PST da vi prøvde å nærme oss å snakke med dem. (Informant X04).*

*Den gangen det het FOE og POT så var det en del konkurranse dem imellom kan man vel si. Helt i fra POT i sin tid arresterte sekretæren til sjef FOE og anklaget denne for spionasje, og det var feil, så da ble det jo riktig ille mellom sjef FOE og sjef POT den gang. Og så har det vært mye kniving, skumling og revir. I min tid opplevde jeg gjennom årene mye vilje til å samarbeide. Denne konkurransen opplevde jeg forsvant, iallfall på ledelsesnivå. Og så var det sikkert enkelte av de gamle karene som fortsatt hadde noen traumatiske opplevelser med den andre tjenesten. Men det jeg ville si, at så lenge det var sånn så ble de heller ikke kjent med hverandre. For det er ikke bare å ha en hjemmel for å gi deg den informasjonen, men jeg må kjenne deg så godt at jeg vet hva du er ute etter og hva du trenger. Vi begynte å ha felles ledelsesmøter i min tid, men du må ha mer enn felles møter. Du må ha nok kontakt både i bredde og dybde til at du forstår den andre tjenestens behov og også den andre tjenestens muligheter til å hjelpe deg. Regelverket er viktig, men det er vel så viktige med kultur. Og sjefene har et særskilt ansvar her for å vise at vi er avhengig av hverandre. (Informant X02).*

Som en kommentar til disse sitatet fra X04 og X02 kan det fremholdes at den internasjonalt anerkjente etterretningsteoretikeren Stephane Lefebvre i sitt arbeid også fremholder at kultur er et forhold som i stor grad påvirker effektiviteten i etterretningssamarbeid mellom partnere (Lefebvre, 2003). Samtidig vil vi påpeke at den positive utviklingen i relasjonen mellom ETJ og PST som informanten beskriver har foregått i tidsrommet like etter etableringen av FAE. Dette kan bety at denne etableringen har vært en katalysator i å legge til rette for mellommenneskelige relasjoner mellom personer fra ETJ og PST, noe som igjen kan føre til at den nødvendige tilliten over tid utvikles. I tråd med Idens påstander om at tillit og åpenhet mellom partene er en avgjørende forutsetning når flere virksomheter skal samordne prosesser, vil dette så fall kunne lede mot en positiv utvikling av den nasjonale etterretningsprosessen og samvirket mellom aktørene i denne.

På bakgrunn av det som i samtalene med informantene har fremkommet når det gjelder aktørenes frykt for uforvarende å handle utenfor eget mandat har vi valgt å utforme et eksempel som kan vise hvilke konsekvenser dette kan få når det gjelder evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Dette eksempelet underbygges også av våre informanter:

*Du har sikkert registrert kritikk hvor E-tjenesten i et tilfelle fulgte en person i utlandet med avlytting og klarte ikke fange opp når han passerte inn i Norge, og da fikk de*

*umiddelbart kritikk i stortinget. E-tjenesten skal jo avlevere han, når han passerer inn i Norge til PST. (Informant X02).*

*Det er mulig å tenke seg terrorhandling som oppstår i Norge alene og (...) hvor hele prosessen skjer i Norge fra A-Å, men (...) veldig ofte så er det forgreninger ut av landet. Det kan være i radikaliseringsprosessen eller det kan handle om å få tilført ressurser og lignende. Eller om det kommer noen utenfra. Og begge deler er jo sett i Europa siste årene. Det er mange ulike scenarioer, men felles for dem er et eller annet element av noe grenseoverskridende. Og da er det jo sånn at (PST) kan ikke innhente fritt på begge sider av grensen, og da må vi samarbeide. Og vi må også samarbeide om å forstå aktørene, fordi hvis vi ikke gjøre det så vil jo de som er satt til å gjøre noe med dette her (...) bli satt sjakk matt; hvis de får råd som er nesten like, men litt avvikende eller at de spriker i verste fall. (Informant X05).*

EKSEMPEL 1: Dersom en norsk statsborger mistenkt for terrorvirksomhet er under overvåkning av norske myndigheter vil ansvaret for denne overvåkningen flytte seg mellom ETJ og PST, avhengig av hvorvidt vedkommende befinner seg utenfor eller innenfor Norges grenser. Hvis overvåkningen er basert på vedkommendes elektroniske kommunikasjonsmidler kan det av tekniske årsaker gjerne ta flere dager før en grensekryssing blir registrert. Dette betyr at det kan være svært utfordrende, om ikke umulig, å vite hvorvidt en person som hyppig krysser den norske grensen – eksempelvis mellom Norge og Sverige – befinner seg i eller utenfor landet. I et slikt tilfelle kan for eksempel ETJ være lite villige til å aktivt overvåke personens elektroniske enheter (mobiltelefon, nettbrett eller lignende) av frykt for konsekvensene for eget omdømme dersom de uforvarende skulle komme til å overvåke en norsk statsborger som befinner seg i Norge. En terrormistenkt som har planer om å utføre et angrep i Norge kan dermed ta seg inn landet, eksempelvis ved bruk av kjøretøy, uten at dette blir fanget opp av verken ETJ eller PST.

Problematikken knyttet til terrorismens transnasjonale natur som vi tidligere har vist og som her er eksemplifisert ble også påpekt av Gjørsv-kommisjonen i NOU 2012: 14. Der fremholdes det at:

”(...) åpenbart (er) en mulighet for at et framtidig angrep kan komme fra etablerte, eller hittil ukjente, aktører utenfor landets grenser.”

Videre understreker NOU 2012: 14 at:

”(...) Den stadig forsterkede tendensen til at informasjon, varer og mennesker beveger seg internasjonalt, gjør at geografiske grenser for arbeidet mot terrortrusselen i mange sammenhenger viskes ut. Trygghet i Norge er derfor avhengig av god etterretning i utlandet.”

For mest mulig effektiv utnyttelse av etterretning er det sentralt at både etterretningsproduktene og den informasjonen disse utledes fra kan deles (NATO, 2003). Behov alene vil ikke fremme deling mellom partene; det er ulike strukturelle og subjektive forhold som vil bestemme dette – dette er forhold som også kan undergrave tillit og hindre effektiv deling av etterretning (Feltham, 2008). Herman (1996) beskriver disseminering som etterretningens akilleshæl, og forklarer at i dette er kommunikasjon mellom etterretningsfunksjonen og brukerne av etterretningsproduktene er essensielt. Samtidig som dagens strenge sektorinndeling og det implisitte organisasjonsfokuset i den nasjonale etterretningsprosessen bryter med prosessteoriens prinsipper innebærer det også brudd med etterretningens sentrale prinsipp om ”*tilgjengelighet og deling*”. De lovbestemte avgrensningene i de to primæraktørens virkeområder medfører behov for skjerming av kilder, metoder og informasjon dem imellom. Dette legger begrensninger på innbyrdes deling og utveksling mellom aktørene, og det reduser evnen til kommunikasjon, synkronisering og koordinering i prosessen:

*(...) Kan være et koordineringsproblem, men og et ressursproblem på en måte, eller prioriteringsproblem, at man i praksis velger feil, fordi at PST kommer ikke på å nevne denne ene lille snutten med informasjon i møter med det riktige miljøet i E-tjenesten fordi det ikke fremstår som like viktig. E-tjenesten nevner ikke sin lille informasjonssnutt fordi det ikke fremstår som viktig. Og så tilsammen vil det vært nok for at vi kanskje våknet og tok tak i noe. Hvis de to bitene med informasjon hadde kommet inn til samme kontor, samme miljø, så kanskje man ville trukket linjene mellom de to informasjonssnuttene, men det er fortsatt ikke gitt. Det er fullt mulig i en etterretnings- eller sikkerhetstjeneste at man har to biter med informasjon som hører sammen, men som man ikke skjønner hører sammen (...) (Informant X05).*

Denne uttalelsen fra vår Informant X05 er sammenfallende med funn gjort av 9/11 Commission, som pekte på at dersom de ulike nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene

hadde evnet å kommunisere og analysere den informasjonen de i fellesskap satt på, kunne angrepet kanskje vært avverget.

*(...) Og så skal det jo være i orden med det juridiske ikke sant, det er ganske omfattende regimer for å ha kontroll på at vi deler det vi skal og ikke for mye, og så er det jo også det med oppbevaring av informasjon og videre deling. (...) (Informant X05).*

*Det er ikke vanskelig å snakke med hverandre i hverdager, men det koster så mye. Det å diskutere med kollegaer utenfor ens egen organisasjon er såpass vanskelig at det er ikke noe man gjør hver dag. Det er fullt mulig, men har med praktiske årsaker å gjøre. Videre er det forskjellige informasjonsprosesseringssystemer og forskjellige sambandssystemer. Man jobber på hver sine domener; det er ikke noe felles domene hverken for voice, data eller informasjon. (Informant X01).*

*(...) så det at noen sitter i den andre enden av byen og du kan ikke snakke med dem på (gradert) telefon, du har ikke noe felles mailsystem og man må skrive kryptofax for å få snakket sammen, det er ikke noe opplegg til suksess, så det krever så mye for å få til den koordineringen, men vi er jo helt nødt, så derfor legger vi mye ressurser i det. (Informant X05).*

*Den organiseringen som har vært og er i dag, vil jo legge til rette for at det er to spor og to kanaler. Og så er spørsmålet, hva vinner vi på dette og hva taper vi? Vi ønsker jo ikke at all informasjon deles med alle heller, så det er en kostnad med å øke informasjonsutvekslingen – særlig når det gjelder norske borgere. Det jeg har ment er at hvis man velger bort overvåkning og informasjonsutveksling for å ivareta personvernet, så er det helt greit. Kanskje er det til og med veldig bra, men da må politikerne også være rak nok i ryggen til å si at da aksepterer vi en større risiko og når da noe skjer, må de kunne si at dette hadde vi kanskje kunnet forhindre eller oppdage hvis vi hadde hatt bedre overvåkning. Dette er et verdivalg. (Informant X02).*

*Lund-kommisjonen har bidratt til at man var mye mer bevist av hva man kunne dele eller ikke. Og det er jo en bra ting, men hvis det blir selvsensuren ut av det, så tror jeg ikke det er så bra. Og 2006 fikk vi samarbeidsinstruksen og det var egentlig, slik som jeg skjønnte det, egentlig en klargjøring av allerede eksisterende lovverk fordi det var*

*jo ikke noen lovverk som gjorde at man ikke kunne samarbeide. For lovverket er egentlig relativt klart, men det var en instruks om å samarbeide. (Informant X04).*

Informantene har som vist tidligere påpekt et fravær av en nasjonal strategi og overordnede planer for etterretningsprosessen. En nasjonal strategi vil inkludere alle ulike maktmidler en nasjon disponerer for å hindre terrorangrep (Pollard, 2009). Som vi tidligere har redegjort for viser både NOU 2000: 24 og erfaringsrapportene etter 9/11, angrepene i Paris 13. november 2015 og angrepene i Brussel 22. mars 2016 behovet for å inkludere et større antall statlige aktører i den nasjonale etterretningsprosessen. Frankrike og Belgia har etter terrorangrepene der gått langt i å bryte ned det de selv kaller et kunstig skille mellom innenriks og utenriks sikkerhet og etterretning, og med dette legge til rette for tettere integrering og samarbeid mellom de ulike aktørene (Studietur Brussel/Paris, 2016). Manglende prosessfokus kan, som vi tidligere viste, være medvirkende til fravær av en nasjonal strategi og dette vil kunne føre til mangelfull integrering av alle de aktørene som har en naturlig plass i en nasjonal etterretningsprosess mot terrorisme. To av våre informanter kommenterte dette direkte:

*(...) Det er så absolutt andre aktører som også hører hjemme i prosessen, herunder Toll, KRIPOS, deler av org.krim i Politiet. Kan hende også NSM i forhold til kryptert kommunikasjon. (Informant X04).*

*E-tjenesten og PST er tunge aktører selvfølgelig, men ordinært politi, det er mange i justissektoren som er en forlenget arm, e-leddene i ordinært politi er viktige innslagspunkter. Hvis man tenker helt ut i tidlig forebygging av radikaliserings og tidlig varsling av radikaliserings, da tenker man jo på første linje i samfunnet, type helsevesen, skoler og lignende (...) men det er klart at dette er jo ikke etterretningsorganisasjoner, men de tipser. Det er ofte radikaliseringskontakter i ordinært politi som da må skjønnet at de må rute den informasjon til lokalt PST eller PST sentralt. KRIPOS har en rolle i forhold til radikaliserings på nett. KRIPOS har også et etterretningsansvar i politiet også. Toll- og avgiftsdirektoratet må også være våkne. Ansvar for å forebygge terror ligger tydelig hos PST med E-tjenesten som en åpenbar partner. Så har man NSM på sikringsiden, de er også en viktig aktør som forebygger, men da mer i en defensiv rolle. (Informant X05).*

Dette er forhold som også ble fremhevet i NOU 2012: 14: ”Både samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte. Dette krever

koordinering og samhandling. Etter kommisjonens syn bør flere offentlige etater engasjere seg i og utnytte sin kompetanse i arbeidet med å avdekke terrorisme. God samhandling og informasjonsutveksling mellom aktørene er nødvendig for et godt forebyggende sikkerhetsarbeid og effektiv etterretning mot nye trusselaktører, herunder soloterrorister.” (Vår understreking).

Som vi tidligere har vist kjennetegnes etterretningsarbeidet med dagens terrortrussel blant annet av at endringer i situasjonsbildet skjer raskt. Med bakgrunn i det som har fremkommet fra våre informanter utleder vi at svak integrering av prosessens relevante aktører – med tilhørende avstand dem imellom i mange dimensjoner – kan medføre redusert evne til å skape et tidsriktig og korrekt bilde. Dette vil representere et brudd med etterretningens sentrale prinsipp om ”*rettidighet*”. Konsekvensene av dette kan eksemplifiseres slik:

EKSEMPEL 2: I arbeidet med å forhindre terrorhandlinger er det av stor betydning å stoppe finansiering av ulike terroraktører og deres aktiviteter. Ekstreme islamister finansierer sine angrep på ulike måter, dette inkluderer også innsamlinger og donasjoner fra sympatiserende grupper og personer over store deler av kloden. For at terroristene best skal kunne nyttiggjøre seg disse midlene må de ha direkte tilgang til dem. Dette innebærer at disse pengene i stor grad – for å unnsnippe den omfattende overvåkingen av elektroniske finansielle transaksjoner som foregår i dag – fraktes over landegrenser ved bruk av kurer. For Norges del er det Tolletatens personell som vil være nærmest til å kunne oppdage slike ulovlige pengebefordringer. I dagens situasjon er ikke Tolletaten integrert i den nasjonale etterretningsprosessen, noe som betyr at dersom de stopper en person som krysser grensen til eller fra Norge medbringende et stort pengebeløp så vil de ikke ha forutsetninger for å vite om vedkommende kan kobles til terroraktivitet. Dersom vedkommende da kan sannsynliggjøre at pengebeløpet stammer fra lovlig virksomhet – eksempelvis egen sparing, lønn og/eller gaver fra familie som er ment for humanitær hjelp i et konfliktområde – så vil Tolletatens personell utferdige et forelegg for manglende deklarerer (dersom summen beløper seg til over NOK25000,-) og la personen passere med det resterende beløpet. Hendelsen vil ikke rapporteres spesifikt og bare tilfeldig fanges opp av etterretningsprosessen – da gjerne svært forsinket.

Svakhetene i samarbeidet mellom PST og Tolletaten som er beskrevet i EKSEMPEL 2 var noe som også fremkom i NOU 2012: 14: ”(...) Tilsvarende kreves det høyere grad av

mistanke for at PST kan få utlevert informasjon fra tollregisteret, enn for at de kan iverksette hemmelig ransaking. Kommisjonen (vår kommentar: Gjerv-kommisjonen) oppfatter dette som inkonsistent”.

I sin undersøkelse fra 2015 viste Dønland at det i politiet er begrenset kjennskap til, og kunnskap om, etterretningsbegrepet og etterretningsfunksjonens hensikt og oppgave. Vår informant X02 har forklart oss at forskjeller i kompetanse mellom ETJ og PST sitt personell, spesielt når det gjelder teknisk etterretning, har vanskeliggjort dialog:

*(...) Spesielt på teknisk så har ETJ vært langt foran de andre, og da er det og vanskelig å ha en dialog. (Informant X02).*

I sammenheng med etterretningsfaglig kompetanse og kunnskap om etterretningsbegrepet og etterretningsfunksjonen er det også viktig å forstå hvordan forskjellen mellom ETJ og PST sin judisielle funksjon innebærer at selv om den overordnede målsettingen med etterretningsarbeidet vil være å forhindre terrorhendelser i Norge så er kravene til de to tjenestenes produkter ulike: det er forskjell på ”etterretning” og ”etterforskning”:

*Forskjellig arbeidsmetodikk er i seg selv en utfordring. Etterretningsmessig sett så ønsker du jo informasjon. Så du kan godt velge å la noe kjøre på for å få ut informasjon, og målsetningen din i en etterretningsorganisasjon er ikke nødvendigvis å få den til domstolen. Så måten du tilnærmer deg informasjon, henter inn og behandler informasjon på, er på en annen måte enn PST i ytterste konsekvens vil gjøre. (Informant X04).*

#### **4.3 Hvordan kan organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen endres, hvilken effekt vil slike endringer ha og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?**

Med dette forskningsspørsmålet ønsket vi å få frem informantenes vurderinger rundt mulighetene for forbedring av den nasjonale etterretningsprosessen, og samtidig hvordan de ville vurdere effekten av disse endringene. Det som har fremkommet under de to foregående forskningsspørsmålene vil naturlig danne ramme og vesentlige forutsetninger for den informasjonen som fremkommer her. Spesielt vil foregående avsnitt 4.2 være styrende: der ble utfordringene fremlagt og her vil fokus være på hvordan disse utfordringene kan imøtegås.



Det er gjennomgående stor enighet blant våre informanter om at det er behov for forbedringer av den nasjonale etterretningsprosessen som skal bidra til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Svarene tyder på at endringene bør innebære en større grad av prosessorientering, og at de teoretiske prinsippene som er kjent fra prosessledelse og -styring således kan legges til grunn i det. Samtidig fremholder informantene at dette bare er mulig gjennom konstitusjonelle endringer. Lovverk og instruksjoner (regler) som i dag er styrende for prosessens primæraktører bør endres slik at de bedre legger til rette for en helhetlig prosess gjennom tettere integrering av aktørene, uten at dette betyr organisatoriske forandringer av etatsstrukturen:

*En ny organisasjon er ikke løsningen. Jeg tror det er ganske stor enighet om at hvis man skal dekke det transnasjonale vinduet så må vi iallfall i Norge ha en konstitusjonell endring fordi vi er i den situasjon at det konstitusjonelle ansvaret for informasjonsinnhenting eller trusselforståelse er delt mellom Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD). Så er det mange som mener at dette ansvaret ligger hos JD, og det er riktig. Terrorbekjempelse ligger hos JD, men JD har ansvaret kun for nasjonal bekjempelse. Det vil si at når terror mot Norge blir planlagt i utlandet, hvem skal da ansvaret for informasjonsinnhenting og forståelsen, og når skal det ansvaret gå over fra den ene etaten til den andre? Etterretnings- og sikkerhetskoordinering forankret på statsministerens kontor vil aldri fungere før det konstitusjonelle ansvar for terrorbekjempelse ligger der. Vi er ikke på vei i den retning. Vi er langt unna. Det må en lovendring til. Jeg vil si at det er grunnlaget for en hvilken som helst koordinering. Hvis du skal koordinere terrorbekjempelse så må man ha ansvaret for det totale sikkerhets- og etterretningsbudsjettet i et land. (Informant X03).*

*I dag så er informasjonsprosessering og informasjonsforvaltning tjenesteorganisert, mens kontraterror er jo et fellesanliggende. Så da må man jo stille seg spørsmålet om man burde ha trukket ut disse oppdragene fra de mer sære E-tjeneste og PST spesifikke oppdragene. Etterretning for E-tjenesten sin del er jo støtte til Forsvaret og til nasjonale beslutningstakere innenfor utelukkende forsvars- og sikkerhetspolitiske problemstillinger, og tilsvarende for PST sine sære justispolitiske problemstillinger. Og så har man noen fellesområder hvor man kunne organisert annerledes, men dette er så store skritt å ta for Norge i dag. Det er fullt mulig å gjøre, men det er definitivt en politisk strategisk beslutning og så krever det innsikt for å gjennomføre det. Man*

*må forså hvordan dette kan gjøres og det vil være en helt fundamentalt annerledes måte å drive virksomhet på. Jeg tenker ikke nødvendigvis her på å etablere en ny organisasjon, men heller å organisere ressursene mot kontraterroroppdraget eller etterretningsstøtte til kontraterror. (Informant X01).*

*Jeg synes det er riktig å ikke si at hvis man bare hadde slått sammen tjenestene så hadde alt blitt så utrolig mye bedre; det tror jeg ikke stemmer. Men at det å jobbe sammen mer sømløst vil gjøre det mer effektivt. Det er bare veldig upraktisk å være to organisasjoner som har så stramme regimer for hvordan man kan kommunisere og samhandle, og samtidig ha så strenge krav om å samarbeide veldig tett. Det er veldig upraktisk først og fremst, så en sammenslåing vil gi raskere takt. (Informant X05).*

I sammenheng med behovet for konstitusjonelle endringer problematiserte også våre informanter omkring den politiske viljen til dette:

*(...) Men finnes det vilje? Jeg tror de fleste ønsker en koordinering, men en konstitusjonell lovendring er et helt annet spørsmål. Dette innebærer flytting av makt og det er alltid utfordrende. Nå er det 2017, Gjørsv-kommisjon kom et år etter Utøya og vi har fortsatt ingen koordineringsenhet i Norge med den type makt og ansvar. Et slikt koordineringsledd vil ikke innebære noe som helst organisatorisk endring. Det vil innebære at man plasserer en koordinerende enhet utenfor de to departementene, ikke nødvendigvis noe nytt sted. Er dette utopi i Norge? Ja det vil jeg si. Fordi konstitusjonelle endringer er vanskelig i alle samfunn. Dette går ikke på vilje, men på tradisjon. Jeg tenker dette er kjernen. Om dette er løsningen eller ville vært løsningen, kommer an på hvem som sitter i en slik enhet. (...) (Informant X03).*

Det er reglene som styrer hva som er tillatt og ikke i en prosess, og gir føringer for utførelsen av aktivitetene (Iden, 2013). Lovverket representerer ”eksterne regler” som i denne sammenhengen er bestemt av myndighetene, og i tillegg kommer ”interne regler” som virksomhetene selv fastsetter. De interne reglene må da naturlig ligge innenfor myndighetenes eksterne regler. Som informantene påpekte krever de nødvendige konstitusjonelle endringene direkte involvering fra landets politiske ledelse. Det er også fra dette nivået den overordnede målsettingen med det nasjonale kontraterrorarbeidet må komme tydelig til uttrykk. Av den overordnede målsettingen følger en nasjonal kontraterrorstrategi som vil være en del av grunnlaget for å definere og beskrive den nasjonale etterretningsprosessen. Her er det sentralt

at dette er noe som gjøres av ledelsen selv. Det er ledelsen som må definere og dokumentere prosessen: hvor den begynner, hva den inneholder, hvor den slutter og hvilke relasjoner den har til andre prosesser (Iden, 2013). Samtidig påpeker Iden at det er viktig å involvere flest mulig i arbeidet med å beskrive prosessene: dette vil etablere kompetanse i prosesstankegangen og skape engasjement om prosessene. Fra 9/11 Commission finner vi også anbefalinger om sterkere ledelse for å ivareta samhandling på tvers av de ulike aktørene der rapporten legger vekt på å skape et klima for ”joint work with stronger management”, og viktigheten av involvering fra ledelsesnivået fremholdes av våre informanter:

*(...) Det er på sett og vis et ledelsesansvar å forstå hvordan dette kan gjøres på best mulig måte. Analytikere og innsamlere forholder seg stort sett til de verktøy, regler og prosedyrer og de får og oppdrag de får. Hvordan deling mellom tjenestene og etatene skjer er (...) det ledelsen tillater og investerer i. Den viktigste forutsetning for god informasjonsflyt, deling og samarbeid er at ledelsen er villig og ser viktigheten av og betydningen av dette. (Informant X01).*

*Jeg vil si at en nasjonal koordinering av det en kan kalle informasjonsproduksjon eller kunnskapsproduksjon, den må være nasjonalt koordinert på et overordnet nivå, uavhengig av type trussel. Det må være på det nivået at den personen eller det elementet kan flytte penger og ressurser. Det ligger også her en beslutnings- og prioriteringsmyndighet, men da på et politisk og strategisk nivå. Og når jeg sier politisk så mener jeg ikke utøvende politisk myndighet: dette må jo være en enhet som er godt forankret på regjeringnivå, men som driver med operasjonell utøvelse og kommando og kontroll. (Informant X03.)*

*(...) at jeg virkelig faktisk skjønnte hvor mye konsernledelsen eller myndighetsledelsen betyr for at dette her skal lykkes. Dere skrev i introduksjonsskrivet: ”uten en felles overbygning eller ”prosesseier” vil disse aktørene utvikle seg innenfor rammene av egen organisasjon, og uten at denne utviklingen nødvendigvis vil være mest hensiktsmessig for totaliteten i den nasjonale informasjonsprosesseringen”(...): jeg tror at nå er tjenestene kommet så langt at de tar ansvar for å prøve å utvikle seg sammen. Jeg mener det er resultatet som teller, men det må være noen som sitter og avkrever resultater og følger opp og prioriterer. For uten det kan de drive i hver sin andedam og hver sin retning. (...) Å ha kunnskap og informasjon er bra, men hvis den aldri blir hentet opp... Det er ikke sånn at man reiser inn til SMK eller en*

*regjeringskonferanse og sier at nå vil jeg gjerne snakke til dere. Du sitter og venter til du blir invitert, og det samme er det mot departementet. Det må være fra toppen en uttrykt interesse og vilje for å få informasjon og bruke informasjon. Når jeg sier få informasjon så er det ikke å ha et møte og bli orientert for så å si takk og gå og haste videre til neste møte, men det er å få til dialogen. Jeg skjønner jo at politiske ledere har begrenset tid i å engasjere seg i sånt, men det er sagt at borgerens trygghet er statens viktigste oppgave og noe tid må det være mulig å avsette. Det er mye de gjør som du kan sette spørsmåltegn ved. Oppdragsdialogen må være kvalitet, våre politiske myndigheter må ha en vilje i hva de vil vite og hva de vil prioritere, så må de sette agendaen og så må de stille krav. (Informant X02).*

Informant X02 beskrev også hvordan tydelig tilstedeværelse og involvering fra ledelsesnivået vil vise og bekrefte viktigheten av prosessen og skjerpe medarbeidernes oppmerksomhet:

*(...) For det første skjerper du deg og du må tenke igjennom hva er det vi har brukt ressursene til/på, og hva har vi oppnådd, og hvem har vi delt det med. (...) Og det kom seg etterhvert, de første møtene jeg var med på, så var det mer sånn høre, nikke og kanskje komme med et oppfølgingsspørsmål. Etterhvert så ble disse karene flinke til å spørre. (...) Altså Stortingspresidenten og Riksrevisoren gjør det på vegne av Stortinget, men det er jo egentlig Regjeringen som skal være der og stille krav. (Informant X02).*

Prosessteori fremholder videre at en avgjørende forutsetning for å lykkes med samordning av prosesser mellom flere organisasjoner er at partene blir enige om arbeidsfordelingen i prosessene: hvilke roller og aktiviteter hver av aktørene skal ta hånd om og ha ansvaret for (Iden, 2013). Samtidig er det ifølge Ould vel så viktig å konkretisere hvem (rollene) som inngår i prosessen og relasjonene mellom dem, som aktivitetene i prosessen (Ould, 1995). Berøringspunktene og samspeillet mellom styring, ledelse, roller, aktiviteter og systemer har også blitt kommentert og problematisert av informantene:

*(...) En annen måte er å samle de elementer som jobber innenfor sikkerhetsetterretning- og etterretningsdomenet i større grad. Men skal du samle dem utelukkende i en analytisk kontekst, en analytisk en-kildekontekst eller skal man samle dem i en helhetlig kontekst? Det siste tror jeg ikke er mulig. Det handler om hvordan en del av i disse innhentingssystemene er laget og hvordan de jobber. De respektive*

*innhentingsdisiplinene og -systemene har unike måter å drive på. Men å samle analytisk og samle analytisk en-kilde, tror jeg vil være fullt mulig forutsatt at det er vilje og at ledesperspektivet ønsker dette. (Informant X03).*

*Det er alltid viktig i hvilken grad de som er en del av å vurdere trusselbildet samspiller. Det er på sett og vis et ledelsesansvar å forstå hvordan dette kan gjøres på best mulig måte. Analytikere og innsamlere forholder seg stort sett til de verktøy, regler og prosedyrer de får. Hvordan deling mellom tjenestene og etatene skjer er det viktigste grepet, og her er det avgjørende hva ledelsen tillater og investerer i. Den viktigste forutsetning for god informasjonsflyt, deling og samarbeid er at ledelsen er villig og ser viktigheten av og betydningen av dette. (Informant X01).*

*En tettere integrering vil kunne oppnå mindre byråkrati. Det som gjør det tungt ofte er at det er to sett med beslutningsstrukturer, ting skal liksom besluttes i to kanaler samtidig, og hvis du får ompuss i den ene linja som må du liksom begynne på nytt igjen. Så det å ha en beslutningslinje å forholde seg til vil gi tydeligere kommando og kontroll, det er færre mennesker som skal bli enige og det tror jeg gjør noe med farten i det hele, man blir raskere. (...) Du vinner tid og at man har en ensartet organisering og kanskje en organisering som i best fall gjør at alle leddene går bedre sammen. (Informant X05).*

Ifølge Iden (2005) kan ressursene i en prosess deles i to typer: mennesker og hjelpeverktøy. Mennesker fra ulike funksjonelle enheter i organisasjonene vil inneha de ulike rollene i prosessen, og tildelingen av rollene gjøres ut fra kompetanse og faglig tilhørighet. Fra før vet vi at prosessrollene må ha god kjennskap til hele prosessen, og at dette oppnås gjennom bred involvering i arbeidet med prosessens utforming. Personene som jobber i en prosess har gjerne behov for et annet tankesett og andre ferdigheter enn dem som arbeider innenfor funksjonelle enheter og avdelinger: prosessroller må være bevisst at de arbeider i en prosess og at de sammen med sine medarbeidere fra andre enheter er felles ansvarlig for prosessens resultater og for at prosessens mål blir nådd. Denne kompetansen kan kalles ”prosesskompetanse”. I tillegg til denne kommer den faglige kompetansen som kreves for å utføre arbeidsoppgavene i prosessen. I sitt arbeid fremholder Iden at en medarbeider kan ha roller i flere prosesser, men i etterretningssammenheng synes dette uhensiktsmessig. Der må viktigheten av spesialisering både innenfor de ulike funksjonene i prosessen så vel som innenfor fagområdet ”terrorisme” stå sentralt. Dette kan bety at det i ”den nasjonale

etterrettingsprosessen mot terrorisme” ikke er hensiktsmessig at medarbeiderne har roller også i andre prosesser – eksempelvis i en ”nasjonal etterrettingsprosess mot russisk spionasje”. Fra våre informanter har vi fått høre at felles forståelse og kompetanse er viktig for effektiviteten i en nasjonal etterrettingsprosess mot terrorisme, og informant X03 uttrykte eksplisitt at:

*(...) så mener jeg at i et hvilket som helst land som skal ha en god kunnskapsproduksjon, og da tenker jeg på kunnskap som gir oss en økt forståelse av truslene som kan treffe oss, så må man ha en nasjonal utdanningsinstitusjon (...). (Informant X03).*

En slik nasjonal utdanningsinstitusjon innenfor fagområdet etterretning vil også kunne bidra i å bygge en felles identitet blant etterrettingsprosessens medarbeidere. Viktigheten av en felles identitet hos dem som sammen deltar i utførelsen av en prosess fremholdes av Iden, og dette understøttes også fra våre informanter:

*Jeg tror ikke dette lar seg fikse på en-to-tre, det tar noen år. For det innebærer en kulturendring, men jeg tror det er en erkjennelse av at vi må samarbeide. (Informant X02).*

*Til syvende og sist, og dette har ikke nødvendigvis noe med Norge å gjøre, så klarer man aldri å få gode strategier eller gode produkter hvis man ikke har en god kultur. En godt innarbeidet kultur med felles forståelse av meningsbegrep, prinsipper og prosedyrer. (Informant X03).*

En annen av informantene uttrykte behovet for menneskelig kompetanse i forhold til behovet for hjelpeverktøy på denne måten:

*(...) Men dette i seg selv vil ikke gi en effekt i forhold til å gjøre oss bedre i stand til å indikere terrorhandlinger. Det viktigste er mennesket og kompetanse. Alt det vi snakker om her er verktøy. Med de riktig verktøyene, som kan prosessere store mengder data og fremstille data og informasjon basert på hva kunnskapsrike mennesker ser, så begynner vi å snakke om en kapasitet til å avverge. Informasjonsprosessering alene er ikke utelukkende nøkkelen. Vi trenger erfarne mennesker på alle nivåer som skjønner hvilken informasjon som er viktig, hvordan vi skal få samlet den, tyde den og forstå den riktig. For eksempel kommer det en*

*informasjonssnutt om at noen gjør noe, så skal man forstå betydningen av det, om det er noen som har handlet inn noe som bryter med normalbildet eller det er en pengetransaksjon som virker mistenkelig, for det er jo slik info vi får presentert. For hva de høyeste prioriterte målene gjør eller at man får presentert etterretningsinformasjon som presenterer en aksjon fra A til Å; det er jo ikke sånn det skjer. Vi snakker her om at vi kan få presentert datainformasjon som bryter med et bilde som analytikere ser eller blir presentert på en slik måte at analytikerne, som kjenner normalbildet, klarer å gjenkjenne. Så det er menneskets kognitive evner på den ene siden og informasjonsprosesseringsverktøy på den andre. Det er to sider av samme sak, men må jeg velge tar jeg det første "any given day". (Informant X01).*

Et eksempel på hjelpeverktøy i etterretningsprosessen kan være IT-systemer. Mange prosesser har aktiviteter som innebærer mye behandling av informasjon (Iden, 2013), og som vi har vist i tidligere kapitler er "behandling av informasjon" selve kjernen i en etterretningsprosess. For at en informasjonsintensiv prosess, slik som den nasjonale etterretningsprosessen, skal være effektiv må IT-systemene understøtte arbeids- og informasjonsflyten. Dette er særskilt viktig når det kommer til samordning av en prosess som omfatter flere virksomheter der disse kan ha inkompatibel eksisterende teknologisk infrastruktur, noe som vil medføre behov for investeringer og endringer hos en eller flere av partene (El Sawy, 2001). Prosessforbedring i dag realiseres ofte ved å ta i bruk moderne teknologi, og ifølge Iden defineres organisasjoner med lav prosessinfrastrukturkapasitet blant annet av at det ikke finnes løsninger for informasjonsbehandling på tvers av enheter. Fra 9/11 Commission finner vi dette igjen i deres anbefalinger om å styrke muligheten for IKT-basert informasjonsdeling mellom de ulike aktørene, og informantene våre har også fremholdt behovet for kompatible og integrerte IT-løsninger for å øke effektiviteten i etterretningsprosessen mens de samtidig understreker prosessens særskilte behov når det kommer til felles teknologisk struktur:

*(...) Og så er det noen strukturelle ting her som går på teknologi og infrastruktur som er viktig, som vil frigjøre ressurser og være veldig arbeidsbesparende. Og dels handler dette om at det er dyrt, det er snakk om store tunge teknologiløft som vil rute ressurser bort fra annet arbeid. Dette tror jeg ville lette arbeidet og ha en effekt for hva vi kan få til sammen, at man bruker mer tid på å tenke enn å flytte informasjon. (...) ligger all informasjon i et system, så vil en god søkemotor og en god analytiker ha større sjanse for å oppdage det. Fordi da ligger det tilgjengelig og man er ikke*

*avhengig av at andre skjønner at dette er viktig for deg og sender det over. Så ja, så øker sannsynligheten for at man skjønner hva som hører sammen. (Informant X05).*

Samtidig vil det i den nasjonale etterretningsprosessen være spesielle behov for skjerming som må ivaretas, noe dagsaktuelle hendelser i forbindelse med terrorangrepet i Manchester 22. mai viser. Skjermingsbehovene innenfor etterretningsarbeid har flere årsaker; de skal ivareta behovet for å kunne holde skjult egne metoder, kapasiteter og kilder samtidig som de skal bevare etterretningsinformasjonens verdi som ”handelsvare”:

*(...) samle de ressurser som jobber med kontraterror og gi dem et felles informasjonsprosesseringsverktøy eller -system. Dette er ikke helt uproblematisk å gjøre fordi hvert av disse miljøene er avhengig av de forskjellige respektive innhentingdisipliner som skal bidra inn i systemet. Man løser ikke dette sånn uten videre ved å samle kontraterrorrelatert eller terrorrelatert på et informasjonssystem. De som jobber med dette får jo informasjonstilfang fra egne innhentingssensorer som igjen har sine respektive systemer, og videre tilkommer tilfang fra partnere og lignende. De som jobber med terrortematikken er avhengig av resten av systemene innenfor egen organisasjon, etat eller tjeneste. (...) Det er mange forhold her og jeg tror ikke det er en ideell måte å organisere eller gjøre dette på. (...) På et eller annet sted vil man ha forskjellige systemer. Vet ikke om det er hensiktsmessig at E-tjenesten og PST ikke jobber på hvert sitt nett. PST er avhengig av tett samvirke med Politiet, E-tjenesten med resten av Forsvaret. (...) Det er fullt mulig i dag å etablere noe felles, men på et eller annet sted nede i organisasjonen må man jobbe på separate systemer. (Informant X01).*

*(...) Og så mener jeg i tillegg at det må være mulig å finne, gitt at terrortrusselen i motsetning til trusler vi historisk har vendt oss til stiller helt andre krav til samarbeid mellom innenlands- og utenlandsetterretning, mekanismer for bedre informasjonsutveksling slik at E-tjenesten og PST i større grad kan samarbeide. Men det står på PST, og det er det som hele tiden er begrensningen at vi er mer vare på overvåkningen av våre egne borgere selvsagt. Det må gjerne en kontrollmekanisme til for å åpne for det, men vi kan ikke liksom lukke øynene for at det er et behov. Da må iallfall myndighetene stå frem og være så ryddig og si hva som er konsekvensene. (...) Så mener jeg da som avbøtende tiltak så må samfunnet beslutte hvor mye av dette aksepterer vi og hvor strenge kontrolltiltak vil vi ha. (Informant X02).*



Informant X01 understrekte også at selv om aktørene har felles systemer for informasjonsbehandling gir ikke dette noen garanti for å avdekke enhver terrorhandling før den inntreffer:

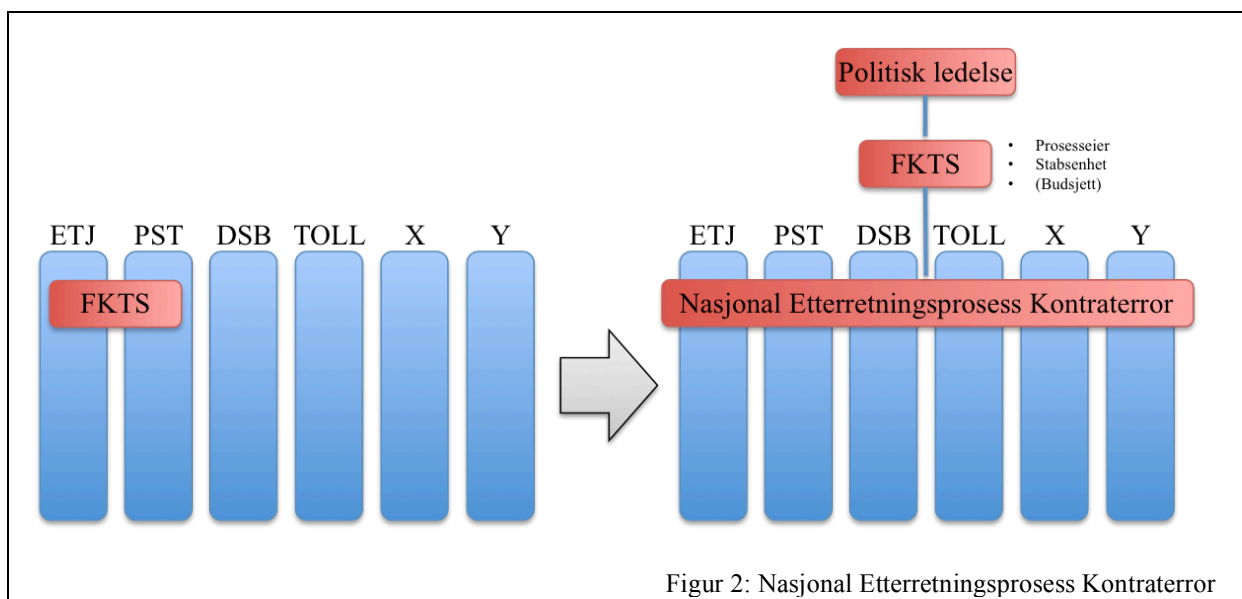
*Det vil skje igjen at informasjon om terrorhandlinger vil finnes i systemene våre. Potensialet er alltid der, desto mer profesjonelle terrorister er så må man forutsette at de skjønner verdien av operasjonssikkerhet. De vil gjøre tiltak og tilpasse. Potensialet for at vi besitter informasjon og/eller ikke gjenkjenner hvilken betydning informasjon har, vil alltid være der. (Informant X01).*

En annen utfordring ved en tettere integrering og samordning av ulike aktører i en nasjonal etterretningsprosess mot terrorisme ligger i at de ulike aktørene i varierende grad også har øvrige leveransekrav inn i sin egen organisasjon. Dette innebærer at ressursene som anvendes i kontraterrorperspektivet i en viss utstrekning også anvendes for å løse andre av organisasjonens oppgaver. I sitt arbeid beskriver Iden som tidligere nevnt hvordan prosessmedarbeiderne kan ha roller i flere prosesser uten at han der problematiserer spesifikt rundt utfordringene som følger av begrensninger i ressursenes tilgjengelighet. Funnene i vår undersøkelse kan i den sammenheng kanskje bringe et nytt aspekt til Idens forskning når det gjelder prioritering av felles ressurser mellom de ulike prosessene hos en virksomhet. Informant X01 viste oss kompleksiteten i etterretningsarbeidet og at det er mange forhold som må tas hensyn til:

*Kompleksiteten her ligger i hvorledes data og informasjon samles inn. Jeg vil stresse at det ikke er en enkel løsning å se kontraterror isolert, det er mange oppdrag som skal løses. Når du operer på datainnsamlingsnivå, informasjonsprosesseringsnivå og etterretningsproduksjonsnivå; det er så mange forskjellige lag og forskjellige systemer som jobber inn på de forskjellige nivåene at det alltid vil være utfordringer og dilemmaer. Så er det mer hvilke faktorer man skal vektlegge eller prioritere når man skal organisere prosessering av data, informasjon og etterretninger. Man kan også prioritere innenfor nivåene data, informasjon og etterretninger. Slik vi har prioritert i dag, så er det data, informasjon og etterretninger innenfor de ulike etatene som man prioriterer. Så er spørsmålet om det er riktig prioritering i dag, eller burde man for enkelte nivåer her prioritert for eksempel enkelte typer oppdrag. Kontraterror i dette tilfellet, og så går man nedover på etterretnings- og kanskje på informasjonsnivå, og sier at dette skal være felles. Sånn at alle som jobber med kontraterror har tilgang til*

*samme etterretning og samme informasjon, men så kan data og datainnsamling gjøres i hvert sitt domene. (Informant X01).*

Som vi tidligere har fremlagt viser erfaringene etter terrorhendelsene i Europa de senere årene hvordan utviklingen i nasjonale etterretningsprosesser som skal bidra til å beskytte samfunnet mot terrorhandlinger går mot en mer politifaglig funksjon med tettere integrering av sivile og militære aktører. En prosess inkluderer alt og alle som inngår i behandlingen av saken (Iden, 2013) – denne helhetstenkningen står helt sentralt i forståelsen av en prosess. Som det har fremkommet fra våre informanter og som vi belyste med EKSEMPEL 2 under avsnitt 4.2 vil dette i denne sammenhengen bety at også andre enn de to primæraktørene må integreres i den nasjonale etterretningsprosessen. Det som har fremkommet fra våre informanter kan med støtte hos Iden (2013, s.20) lede an mot endringer i organiseringen av den nasjonale etterretningsprosessen mot terrorisme modellert slik:



I en slik modell er det da FKTS som styrer og leder Nasjonal Etterretningsprosess Kontraterror. Dette innebærer at FKTS er gitt myndighet som ivaretar dette, uten at enheten er foresatt myndighet for de ulike aktørene i prosessen. De fleste organisasjoner som etablerer prosessledelse eller prosessfokus innfører dette som en dimensjon i tillegg til den funksjonelle (Hammer & Stanton, 1999; Palmberg, 2010). Proessorientering medfører da for mange en matriseorganisering, der den etablerte funksjonelle organisasjonen beholdes og prosesser legges til som en ny dimensjon. I tillegg til organisasjonskartet kan det da utformes et prosesskart som viser organisasjonens prosesser og hvordan disse henger sammen. Samtidig vil en proessorientert organisasjon etablere nye roller tilknyttet prosessene:

- Stabsenheten koordinerer og bistår prosessarbeidet, og forvalter kompetanse i metoder og teknikker som brukes til å forbedre prosessen. I tillegg er det vanlig at enheten bidrar i måling av prosessens ytelse og resultater, samt formidling av dette. Enheten kan også ha ansvar for prosessbeskrivelser og tekniske løsninger for dette. (Iden, 2013).
- Prosesseieren er ansvarlig for prosessens utforming, og for at målene som er satt for ytelse og resultater nås (ABPMP, 2009; Hammer, 2010; Iden, 2005).

Ved etablering av en slik prosess er det viktig å ta stilling til maktforholdet mellom prosessen og funksjonen (her: organisasjonene): unnlattelse av dette vil føre til at funksjonene forblir de dominante (Iden, 2011; Iden, Eikebrokk, Olsen & Opdahl, 2005; Iden, Eikebrokk, Olsen & Opdahl, 2006). Av dette følger det samtidig at denne prosessen også må ta opp i seg etterretningssyklusens hensikt og faser, derunder avhengigheten mellom delyklusene for å oppnå en helhet. På samme vis kan de involverte aktørene også innføre prosessledelse for sine interne prosesser, der deres rolle i Nasjonal Etterretningsprosess Kontraterror inngår som et leveransekrav.

En tettere integrering av de ulike aktørene og funksjonene i den nasjonale etterretningsprosessen vil høyst sannsynlig vesentlig forbedre evnen til å ivareta to av etterretningens sentrale prinsipper: ”rettidighet” og ”tilgjengelighet og deling” slik disse er beskrevet i Etterretningsdoktrinen (Forsvaret, 2013):

*Rettidighet: er avgjørende for etterretningens relevans som bidrag i oppdragsgivers beslutningsprosess. Dette innebærer at tidspunktet for leveranse av etterretningsprodukter vil kunne være styrende selv om et bedre kildetilfang og en videre bearbeiding hadde hevet produktets kvalitet.*

og

*Tilgjengelighet og deling: etterretninger har verdi bare dersom de blir tilgjengeliggjort for oppdragsgiver og må så lang det er sikkerhetsmessig forsvarlig deles med alle relevante aktører.*

Også 9/11 Commission fremholder behovet for et system som tilrettelegger for deling av etterretning: ”The U.S. government has access to a vast amount of information. But it has a

weak system for processing and using what it has. The system of "need to know" should be replaced by a system of "need to share".

Samtidig er det viktig å forstå hvordan en tettere integrering av aktørene og deres aktiviteter kan virke hemmende på objektiviteten i analyser, der disse kan komme til å utvikle seg mot konformitet.

## 5 Avslutning

I dette kapittelet oppsummerer vi innledningsvis funnene som er gjort i undersøkelsen. Deretter beskrives mulige områder for videre forskning innenfor oppgavens tema og orientering, samt innenfor prosessteori. Til slutt vurderer vi hvorvidt undersøkelsen har besvart oppgavens problemstilling, og fremlegger våre konklusjoner og hvilke praktiske implikasjoner disse kan ha.

### 5.1 Oppsummering

Undersøkelsens funn viser hvordan historiske og konstitusjonelle forhold danner grunnlaget for dagens organisering av den nasjonale etterretningsprosessen som skal bidra til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Organiseringen innebærer en streng sektorinndeling mellom prosessens to primæraktører – Etterretningstjenesten (ETJ) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) – der Lov- og regelverk regulerer deres ansvars- og virkeområder. Med det nye trusselbildet som raskt har utviklet seg siden det siste århundreskiftet har det kommet nye krav til etterretningsarbeidet i Norge, samtidig som dette i all hovedsak har vært regulert av det samme overordnede lov- og regelverket. Dette er forhold som sammen med fragmentering av ansvar og myndighet kan virke begrensende på utviklingen av prosessen. I tillegg har informantene fremholdt at Lund-kommisjonens arbeid med påfølgende rapport fra 1996 også har virket hemmende for utviklingen av kontraterrorarbeidet hos de to primæraktørene.

Den nasjonale etterretningsprosessen som skal bidra til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger kan anses som en prosess som foregår både internt hos de ulike aktørene og samtidig eksternt mellom disse aktørene. Etterretningsprosessen synes å være preget av en funksjonell tilnærming heller enn prosessorientering i sin organisering. Det foreligger ingen fastlagt målsetting med det nasjonale kontraterrorarbeidet og da heller ingen overordnet strategi for, eller styring av, etterretningsprosessen. Aktørene i prosessen har andre oppgaver i tillegg til kontraterrorarbeidet og med manglende prosessfokus blir disse oppgavene gjerne prioritert – noe som er muliggjort av fragmentert ansvar for kontraterrorarbeidet.

I dag vanskeliggjør den strenge sektorinndelingen tett integrering av kontraterrorarbeidet til tross for etableringen av Felles Kontraterrorsenter (FKTS), men samtidig kan FKTS være en katalysator som muliggjør mer effektiv kommunikasjon og på sikt utvikling av felles kompetanse og kultur. Informantene har fremholdt at involvering fra politisk ledelse er

avgjørende for videre utvikling av den nasjonale etterretningsprosessen, fordi dette krever endring av rammebetingelsene sammen med tydelig ansvars plassering.

Undersøkelsen har vist et behov for større grad av prosessorientering med en tettere integrering av primæraktørene så vel som andre aktører, men at det samtidig er nødvendig med styrende reguleringer for å ivareta etterretningsprosessens særskilte behov – spesielt hva angår skjerming. En slik helhetlig prosess vil kunne øke evnen til kommunikasjon og koordinering, noe som igjen vil gi bedre og mer tidsriktig etterretningsproduksjon og beslutningsstøtte. I samsvar med prosessteori vil dette kreve en prosesseier med relevant myndighet, samt etablering av en stabsenhet. Våre informanter har i sammenheng med dette fremholdt at prosessen styringsenhet bør organiseres tett under politisk ledelsesnivå. En prosessorientering vil samtidig legge til rette for at de involverte aktørene er i stand til å ivareta helheten i sine oppgaver sammen med sin rolle i kontraterrorarbeidet, og det vil forbedre evnen til å ivareta to av etterretningens sentrale prinsipper om *”rettidighet”* og *”tilgjengelighet og deling”*.

## 5.2 Videre forskning

Denne undersøkelsen er som beskrevet gjennomført uten direkte tilgang til de ulike aktørene i den nasjonale etterretningsprosessen. Sammen med oppgavens gradering som UGRADERT gir dette begrenset dybde og bredde i det innhentede datagrunnlaget. Vår forutsetning har vært at den nasjonale etterretningsprosessen er å anse som en organisatorisk prosess og dermed burde hvile på prosessteoretiske prinsipper. Dersom denne forutsetningen finner bredt samtykke blant aktørene i den nasjonale etterretningsprosessen og på politisk nivå kan det være av interesse å gjennomføre ytterligere undersøkelser med tilsvarende perspektiv hos de relevante aktørene. Slike undersøkelser kan gi svar på om det faktisk er grunnlag for en større grad av prosessorientering i den nasjonale etterretningsprosessen, og hvorvidt dette vil bidra til å bedre ytelsene i prosessen. Ved å kartlegge hva aktørene samarbeider om og hvordan de samarbeider, for så å analysere dagens praksis i et helhetlig perspektiv, kan prosessen gis en innretning der samhandlingen forbedres. Undersøkelser av denne typen krever i så fall et politisk utformet mandat som gir rett myndighet i forhold til de aktuelle aktørene.

I et prosessteoretisk perspektiv kan undersøkelsen ha bidratt til å tydeliggjøre betydningen av tilgang til ressurser som er felles for ulike prosesser i en prosessorientert organisasjon. Dette kan være grunnlag for ytterligere forskning rettet mot å undersøke hvordan riktig

ressurstilgang kan sikres i alle prosesser hos en organisasjon. I den sammenheng kan det også være spesielt interessant å undersøke hvordan en organisasjon best kan strukturere egne ressurser som både skal bidra i organisasjonens interne prosesser og samtidig bidra i prosesser som er samordnet med eksterne partnere.

### 5.3 Avslutning

Denne undersøkelsen har vært rettet mot å besvare forskningsspørsmålet:

**På hvilken måte kan den nasjonale informasjonsprosesseringen forbedres og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?**

I undersøkelsen har vi som vist anvendt etterretningsprosessen som synonym til informasjonsprosessering. Vi har ansett etterretningsprosessen som en organisatorisk prosess og som sådan burde innrettes etter prosessteoretiske prinsipper – samtidig som vi har tatt høyde for etterretningens særegenheter. Med dette perspektivet som utgangspunkt har undersøkelsen avdekket forhold hovedsakelig på makronivå som viser at den nasjonale etterretningsprosessen mot terrorisme sannsynligvis kan forbedres gjennom en større grad av prosessorientering i sin innretning. Dette vil kunne bidra til inkludering og tettere integrering av prosessens aktører – også relevante aktører utover de to primæraktørene. En slik helhetlig prosess vil øke evnen til kommunikasjon og koordinering, noe som igjen vil gi bedre og mer tidsriktig etterretningsproduksjon og beslutningsstøtte gjennom ivaretagelse av prinsippene om *”rettidighet”* og *”tilgjengelighet og deling”*.

Fra undersøkelsens funn har det overrasket oss at det ikke finnes en nasjonal kontraterrorstrategi, og at det som en konsekvens av dette heller ikke er en helhetlig og overordnet etterretningsprosess som skal håndtere terrortrusselen. Et annet overraskende funn, og kan hende også et symptom på svak prosessorientering, er at våre informanter har kommet med få vurderinger rundt viktigheten av å inkludere andre statlige aktører i prosessen. Dette er noe som er sentralt for å kunne tilveiebringe et helhetlig bilde til rett tid. Selv om informantene har sin bakgrunn tilknyttet de to primæraktørene – eller kanskje spesielt derfor – hadde vi forventet at de med sin helhetsforståelse også ville aktualisert aktørinkludering. På den annen side kan det hende at vi gjennom vår interaksjon og spørsmålsstilling har påvirket dem til å utelukke dette.

Prosessteori er et omfattende område innenfor organisasjonsteori og vi har her valgt å bruke et

bredt spekter fra dette området i vårt teoretiske drøftingsgrunnlag. Med et snevrere teoretisk fokus kunne vi kommet frem til svar med høyere detaljrikdom innenfor et konkret område, men på den annen side kunne dette medført redusert relevans i forhold til vårt formål med oppgaven. Prosessteori er primært utviklet med bakgrunn i, og for, profittdrevne næringslivsaktører, men basert på funnene i denne undersøkelsen er det vår vurdering at det har høy relevans også for den nasjonale etterretningsprosessen.

Spørsmålene som ble stilt til informantene under intervjuene var ikke utformet spesifikt med bakgrunn i prosessteori, noe som kunne ha bidratt til tydeligere konkretisering av informantenes svar i forhold til det teoretiske grunnlaget for drøftingen. Den valgte løsningen skyldes dels at vi ønsket å få en oppfatning av hvorvidt representanter med tilknytning til primæraktørene ville ha en uavhengig prosessteoretisk synsvinkel. Svarene deres tyder på at de anser det hensiktsmessig at den nasjonale etterretningsprosessen innrettes i samsvar med relevante prosessteoretiske prinsipper, selv uten at de har teoretisk forforståelse innenfor dette akademiske fagområdet.

En svakhet ved undersøkelsen kan hevdes å være at vi utelukkende har brukt informanter med tilknytning til de to primæraktørene i prosessen. Vårt valg i dette var fundert på en antagelse om at det ville være representanter med tilknytning til primæraktørene som hadde best forutsetninger for å gi utfyllende svar på det nivået undersøkelsen er rettet mot. I en større undersøkelse kunne informanter fra de andre aktørene med sin bakgrunn ha tilført andre perspektiver på problemstillingen.

Våre funn i denne undersøkelsen har vist seg gjenkjennbare i forhold til det som har fremkommet i erfaringsrapportene etter 9/11, angrepene i Paris og angrepene i Brussel. Selv om vi med denne undersøkelsen kan ha avdekket svakheter ved den nasjonale etterretningsprosessen som krever forbedringer er det samtidig slik at etterretningens hemmelige natur medfører at vi sjelden får høre om dens suksesser; de terrorhendelsene som har blitt avverget. Kan hende er også de aktuelle organisasjonene i dag fullt ut i stand til å ivareta alle sine oppgaver utenfor kontraterrorarbeidet – som denne undersøkelsen utelukkende har vært rettet mot. På samme tid er det slik at en organisasjon ikke vil se etter alternative måter å gjøre ting på før man støter på betydelige problemer med den gjeldende prosessen (Iden, 2013) – i vårt tilfelle eksempelvis et større terrorangrep i Norge. Som alle våre informanter har påpekt krever endringer av den nasjonale etterretningsprosessen involvering fra politisk nivå; til syvende og sist er det politikerne som er de fremste til å



bekjempe terrorisme – ikke politi eller forsvar. Som en ansporing for eventuelle beslutningstakere som skulle komme til å lese denne oppgaven velger vi å avslutte med å sitere den anerkjente amerikanske etterretningsteoretikeren Dr. Jennifer E. Sims: ”(the situation) also requires exemplary strategic vision – a willingness to resist the tyranny of current intelligence and to align both today’s needs and tomorrow’s.” (Sims, 2005).

## Litteraturliste

- APBMP. (2009). *Guide to the Business Process Management Common Body of Knowledge (2.0ed)*. Association of Business Process Management Professionals.
- Assemblée-nationale. (2016). *N° 3922 Rapport d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*. Lastet 2017-05-17 fra [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- Bergh, T. & Eriksen, K.E. (1998). *Den hemmelige krigen*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Cleary, T. (1991). *Sun Tzu – The Art of War*. Boston: Shambhala Publications Inc.
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap. (2014). *Nasjonalt risikobilde 2014*. Lastet 2017-05-17 fra [www.dsb.no](http://www.dsb.no)
- Dønland, C.R. (2015). *Hvorfor etterretning er viktig for politiets samfunnsoppdrag og produksjon av sikkerhet?* Lastet 2017-05-26 fra [www.munin.uit.no](http://www.munin.uit.no)
- El Sawy, O.M. (2001). *Redesigning Enterprise Processes for e-Business*. New York: McGraw-Hill.
- Feltham, A. (2008). *Spy vs. Spy? : Rethinking the Dynamics of Canadian Forces Intelligence Sharing in Afghanistan*. British Columbia: University of British Columbia.
- FN-sambandet. 2013. *Hva er terrorisme?* Lastet 2014-12-01 fra [www.fn.no](http://www.fn.no)
- Forsvaret. (2013). *Etterretningsdoktrinen*.
- Forsvarsdepartementet. (1998). *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste*. Lastet 2017-05-26 fra [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)
- Forsvarsdepartementet. (1998). *Lov om Etterretningstjenesten*. Lastet 2017-05-30 fra [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)
- Forsvarsdepartementet. (2003). *Instruks om Etterretningstjenesten*. Lastet 2017-05-30 fra [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)
- Gill, P., Marrin, S. & Phytian, M. (2002). *Intelligence Theory – Key questions and debates*. London: Routledge.
- Glesne, C. & Peshkin, A. (1992). *Becoming qualitative researchers: An introduction*. New York: Pearson Longman Publishing.

- Hammer, M. (2010). *What is Business Process Management?* I: J.V.R. Brocke, M. (ed), *Handbook on Business Process Management. Introduction, Methods and Information Systems* (Vol. 1, pp. 3-16). Berlin – Heidelberg: Springer-Verlag.
- Hammer, M. & Stanton, S. (1999). *How Process Enterprises Really Work*. Harvard Business Review: November-December, 108-118.
- Heier, T. & Kjølberg A. (red.). (2013). *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Herman, M. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iden, J. (2005). *Prosessutvikling. Håndbok i modellering og utvikling av prosesser*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Iden, J., Eikebrokk, T.R., Olsen, D.H. & Opdahl, A.L. (2005). *Prosessforbedring – en vurdering av nasjonal praksis*. Bergen: NOKOBIT 2005
- Iden, J., Eikebrokk, T.R., Olsen, D.H. & Opdahl, A.L. (2006). *Process change projects: A study of Norwegian practice*. Gøteborg: ECIS 2006.
- Iden, J. (2011). *Fører investering i kvalitetssystem til prosessledelse?* Oslo: Magma/Fagbokforlaget.
- Iden, J. (2013). *Prosessledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1995). *Lov om politiet*. Lastet 2017-05-30 fra [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2005). *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste*. Lastet 2017-05-30 fra [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)
- Ledford, G.E., Mohrman, S.A., Mohrman, A.M. & og Lawler, E.E. (1989). *The phenomenon of large-scale organizational change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lefebvre, S. (2003). *The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation*. Lastet 2017-05-22 fra [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com)
- Martin, G. (red). (2004). *The New Era of Terrorism: Selected Readings*. California State University: Dominguez Hills.

- Nagata, M. (2016). *Innlegg under en anti-ISIL konferanse*. Stockholm, 20. september 2016.
- NATO. (2003). *Allied Joint Intelligence, Counter Intelligence and Security Doctrine (AJP-2)*.
- NATO. (2013). *NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6)*.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004). *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Lastet 2017-05-17 fra [www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf)
- Neumann, I.B. (2002). *Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi*. Oslo: Sikkerhetspolitiske bibliotek.
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier – Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Palmberg, K. (2010). *Experiences of implementing process management: a multiple-case study*. Business Process Management Journal 16(1), 93-113.
- Omand, D. (2010). *Securing the State*. London: C. Hurst & Co.
- Ould, M.A. (1995). *Business Processes, Modelling and analysis for re-engineering and improvement*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Politiets Sikkerhetstjeneste. (2016). *Trusselvurdering 2016*. Lastet 2017-05-17 fra [www.pst.no](http://www.pst.no)
- Politiets Sikkerhetstjeneste. (2017). *Trusselvurdering 2017*. Lastet 2017-05-17 fra [www.pst.no](http://www.pst.no)
- Pollard, N.A. (2009). *On counterterrorism and Intelligence*. I: Treverton, G. F. & Aggrell, W. (2009). *National Intelligence Systems – Current research and future prospects*. New York: Cambridge University Press.
- Regjeringen. (2000). *NOU 2000: 24 – Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Lastet 2017-05-17 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Regjeringen. (2009). *Meld. St. 15 – Interesser, ansvar og muligheter*. Lastet 2014-12-01 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- Regjeringen. (2012). *NOU 2012: 14 – Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Lastet 2017-05-17 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

Regjeringen. (2012). *Meld. St 29 – Samfunnssikkerhet*. Lastet 2017-05-22 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Regjeringen. (2013). *Meld. St. 21 (2012-2013) – Terrorberedskap*. Lastet 2017-05-17 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

Sims, J.E. (2005). *Understanding ourselves. I: J.E. Sims & G. Burton (Eds), Transforming U.S. intelligence*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Solberg, E. (2016). *Pressemelding fra Statsministerens kontor – Nr: 51/2016*. Lastet 2017-05-17 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

Stoltenberg, J. (2010). *Pressekonferanse 8. juli 2010*. Lastet 2017-05-17 fra [www.klassekampen.no](http://www.klassekampen.no).

Stortinget. (1996). *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåkning av norske borgere. Dokument nr. 15 (1995-1996)*. Lastet 2017-05-26 fra [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no)

Treverton, G.F. & Aggrell, W. (2009). *National Intelligence Systems – Current research and future prospects*. New York: Cambridge University Press.

Yin, R.K. (2008). *Case study research: Design and methods*. Malmø: Liber.

## Vedlegg

### Vedlegg 1 – Introduksjonsskriv

Undertegnede er for tiden i ferd med å avslutte en ”Executive Master of Management med Spesialisering i Sikkerhetsledelse og Kulturforståelse”. Studiet gjennomføres i regi av Forsvarets Høgskole/FOKUS, i samarbeid med Handelshøyskolen BI.

Vårt avsluttende arbeid gjennomføres som en casestudie der vi anvender den kvalitative metode. Gjennom et enkelt-case design med flere analyseenheter og en datatriangulering mellom offentlige dokumenter, relevant teorilitteratur og intervjuer vil vi søke å styrke validiteten i undersøkelsens funn.

I denne anledning ønsker vi ved dette å rette en forespørsel til deg om å delta som intervjuobjekt for undersøkelsen. Vi tror at du besitter kunnskap omkring undersøkelsens problemstilling som kan bidra til samtlende beskrivelser og tolkninger av stor verdi. Et eventuelt intervju vil ha en varighet på cirka en time. Intervjuene vil gjennomføres i løpet av uke 17 og 18, og vi vil i dialog med deg finne best egnet tid og sted. Spørsmålene vil bli utsendt i god tid før intervjuet. Intervjuundersøkelsen vil være anonymisert; det vil kun være undertegnede som kjenner informantenes identitet.

Opgavens produkt vil være UGRADERT.

Vedlagt følger en beskrivelse av oppgavens problemstilling og formål.

Vi håper på positivt svar fra deg.

Vennlig hilsen

Jim Grønvold

Tom Birkeland

## **Problemstilling**

På bakgrunn av erfaringsrapportene fra 11. september 2001, 22. juli 2011 og 13. november 2015 samt Riksrevisjonens rapport om manglende oppfølging av NOU 2012: 14 og Meld. St. 21 (2012-2013), har vi utviklet en hypotese om at det forefinnes svakheter også ved den nasjonale informasjonsprosesseringen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Med dette som forutsetning retter vi denne undersøkelsen mot å finne ut hvordan informasjonsprosesseringen om mulig kan forbedres, og hvorfor slike eventuelle forbedringer vil være gyldige. Problemstilling for denne oppgaven er med bakgrunn i dette:

*På hvilken måte kan den nasjonale informasjonsprosesseringen forbedres og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?*

En av de sentrale utfordringene slik vi ser det er knyttet til hvorvidt den stadig pågående utviklingen av den nasjonale informasjonsprosesseringen er teoretisk forankret, eller om den heller er tilfeldig og følger som en konsekvens av struktur og system slik dette allerede foreligger. I den nasjonale informasjonsprosesseringen er det også mange ulike aktører, både med formelle og uformelle roller og ansvar. Uten en felles overbygning eller ”prosseiere” vil disse aktørene utvikle seg innenfor rammene av egen organisasjon, og uten at denne utviklingen nødvendigvis vil være mest hensiktsmessig for totaliteten i den nasjonale informasjonsprosesseringen.

## **Formålet med undersøkelsen**

Undersøkelsene i etterkant av de siste 15 årenes terrorangrep i USA og Vest-Europa har avdekket svakheter ved nasjonal informasjonsprosessering som har vist seg gjenkjennbare også i Norge. NOU 2012: 14 og Meld. St. 21 (2012-2013) tydeliggjør behovet for å redusere og fjerne disse svakhetene, men allerede i NOU 2000: 24 ble det fremlagt anbefalinger om å endre organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen. Sammen antyder dette at det i Norge foregår et stadig arbeid med å utvikle og styrke den nasjonale informasjonsprosesseringen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger. Innsikt i dette arbeidet synes å være vanskelig tilgjengelig for offentligheten, og temaet er heller ikke særlig fremtredende i den offentlige samfunnsdebatten. I denne sammenhengen kan en eksplorativ og offentlig tilgjengelig undersøkelse som dette bidra til å aktualisere temaet, og lede mot at samfunnet uttrykker sine forventninger til det pågående arbeidet.

Vår overordnede målsetting med undersøkelsen er at den samtidig kan tilveiebringe ny kunnskap og bidra med velfunderte innspill til de offentlige aktørene som arbeider med å utvikle og styrke den nasjonale informasjonsprosesseringen. I aksjonsforskningens perspektiv kan undersøkelsen bidra til bedret forståelse for et fenomen og til en endring mot noe som er bedre egnet til å løse ”problemet”. Vår undersøkelse kan også være en del av grunnlaget for å analysere eksisterende struktur med sikte på forbedring og styrking av denne, og således eksempelvis komme som et bidrag til steg 2 i en GAP analyse.



## Vedlegg 2 – Samtykkeerklæring

### Samtykkeerklæring for intervju i MAN 3178

Jeg samtykker herved til at data fra intervju gjennomført av Jim Grønvold og Tom R Birkeland ved Handelshøyskolen BI benyttes i masteroppgave for Executive Master of Management i sikkerhetsledelse og kulturforståelse. Jeg er informert om formålet med masteroppgaven og hva de innsamlede dataene skal brukes til.

Jeg samtykker til at det gjøres opptak av intervjuet. Dette vil bli destruert i etterkant av transkribering.

Datamaterialet vil bli anonymisert og kan ikke spores tilbake til meg.

---

Sted og dato

Informantens underskrift

Forskerens underskrift

## Vedlegg 3 – Intervjuguide

### Innledning/bakgrunn

Hendelsene 22. juli 2011 viste at Norge ikke var godt nok forberedt på terroranslag (Regjeringen, 2013). I ”Nasjonalt Risikobilde” kategoriserer Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) terrorvirksomhet som en ”tilsiktet hendelse”, og Bjerga og Håkenstad (2013) beskriver terrorisme som en ”sivil intendert krise”. Ifølge Kjølberg (2013) kjennetegnes en krise ”ofte, spesielt i den innledende fasen, av mangel på informasjon, eller motstridende eller villedende informasjon”, og videre sier Kjølberg at blant annet evnen til å forutse at noe kan skje og til å detektere at noe skjer vil være spesielt relevant når det gjelder kriser i forhold til en motpart.

I det nasjonale arbeidet med å forebygge, begrense eller håndtere et terrorangrep vil altså evnen til effektiv informasjonsprosessering og tilstrekkelig informasjonsoverlegenhet være sentralt. Samtidig viser erfaringsrapportene etter terrorangrepene 11. september 2001, 22. juli 2011 og 13. november 2015 at de statlige aktørene som er gitt i oppgave å forutse og detektere terrorangrep ikke fullt ut er i stand til dette – til tross for at de samlet sett har hatt forutgående informasjon som kanskje kunne avverget angrepene.

*Evnen til tilstrekkelig informasjonsoverlegenhet er grunnlaget både for å forebygge, begrense og håndtere trusler, men Norge har i dag ikke i særlig grad samordnet de statlige aktørene som er bidragsyttere til slik informasjonsoverlegenhet. Gjørsv-kommisjonens rapport etter terrorhendelsene i Norge 22. juli 2011 (NOU 2012: 14) viser en suboptimal integrasjon av ulike aktører i den norske nasjonale informasjonshåndteringsprosessen. Eksempelvis hadde Tollvesenet tilkommet informasjon om terroristens kjøp og import av en 15 meter lang lunte fra Polen.*

*Også rapporten etter 9/11 angrepene i USA i 2001 (9/11 Commission Report, 2004) fremholder utilstrekkelig kommunikasjon og integrasjon mellom aktørene i den nasjonale informasjonshåndteringsprosessen som en sentral grunn til at terroristenes planer ikke ble avdekket. Rapportering fra tidlig 2001 om en vesentlig økning i terrortrusselen fra Sunniekstremister og informasjon som tilsa at terrorister kunne komme til å kapre rutefly er bare to eksempler på hvordan informasjonselementer om de kommende angrepene var tilgjengelig i det amerikanske informasjonshåndteringssystemet, men ikke lot seg summere i en enhetlig prosess.*

For å forstå hva vi legger i de ulike begrepene, følger ”våre” definisjoner nedenfor som kan være til hjelp under intervjuet.

### **Definisjon av begreper i problemstillingen**

De sentrale begrepene i denne oppgaven er ”informasjonsprosessering”, ”organisering” og ”terrorhandlinger”.

### **Informasjonsprosessering**

For å definere informasjonsprosessering vil vi vende oss mot NATOs definisjon for etterretning (2013), hvor vi finner at etterretning følger som et produkt av nettopp prosessering av informasjon:

”(Intelligence is)... the product resulting from the processing of information concerning foreign nations, hostile or potentially hostile forces or elements<sup>4</sup>, or areas of actual or potential operations. The term is also applied to the activity which gives rise to intelligence and as a generic title, to those who carry out the process which leads to its production”. (Vår understreking)

Videre forklarer Forsvaret (2013) at etterretningens hovedoppgaver er å gi beslutningsstøtte og utarbeide trusselvurderinger. Etterretningsprosessen deles i fire delprosesser:

1. Styring og prioritering
2. Innhenting
3. Analyse og vurdering
4. Formidling

Både politi- og forsvarsetaten bruker likelydende definisjoner og beskrivelser av etterretning og etterretningsprosessen. Ettersom det er politi- og forsvarsetatene som gjennom PST, ETJ og FKTS er de primære nasjonale aktørene i forhold til denne oppgavens problemstilling er det naturlig å ta i bruk deres forståelse av informasjonsprosessering, og på denne bakgrunn vil vi i oppgaven anvende etterretningsbegrepet som synonym for informasjonsprosessering. De teorier som denne oppgaven bruker er dermed nært koblet til etterretning som prosess, og oppgavens undersøkelse retter seg således mot å komme frem til forslag til forbedringer av

---

<sup>4</sup> Med ”fiendtlige eller potensielt fiendtlige styrker eller elementer” som denne definisjonen henviser til, menes det i denne oppgaven sannsynlige terroraktører slik disse er beskrevet i PSTs ”Trusselvurdering 2017”.

den nasjonale etterretningsprosessen som skal beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

## **Organisering**

Begrepet organisere handler om hvordan noe hensiktsmessig innrettes for å få ulike deler eller individer til å virke som en helhet (Store norske leksikon, 2017). I denne oppgavens sammenheng innebærer det innretting av en prosess – etterretningsprosessen – med flere statlige aktører og virksomheter som de ulike delene. Det er strategisk og organisatorisk utfordrende å få to eller flere virksomheter til å samarbeide og å integrere prosessene sine (Iden, 2013), og i noen tilfeller vil den beste løsningen være å utforme en ny prosess for samhandlingen. I vår undersøkelse står det sentralt å fremskaffe grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt utforming av en ny nasjonal etterretningsprosess vesentlig vil forbedre beskyttelsen av det norske samfunnet mot terrorhandlinger.

## **Terrorhandlinger**

Begrepet terrorisme fremkaller sterke følelser hos mange og det er derfor kontroversielt å forsøke å definere terrorisme. Ingen vil definere det på en måte som kategoriserer ens allierte som terrorister, samtidig som en ønsker å kunne fordømme sine fiender som terrorister. Ordet terrorisme har sin opprinnelse i det latinske ”terrere”, som betyr ”å skape frykt”. Medlemslandene i FN har ikke klart å bli enige om en definisjon utover å fastslå at terrorisme ikke er en ideologi, men heller en illegal handling (FN-sambandet, 2013). Ifølge ”Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste” (2011) defineres terrorhandlinger som:

”(…) ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer og 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”.

I Norge kommer den største trusselen om terrorhandlinger fra ekstreme islamister (PST, 2017). Denne oppgavens undersøkelse retter seg dermed mot å komme frem til forslag til forbedringer av den nasjonale etterretningsprosessen som skal vil beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger fra ekstreme islamister.

## **Ovennevnte som bakgrunn, vil intervjuet baseres på følgende delspørsmål:**

Q1) *Hva er grunnlaget for dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosessen,*

*og hvilke forhold vil virke begrensende på utviklingen av denne?*

*Q2) Hvilke utfordringer skaper dagens organisering av den nasjonale informasjonsprosesseringen, og hvorfor påvirker det evnen til å beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?*

*Q3) Hvordan kan organiseringen av den nasjonale informasjonsprosesseringen endres, hvilke effekt vil slike endringer ha og hvorfor vil dette bedre beskytte det norske samfunnet mot terrorhandlinger?*

---

<sup>i</sup> Sitatet er hentet fra Den poetiske Edda, og på engelsk lyder det:

*Hugin and Munin  
Fly every day  
Over all the world;  
I worry for Hugin  
That he might not return,  
But I worry more for Munin.*

Ifølge Snorre Sturlason var Hugin og Munin Odins to ravner. Hver morgen når dagen gryr sender Odin dem ut i verden, de flyr over Åsgard og Midtgard. De legger merke til det som skjer og de hører hva som blir sagt. Ved solnedgang returnerer de til Odin og setter seg på hans skuldre, og hvisker han i øret hva de har sett og hørt både fra menneskenes og gudenes verden. Derfor er Odin den klokeste og mest kunnskapsrike av gudene.