

# **PSTs fullmakter til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeidet**

*En analyse og vurdering av PSTs rettslige verktøy til utførelse av de forebyggende oppgavene i politiloven § 17 b.*

---

**Susanne Danielsen**

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap våren 2016*

*Antall ord: 17 986.*

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>2</b>
1.1	Tema og aktualitet	2
1.2	Metodiske utfordringer	4
1.3	Fremstillingen videre	6
<b>2</b>	<b>En introduksjon av PST og dets forebyggende arbeid</b>	<b>7</b>
2.1	Organisering og historikk	7
2.2	PSTs samfunnsmandat	9
2.3	Særlige hensyn ved PSTs forebyggende virksomhet	12
2.4	Personvernprinsipper som skranke for PSTs overvåking	13
<b>3</b>	<b>Fullmakter til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid</b>	<b>18</b>
3.1	Innledning	18
3.2	Informasjonsinnhenting fra åpne kilder	18
3.2.1	Rettslig grunnlag for informasjonsinnhenting ved observasjon	19
3.2.2	Begrensninger i PSTs adgang til informasjonsinnhenting ved observasjon	20
3.3	Behandling av informasjon innhentet fra åpne kilder	25
3.3.1	Rettslig grunnlag for registrering av personopplysninger	26
3.3.2	Nødvendighetskriteriet	26
3.3.3	Unntaksregelen i politiregisterloven § 65	34
3.4	Utvexling av informasjon innhentet fra åpne kilder	35
3.4.1	Rettslig grunnlag for utlevering av opplysninger innhentet fra åpne kilder	35
3.4.2	Samarbeid med Etterretningstjenesten	38
<b>4</b>	<b>Forventninger til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid</b>	<b>39</b>
4.1	Lovgivers forventninger	39
4.2	Forventninger fra overordnede myndigheter	40
4.3	Samfunnets forventninger representert gjennom Gjørvkommisjonens rapport	41
<b>5</b>	<b>En sammenligning av fullmaktene og forventningene</b>	<b>47</b>
5.1	Rettsstilstanden; de lege lata	47
5.2	Rettsstilstanden; de lege ferenda	50
<b>6</b>	<b>Avsluttende bemerkninger</b>	<b>53</b>
	<b>Kilderegister</b>	<b>54</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

Det følger av politil. § 17 b at PST skal forebygge straffbare handlinger som kan true Norges sikkerhet og selvstendighet.<sup>1</sup> Ved utførelse av disse oppgavene har PST fullmakt til å innhente, behandle og utveksle informasjon.<sup>2</sup> PST har ulike metoder for informasjonsinnhenting. Denne masteravhandlingen behandler PSTs informasjonsinnhenting fra åpne kilder, og den videre behandling av disse opplysningene. Med åpne kilder forstås kilder som er allment tilgjengelige for offentligheten. Internett, avisartikler, og offentlige registre er eksempler på slike kilder.<sup>3</sup> PSTs egne observasjoner i det offentlig rom er viktig i denne sammenhengen. En alternativ metode for informasjonsinnhenting er bruk av skjulte tvangsmidler.<sup>4</sup> Skjulte tvangsmidler representerer en svært inngripende og aktiv metode. Det er et større inngrep i personvernet og er dermed strengt lovregulert.<sup>5</sup> Åpne kilder på sin side representerer en mer passiv metode. Det faktum at enhver har mulighet til å innhente informasjon gjennom slike kilder, innebærer at dette er en mindre inngripende metode. Begrunnelsen for at åpne kilder velges for avhandlingen er nettopp at denne metoden ikke er strengt lovregulert. Grensene for hva PST har adgang til å gjøre er dermed mer uklare. Avhandlingen vil gi en nærmere analyse av innholdet og rekkevidden av fullmaktene knyttet til disse kildene. Formålet er å besvare hva PST etter dagens regelverk har myndighet til å gjøre.

Bekjempelse av terrorisme er i de senere år trukket frem som PSTs fremste forebyggende oppgave. Bakgrunnen for dette er den økende internasjonale terrortrusselen. Terror er kriminalitet av svært alvorlig karakter med stort skadepotensial. Formålet er å skape frykt i samfunnet, og det reises dermed høye forventninger til PSTs evne til å forebygge slik kriminalitet. Forventninger til PSTs arbeid utgjør en sentral del av avhandlingen. Det vil foretas en analyse av hvilke forventninger lovgiver, overordnede myndigheter og samfunnet har til PSTs bruk av åpne kilder. Formålet er å besvare hvordan PST forventes å bruke den myndighet tjenesten er tildelt.

---

<sup>1</sup> Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politil.).

<sup>2</sup> Forskrift 19. august 2005 nr. 920 Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste § 5 (PST-instruksen).

<sup>3</sup> Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utgave, Bergen 2004 s. 276.

<sup>4</sup> PST gis i politil. § 17 d hjemmel til bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed.

<sup>5</sup> Se Auglend, Mæland og Røsandhaug (2004) s. 269.

Temaet for avhandlingen er forholdet mellom fullmaktene og forventningene. Formålet er å undersøke hvorvidt det stilles høyere forventninger enn hva tjenesten har myndighet til å gjøre. Problemstillingen som reises er om forventningene til PSTs bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid samsvarer med hva lovgivningen gir tjenesten fullmakt til.

PSTs overvåkingsvirksomhet er et omdiskutert tema i samfunnsdebatten. Granskingsrapporter av PST bidrar til å skape debatt. Særlig Lundkommisjonens rapport og Gjørsvikkomisjonens rapport av 22/7 ga opphav til kritikk og diskusjon rundt PSTs virksomhet.<sup>6</sup> Hvilke rettslige verktøy tjenesten skal tildeles diskuteres i takt med trusselutviklingen. En økende terrortrussel parallelt med en teknologi i rask utvikling gir PST utfordringer. Særlig internett som informasjonskanal gir utfordringer. Internett brukes av terrorister som verktøy for rekruttering og radikalisering. På den annen side gir internett tilgang til store mengder personopplysninger til bruk i PSTs forebyggende arbeid. PST har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at tjenesten ikke har tilstrekkelige fullmakter til å oppfylle forventningene som stilles. Sjef PST har uttalt at hvis tjenesten skal kunne forebygge kriminalitet, må den tildeles de samme metoder som brukes av de kriminelle.<sup>7</sup> På bakgrunn av dette etterlyser PST nye metoder som dataavlesning og stordata til å imøtegå dagens utfordringer og forventninger.<sup>8</sup> 11. mars 2016 la Regjeringen fram lovforslag om endringer i straffeprosessloven hva gjelder bruk av skjulte tvangsmidler.<sup>9</sup> Det foreslås her innføring av dataavlesning. PSTs uttalelser om et misforhold mellom forventning og fullmakt taler for at det er uklarerheter hva gjelder omfanget og rekkevidden av PSTs fullmakter. Det er dermed av særlig interesse å analysere og vurdere forholdet mellom fullmakter og forventninger nærmere. Oppgaven har til formål å bidra til å gi klarhet i dette.

PSTs fullmakter er utarbeidet på bakgrunn av en balanse mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til personvern. Det er ikke til å legge skjul på at stadige utvidelser i PSTs fullmakter til overvåking fører til et personvern under press. Oppgaven vil dermed også belyse i hvilken grad personvernet ivaretas på dette området.

---

<sup>6</sup> Dokument nr. 15 (1995-1996) (Lund- rapporten) og NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen (Gjørsvikkomisjonens rapport).

<sup>7</sup> <http://www.pst.no/media/utgivelser/sjef-psts-foredrag-for-oslo-militaere-samfunn/> (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>8</sup> Se PSTs brev til Justis- og beredskapsdepartementet:

<http://www.pst.no/media/71699/image2014-08-22-152503.pdf> (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>9</sup> Prop. 68 L (2015-2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler).

## 1.2 Metodiske utfordringer

Denne masteravhandlingen behandler et komplekst tema, hvilket medfører en del metodiske utfordringer. Jeg finner det hensiktsmessig å redegjøre for disse utfordringene knyttet til de tre hovedspørsmål avhandlingen reiser.

Hvilke fullmakter PST er tildelt i sitt forebyggende arbeid vil i hovedsak besvares gjennom en tolkning av ordlyden slik fullmaktene kommer til uttrykk i lov og forskrift. Lovforarbeider og offentlige utredninger vil belyse fullmaktenes formål, og bidrar i stor grad til forståelse av temaet. Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) utgjør også en viktig kilde til besvarelse av denne problemstillingen.<sup>10</sup> Dette har sin bakgrunn i at PSTs overvåking vil kunne medføre et inngrep i en persons privatliv. Dette er en rettighet vernet etter Grl. § 102, EMK artikkel 8 og FNs internasjonale konvensjon om sosiale og politiske rettigheter (SP) art. 17.<sup>11</sup> EMK og SP er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2 og gjelder som norsk lov.<sup>12</sup> Det er imidlertid en del praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) som gjør at EMK artikkel 8 blir mer sentral enn Grl. § 102 og SP art. 17. Praksis fra EMD vil være et viktig bidrag i forståelsen av fullmaktenes rekkevidde.

Besvarelsen av denne problemstillingen byr på to metodiske utfordringer som begge knytter seg til PSTs fullmakt til behandling av informasjon. Vilkår for behandling av informasjon er i stor grad forskriftsregulert. Dette resulterer i at kildeomfanget hva gjelder forarbeider av den grunn er lite. Hva som nærmere ligger i de ulike vilkårene er derfor vanskelig tilgjengelig. Dette medfører at spørsmålet om behandling av informasjon i all hovedsak består av tolkning av lovenes og forskriftenes ordlyd. Jeg finner det forsvarlig å legge betydelig vekt på denne kilden, da dette er et rettsområde med stort innslag av inngrep i en persons privatliv. Hensynet til forutberegnelighet gjør seg dermed særlig gjeldende. Lovkravet som følger av EMK artikkel 8 nr. 2 og Grl. § 113 tilsier også en slik vektlegging.

Videre er PSTs virksomhet et rettsområde preget av et særlig behov for sikkerhetsgradert informasjon. Begrunnelsen for inngrep er dermed vanskelig tilgjengelig. Det er ingen

---

<sup>10</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnloven (Grl.) og Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, vedtatt 4. november 1950.

<sup>11</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, vedtatt 16. desember 1966.

<sup>12</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

rettspraksis på området som kan illustrere vurderinger knyttet overvåkingspraksisen. Innblikk i PSTs overvåkingspraksis gis imidlertid gjennom Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget). Utvalget er selvstendig overfor Stortinget, og står slik sett i samme stilling som Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.<sup>13</sup> EOS-utvalgets rapporter vil brukes for å gi innblikk i PSTs arbeidsmetode. Utvalgets tolkning av lovverket tilbyr også særlig kvalifiserte uttalelser, og vil utgjøre en god støtte til tolkning av forskriftenes ordlyd.

Neste hovedspørsmål er hvilke forventninger som stilles til PSTs bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid. Lovgivers forventninger vil besvares gjennom en tolkning av PSTs regelverk med tilhørende forarbeider. Stortingsdokumenter vil brukes for å belyse forventninger fra overordnede myndigheter. Det som imidlertid er en vanskelig oppgave er å belyse forventninger fra samfunnet. Her velger jeg å bruke Gjørvkommisjonens rapport som representant for samfunnet. Kommisjonen baserer sine vurderinger på etablerte standarder og uttrykker på bakgrunn av dette hvordan ting burde vært gjort i forkant av angrepene 22/7. Ut fra denne kritikken vil det utledes generelle forventninger til hva PST bør gjøre ved utførelsen av de forebyggende oppgavene. Dette vil kunne belyse den alminnelige rettsfølelse fra samfunnet. Ulempen er imidlertid at rapporten er preget av etterpåklokskap. Et mulig alternativ er å bruke Gallup undersøkelse. Dette er imidlertid vanskelig tilgjengelig. Jeg finner det dermed forsvarlig å bruke denne rapporten i mangel på gode alternativer. Fordelen med bruk av rapporten er at kommisjonen fikk innsyn der utenforstående ikke har innsyn. Dette gir grunnlag for vurderinger basert på et helhetlig bilde. Gjørv-rapporten fremstår dermed som det beste alternativet for å belyse en overordnet samfunnsforventning til PST.

Avhandlingens overordnede problemstilling vil besvares gjennom en sammenligning av fullmaktene og forventningene. Her er det imidlertid viktig å presisere at det er en sammenligning av inkommensurable størrelser. Det er i realiteten en sammenligning av verktøy på den ene siden og forventninger til resultat på den annen side. Det lar seg ikke måle hvorvidt PST oppfyller forventningene. Problemstillingen vil dermed besvares gjennom en konkret tolkning av hvordan PST forventes å *bruke* fullmaktene sammenlignet med hva PST har fullmakt til å gjøre.

---

<sup>13</sup> Helga Hernes, ”EOS-utvalgets kontroll av ”de hemmelige tjenester””, I: *Overvåking i en rettsstat*, Dag Wiese Schartum (red.), Bergen 2010 s. 306-322 (s. 307).

### 1.3 Fremstillingen videre

Som et innledende kapittel vil PSTs forebyggende virksomhet behandles. Dette vil utgjøre bakgrunnsstoff for de videre analysene i avhandlingen. Her vil det spesielle ved PSTs virksomhet presenteres, samt en redegjørelse av sentrale hensyn på området.

Avhandlingen bærer videre preg av to analysekapitler. I første omgang vil det foretas en analyse av hvordan PST går frem i sitt forebyggende arbeid. Her vil PSTs adgang til innhenting, behandling og utveksling av informasjon knyttet til åpne kilder drøftes. Særlig viktig i denne sammenheng er rekkevidden av PSTs adgang til informasjonsinnhenting gjennom observasjon, og den videre registrering av disse opplysningene.

Videre vil det i kapittel 4 analyseres frem til hvilke forventninger som stilles til PSTs utførelse av de forebyggende oppgavene. Her vil det sentrale være å trekke konkret frem hvordan PST forventes å bruke fullmaktene. Kjernen i kapitlet vil være hvilke forventninger som kan utledes fra kritikken av PST i etterkant av angrepene 22/7. Gjørvtommisjonen hadde nokså bestemte oppfatninger av hva PST burde og kunne ha gjort annerledes i forkant av angrepene. Det er særlig denne kritikken det er av interesse å analysere nærmere, i den hensikt å belyse hvordan PST forventes å bruke de åpne kildene. Det vil også undersøkes hvorvidt lovgiver og Justis- og beredskapsdepartementet uttrykker noen forventninger for hvordan PST bør utføre sin virksomhet.

I kapittel 5 vil det foretas en sammenligning av fullmaktene til rådighet og forventningene, i den hensikt å besvare avhandlingens overordnede problemstilling. Det vil også foretas en rettspolitisk vurdering av hvorvidt PSTs fullmakter bør utvides. Til sist vil det gis et par avsluttende bemerkninger, der avhandlingens viktigste funn gjengis.

## 2 En introduksjon av PST og dets forebyggende arbeid

### 2.1 Organisering og historikk

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er Norges nasjonale sikkerhets- og etterretningstjeneste. Tjenesten er organisert som et eget politiorgan, og er en del av det alminnelige politi.<sup>14</sup> PST skiller seg imidlertid fra de øvrige politiorgan ved at tjenesten, politifaglig og administrativt, er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.<sup>15</sup> PST er dermed sideordnet Politidirektoratet (POD). Dette avviker fra det prinsipielle standpunkt at særorganer bør rapportere til direktoratet.<sup>16</sup> Ved opprettelsen av POD ble spørsmålet angående PSTs rapporteringslinje behandlet. Det uttales i forarbeidene at overvåkingstjenestens ”spesielle politiske rolle nødvendiggjør et avvik fra hovedprinsippet”.<sup>17</sup> Den ”spesielle politiske rolle” kan forklares i det særegne ved PSTs forebyggende virksomhet. Tjenestens arbeid er av vesentlig betydning for statens sikkerhet og selvstendighet. Dette tilsier et behov for nær forbindelse til de politiske myndighetene. Det legges til grunn i forarbeidene at politiske styringssignaler er et vesentlig element for styringen av PST.<sup>18</sup> Med dette forstås at tjenestens prioritering av sakstyper og ressursutnyttelse i stor grad er styrt av myndighetens forståelse av behovet. I forlengelsen av dette kan det presiseres at PSTs virksomhet er svært inngripende for de berørte borgerne. En kombinasjon av dette kan begrunne PSTs spesielle politiske rolle. Justisdepartementet fant med dette grunn til å fortsette ordningen med rapportering direkte til departementet.

PST har røtter tilbake til første verdenskrig. Tjenesten gikk da under navnet ”Kristiania Opdagelsespoliti”, og hadde som oppdrag å arbeide med spionkontroll og spionasjesaker.<sup>19</sup> Rett før andre verdenskrig ble tjenesten reorganisert som egen tjeneste ved Justisdepartementets instruks av 6. juli 1937. Ved reorganiseringen fikk tjenesten navnet Politiets overvåkingstjeneste (POT). Navnet gjenspeilet arbeidsmetoden tjenesten den gang gjorde mest bruk av.<sup>20</sup> Instruksen fra 1937 har vært under utviklingen frem til 1. januar 2002.

---

<sup>14</sup> jf. politil. § 16 annet ledd nr. 1.

<sup>15</sup> PST-instruksen § 2 første ledd.

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) Om lov om endringer i politiloven s. 41.

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 7 s. 41.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 7 s. 41.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) Om lov om endringer i politiloven s. 10.

<sup>20</sup> Auglend, Mæland og Røsandhaug (2004) s. 243.



Sist inntatt var Overvåkingsinstruksen fra 1994.<sup>21</sup> Ved lov 15. juni 2001 nr. 54 ble Overvåkingsinstruksen erstattet ved at politiloven ble tilført et nytt kapittel III A om Politiets sikkerhetstjeneste. Det nye navnet skulle symbolisere at tjenestens funksjon og formål er *sikkerhet* og ikke overvåking.<sup>22</sup>

PSTs oppgaver berører viktige samfunnsinteresser. Det er av den grunn oppsiktsvekkende at det tok nærmere 65 år før tjenestens oppgaver ble lovregulert. Det ble reist spørsmål om lovregulering av tjenesten i forbindelse med utarbeidelsen av lov for kontroll av EOS-tjenestene.<sup>23</sup> Det var imidlertid konklusjonene fra granskingsarbeidet til Lundkommisjonen og Danielsenutvalget som fikk forrang i arbeidet.<sup>24</sup> Lundkommisjonen hadde i oppdrag å granske påstander om at de hemmelige tjenestene<sup>25</sup> hadde drevet ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere.<sup>26</sup> Konklusjonen var at det i etterkrigstiden hadde forekommet ulovlig og instruksjonsstridig overvåking av norske borgere frem til slutten av 1980-tallet. Kritikken av PSTs overvåkingspraksis, samt erkjennelsen av at tjenesten berører individers rettssikkerhet, resulterte i lovfesting. I proposisjonen til lovfestingen uttalte Justisdepartementet at lovfesting var en naturlig oppfølging til granskingsarbeidet.<sup>27</sup>

Lovfestingen begrunnes også med behovet for demokratisk legitimitet.<sup>28</sup> Demokratiske hensyn tilsier at reglene blir fastsatt i lov, slik at Stortinget må ta stilling til dem. En videre konsekvens av stortingsbehandling er at utarbeidelse av lover er mer grundige enn for forskrifter og instruks. Forarbeider til lov er i motsetning til forskrift og instruks offentlige dokumenter. Disse momentene gjør de rettslige rammene for PST tydelige og lettere tilgjengelig, hvilket øker tilliten til tjenesten. Lund-rapporten ga grunnlag for mistillit av tjenestens utførelse av oppgavene og dens rettslige rammer. Det forelå dermed et behov for styrking av denne tilliten. Klare lovhjemler er av egen betydning for PST. Uklarheter i den rettslige adgangen til å utføre oppgavene, samt den omfattende kritikken Lundkommisjonen

---

<sup>21</sup> Forskrift 19. august 1994 nr. 1302 Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste.

<sup>22</sup> Auglend, Mæland og Røsandhaug (2004) s. 244.

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 83 (1993-1994) Om lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste s. 12.

<sup>24</sup> Danielsenutvalgets utredning er inntatt i NOU 1998: 4 Politiets sikkerhetstjeneste.

<sup>25</sup> PST utgjør sammen med Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetsavdeling de hemmelige tjenestene. Disse tjenestene betegnes i dag som EOS-tjenestene.

<sup>26</sup> Lund- rapporten s. 1.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 29 s. 5.

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 29 s. 16.

etterlot, kan gi grobunn for en reservert tjeneste. Klare og tydelige lovhjemler er et av avhandlingens viktige poenger. Selv om den rettslige adgangen er lovfestet kan det oppstå tvil hva gjelder rekkevidden av fullmaktene. Norge har en internasjonal forpliktelse etter EMK artikkel 8 nr. 2 om klare lovhjemler. Inngrep i retten til privatliv kan bare foreligge ”i samsvar med loven”. I dette lovkravet ligger det etter EMDs praksis et krav om klarhet.<sup>29</sup>

## 2.2 PSTs samfunnsmandat

Politiets overordnende mål kommer til uttrykk i formålsangivelsen i politil. § 1 annet ledd. Politiet skal gjennom ”forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgerens rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig”. Spørsmålet er hvilken rolle PST har i dette arbeidet.

PST har i oppdrag å bidra i beskyttelsen av borgerne, demokratiet og vitale samfunnsinteresser.<sup>30</sup> Tjenesten skal bidra med beskyttelse ved å forebygge lovbrudd som representerer en trussel mot rikets sikkerhet og selvstendighet. Dette kommer til uttrykk i politil. § 17 b første ledd som hjemler tjenestens oppgaver. PST skal forebygge fem typer straffbare handlinger. Disse er i korthet lovbrudd mot rikets selvstendighet, ulovlig etterretningsvirksomhet, spredning av masseødeleggelsesvåpen, ulovlig eksport og politisk motivert vold, herunder terror. Dagens trusselsituasjon er i mindre grad preget av militær trussel og ulovlig etterretningsvirksomhet. Det er i all hovedsak terrorvirksomhet som utgjør den største trusselen. Det er i dagens trusselbilde svært aktuelt med forebygging av terrorfinansiering og rekruttering til terrorhandlinger. Disse handlingene er gjort straffbar i straffeloven 2005 § 135 og § 136.<sup>31</sup> Årsaken til at disse lovbruddene er særlig aktuelle er fremveksten av de ekstreme islamistiske miljøene som skjøt fart ved opprettelsen av Den islamske stat (IS). PST vurderer ekstrem islamisme som den største terrortrusselen mot norske interesser.<sup>32</sup> I forlengelsen av dette er en sentral oppgave for PST å forebygge radikaliserings.

En god forståelse av PSTs mandat fordrer en sammenligning til det alminnelige politiets rolle etter politil. § 1 annet ledd. Det alminnelige politiets fremste oppgave anses å være

---

<sup>29</sup> Se *Sunday Times v. The United Kingdom*, EMD 26. april 1979 avsnitt 49.

<sup>30</sup> PST-instruksen § 4.

<sup>31</sup> Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (strl. 2005).

<sup>32</sup> [http://www.pst.no/media/81096/PST\\_Brosjyre\\_Trussel\\_NORSK.pdf](http://www.pst.no/media/81096/PST_Brosjyre_Trussel_NORSK.pdf) s. 10 i vurderingen. (sjekket 01. 05. 2016).

oppretholdelse av den alminnelige ro og orden, samt etterforskning og straffeforfølgning.<sup>33</sup>

Politol. § 2 nr. 1 fastslår at politiet skal opprettholde den offentlige orden og sikkerhet.

Å ”oppretholde” taler for at politiet skal forhindre at det inntreffer hendelser som forstyrrer samfunnets ro. Selv om opprettholdelse av ro og orden har et visst forebyggende element, fremstår det i lys av formålsangivelsen mest å være av en del av den håndhevende virksomhet. Både formålsangivelsen og den nærmere beskrivelsen av politiets oppgaver understreker imidlertid at politiet utover dette skal forebygge kriminalitet.

Politiets forebyggende virksomhet kommer klart til uttrykk i politil. § 2 nr. 2. Etter denne bestemmelsen skal politiet forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den ”offentlige orden” og ”sikkerhet”. Bestemmelsen gir uttrykk for forebygging av forskjellig omfang. Mens ”offentlig orden” trekker i retning av forebygging i et dagligdags perspektiv, taler ”sikkerhet” for forebygging av en større dimensjon. Denne forståelsen støttes i en viss grad av forarbeidene til loven. Det uttales at med ”offentlig sikkerhet” siktes det først og fremst til vernet om rikets selvstendighet og sikkerhet.<sup>34</sup> De oppgaver som kommer til uttrykk i politil. § 17 b taler for at forebygging av offentlig sikkerhet er gitt PST, og at forebygging av offentlig orden således er det alminnelige politiets oppgave. Karakteren av de lovbrudd PST skal forebygge taler også for at disse er utskilt til et eget organ. Dersom disse oppgavene skulle tillegges det alminnelige politi, er det fare for at oppgavene ville blitt nedprioritert av hensyn til oppgaver som krever daglig oppmerksomhet.<sup>35</sup>

Det alminnelige politiets forebyggende arbeid retter seg således mot den offentlige orden. Dette vil være tiltak av en annen art og betydning. Synliggjøring av politiet gjennom patruljering er et viktig forebyggende tiltak.<sup>36</sup> Tilstedeværelsen til politiet i nattetimene har et forebyggende element ved at det er større sjanse for at kriminelle handlinger oppdages. Et annet viktig forebyggende tiltak er holdningsskapende arbeid i nærmiljøene. Departementet fremhever i forarbeidene at nær kontakt med barn og ungdom gjennom besøk på skoler og ungdomsklubber er av stor forebyggende betydning.

---

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven) s. 14.

<sup>34</sup> Ot.prp. nr. 22 s. 59.

<sup>35</sup> Ot.prp. nr. 29 s. 9.

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 22 s. 14.

Etterforskning er videre en sentral oppgave for det alminnelige politiet. PST har også myndighet til å etterforske de straffbare handlinger tjenesten skal forebygge jf. politil. § 17 b første ledd. Karakteren av lovbruddene gjør imidlertid forebygging til PSTs primære oppgave. Forskjellen mellom politiets- og PSTs mandat kan illustreres ved en sammenligning av begrepene forebygging og etterforskning. Rent språklig gir begrepene uttrykk for forskjellige formål. ”Forebygging” taler for at hensikten er å hindre lovbrudd. ”Etterforskning” på sin side taler for at formålet er å avdekke et allerede begått lovbrudd. Formålet med etterforskning er regulert i strpl. § 226 i en rekke punkter.<sup>37</sup> Etterforskning skal blant annet skaffe informasjon som er nødvendig for å avgjøre tiltale spørsmålet jf. bokstav a. I bokstav c kan formålet med etterforskning være å skaffe informasjon som er nødvendig for å ”avverge eller stanse” en straffbar handling. Dette har et visst forebyggende element i seg. Derimot taler både ”avvergende” og ”stanse” for at handlingen er tett opp mot lovovertrædelsen. ”Forebygging” taler rent språklig for at det er lengre bak i tidsforløpet, der formålet er å hindre at et straffbart hendelsesforløp iverksettes.

Politimetodeutvalget redegjør nærmere for skillet mellom etterforskning og forebygging i utredningen om politiets metoder i forebyggende øyemed.<sup>38</sup> Det legges til grunn at et naturlig utgangspunkt for grensen mellom virksomhetstypene er gjerningstidspunktet som skjæringstidspunkt. Dette støtter den forståelsen ordlyden gir av begrepene. Politiloven opererer med fire former for kriminalitetsbekjempelse. Disse fire formene lar seg plassere i en tidsakse i forhold til et tenkt gjerningstidspunkt.<sup>39</sup> Lengst i tid forut fra gjerningstidspunktet er politiets forebyggende virksomhet. Som ordlyden indikerer, er hensikten å hindre at lovbrudd inntreffer. Dette er et tidspunkt før forberedelse i strafferettslig forstand er inntrådt. Neste form er ”avvergende”, som er aktuelt for politiet i etterforskende virksomhet jf. strpl. § 226 første ledd bokstav c. Her er det likeledes som for forebygging tale om tiltak forut for gjerningstidspunktet. En forståelse av ordlyden tilsier at vi her er tett opp mot gjerningstidspunktet, og at man således ikke nødvendigvis er over i strafferettslig forberedelseshandling. Neste form er som nevnt å ”stanse” et lovbrudd. Her taler en alminnelig forståelse av ordlyden for at den straffbare handlingen er påbegynt, men det er fortsatt mulig å gripe inn. Siste form vil være å avdekke det straffbare forhold, som

---

<sup>37</sup> Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (strpl.).

<sup>38</sup> NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern pkt. 3.1.1.

<sup>39</sup> NOU 2004: 6 s. 31.

tradisjonelt omtales som etterforskning. Både ordlyden og beskrivelsen fra Politimetodeutvalget gir en forståelse for at PSTs arbeid innebærer kriminalitetsbekjempelse i en tidligere fase enn det alminnelige politiet.

PSTs rolle i beskyttelsen av samfunnet er å drive fremtidsrettet arbeid. En sammenligning med politiets mandat viser at PST driver kriminalitetsbekjempelse i et annet spor og i en annen fase. Dette medfører å følge med på miljøer som kan utvikle seg i en negativ retning, og som på sikt kan utgjøre en trussel. Det alminnelige politiet på sin side har ansvaret for det dagligdags kriminalitetsbildet i samfunnet. Dette innebærer tiltak tett opp mot, og etter en straffbar hendelse er inntrådt. PSTs rolle er videre tilknyttet en spesiell type kriminalitet som krever særskilte egenskaper for å håndtere. Forskjellene i mandatene gir utslag i særlige hensyn for PSTs forebyggende virksomhet. Det er disse hensynene som skal behandles videre.

### 2.3 Særlige hensyn ved PSTs forebyggende virksomhet

I dette punktet vil hensynene som ligger til grunn for PSTs fullmakter behandles. De vide fullmaktene har sin bakgrunn i særtrekkene ved den kriminalitetstypen som skal forebygges. Det som kjennetegner terrorisme er at det krever lang tid med planlegging, det spenner seg ofte over landegrensene og det har et omfattende skadepotensial.

Tidsperspektivet medfører at PST må følge med på forskjellige miljøer i lang tid for å kartlegge en eventuell trussel. Det spesielle er at ingen er konkret mistenkt for å ha begått straffbare handlinger, eller er over i forberedelsesfasen i strafferettslig forstand. PST har dermed et uklart bilde når den starter den forebyggende prosessen. Dette skiller seg i stor grad fra etterforskning, som er en formålsstyrt prosess.<sup>40</sup> Etterforskning er videre en tidsbegrenset prosess, som skal lede frem mot straffeforfølgning eller henleggelse.<sup>41</sup> PSTs forebyggende arbeid går over en lengre tidsperiode hvilket nødvendiggjør metodebruk over lengre tid. PSTs bruk av skjulte tvangsmidler er som resultat av dette hjemlet i politiloven og ikke straffeprosessloven.

Det upresise grunnlaget PST opererer etter innebærer at tjenesten har behov for informasjonsinnsamling av en mengde personopplysninger for en utvidet personkrets. Dette

---

<sup>40</sup> NOU 2004: 6 s. 173.

<sup>41</sup> NOU 2004: 6 s. 181.

har sin bakgrunn i at mulig gjerningsmann, åsted og offer er ukjent. Utøverne av denne type kriminalitet er også ofte ukjent for politiet. De færreste som står bak denne kriminaliteten er tidligere straffedømt.<sup>42</sup> Dette er individer som ligger lavt i kriminalitetsbilde, hvilket gjør dem vanskelig å fange opp. Det foreligger dermed et behov for opplysninger om en vid personkrets og et stort omfang personopplysninger. Dette representerer en fare for at personer og opplysninger i ettertid kan vise seg å være uten betydning for arbeidet.<sup>43</sup> Faren for feiltreff forsvarer imidlertid av skadepotensialet og de vitale samfunnsinteresser som står på spill.

Vide fullmakter går på bekostning av personvernet. Det er en lovgivningsoppgave å finne den rette balansen mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til personvern. Det er imidlertid ikke til å legge skjul på at avveiningen av hensynene får en annen karakter enn hva gjelder det øvrige politiet. Karakteren og konsekvensene av den kriminalitet PST skal forebygge krever at hensynet til personvern i stor grad må vike for hensynet til kriminalitetsbekjempelse. For å balansere disse hensynene er det i lovgivningen forsøkt å ivareta grunnleggende personvernrettslige prinsipper. Disse prinsippene kommer til uttrykk på forskjellig vis i PSTs regelverk, og fungerer som skranke for hva PST har adgang til å gjøre. Personvernprinsippene vil således redusere den tyngden PSTs særlige hensyn gir i avveiningen mellom hensynene. Disse prinsippene skal behandles videre.

## 2.4 Personvernprinsipper som skranke for PSTs overvåking

Det foreligger ingen legaldefinisjon av personvernbegrepet i norsk lovgivning.

Personvernkommisjonen definerer personvern som ”ivaretagelse av personlig integritet; ivaretagelse av enkeltindividers mulighet til privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvutfoldelse”.<sup>44</sup> Retten til privatliv er en grunnleggende menneskerettighet og er forankret i Grunnloven § 102. Internasjonalt er rettigheten forankret blant annet i EMK artikkel 8. Bestemmelsene gjør det forbudt med inngrep i privatlivet. Forbudet er imidlertid ikke absolutt. I artikkel 8 nr. 2 åpnes det for inngrep under forutsetning at inngrepet er i samsvar med lov, og nødvendig ut fra konvensjonens formål. Formålet med artikkel 8 er således å hindre vilkårlig inngrep i individers rett til privatliv.

---

<sup>42</sup> NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern s. 318.

<sup>43</sup> NOU 2003: 21 s. 319.

<sup>44</sup> NOU 2009: 1 Individ og integritet s. 32.

Personvern og privatliv er ikke ensbetydende begreper. Mens retten til privatliv retter seg mot frihet til å tenke og bevege seg fritt i sin private sfære, sikter personvernet til frihet fra å bli observert eller overvåket i denne sfæren.<sup>45</sup> Begrepene sammenfaller imidlertid i den grad at frihet mot inngrep og innsyn fra det offentlig er sentral for individers dannelsesprosess og identitetsutvikling.<sup>46</sup> Skal individet kunne tenke og bevege seg fritt vil det være under forutsetning av at man ikke blir overvåket av myndighetene. Bare under slike forutsetninger vil man virkelig ha privatliv. Kontroll over egne personopplysninger er her et viktig element. I den grad virkeområdet er felles utgjør det vern EMD har oppstilt en minstestandard for hvilke inngrep i personvernet en stat kan gjøre med hjemmel i artikkel 8 nr. 2.<sup>47</sup>

Personvernet er direkte forankret i Europarådets personvernkonvensjon.<sup>48</sup> Konvensjonen ble ratifisert i Norge i 1985. Artikkel 1 fastsetter at konvensjonen særlig gjelder ”... right to privacy, with regard to automatic processing of personal data relating to him”. Konvensjonen gjelder både privat og offentlig sektors elektroniske behandling av personopplysninger. Personvernet forankres også i EU-retten gjennom EUs personverndirektiv.<sup>49</sup> I likhet med personvernkonvensjonen gjelder direktivet behandling av personopplysninger.<sup>50</sup> EUs personverndirektiv fikk stor betydning ved utformingen av den norske personopplysningsloven.<sup>51</sup>

Det utledes flere grunnleggende prinsipper for behandling av personvernet fra disse internasjonale instrumentene.<sup>52</sup> Prinsippene kan i hovedsak betegnes som krav til formålsbestemthet, nødvendighet og opplysningskvalitet. Politiets behandling av personopplysninger skiller seg i vesentlig grad fra andre offentlig organers behandling. Hensynet til personvernet skal avveies mot hensynet til kriminalitetsbekjempelse, hvilket medfører at personvernprinsippene ikke kan gjennomføres fullt ut. Europarådet har på bakgrunn av dette vedtatt en politirekommandasjon.<sup>53</sup> Siktemålet med

---

<sup>45</sup> Ragna Aarli, ”Vern av «privatlivets fred»”, *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2005 s. 525-573 (s. 538).

<sup>46</sup> Se NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100 s. 27.

<sup>47</sup> NOU 2009: 15 Skjult informasjon - åpen kontroll s. 48.

<sup>48</sup> Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, vedtatt 28. januar 1981 (Personvernkonvensjonen).

<sup>49</sup> EP/Rdir 95/46/EF av 24. oktober 1995 (EUs personverndirektiv).

<sup>50</sup> Jf. artikkel 1.

<sup>51</sup> Lov 14. april nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

<sup>52</sup> Dag Wiese Schartum og Lee A. Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet*, 2. utgave, Oslo 2011 s. 100.

<sup>53</sup> Recommendation No. R (87) 15 Regulating the use of personal data in the police sector, vedtatt 17. september 1987 (Politirekommandasjonen).

politirekommandasjonen er å gjøre prinsippene i personvernkonvensjon klarere for politisektoren.<sup>54</sup> Dette skal gjøres gjennom å ”... balance the interests of society in the prevention and suppression of criminal offences and the maintenance of public order on the one hand and the interests of the individual and his right to privacy on the other;” jf. fortalens femte avsnitt. Klargjøringen av personvernprinsippene forstås i den retning at prinsippene er tilpasset de særlige hensyn som gjør seg gjeldende for politiets arbeid. Det er viktig å påpeke at rekommandasjonen ikke er folkerettslig bindende. Den er imidlertid politisk bindende for Europarådets medlemmer, og danner derfor et viktig utgangspunkt for det norske regelverket.<sup>55</sup>

Et første grunnprinsipp er kravet om formålsbestemthet. Dette er et krav om at all informasjonsinnhenting og den videre behandling bare skal skje etter uttrykkelig angitte, saklige og legitime formål.<sup>56</sup> Prinsippet er forankret i personvernkonvensjonen artikkel 5 b. Her fremgår at personopplysninger skal lagres for ”specified and legitimate purposes and not used in a way incompatible with those purposes”. Artikkelen fastsetter at opplysningene bare kan brukes i samsvar med disse formål. I politirekommandasjonen kommer prinsippet til uttrykk i punkt 2.1 og 3.1. Innsamling og lagring av personopplysninger skal bare skje etter ”police purposes”. Rekommandasjonen stadfester at dette dekker alle oppgaver politiet må gjennomføre for forebygging av kriminalitet. PST har etter politil. § 17 b to oppgaver. Ved utarbeidelsen av ny politiregisterlov uttalte Politiregisterutvalget at forebyggende virksomhet og etterforskning skal anses som to forskjellige behandlingsformål.<sup>57</sup> Prinsippet medfører at de fullmakter PST er gitt i sitt forebyggende arbeid ikke kan brukes til informasjonsinnsamling der formålet i realiteten tjener etterforskningsformål.

Et annet personvernprinsipp er kravet til nødvendighet. Prinsippet står i nær sammenheng med formålsbestemthet, og innebærer at en behandling ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra formålet.<sup>58</sup> Prinsippet er forankret i personvernkonvensjonen artikkel 5 c ved at personopplysninger skal være ”...adequate, relevant and *not excessive in relation to the purposes* for which they are stored” (min uth). Her kommer sammenhengen mellom kravet formålsbestemthet og nødvendighet til uttrykk. Nødvendighetskravet fastsettes

---

<sup>54</sup> NOU 2003: 21 s. 111.

<sup>55</sup> Schartum og Bygrave (2011) s. 84.

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten s. 52.

<sup>57</sup> NOU 2003: 21 s. 156

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 52.



også i politirekommandasjonen. Innsamling og lagring av informasjon er begrenset til det som er ”necessary for the prevention of a real danger or the suppression of a specific criminal offence” jf. punkt 2.1. Nødvendighetskravet anses som en rettslig standard som varierer fra ulike situasjoner, og som endres i takt med samfunnsutviklingen. Vurderingen vil også variere for hva som er formålet med opplysningene. For PST kan informasjonsinnhenting ut fra forebyggende formål være nødvendig. Samme utstrekning av informasjonsinnhenting behøver derimot ikke være nødvendig ut fra formålet med etterforskning. Innholdet av nødvendighetskravet må således vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Kravet kan imidlertid ikke forstås så strengt at behandlingen fremstår som det eneste alternativet for å nå det forebyggende målet.<sup>59</sup>

I prinsippet om opplysningskvalitet er det krav om relevante, tilstrekkelige, korrekte og oppdaterte opplysninger.<sup>60</sup> Prinsippet om opplysningskvalitet er forankret i personvernkonvensjonen artikkel 5 bokstav c og d ved personopplysninger skal være ”...relevant... accurate and, where necessary, kept up to date”. Relevanskravet setter skranke for hvor mange og hvilke opplysninger som kan behandles. Dersom formålet kan oppnås ved å behandle færre opplysninger vil relevanskravet føre til at PST må avstå fra å behandle disse opplysningene.<sup>61</sup> Politiregisterutvalget fremhevet at relevanskravet har en dynamisk karakter.<sup>62</sup> Hva som er relevant vil variere med tid og situasjon. Ved oppstarten av et forebyggende prosjekt mot et bestemt miljø vil mange personer fremstå som relevante. Senere i prosessen, når PST har mer informasjon, vil omfanget av personkretsen minske. Enkelte personer kan fremstå som mer relevant enn andre. Relevanskravet innebærer også et forbud mot innsamling av personopplysninger kun på bakgrunn av nasjonal eller etnisk bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold. Dette kommer direkte til uttrykk i personvernkonvensjonen artikkel 6 og Politirekommandasjonen punkt 2.4.

Etter tilstrekkelighetskravet må opplysningene være fullstendige og detaljerte slik at man unngår å gi et misvisende eller uriktig bilde av en person.<sup>63</sup> Kravet om at opplysningene må være korrekte og oppdaterte skaper utfordringer ved bruk av tips som informasjonskilde. PST

---

<sup>59</sup> NOU 2003: 21 s. 170.

<sup>60</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 80.

<sup>61</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 82.

<sup>62</sup> NOU 2003: 21 s. 184.

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 82.

mottar mye informasjon gjennom tips og bekymringsmeldinger. Det er imidlertid på det rene at PST må være i stand til å motta slik informasjon. Prinsippet medfører at det bør fremgå av tjenestens dokumenter at det er usikkerhet rundt holdbarheten til opplysningene.<sup>64</sup> Det bør med andre ord fremgå om tipset er basert på fakta eller pålitelige kilder.

Personvernprinsippene utgjør viktige begrensninger for PSTs adgang til innsamling og behandling av personopplysninger. Likevel er det viktig å ha for øye de særlige hensyn som gjør seg gjeldende for PSTs forebyggende virksomhet. Innholdet og rekkevidden av PSTs fullmakter må således drøftes i lys av balansen mellom de særlige hensyn og personvernprinsippene.

---

<sup>64</sup> NOU 2003: 21 s. 58.

## 3 Fullmakter til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid

### 3.1 Innledning

Temaet for dette kapitlet er de rettslige verktøy PST har til rådighet for oppfyllelsen av samfunnsmandatet. Som nevnt innledningsvis skal PST utføre oppgavene etter politil. § 17 b ved å innhente, bearbeide, analysere og utveksle informasjon. Dette kommer til uttrykk i PST-instruksen § 5, og gjelder også ved utførelsen av oppgavene etter politil. § 17 c.

De ulike oppgavene etter instruksen kan ses som en naturlig forlengelse av hverandre. En arbeidsprosess for PST starter ofte med en bekymringsmelding eller tips fra enkeltpersoner i samfunnet.<sup>65</sup> Dette betyr at PST må undersøke og kontrollere opplysningene, og vurdere hvorvidt det er behov for videre innhenting. Ofte vil en gjennomgang av tilgjengelig informasjon være nok til at bekymringen avtar, og saken blir avsluttet. I andre tilfeller vil informasjonen ikke gi noe klart svar, og den vil være avgjørende som grunnlag for vurderinger og analyser av supplerende informasjon. Til sist kan det være aktuelt og utveksle informasjon med offentlige etater eller innad i politiet. Denne prosessen beskrives ofte som etterretningshjulet.<sup>66</sup> Det er en serie delprosesser som skal lede til at man får en best mulig vurdering av trusselsituasjonen. Når det gjelder de forebyggende oppgavene etter politil. § 17 b er det innhenting, bearbeiding og utveksling av informasjon som er av størst interesse. Analyseprosessen er av stor betydning for utarbeidelse av trusselvurdering etter politil. § 17 c, men vil ikke bli behandlet videre i dette kapitlet.

### 3.2 Informasjonsinnhenting fra åpne kilder

Innhenting av informasjon er bærebjelken i PSTs forebyggende arbeid. Alle PSTs oppgaver forutsetter informasjonsinnhenting. Skal tjenesten være i stand til å gi trusselvurderinger, utføre forvaltningsoppgaver eller forebygge lovovertridelser er PST avhengig av god og relevant informasjon.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Jon Fitje Hoffmann, "Forventninger til PST", I: *Fra terror til overvåking*, Liv Hausken, Sara R. Yazdani og Trine K. Haagensen (red.), Oslo 2014 s. 85-102 (s. 90).

<sup>66</sup> Se NOU 2012: 14 s. 381.

<sup>67</sup> Maria Collett Særlør, "PST: Skjult tjeneste i et åpent samfunn" I: *Overvåking i en rettsstat*, Dag Wiese Schartum (red.), Bergen 2010 282-296 (s. 286).

PSTs egne observasjoner av allmenheten i det offentlige rom er en viktig kilde til informasjon. Observasjoner er en tradisjonell metode både for PST og det alminnelige politi.<sup>68</sup> Observasjon er en samlebetegnelse for når politiet innhenter informasjon fra det offentlige rom.<sup>69</sup> PST kan observere allmenheten gjennom visuelle observasjoner og lytting. Observering drar assosiasjoner til spaning, som også er en mye brukt metode i politiets virksomhet. Politimetodeutvalget definerer observasjon som spaning dersom politiet lar sine observasjoner ”styre av mistanke om forberedelse til eller av at det er begått en straffbar handling”.<sup>70</sup> Et skille kan med dette forstås i graden av intensitet av observasjon. PSTs forebyggende arbeid kan, i lys av de særlige hensynene, anses å falle inn under generelle observasjoner. Tjenesten starter innhentingsprosessen med et uklart bilde, og er dermed ikke formålsstyrt i samme utstrekning som det alminnelige politiet. I det følgende vil PSTs adgang til informasjonsinnhenting fra åpne kilder drøftes med utgangspunkt i observasjoner. Problemstillingen som reises er hvilken adgang PST har til innhenting av informasjon ved observasjoner i det offentlige rom.

### 3.2.1 Rettslig grunnlag for informasjonsinnhenting ved observasjon

Informasjonsinnhenting fra åpne kilder er en ulovfestet metode der den alminnelige handlefrihet utgjør rettsgrunnlaget. Den alminnelige handlefrihet er grunnet på tanken om at alle mennesker har iboende rettigheter. Det norske rettssystemet erkjenner disse rettighetene ved at individene har alminnelige handle-, tanke-, og ytringsfrihet.<sup>71</sup> Enhver har dermed rett til å observere andre personer i det offentlige rom. Den tradisjonelle oppfatningen er at friheten rekker så langt det ikke finnes forbud mot handlingen.<sup>72</sup> Det som skal analyseres nærmere er rekkevidden av den alminnelige handlefrihet.

Et første spørsmål er hvorvidt PSTs alminnelige handlefrihet rekker like langt som for den alminnelige borger. Det tradisjonelle synet har vært at politiet uten lovhjemmel kan gjøre det samme som enhver borger.<sup>73</sup> Tanken på at PST følger med deg oppleves imidlertid som mer ubehagelig enn naboens observeringer. PSTs observeringer oppfattes som overvåking, hvilket gir negative assosiasjoner. I juridisk teori er det hevdet at politiets kompetanse i kraft av den

---

<sup>68</sup> NOU 2004: 6 s. 54.

<sup>69</sup> NOU 2004: 6 s. 57.

<sup>70</sup> NOU 2004: 6 s. 60.

<sup>71</sup> Roald Hopsnes og Raymond Solberg, ”Legalitetsprinsippet”, *Jussens venner*, 2005 s. 72-152 (s. 81).

<sup>72</sup> Hopsnes og Solberg (2005) s. 81.

<sup>73</sup> NOU 2004: 6 s. 45.

alminnelige handlefrihet kommer under press fra legalitetsprinsippet. Både Eckhoff og Graver har uttrykt at politiets handlingsfrihet ikke rekker like langt som for privatpersoner.<sup>74</sup> Eckhoff uttaler:

”Det ligger også et element av frihetsinngrep i overvåkningen. For det å regne med muligheten av at «storebror ser deg» kan nok skape frykt hos enkelte, og få dem til å avstå fra lovlige aktiviteter som de ellers ville vært med på”.<sup>75</sup>

Uttalelsen fremhever det ubehagelige ved at PST overvåker deg. Man er tilbøyelig til å endre atferd, og unnlate å ytre meninger i den frykt for hvordan dette tolkes av myndighetene. Politimetodeutvalget delte denne oppfatningen, og la til grunn at politiets handlefrihet ”ikke uten videre er parallell med den privatpersoner har”.<sup>76</sup> PSTs adgang til observasjoner i det offentlige rom er dermed preget av innskrenkninger som ikke gjelder for privatpersoner. Det videre spørsmålet er således hvilke begrensninger som gjelder for PSTs informasjonsinnhenting ved observasjoner i det offentlige rom.

### 3.2.2 Begrensninger i PSTs adgang til informasjonsinnhenting ved observasjon

Kravet til rettssikkerhet og personvern utgjør begrensninger for PSTs bruk av observasjon i det forebyggende arbeid. Disse kravene kommer til uttrykk i bestemmelsene for utførelsen av polititjenesten i politil. § 6. Det følger av politil. § 6 annet ledd første punktum at politiet ”ikke skal ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige”. Det stilles her et krav om bruk av det minst inngripende middel.<sup>77</sup> Bruk av observasjoner for informasjonsinnhenting vil som nevnt være en mindre inngripende metode enn de lovregulerte tvangsmidlene. Denne metoden vil dermed typisk være en slik metode som burde vurderes i forhold til bruk av skjulte tvangsmidler. Det følger videre av bestemmelsens annet punktum at metodene som anvendes ”må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig”. Dette er et krav om at informasjonsinnhenting må fremstå som nødvendig og være proporsjonal i forhold til formålet med innhenting.

---

<sup>74</sup> Se Torstein Eckhoff, “ Rettslige sider ved overvåkning og sikkerhetstjeneste”, *Jussens venner*, 1979 s. 35- 46 (s. 45) og Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave Oslo 2002 s. 212 flg.

<sup>75</sup> Eckhoff (1979) s. 55.

<sup>76</sup> NOU 2004: 6 s. 45.

<sup>77</sup> Ot.prp. nr. 22 s. 60.

Begrensningene som følger av politil. § 6 ivaretar grunnleggende rettsikkerhets- og personvern hensyn. Bestemmelsen angir normer som skal være styrende for valg og bruk av virkemidler, og er uavhengig av hjemmelsgrunnlag.<sup>78</sup> PST-instruksen § 5 annet ledd fastsetter at Sjef PST skal gi retningslinjer for bruk av ulovfestede metoder i det forebyggende arbeid. Disse overordnede reguleringene er et svar på de internasjonale forpliktelser Norge har etter EMK.

EMK artikkel 8 om retten til privatliv vil sammen med legalitetsprinsippet i Grl. § 113 utgjøre begrensninger for PSTs bruk av åpne kilder. Disse begrensningene har imidlertid en annen karakter enn de overordnede normene i politiloven. EMK artikkel 8 vil legge begrensninger på denne metoden i den utstrekning observasjoner utgjør et inngrep i retten til privatlivet. For det tilfellet at observasjonene utgjør et inngrep kreves det hjemmel i lov jf. Grl. § 113 og EMK artikkel 8 nr. 2. Spørsmålet er om PSTs observasjoner kan utgjøre en krenkelse av artikkel 8, og således kreve hjemmel i lov.

EMK artikkel 8 beskytter mot inngrep i den ”private sfære”. Med den ”privat sfære” forstås en arena hvor man er beskyttet mot reguleringer og inngrep fra det offentlige.<sup>79</sup> Det ble lagt til grunn i kapittel 2.4 at personvern er frihet fra å bli observert eller overvåket i den private sfæren. Et første spørsmål er om det offentlige rom er en del av den private sfære som er vernet etter artikkel 8. Kjernen i denne sfæren anses å være det private hjem. Dette trekker i retning for at PSTs observasjoner i det offentlige rom faller utenfor vernet i artikkel 8. EMD har imidlertid lagt til grunn at den private sfære strekker seg lengre enn det private hjem. Dette ble slått fast i *Niemitz v. Germany* hvor EMD fastslår at det er for snevert å begrense vernet til det private hjem.<sup>80</sup> Begrunnelsen for dette kommer til uttrykk i avsnitt 29:

”However, it would be too restrictive to limit the notion to an "inner circle" in which the individual may live his own personal life as he chooses and to exclude therefrom entirely the outside world not encompassed within that circle. Respect for private life must also comprise to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings”.

---

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 22 s. 60.

<sup>79</sup> Se NOU 1999: 27 s. 27.

<sup>80</sup> *Niemitz v. Germany*, EMD 16. desember 1992 (Niemitz-saken).

Det fremgår av denne uttalelsen at den private sfære strekker seg lengre enn hvor personen bor. Innenfor retten til privatliv følger en rett til relasjonsbygging med andre mennesker. En forutsetning for relasjonsbygging og selvutvikling er at individer kan bevege seg utenfor sitt private hjem. Den private sfære kan dermed ikke defineres som et fysisk område, men må etableres etter en vurdering av de hensyn som ligger til grunn for den.<sup>81</sup> Det er imidlertid uklart hvor langt denne sfæren strekker seg. I Niemitz-saken ble det fastslått at vernet gjelder arbeidsplassen.<sup>82</sup> Bakgrunnen for dette er at arbeidsplassen utgjør en viktig arena for aktiviteter av betydning for relasjonsbygging. Det kan argumenteres for at relasjonsbygging også er viktig ute i offentligheten, da dette er en arena for å møte nye mennesker. Hvorvidt vernet etter EMK artikkel 8 gjelder i det offentlige rom var oppe for EMD i *P.G. and J.H. v. The United Kingdom*.<sup>83</sup> I avsnitt 57 slår EMD fast at vernet vil kunne gjelde i det offentlige rom dersom personen har innrettet seg på privat omgang:

”There are a number of elements relevant to a consideration of whether a person’s private life is concerned by measures effected outside a person’s home or private premises. Since there are occasions when people knowingly or intentionally involve themselves in activities which are or may be recorded or reported in a public manner, a person’s reasonable expectations as to privacy may be a significant, although not necessarily conclusive, factor.”

En persons forventning om privatliv er etter uttalelsen å vurdere et vesentlig moment i vurderingen for hvorvidt vernet gjøres gjeldende. Det er vanskelig å fastslå når en person anses å ha en rimelig forventning om privatliv. Det offentlige rom er som nevnt en arena for relasjonsbygging. Her må man imidlertid være klar over muligheten for å utstrakt observering fra andre mennesker. Å observere mennesker og trekke slutninger basert på observasjonene er menneskelig atferd som enhver kan gjennomføre. Det kan dermed tenkes at man er mer tilbøyelig for observeringer i offentligheten enn på arbeidsplassen. Slik sett kan det argumenteres for at man har høyere forventninger om privatliv på arbeidsplassen enn ute i offentligheten. I dagens samfunn er det plassert overvåkningskameraer rundt omkring i byene. Folk er dermed bevisst muligheten for overvåking i dagliglivet. Vanskeligere blir det ved lytting. Rene visuelle observasjoner i det offentlige er en ting, en annen er tanken på at

---

<sup>81</sup> Jf. NOU 2009: 15 s. 49 og NOU 2009: 1 s. 37.

<sup>82</sup> Se Niemitz-saken avsnitt 29.

<sup>83</sup> *P.G. and J.H. v. The United Kingdom*, EMD 25. september 2001 (P.G. og J.H.-saken).

samtaler blir fanget opp av utenforstående. Etter EMDs praksis å vurdere vil observasjoner i det offentlige rom, i tråd med den alminnelige handlefrihet, ikke nødvendigvis gå klar av EMK artikkel 8. Det slås med dette fast at det offentlige rom i en viss utstrekning er vernet etter artikkel 8. Det neste spørsmålet er hvorvidt alminnelig observasjon kan utgjøre et inngrep som etter artikkel 8 nr. 2 krever hjemmel i lov.

De generelle observasjoner PST gjør i det offentlige rom må for de fleste tilfeller anses å gå klar av artikkel 8. Borgerne har en bevissthet om at handlingene deres i det offentlige vil kunne observeres av myndighetene. Hensynet til personvern gjør seg ikke gjeldende med like stor styrke her. Vanskeligere er det der PST systematisk overvåker bestemte miljøer eller personer over lengre tid. I løpet av PSTs informasjonsinnsamling kan tjenesten på grunnlag av det innsamlede materialets finne grunnlag for å rette oppmerksomheten mot bestemte miljøer. Dette er ikke nødvendigvis spaning. PST styres ikke av noen konkret mistanke om at personer har begått eller vil begå straffbare handlinger. Det må imidlertid presiseres at også spaning som utgangspunkt er en ulovfestet metode.<sup>84</sup> De samme spørsmålene gjør seg dermed gjeldende også der observasjonene karakteriseres som spaning. PSTs fremtidsrettede arbeid kan gjøre det nødvendig å følge med på miljøer for å se om det utvikles i en negativ retning. Aktuelt i dagens trusselbilde er utviklingen av ekstremistiske miljøer. Spørsmålet er hvor intensiv og langvarig slik overvåking kan pågå før det anses som et inngrep som krever hjemmel i lov.

Politimetodeutvalget la til grunn at ”så lenge det ikke brukes tekniske hjelpemidler under overvåking av det offentlige rom, er det klart at metoden kan anvendes i kraft av den alminnelige handlefrihet”.<sup>85</sup> Denne uttalelsen gir uttrykk for en nokså vid forståelse av den alminnelige handlefrihet. Utvalgets holdning anses å bygge på den tradisjonelle oppfatningen om at handlefriheten rekker så langt det ikke finnes et forbud. Denne normen må imidlertid anses utviklet i lys av praksis fra EMD. I P.G. og J.H.-saken fastslås det i avsnitt 57 at selv om innhenting ikke er konvensjonsstridig kan den etterfølgende lagringen av denne informasjonen være det:

---

<sup>84</sup> NOU 2004: 6 s. 58.

<sup>85</sup> NOU 2004: 6 s. 58



”Private-life considerations may arise, however, once any *systematic* or permanent record comes into existence of such material from the public domain”.

(min uth.)

Uttalelsen viser i hovedsak at selv om innsamlingen av informasjon ikke er inngripende vil den senere lagring, for det formål at materialet er gjenfinnbart, utgjøre en krenkelse. Poenget er imidlertid dette med systematisk innhenting. Tankegangen er videreført i *Shimolovs v. Russia*.<sup>86</sup> I avsnitt 65 med henvisning til videre EMD praksis, blant annet P.G. og J.H.-saken, uttaler EMD:

”The Court has earlier found that the systematic collection and storing of data by security services on particular individuals constituted an interference with these persons’ private lives, even if that data was collected in a public place”.

EMD fastslår at systematisk innhenting av personopplysninger medfører et inngrep selv om innhentingen skjer i det offentlige rom. Også hensynet til rettssikkerhet trekker i denne retning. Når en person utsettes for omfattende overvåkning tilsier rettssikkerhetshensyn at det anses som offentlig myndighetsutøvelse, hvilket krever hjemmel i lov jf. GrL. § 113. På den annen side innebærer det særskilte med PSTs forebyggende virksomhet et behov for vid tilgang til innsamling av en mengde opplysninger. Personvernprinsippene slik disse kommer til uttrykk i politil. § 6 annet ledd om nødvendighet og proporsjonalitet vil her være en begrensning for PSTs utførelse av informasjonsinnhenting.

Den gamle normen for rekkevidden av den alminnelige handlefrihet må anses forlatt. I lys av EMDs praksis har normen endret seg i retning av lavere terskel for hva som er et inngrep. Den alminnelige handlefrihet kan ikke lengre anses å strekke seg til det som er forbudt. Det sentrale er hvorvidt det er tale om systematisk observasjon. I lys av de begrensningene som er behandlet vil PSTs observasjoner i tråd med den alminnelige handlefrihet rekke kortere enn det som ble lagt til grunn i 2004 av Politimetodeutvalget. Utvalget erkjenner imidlertid det er uklart hvor lenge og intensivt politiet kan drive spaningsvirksomhet uten hjemmel i lov i lys av EMK artikkel 8.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> *Shimolovs v. Russia*, EMD 21. juni 2011.

<sup>87</sup> NOU 2004: 6 s. 63.

Det er dermed ikke like rett frem som man får inntrykk av. Innhenting ved bruk av åpne kilder kan således anses negativ regulert. Det er av interesse å trekke frem at Eckhoff reiste spørsmål om systematisk utspionering i den nevnte artikkel fra 1979.<sup>88</sup> Eckhoff skiller mellom opplysninger som man selv gjør tilgjengelige og opplysninger man ikke har til hensikt å dele med andre. Videre uttaler han:

”Systematisk utspionering med sikte på å kartlegge menneskers privatliv, bør etter mitt skjønn ikke politiet kunne foreta uten lovhjemmel. (...) Og jeg stiller meg tvilende til om det kan være avgjørende hvorvidt det gjøres bruk av tekniske hjelpemidler eller av mer gammeldagse metoder som f.eks, skygging av personer eller lytting fra sideværelset”.<sup>89</sup>

Det er interessant å se at det er reist innvendinger mot systematiske observeringer tidligere. Dette er således ikke en ny forståelse at slike observeringer er inngripende i en persons privatliv. Det er således oppsiktsvekkende at temaet ikke er behandlet grundigere. I den grad PST systematisk overvåker miljøer de anser utgjør en trusselfare, kan det med dette anses behov for hjemmel i lov. Erfaring fra Høyesteretts praksis visere imidlertid at det tar tid før EMDs tolkninger tas opp og innarbeides i norsk rett. En høyesterettsavgjørelse inntatt i Rt. 2014 s. 1105 om kommunikasjonskontroll og overskuddsinformasjon kan illustrere dette.

### 3.3 Behandling av informasjon innhentet fra åpne kilder

For å dra optimal nytte av den innsamlede informasjonen er det nødvendig med fullmakter som gjør PST i stand til bruke informasjonen. Politiregisterloven gjelder enhver elektronisk og manuell behandling av opplysninger når disse inngår eller skal inngå i et register.<sup>90</sup> PST gis i denne loven hjemmel til å registrere personopplysninger.<sup>91</sup> Registrering av personopplysninger innebærer lagring av opplysninger slik at disse er gjenfinnbare. Dette er relevant for PSTs forebyggende arbeid da tidsperspektivet gjør det nødvendig å følge med på personer over lang tid. Temaet for dette kapitlet er i hvilken grad PST kan registrere opplysningene innhentet fra de åpne kildene.

---

<sup>88</sup> Se Eckhoff (1979) s. 44-45.

<sup>89</sup> Eckhoff (1979) s. 44-45.

<sup>90</sup> Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten § 3 tredje ledd (politiregisterloven).

<sup>91</sup> jf. politiregisterloven § 2 nr. 2.

### 3.3.1 Rettslig grunnlag for registrering av personopplysninger

I tråd med de internasjonale kravene for behandling av personopplysninger er vilkårene for registrering at det skjer etter uttrykkelig angitte formål, at registrering er nødvendig ut fra formålet og at opplysningene er relevante for formålet. Disse vilkårene er fastsatt i politiregisterloven kapittel 2. Kravet om formålsbestemthet og opplysningskvalitet fastsettes i politiregisterloven §§ 4 og 6. Innholdet svarer til det som er redegjort for i kapittel 2.4. Det gjelder et særlig nødvendighetskrav for PST i kapittel 11. Begrunnelsen for dette er at PST har behov for å kunne behandle opplysninger av en større personkrets enn hva gjelder for ordinær kriminell virksomhet.<sup>92</sup> Departementet la dermed til grunn at PST bør kunne behandle opplysninger om personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold, dersom det er nødvendig for å utføre de forebyggende oppgavene etter politil. §§ 17 b og 17 c.

Det følger av politiregisterloven § 64 at PST bare kan registrere opplysninger når det er nødvendig ut fra politimessige formål og forvaltningsvirksomhet i tjenesten. PSTs registreringsadgang beror i stor grad på hvorvidt det er nødvendig. Nødvendighetskriteriet regulerer både under hvilke forutsetninger PST kan registrere opplysninger, samt hvem og hvilke opplysninger det er nødvendig å registrere. Her utgjør § 64 tredje ledd med utfyllende bestemmelser i forskriften del 6 grunnlaget.<sup>93</sup> Det er dermed dette kravet det er av interesse å analysere nærmere.

### 3.3.2 Nødvendighetskriteriet

I tredje ledd gis den materielle regel for når nødvendighetskravet anses oppfylt utenfor den enkelte straffesak.<sup>94</sup> Når det gjelder PSTs oppgaver etter politil. § 17 b vil det være nødvendig å registrere opplysninger i den grad vilkårene i tredje ledd nr. 1 er oppfylt.

For det første vil det være nødvendig å registrere opplysninger der det ved ”opprettelse av forebyggende sak er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge” jf. bokstav a. Etter bokstav a er nødvendighetskriteriet er innfridd dersom kriteriene for opprettelse av forebyggende sak er

---

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 26.

<sup>93</sup> Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften).

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 326.

oppfylt.<sup>95</sup> Gjennom forebyggende sak gis PST fullmakt til å drive undersøkelser utenfor etterforskning. Forebyggende sak har likhetstrekk med etterforskning ved at det opprettes en konkret sak. Dette sikrer i notoritet. At notoriteten er viktig kommer direkte til uttrykk i forskriften § 21-5 tredje ledd. Her står det at formålet med saken skal være dokumentert, og at det skal foreligge notoritet rundt de vurderinger som er gjort ved opprettelse av saken.

Vilkåret for forebyggende sak er at PST finner ”grunn til å undersøke” om noen forbereder et straffbart forhold som tjenesten har til oppgave å forebygge. Dette kriteriet er det samme som mistankekravet for bruk av skjulte tvangsmidler etter politil. § 17 d. Kilder som utdyper innholdet av dette vilkåret vil dermed være av betydning også i denne drøftelsen. Med ”grunn til” forstås at PST har informasjon som tilsier at tjenesten bør iverksette undersøkelser. Sammenlignet med kravet ”rimelig grunn til å undersøke” for etterforskning, tilsier ”grunn til” at det er en lavere terskel for å opprette sak. En slik forståelse støttes av de særlige hensyn for PSTs forebyggende arbeid. PST har behov for å drive undersøkelser i vid utstrekning skal tjenesten være i stand til å oppdage trusler på et tidlig stadium der forebygging fortsatt er mulig. Når det gjelder rimelighetskravet i strpl. § 224 uttales det imidlertid i forarbeidene at det ved grunn til å tro-vurderingen kan hentes veiledning fra strpl. § 224.<sup>96</sup> Veiledning skal forstås i den forstand at ”det er et krav om objektive holdepunkter, sannsynlighet og forholdsmessighet, samt et krav om at behandlingen er saklig begrunnet”.<sup>97</sup> Dette er kriteriene riksadvokaten har tillagt den skjønsmessige vurdering av rimelig grunn i rundskriv 1999.<sup>98</sup>

At det kreves objektive holdepunkter forstås i den retning at PST har opplysninger som indikerer urovekkende aktivitet. Dette vil være opplysninger PST har innhentet fra de åpne kildene. PST kan for eksempel gjennom tips eller observasjon ha innhentet opplysninger som indikerer at et miljø er under negativ utvikling, og som det vil være grunn til å følge nærmere med på.<sup>99</sup> Sannsynlighetskravet setter begrensninger til de objektive holdepunkter ved at det ikke må være en for fjern mulighet til lovovertrедelsen.<sup>100</sup> Når det gjelder forholdsmessighetsvurderingen uttaler riksadvokaten at ”ved et mulig alvorlig straffbart forhold skal det mindre til for å foreta etterforskning enn ved et forhold av alminnelig

---

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 326.

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 326.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 326.

<sup>98</sup> Riksadvokatens rundskriv 22. desember 1999 pkt. III (RA-1999-3).

<sup>99</sup> Innst. O. nr. 113 (2004-2005) om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven s. 34.

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 272.

karakter”.<sup>101</sup> PSTs oppdrag er å forbygge alvorlig kriminalitet med et betydelig skadepotensial. Dette tilsier at terskelen ved en forholdsmessighetsvurdering er lavere enn for det øvrige politiets adgang til å iverksette etterforskning. Det trekkes også frem som et moment hvorvidt undersøkelsene er lukket. En lukket etterforskning er mindre belastende enn en åpen, og tilsier en større adgang til undersøkelser. For PSTs del tilsier også dette en videre adgang. Alle PSTs undersøkelser er lukket og informasjonen er sikkerhetsgradert. Det oppleves dermed ikke stigmatiserende for den det gjelder. På den annen side medfører en lukket undersøkelse at den det gjelder ikke får ivare tatt sine interesser. Dette søkes imidlertid oppveid gjennom hemmelig advokat etter strpl. § 100 a ved bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende sak.

Politiregisterforskriften § 21-5 fastsetter momenter som inngår i vurderingen for hvorvidt forebyggende sak kan opprettes. Det legges vekt på trusselsituasjonen, opplysningens art og omfanget av forebyggende tiltak som står i forhold til trusselvurderingen. Trusselens alvor og skadepotensialet vil være styrende for PSTs vurdering. Anonyme tips om en forestående alvorlig terroraksjon vil etter forholdsmessighetsprinsippet tilsa at PST innhenter ytterligere informasjon, selv om sannsynligheten fremstår som liten.<sup>102</sup>

En samlet vurdering tilsier at opplysningene innhentet fra de åpne kildene vil kunne være grunnlag for å iverksette forebyggende sak. Politiregisterutvalget legger til grunn at det regelmessig vil være ”nødvendig å behandle personopplysninger med saklig tilknytning til saken”.<sup>103</sup> Begrunnelsen for dette er at slike opplysninger, i likhet med opplysninger innhentet under etterforskning, uten videre anses å tilfredsstille nødvendighetskravet. For det tilfelle at PST iverksetter forebyggende sak vil det således være vurdering av opplysningenes tilknytning til saken hvorvidt de kan registreres.

PST gis også fullmakt til registrering av opplysninger utenfor forebyggende sak jf. § 64 tredje ledd nr. 1 bokstav b. PST kan etter dette alternativet registrere opplysninger der det ”for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d”. Den generelle utformingen medfører at det blir en konkret nødvendighetsvurdering i lys av

---

<sup>101</sup> RA-1999-3 pkt. III. 3.

<sup>102</sup> NOU 2003: 21 s. 324.

<sup>103</sup> NOU 2003: 21 s. 324.

arbeidsoppgavene i politiloven.<sup>104</sup> PSTs registrering utenfor forebyggende sak gjøres gjennom arbeidsregistreringer. En arbeidsregistrering er en ”etterretningshendelse”. Dette vil være opplysninger som er nødvendig for PSTs oppgaveløsning, men som ikke kvalifiserer til forebyggende sak.<sup>105</sup> Et spørsmål som reiser seg er hvilke opplysninger som kvalifiserer til opprettelse av forebyggende sak og hvilke som kategoriseres som arbeidsregistrering. Denne grensedragningen vil også belyse hvilke opplysninger det er nødvendig å registrere.

Hvilke opplysninger som kan registreres reguleres av politiregisterforskriften § 21-3. Både definisjonen av arbeidsregistreringer og forarbeidene taler om opplysninger som ikke *kvalifiserer* til opprettelse av forebyggende sak.<sup>106</sup> Dette gir en forståelse av at opplysninger i generell forebyggende virksomhet ikke er like betydningsfulle som de opplysningene som kategoriseres under forebyggende sak. Betydningsfull i den forstand at de ikke er like sentrale for det forebyggende arbeidet. Det er imidlertid uklart hvilke type opplysninger som anses vesentlige nok til forebyggende sak.

Det foreligger ikke rettspraksis som kan belyse grensedragningen. Som nevnt innledningsvis kan rapporter fra EOS-utvalget gi et innblikk i PSTs registreringspraksis. EOS-utvalgets undersøkelse av PSTs registreringspraksis for to muslimske miljøer kan belyse grensedragningen.<sup>107</sup> Disse omtales heretter som ”muslimsk miljø 1” og ”muslimsk miljø 2”. Bakgrunnen for undersøkelsen var at PST i årsmelding fra 2010 ble kritisert for å ha behandlet opplysninger om enkeltpersoners politiske og religiøse overbevisning i strid med PST-instruksen § 15.<sup>108</sup> Denne bestemmelsen ble videreført i politiregisterloven § 7 som fastslår at behandling av en særlig kategori av personopplysninger bare kan finne sted dersom det er strengt nødvendig ut fra formålet med behandlingen.

---

<sup>104</sup> Ot.prp. nr.108 s. 272.

<sup>105</sup> jf. politiregisterforskriften § 20-3 nr. 5.

<sup>106</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 273.

<sup>107</sup> Særskilt melding til Stortinget er tilgjengelig på:

[http://eos-utvalget.no/norsk/saerskilte\\_meldinger/content\\_1/text\\_1401199513555/1401199518417/sm2013.pdf](http://eos-utvalget.no/norsk/saerskilte_meldinger/content_1/text_1401199513555/1401199518417/sm2013.pdf)

(Særskilt melding) (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>108</sup> Særskilt melding s. 4 med videre henvisning.

I rapportens kapittel VI punkt 2.2.1 om PSTs overvåking av muslimsk miljø 1 uttales:

”Registrerte hendelser i en periode på syv år inneholder hovedsakelig kartlegging av faktaopplysninger om miljøet, blant annet antall medlemmer, hvem som hadde sentrale verv, om det mottok støtte fra utlandet osv”.<sup>109</sup>

Dette er et utdrag som viser PSTs arbeidsregistreringer om personer i miljøet. Det er tale om en kartleggingsfase med generelle opplysninger om miljøet. Dette styrker forståelsen fra ordlyden og forarbeidene om at arbeidsregistreringer knytter seg til opplysninger som er mindre betydningsfulle. Det er rene faktaopplysninger. Videre uttales:

”Senere endrer registreringspraksisen seg. Tjenesten går fra de rene fakta-registreringene om miljøet til mer tradisjonelle registreringer, der man synes å være interessert i om det finnes ekstreme elementer der, herunder hvorvidt personer som er tilknyttet miljøet har ekstreme holdninger og om det gis støtte til terrororganisasjoner”.<sup>110</sup>

Uttalelsen viser at arbeidsregistreringer også går utover rene faktaopplysninger. Det foretas konkrete undersøkelser rundt holdningene i miljøet.

I rapportens kapittel VI punkt 2.3.1 gjennomgås PSTs overvåking av personer i muslimsk miljø 2:

”PSTs interesse for personer tilknyttet miljøet ble innledet med at tjenesten mottok opplysninger fra en samarbeidende tjeneste. Opplysningene gjorde at PST også fant rimelig grunn til å undersøke om en person i miljøet forberedte en straffbar handling som PST har til oppgave å forebygge, på norsk jord eller i utlandet. PST opprettet derfor nokså raskt en forebyggende sak på vedkommende for å undersøke dette forholdet nærmere”.<sup>111</sup>

Rent umiddelbart tolkes dette i den retning at, dersom PST mottar konkrete opplysninger om en person, er dette grunnlag for opprettelse av forebyggende sak. En slik forståelse støttes også av en sammenligning av uttalelsene. De første uttalelsene omhandler generelle

---

<sup>109</sup> Særskilt melding s. 12.

<sup>110</sup> Særskilt melding s. 12.

<sup>111</sup> Særskilt melding s. 13.

kartleggingsopplysninger av et muslimsk miljø. I den andre uttalelsen har PST mer konkrete opplysninger om en enkeltperson, fra en samarbeidende tjeneste. Dette gir også den beste forståelse i lys av forarbeidenes uttalelser hva gjelder kravet om objektive holdepunkter for iverksettelse av forebyggende sak. I forhold til muslimsk miljø 2 hadde PST fått konkrete opplysninger som gjorde det nødvendig å undersøke forholdet nærmere. Det fremkommer imidlertid ikke hvilke opplysninger tjenesten mottok.

Om muslimsk miljø 2 uttales videre:

”Kort tid etter miljøet ble registrert som objekt i Smart opprettet PST forebyggende sak mot miljøet som sådant. PST viste til at hovedinitiativtakeren ble beskrevet som ”farlig” ut fra hans ”ekstreme religiøse overbevisning”. PST mente derfor at ”det var gode grunner til å tro at også de øvrige medlemmene i (miljøet) deler (vedkommendes) ekstreme trosretning, og at denne fortolkningen (...) vil bli forsøkt spredt fra (miljøet)” PSTs begrunnelse for saksopprettelsen var å forebygge utbredelsen av ekstrem islamisme og ”undersøke hvorvidt (miljøet) har forbindelse til internasjonalt definerte terrororganisasjoner, eventuelt om de gis noen form for støtte til slike”.<sup>112</sup>

Skillet kommer tydeligere frem i denne uttalelsen. Her har PST konkrete holdepunkter som tjenesten vurderer kan utgjøre en reell mulighet for trussel. Det fremheves også et konkret formål med opprettelsen av saken. Hensikten var å forebygge utbredelse av ekstrem islamisme. Når PST driver generell forebyggende virksomhet er det derimot tale om forebygging gjennom generelle kartlegginger av miljøer. Dette vil danne utgangspunkt for videre arbeid.

Etter en samlet vurdering vil opplysninger kategoriseres som arbeidsregistreringer der de er av mer generell karakter. Det er når PST finner grunn gjennom konkrete holdepunkter, for eksempel ekstremistiske holdninger og voldspotensial, at tjenesten går i forebyggende sak-sporet. Karakteren av opplysningene er varierte. Ved første øyekast kan opplysningene fremstå veldig generelle, i den grad at de ikke er relevante for formålet. Det må imidlertid presiseres at kartlegging av miljøer tar tid. Det kreves en mengde opplysninger for få et klart

---

<sup>112</sup> Særskilt melding s. 13.



bilde av et miljø. Opplysningene vil dermed være relevant i den grad de bidrar til å gi et slikt bilde.

Et ubesvart spørsmål er hvem og hvilke miljøer PST kan registrere.

Politiregisterforskriften § 21-2 fastsetter hvem PST kan registrere. For PSTs forebyggende oppgaver etter politil. § 17 b er det alternativ 1 og 3 som av interesse å se nærmere på. Dette er personer som det i forebyggende øyemed anses nødvendig å registrere opplysninger om, samt personer som har særlig tilknytning til denne personen.

Det legges til grunn i forarbeidene til politiregisterloven at den aktuelle trusselsituasjonen er styrende for hvilke miljøer og virksomheter PST kan registrere.<sup>113</sup> PSTs trusselvurdering vil dermed danne et utgangspunkt for hvilke miljøer det er nødvendig å følge med på.

Lund-kommisjonen uttalte at ”de grupper og organisasjoner som er nevnt i disse dokumentene er av en slik karakter at registrering av medlemmer og sympatisører etter kommisjonens vurdering ikke vil være i strid med overvåkingsinstruksen”.<sup>114</sup>

Lundkommisjonen legger dermed til grunn at også medlemmer og sympatisører for disse miljøene vil være nødvendig å registrere. Om dette uttales det i forarbeidene:

”Er det først på det rene at en organisasjon, eller dens toneangivende medlemmer, har tatt i bruk vold eller terrorhandlinger som politisk virkemiddel, vil det være grunnlag for opprettelse av en forebyggende sak, og det skal da ikke mye til før det må anses nødvendig og relevant å behandle opplysninger om medlemmer og sympatisører”.<sup>115</sup>

Uttalelsen viser at det vil være nødvendig i forebyggende øyemed å registrere medlemmer som er tilknyttet et miljø eller organisasjon PST har forebyggende sak på. EOS-utvalgets rapport vil også her være retningsgivende i vurderingen. Utvalget fant det hensiktsmessig for sine undersøkelser å dele personkretsen PST hadde foretatt arbeidsregistreringer på til ”sentrale” og ”ikke-sentrale” personer. Med sentrale personer menes ”ikke kun personer med formelle posisjoner, verv, stillinger eller andre forhold tilknyttet miljøene, men først og fremst personer som PST anser som toneangivende i forbindelse med det bekymringsverdige

---

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 272.

<sup>114</sup> Lund- rapporten s. 254.

<sup>115</sup> Ot.prp. 108 s. 272.

forholdet tjenesten undersøker”.<sup>116</sup> Denne uttalelsen taler for at det er nødvendig i forebyggende øyemed å registrere såkalte sentrale personer. Personer som har sentrale verv i et miljø må anses nødvendig å registrere på grunnlag av den innflytelsen disse personene har for de øvrige medlemmene. Det videre spørsmålet er hvilken ”særskilt tilknytning” til miljøet eller personen som nødvendiggjør registrering etter forskriften § 21-2 nr. 3. Ordlyden henviser til en konkret skjønnsmessig vurdering. Det er imidlertid av interesse å undersøke hvorvidt det kan utledes retningsgivende momenter fra forarbeidene og EOS-utvalgets rapport.

I forarbeidene legges et tenkt scenario til grunn som kan illustrere tilknytningskravet.<sup>117</sup> Eksemplet er i korthet at PST, sammen med politiet, stanser et kjøretøy i forbindelse med en nazikonsert på grunnlag av opplysninger at det befinner seg ulovlige våpen i kjøretøyet. Det sitter en ung jente i bilen sammen med en person som er kjent for å tilhøre et voldelig, høyreekstremt miljø. PST har ingen registreringer på jenta fra før. Departementet legger til grunn at det vil være nødvendig for PST å registrere jenta for å få en nærmere avklaring av hvilken tilknytning hun har til voldelig, høyreekstrem virksomhet. Her fremstår det som at omstendighetene rundt kontrollen gjorde det nødvendig å registrere jenta.

I EOS-utvalgets rapport trekkes voldspotensialet i miljøet frem som en faktor for hvor vid personkrets i tilknytning til miljøet det er nødvendig å registrere.<sup>118</sup> Dersom det er en definert terrororganisasjon med ”filial” i Norge tilsier dette at en vid krets av personer med tilknytning til filialen registreres. Er voldspotensialet derimot uavklart og usikkert blir kretsen av personer snevrere. At voldspotensialet er et styrende moment finner støtte i Lund-rapporten:

”I avgrensningen av personkretsen må overvåkingstjenesten ha et vidt spillerom for skjønn. Viser det seg at målsettingen er reell og konkret - mistanken om at ulovlige aktiviteter planlegges er blitt bekreftet - vil en mer fullstendig kartlegging, eventuelt også overvåking, av medlemsmassen og andre som engasjerer seg aktivt kunne være nødvendig”.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Særskilt melding s. 6.

<sup>117</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 273.

<sup>118</sup> Særskilt melding s. 15.

<sup>119</sup> Lund-rapporten s. 572.

Det upresise grunnlaget PST opererer etter gjør det nødvendig med løpende vurderinger av hvem det er relevant og nødvendig å registrere. I startfasen må det legges til grunn at PST registrerer en vid krets, for så senere å redusere kretsen. Voldpotensial og under hvilke omstendigheter en person oppholder seg sammen med miljøet eller person fremstår som retningsgivende i vurderingen.

### 3.3.3 Unntaksregelen i politiregisterloven § 65

Politiregisterloven § 65 gir et tidsbegrenset unntak fra kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans. Etter denne bestemmelsen kan opplysninger behandles i 4 måneder dersom det er nødvendig for å avklare om personvernkravene er oppfylt. I følge forarbeidene vil anvendelsen av unntaksbestemmelsen være avhengig av om det er opprettet forebyggende sak eller ikke.<sup>120</sup> Er det opprettet forebyggende sak vil opplysninger som har saklig sammenheng med undersøkelsens formål, regelmessig anses nødvendig å behandle utover fire måneder. For arbeidsregistreringer må det først vurderes ”hvorvidt opplysningene er nødvendige og relevante for en av de andre oppgavene som er nevnt i lovforslaget til § 64, som for eksempel utarbeidelse av trusselvurderinger”.<sup>121</sup> Dette forstås i den retning at PST må foreta en kvalitetsvurdering av opplysninger innhentet for utførelse av oppgavene i politil. § 17 b, i forhold til de andre oppgavene. Selv om det er uklart hvorvidt personvernvilråene er oppfylt for oppgavene etter § 17 b, kan vilråene være oppfylt i tilknytning til § 17 c.

Ved første øyekast gis PST et vidt spillerom etter denne bestemmelsen. Det må imidlertid presiseres at PSTs forebyggende arbeid strekker seg over lang tid. Det kan dermed reises spørsmål om fire måneder egentlig er lang tid. Det alminnelige politi gis samme tilgang i politiregisterloven § 8. Forskjellene i mandatene skulle tilsi at PST innrømmes en lengre unntaksperiode. Politiregisterutvalget legger imidlertid til grunn at anvendelsen av reglene i praksis vil få en annen betydning enn for det øvrige politiet.<sup>122</sup> Dette har sin bakgrunn i forskjellen i nødvendighetskriteriet.

---

<sup>120</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 276.

<sup>121</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 276.

<sup>122</sup> NOU 2003: 21 s. 330.

### 3.4 Utveksling av informasjon innhentet fra åpne kilder

Temaet for dette kapitlet er i hvilken utstrekning PST kan utlevere informasjonen fra de åpne kildene til andre tjenester og etater. PSTs fullmakt til utlevering kan ses på bakgrunn av tjenestens nasjonale og internasjonale samarbeidsplikt. Etter PST-instruksen § 10 første ledd skal PST samarbeide med Politidirektoratet, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Etter annet ledd skal tjenesten bistå og samarbeide med offentlige myndigheter, organisasjoner og institusjoner. I instruksen § 11 fastsettes en samarbeidsplikt til andre lands etterretnings- og sikkerhetsmyndigheter. Denne plikten fastsettes i politil. § 17 c nr. 2 som en særskilt oppgave til den sentrale enhet for PST. Utveksling av informasjon bidrar i det forebyggende arbeidet ved å skape et samarbeid med ulike etater. Den kriminalitet PST skal forebygge er ofte grenseoverskridende. I tillegg vil noen typer kriminalitet falle innenfor ansvarsområdet til PST og andre særorganer slik som Kripos, Økokrim og Politiets utlendingsenhet. Ved at tjenestene samarbeider vil de kunne utfylle hverandres informasjonsbehov.

#### 3.4.1 Rettslig grunnlag for utlevering av opplysninger innhentet fra åpne kilder

Det faktum at opplysningene er innhentet gjennom åpne kilder skulle tilsi at disse opplysningene på fritt grunnlag kan utleveres til andre tjenester og etater. Disse tjenestene har på samme måte som PST adgang til innhenting gjennom den alminnelige handlefrihet. Utveksling av informasjon er imidlertid behandling av personopplysninger, og reguleres av politiregisterloven. Politiregisterloven § 19 gir PST hjemmel til å utlevere informasjon dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt i kapittel 6. Det er således et spørsmål om taushetspliktens rekkevidde om PST kan utlevere informasjon. Dette presiseres i politiregisterforskriften § 7-2. Her fastsettes at PST kan utlevere opplysninger dersom disse enten ikke omfattes av politiregisterlovens taushetspliktbestemmelser eller dersom vilkårene for unntak fra taushetspliktbestemmelsene i politiregisterloven kapittel 6 er oppfylt.

Et første spørsmål er om opplysningene innhentet fra de åpne kildene omfattes av taushetsbestemmelsene. Dette reguleres i politiregisterloven § 23. Enhver som er ansatt plikter å hindre at noen får adgang til det han i forbindelse med tjenesten får vite om ”noens personlig forhold” jf. første ledd nr. 1. Med ”personlig forhold” forstås personopplysninger. Ordlyden taler for et vidt anvendelsesområde. De opplysninger PST med hjemmel i politiregisterforskriften § 21-3 har registrert, anses etter denne forståelsen som taushetsbelagt.

Det presiseres i forskriftenes § 7-3 at opplysninger etter politiregisterloven § 7 alltid er å anse som noens personlig forhold. Utover dette må det foretas en konkret vurdering av om opplysningene kan røpe forhold som må anses personlig eller beskyttelsesverdig. Etter forarbeidene skal ”noens personlig forhold” forstås på samme måte som i straffeprosessloven.<sup>123</sup> På denne måten vil det oppnås ensartethet. Departementet fant ikke grunn til å bruke begrepet ”personopplysninger”, da det favner svært vidt og det var mulighet for at taushetsplikten ville rekke lengre enn nødvendig. Det er således ikke personopplysninger i vid forstand, slik ordlyden indikerer.

De fleste opplysninger innhentet fra åpne kilder anses imidlertid omfattet av taushetsbestemmelsene. Denne forståelsen harmonerer i størst grad med reguleringen av hvilke opplysninger som kan registreres etter politiregisterforskriften § 21-3. Utover dette må det foretas en konkret vurdering av hvorvidt opplysningene er beskyttelsesverdige. Det konkluderes dermed med at opplysningene i all hovedsak omfattes av taushetsbestemmelsene.

Det videre spørsmålet er om det foreligger unntak for taushetsbestemmelsene som kan gi grunnlag for utlevering. For PST er det særlig av interesse å se på politiregisterloven § 27 om taushetsplikt ved avvergende eller forebyggende virksomhet. Etter fjerde ledd er taushetsplikten ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger til andre offentlige organer og institusjoner som inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid. Vilåret er at utlevering er nødvendig for å forebygge kriminalitet. Politiregisterloven § 27 fjerde ledd ble tilført ved endringslov 21. juni 2013 nr. 82. I forarbeidene uttaler departementet at bestemmelsen er en videreføring av straffeprosessloven § 61 c nr. 5 og 6, og var ment å fjerne usikkerheten av hvor langt disse bestemmelsene rakk.<sup>124</sup> Nytt fjerde ledd skulle tydeliggjøre at politiet har adgang til å utlevere opplysninger med det formål å forebygge kriminalitet, uten at dette nødvendigvis er knyttet til konkrete lovbrudd. Hva som kreves til ”kriminalitetsforebyggende samarbeid” fremgår ikke av ordlyden. Forarbeidene utdyper ikke nærmere hva som er ment, utover at det gjelder både offentlige og private tjenester.<sup>125</sup> For PST fremstår Tolldirektoratet og Utlendingsdirektoratet som aktuelle samarbeidspartnere.

---

<sup>123</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 108.

<sup>124</sup> Prop. 114 L (2012-2013) Endringer i politiregisterloven mv. s. 3.

<sup>125</sup> Prop. 114 L s. 3.

Det følger av forarbeidene at opplysninger som utleveres kan være knyttet til både enkeltpersoner og miljøer, eller de kan være av mer politistategisk art. Dette tilsier at opplysningene innhentet fra de åpne kildene kan utleveres såfremt det er nødvendig for det forebyggende samarbeidet. I § 27 fjerde ledd annet punktum presiseres det imidlertid at tredje ledd kommer til anvendelse i vurderingen. Etter tredje ledd må utlevering være forholdsmessig i den konkrete situasjon. Dette innebærer at ikke enhver straffbar handling kan forebygges med et hvilket som helst middel eller konsekvens.<sup>126</sup> Videre skal det særlig vektlegges om opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene, og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet. Det må således foretas en konkret vurdering, der de personvernmessige konsekvensene samt alvorligheten av de straffbare handlingene må vurderes.<sup>127</sup>

Samlet sett skulle dette tilsi at PST i vid utstrekning kan utveksle informasjon med andre etater. Det må imidlertid presiseres at det foreligger en snevrere utleveringsadgang for PST enn det øvrige politiet.<sup>128</sup> Dette har sin bakgrunn i at PST opererer med graderte opplysninger. Disse opplysningene kan bare gis til sikkerhetsgraderte personer. I praksis innebærer dette at personopplysninger i stor grad er fjernet fra den informasjon som gis ut. Dette utgjør en vesentlig skranke for hvilke opplysninger PST kan utlevere som del av et forebyggende samarbeidsforum. Dette medfører at selv om PST med hjemmel i § 19 kan utlevere opplysningene, vil det faktum at det dreier seg om graderte opplysninger stanse denne adgangen. Hvorvidt PST kan utlevere opplysningene vil i stor grad bero på hvorvidt opplysningene er graderte.

---

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 306.

<sup>127</sup> Ot.prp. nr. 108 s. 306.

<sup>128</sup> NOU 2003: 21 s. 332.

### 3.4.2 Samarbeid med Etterretningstjenesten

PST har sammen med Etterretningstjenesten et særlig ansvar for den offentlige sikkerhet. Mens PST har ansvaret for rikets indre sikkerhet, har Etterretningstjenesten ansvaret for den ytre sikkerhet.<sup>129</sup> Etterretningstjenesten er Norges utenlandsetterretningstjeneste, og har som oppgave å fremskaffe informasjon om norske interesser i forhold til fremmede stater.<sup>130</sup> Ettersom PST behandler innenlandsetterretning er det naturlig at det innhentes opplysninger som vil ha betydning på tvers av tjenestene. Dette tilsier et særlig samarbeid. Resultatet er at PSTs utveksling av informasjon med Etterretningstjenesten reguleres av en egen instruks.<sup>131</sup> Instruksens formål er blant annet å bidra til at tjenestene med deres samlede ressurser, og gjennom informasjonsutveksling, samhandling og arbeidsdeling effektivt skal kunne møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer jf. instruksens § 1 b.

Instruksens § 9 regulerer utveksling av informasjon. Tjenestene skal innenfor rammen ”need to know” og hensynet til å beskytte kilder og metoder så langt det er mulig utveksle informasjon jf. første ledd første punktum. Å utveksle informasjon på en ”need to know”-basis tilsier at det er opplysninger av vesentlig betydning for den samarbeidende tjenesten. Videre taler dette for at det kun er disse opplysningene som skal utleveres, ikke alle opplysningene knyttet til en eventuell sak. Det fremgår videre i bestemmelsen at overskuddsinformasjon i den ene tjenesten kan utveksles til den andre dersom det er av ”åpenbar interesse”. Dette tilsier at opplysningene må være av stor betydning. Hvilke opplysninger som skal utleveres må vurderes i lys av Etterretningstjenestens oppgaver og hva den felles interesse mellom tjenestene er. Opplysninger innhentet og behandlet med formål å kartlegge ulovlig etterretningsvirksomhet vil være sentralt å utlevere til Etterretningstjenesten. Også opplysninger om internasjonal terrorisme vil være opplysninger det er aktuelt å utlevere.

I § 9 annet ledd presiseres det at informasjon utlevert fra den ene tjenesten til den andre ikke kan gis videre til tredjepart uten at utleverende tjeneste på forhånd har samtykket til det. Dette fastsetter at det er et særegent samarbeid mellom disse to tjenestene. Dette må også ses på bakgrunn av de sikkerhetsgraderte opplysningene som utveksles på tvers av tjenestene.

---

<sup>129</sup> Auglend, Mæland og Røsandhaug (2004) s. 240-243.

<sup>130</sup> Se lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten § 3.

<sup>131</sup> Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1151 Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste.

## 4 Forventninger til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid

### 4.1 Lovgivers forventninger

Spørsmålet er hvilke forventninger til PSTs bruk av åpne kilder det kan utledes fra tjenestens regelverk med tilhørende forarbeider.

PSTs overordnede oppgave kommer til uttrykk i PST-instruksen § 4. Tjenesten skal ”bidra til å sikre viktige samfunnsinteresser og gjennom sin virksomhet være ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd”. Hovedformålet med tjenesten er å forebygge straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, slik dette kommer til uttrykk i politil. § 17 b. Formålsangivelsene gir ikke konkrete holdepunkter for hva det forventes at PST gjør ved utførelsen av oppgavene. Oppgavene og fullmaktene kan imidlertid i sammenheng, tale om en forventning fra lovgiver at PST er proaktiv i sitt arbeid. Dersom PST skal være i stand til å forebygge kreves det at tjenesten er på banen tidlig. Denne forståelsen gis støtte i forarbeidene. Ved innføring av skjulte tvangsmidler uttalte departementet:

”PSTs virksomhet for å forebygge terrorhandlinger er fremtidsrettet. Sentralt står å skaffe opplysninger om personers og miljøers kapasitet og motiver for å begå slike handlinger, for deretter å vurdere om det foreligger en trussel og om den kan tenkes å bli forsterket på sikt. På grunnlag av trusselvurderingen kan det være grunnlag for ulike tiltak; dels passive tiltak, som for eksempel vakthold, dels mer aktive tiltak som for eksempel «uro»-lignende tiltak”.<sup>132</sup>

Her kommer det mer konkret til uttrykk hva som forventes av tjenesten. Ettersom det er fremtidsrettet arbeid er det sentrale at PST aktivt innhenter opplysninger. Tjenesten skal således ikke passivt motta tips og registrere disse opplysningene. Det forventes at PST oppsøker miljøer der det er fare for negativ utvikling, undersøker holdninger og på bakgrunn av dette treffer tiltak som kan stoppe en eventuell negativ utvikling.

---

<sup>132</sup> Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet) s. 123.



Uttalelsen kan også tas til inntekt om en forventning at PST følger med på utviklingen i trusselbildet. PST skal danne seg et bilde av trusselsituasjonen og på bakgrunn av dette treffe forebyggende tiltak. Denne forståelsen støttes av det faktum at PST er gitt som særskilt oppgave å utarbeide trusselvurderinger i politil. § 17 c. Det kan dermed i lys av oppgavene tjenesten er tildelt utledes en slik forventning.

Samlet sett fremstår det som en forventning om en aktiv og oppdatert sikkerhetstjeneste. Dette er i realiteten en forventning om at PST bruker de fullmakter tjenesten er tildelt. Det er vanskelig å utlede noe konkret hva gjelder bruk av åpne kilder direkte fra loven. Tolkningene bidrar derimot til å gi en overordnet forståelse av hva man kan forvente av Norges sikkerhetstjeneste.

## 4.2 Forventninger fra overordnede myndigheter

PST er som nevnt kapittel 2.1 direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Det er dermed av interesse å undersøke hvordan departementet forventer PST bruker åpne kilder i det forebyggende arbeidet. I Meld. St. nr. 21 legger departementet til grunn at sikkerhets- og etterretningstjenestene har ”god oversikt over trusselaktørene”, og at tjenestene er ”proaktive i møtet med et trusselbilde i stadig endring”.<sup>133</sup> I likhet med tolkning fra lovens forarbeider uttrykkes det her en forventning om å følge med på trusselbildet. I motsetning til lovgivningen uttales det her direkte en slik forventning. Hvordan PST vurderer trusselbildet har betydning både for hvordan tjenesten utfører oppgavene sine og for Justis- og beredskapsdepartementets prioritering av ressurser for tjenesten.<sup>134</sup>

Det er særlig en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet som har dannet grunnlag for debatt angående PSTs fullmakter. I Meld. St. 21 ble PSTs informasjonsinnhenting gjennom åpne kilder behandlet. Det som er trukket frem som problematisk er at det utledes en forventning om optimal bruk av disse kildene. Departementet uttaler:

”En optimal bruk av åpne kilder som informasjonskanal fordrer at regelverket klart angir når og hvor lenge personopplysninger kan registreres”.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap— Oppfølging av NOU 2012: 14 s. 45.

<sup>134</sup> Auglend, Mæland og Røsandhaug (2004) s. 265.

<sup>135</sup> Meld. St. 21 s. 53.

Hva ”optimal bruk” innebærer er vanskelig å fastslå konkret. En ren språklig forståelse tilsier at det er tale om å utnytte det potensial kildene representerer. Bruk av internett som informasjonskanal gir tilgang til en mengde personopplysninger. En optimal bruk av denne kilden tilsier at PST lagrer informasjonen for videre bruk. Internett representerer imidlertid et stort nettverk, som krever betydelige ressurser for å håndtere optimalt. PST har i tilknytning til uttalelsen om optimal bruk anført at tjenesten ikke har virkemidler som tillater en optimal bruk av åpne kilder.<sup>136</sup> Tjenesten etterlyser stordata som en måte å automatisere prosessene med å følge med på internett. Utover dette er det vanskelig å legge noe konkret innhold til denne forventningen. Uttalelsen om ”optimal bruk” av åpne kilder uttrykker imidlertid en konkret forventning til hva PST bør gjøre som ledd i sitt forebyggende arbeid.

#### 4.3 Samfunnets forventninger representert gjennom Gjørvkommisjonens rapport.

Gjørvkommisjonen var en uavhengig kommisjon oppnevnt av Regjeringen i etterkant av angrepene 22/7. Kommisjonens mandat var å foreta en gjennomgang og evaluering av angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Hensikten var å trekke lærdom fra hendelsene.<sup>137</sup> Kommisjonen skulle også fremme forslag om tiltak den mener er nødvendig for å få et bedre fremtidig beredskap.

Kommisjonen konkluderte følgende om PSTs rolle:

”Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene”.<sup>138</sup>

Konklusjonen er vanskelig å ta tak i. Første punktum tolkes i den retning at PST hadde kapasitet for å komme på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kapasitet i den forstand at PST hadde de virkemidler tjenesten trengte for å *oppdage* gjerningsmannen. Dette er i realiteten en kritikk av at PST ikke utnyttet fullmaktene sine i tilstrekkelig grad. På den annen side sier kommisjonen at den ikke har grunnlag for å si at PST dermed ”kunne og burde” ha *avverget* angrepene. Dette anses som en erkjennelse av hvor vanskelig det vil være å forutsi om PST likevel ville vært i stand til å avverge angrepene. I lys av etterpåklokskap er det lett å peke

---

<sup>136</sup> Se brev til Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i politiregisterloven <http://www.pst.no/media/71699/image2014-08-22-152503.pdf> (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>137</sup> NOU 2012: 14 s. 38.

<sup>138</sup> NOU 2012: 14 s. 449.

fingern på hva som skulle vært gjort, i den forstand at enkelte tiltak kunne stoppet gjerningsmannen. Kommisjonen presiserer imidlertid at de ikke finner grunnlag for dette.

I siste del av rapporten har Gjørvtommisjonen en avsluttende del den velger å kalle ”læring”. Her gir kommisjonen en rekke konklusjoner og anbefalinger. Kommisjonen legger til grunn ”at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt”.<sup>139</sup> Det skal dermed gjennomgå hvordan kommisjonen mener PST burde utøvet den myndigheten tjenesten var gitt. Spørsmålet her er hvilke forventninger til PSTs bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeid det kan utledes fra denne kritikken.

Kritikken av PST gjelder i hovedsak manglende tiltak som kunne gitt flere opplysninger om gjerningsmannen forut for 22/7. Tiltakene retter seg i hovedsak til innsamling, registrering og utveksling av informasjon gjennom åpne kilder. Kommisjonen uttaler at PST burde ha ”prioritert innhenting av informasjon fra åpne kilder høyere enn de har gjort”.<sup>140</sup> Innhenting gjennom åpne kilder representerer den mest tilgjengelig og minst inngripende metoden for informasjonsinnhenting. Det er dermed av interesse å analysere nærmere hva kommisjonen mener med dette utsagnet.

Hva kommisjonen mener PST burde ha gjort kan ses i lys av tidslinje, der det reises kritikk underveis for PSTs manglende innsats. Det som starter en serie av kritikkverdige forhold er PSTs håndtering av en invitasjon til å delta i prosjektet Global Shields. Dette var et internasjonalt antiterrorprosjekt, lansert sommeren 2010.<sup>141</sup> Formålet med prosjektet var å skape et tverrfaglig samarbeid mellom toll- og politietater. PST mottok invitasjonen via Kripos, men deltok ikke. Om dette uttaler kommisjonen:

”Det at PST ikke fanget opp invitasjonen til å delta i prosjektet Global Shield, og at det ikke ble gjort en faglig vurdering av mulig deltakelse, kan synes påfallende”.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> NOU 2012: 14 s. 458.

<sup>140</sup> NOU 2012: 14 s. 390.

<sup>141</sup> NOU 2012: 14 s. 370 flg.

<sup>142</sup> NOU 2012: 14 s. 374.

At kommisjonen finner håndteringen *påfallende* forstås i den retning at prosjektet var en naturlig del av PSTs arbeidsområde. Ut fra dette kan ved tolkning utledes to forventninger. På den ene siden en forventning om større grad av samarbeidsvilje i tjenesten. Dette prosjektet ga mulighet for et tverretattlig samarbeid, hvilket er svært viktig for å avdekke terrorvirksomhet. Global Shield-prosjektet hadde potensial til å skape et slik samarbeid. På den annen side utledes en forventning om en faglig oppdatert tjeneste. Ved å delta i prosjekter, der informasjon og erfaringer deles, vil det kunne styrke tjenesten. Det vil også gi mulighet for informasjonsinnhenting fra andre etater. Ved ikke å delta i dette prosjektet mistet PST således en god kilde til informasjon. Det er viktig at ulike etater viser vilje til å dele informasjon og erfaringer. Gjørvkommisjonen kommer med en anbefaling angående dette kategorisert som tiltak nr. 27. PST ”må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten”.<sup>143</sup> Dette kan således forstås i den retning at det forventes større grad av utveksling av informasjon. Det er på et slik grunnlag samarbeid skapes.

I forlengelsen av dette retter kommisjonen kritikk mot PSTs håndtering av tips og bekymringsmeldinger. PST mottok opplysninger fra Tolldirektoratet vedrørende en norsk borgers import av et av stoffene på Global Shield-listen. Stoffene på denne listen er lovlige, men ansett for å kunne benyttes til fremstilling av eksplosiver. Liasonen som mottok informasjonen gjorde et søk i PSTs registre og på internett på den norske borgeren som hadde importert stoffene.<sup>144</sup> Han fant ingenting på denne personen. Det ble ikke gjennomført søk på de 41 personene som befant seg på en vedlagt liste. Dette var en liste over transaksjoner til det polske firmaet som solgte kjemikaliene. Gjerningsmannens navn stod på denne listen. Kommisjonen mente henvendelsen fra Tolldirektoratet med navnelistene burde vært behandlet som uavhengige tips.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> NOU 2012: 14 s. 459.

<sup>144</sup> NOU 2012: 14 s. 375.

<sup>145</sup> NOU 2012: 14 s. 378.

Om saksbehandlingen uttales:

”Kommisjonens inntrykk er at det som i realiteten forventes av saksbehandling, er at det sjekkes om personene allerede finnes i PSTs eget arbeidsregister, eventuelt i politiets register, Indicia. Dette er etter kommisjonens oppfatning en for tilbakeskuende og passiv rutine, i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold. Få terrorister som klarer å gjennomføre sitt forsett, vil være søkbare i et slikt register i forkant. Mangel på treff burde derfor ikke være en indikasjon som alene medfører at flere undersøkelser ikke iverksettes”.<sup>146</sup> (sic)

Uttalelsen tolkes i den retning at det forventes at PST ved tipshåndtering gjør mer enn bare å passivt motta tips. Tips skal foranledige til aktive tiltak i tjenesten. Dette innebærer å innhente ytterligere informasjon. På bakgrunn at dette reiser kommisjonen spørsmål om PST ved ”mer kreativ bruk av andre etaters registre, ville funnet ut mer om gjerningsmannens anskaffelser”.<sup>147</sup> Her etterlyses en utstrakt bruk av offentlig registre som kilde til informasjon. Om dette uttales det:

”En oppfølging av de 41 navnene mot valutaregisteret samt Tolldirektoratets og Postens systemer ville da vært naturlig. Dette kunne avdekke at Breivik hadde foretatt innkjøp av våpenrelatert utstyr: Hjelm med visir, skuddsikker vest og stabilisator (våpendel). Dette kunne ha blitt sammenholdt med Breiviks våpenkort, som på angjeldende tidspunkt var på to høykapasitetsrifler. Et noe mer krevende søk via Postens systemer på lavverdisendinger ville ha avdekket vesentlig mer”.<sup>148</sup>

Også her fremstilles PST som passiv i informasjonsinnhenting. Et tips representerer en oppfordring til videre undersøkelser. Som det ble vurdert i kapittel 3.3 kan tips fra etater gi rimelig grunn til opprettelse av forebyggende sak. I dette tilfellet ble tipset ikke fulgt tilstrekkelig opp. Kommisjonen legger til grunn at dette er informasjon som burde registreres i tjenestens register.

---

<sup>146</sup> NOU 2012: 14 s. 383.

<sup>147</sup> NOU 2012: 14 s. 380.

<sup>148</sup> NOU 2012: 14 s. 380.

Om dette uttales:

”Det er for eksempel liten tvil om PST hadde anledning til å registrere de 41 navnene på listen som fulgte som vedlegg til Toll- og avgiftsdirektoratets e-post av 3. og 6. desember 2010, for så å undersøke om andre forhold tilsa at det var grunn til mistanke”.<sup>149</sup>

Kommisjonen mener således at listen over de 41 personene, blant annet gjerningsmannens navn, burde vært registrert av PST. Det diskuteres videre hvorvidt det har utviklet seg en forsiktighetskultur hva gjelder førstegangsregistreringer i tjenesten.<sup>150</sup> Det forventes således at PST i større utstrekning benytter seg av registreringsadgangen. På bakgrunn av de nevnte tiltakene mener kommisjonen at PST kunne oppdaget gjerningsmannen før 22/7.

Kommisjonen retter utover dette forventninger til hva tjenesten bør gjøre i sitt forebyggende arbeid. I et tiltak kategorisert som nr. 25 mener kommisjonen at PST må utvise ”større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler”.<sup>151</sup> Dette er en generell og vag anbefaling som er vanskelig å ta tak i. Kommisjonen presiserer ikke konkret hva den mener. Dette kan imidlertid ses på bakgrunn av den passive tipshåndteringen vist til ovenfor. Videre kan det tolkes i lys av at kommisjonen mener PST burde være på utkikk etter dem som ”bygger seg kapasitet” på en urovekkende måte.<sup>152</sup> Med dette mener kommisjonen at PST skal følge med på dem som erverver våpen, kjemikalier og annet utstyr som kan brukes til ulovlig aktiviteter. Dette innebærer i realiteten at PST skal registrere innkjøp av gjenstander som isolert sett er lovlig. På sikt vil denne informasjonen bidra til kartlegging av et handlingsmønster. Kommisjonen mener at PST ved å gjøre dette vil være i stand til å analysere trender og handlingsmønstre som tjenesten videre kan informere andre etater og myndigheter om.<sup>153</sup>

En videre oppfordring er bruk av internett som informasjonskanal. Som nevnt etterlyser kommisjonen informasjonsinnhenting gjennom åpne kilder i større utstrekning. Internett trekkes frem som en kilde med stort potensial. Kommisjonen fremlegger mange muligheter hva gjelder bruk av internett. Blant annet å følge med på om noen ytrer seg truende i

---

<sup>149</sup> NOU 2012: 14 s. 384.

<sup>150</sup> Se NOU 2012: 14 s. 384.

<sup>151</sup> NOU 2012: 14 s. 459.

<sup>152</sup> Se NOU 2012: 14 s. 389.

<sup>153</sup> NOU 2012: 14 s. 389.

diskusjoner i fora med ekstreme meninger, å ”patroljere nettet” ved å delta i eget navn i diskusjoner og infiltrere diskusjoner på nettet ved bruk av fiktiv identitet.<sup>154</sup> I forhold til dette er det særlig et punkt som er trukket frem i samfunnsdebattene:

”PST bør ikke la bekymringen for å bli beskyldt for politisk overvåking stå i veien for å følge med på ekstremistiske nettsider, og gjøre registreringer om noen framsetter trusler eller andre ytringer som gir grunnlag til mistanke”.<sup>155</sup>

Dette er senere blitt trukket frem som en forventning om at PST skal ”følge med på internett”.<sup>156</sup> Å følge med på internett vil i realiteten si at PST overvåker internett. Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at dette innebærer ”å registrere informasjon om enkeltpersoner og grupper og deres ytringer”.<sup>157</sup> Skal PST dra nytte informasjonen fra internett må den lagres og gjøres gjenfinnbar. Dette kan ses i sammenheng med overordnede myndigheters forventning om optimal bruk av åpne kilder. Det forventes således fra flere hold at PST gjør større utstrakt bruk av internett som informasjonskanal.

---

<sup>154</sup> NOU 2012: 14 s. 390.

<sup>155</sup> NOU 2012: 14 s. 391.

<sup>156</sup> Se <http://www.pst.no/media/71699/image2014-08-22-152503.pdf> (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>157</sup> Meld St. nr. 21 s. 53.

## 5 En sammenligning av fullmaktene og forventningene

### 5.1 Rettstilstanden; de lege lata

Etter å ha analysert fullmaktene og forventningene isolert, gjenstår en analyse av forholdet mellom disse. En hensiktsmessig fremstilling er en sammenligning med utgangspunkt i de rettslige verktøyene; innhenting, behandling og utveksling av informasjon.

Et første spørsmål er hvorvidt PSTs fullmakt til informasjonsinnhenting fra åpne kilder samsvarer med forventningene knyttet til denne bruken. PST forventes i større grad å benytte åpne kilder ved informasjonsinnhenting. Det er særlig to kilder som trekkes frem. For det første forventes PST i større utstrekning å bruke offentlige registre. Den alminnelige handlefrihet gir tjenesten adgang til informasjonsinnhenting gjennom denne kilden. Dette er således en forventning PST kan oppfylle ved bedre bruk av fullmakter tjenesten allerede er tildelt. PST mangler derimot fullmakt til innhenting av informasjon gjennom enkelte etaters registre, slik som Tolldirektoratet og Utlendingsforvaltningens registre. Gjørvkommisjonen mente at Global Shield- prosjektet viste et behov for endring på dette punktet.<sup>158</sup>

Internett er videre en åpen kilde det stilles høye forventninger til. Både overordnede myndigheter og Gjørvkommisjonen etterlyser bedre bruk av internett. Det forventes at PST skal ”følge med” på internett, og gjøre ”optimal bruk av åpne kilder”. Dette vil i realiteten si en overvåking av internett. Etter den alminnelige handlefrihet kan PST observere det visuelle rom på samme måte som det offentlige rom. Problemet ligger imidlertid ikke i observering av internett. Som det ble vist til i kapittel 4.3 vil det å ”følge med” innebærer at PST registrerer informasjonen tjenesten innhenter fra internett.

Å registrere hele nettsider skaper utfordringer i flere relasjoner. For det første vil lagring av informasjon på nettsider medføre at personer uten relevans for saken lagres i sammenheng med den personen PST overvåker. Videre vil registrering av ekstremistiske ytringer kunne medføre at tjenesten får et uklart bilde av personen. Opplysningene må settes i kontekst, hvilket innebærer at flere opplysninger lagres. Dette vil være opplysninger som isolert sett er uten relevans for saken. Lagring av hele nettsider medfører også problemer i tilknytning til overskuddsinformasjon.

---

<sup>158</sup> NOU 2012: 14 s. 387.



I tråd med politiregisterloven § 65 kan PST registrere opplysninger i fire måneder uten at personvernvilåarene er oppfylt. Spørsmålet er således om denne bestemmelsen er tilstrekkelig til at PST får vurdert informasjonen og gjort bruk av den. Dette er et vanskelig spørsmål. På den ene siden fremstår fire måneder som lenge vurdert fra det inngrep i personvern registreringen representerer. På den annen side gjør de særlig hensyn ved PST forebyggende virksomhet det nødvendig med en lang kartleggingsprosess. Dette gjør det nødvendig at opplysninger lagres i en lengre periode for å fastsette betydningen av informasjonen. Internett gir et så stort omfang av personopplysninger at det vil ta lang tid å gjennomgå alle opplysningene innen fire måneder. Samlet sett kan dette dermed tilsi at det foreligger høyere forventninger til PSTs bruk av internett enn det tjenesten har fullmakt til. PST har således ikke de tilstrekkelige fullmaktene til å ”følge med internett”. Det vil dermed diskuteres i kapittel 5.2 hvorvidt det er ønskelig med utvidelser i registreringshjemplene i den grad at PST kan oppfylle denne forventningen.

En vurdering av registreringshjemplene er også nødvendig i forhold til oppfordringen til å følge med på ”dem som bygger seg kapasitet”. Dette medfører i realiteten en forventning om registrering av ellers lovlige innkjøp. Spørsmålet er om registreringshjemplene gir fullmakt til dette. Det er ikke vilkår for registrering at opplysningene indikerer ulovlig virksomhet. Som det vises til i EOS-utvalgets rapport er arbeidsregistrering knyttet til generelle opplysninger nødvendig i en kartleggingsfase. Når det gjelder personer det er opprettet forebyggende sak mot, vil slik informasjon anses å være i saklig tilknytning til saken.<sup>159</sup> Det er imidlertid vanskeligere når det gjelder personer PST ikke allerede har sak mot, eller som ikke tilhører et miljø PST følger med på. Gjørvkommissjonen mener slik registrering er en mindre inngripende metode for å finne ut om en person har politisk motiverte voldsintensjoner enn bruk av tvangsmidler.<sup>160</sup> Dette er for så vidt sant. Det må imidlertid påpekes at også dette er en form for overvåking og representerer et inngrep i en persons privatliv. Dersom PST skal registrere slike opplysninger må det opprettes en arbeidshypotese der det foretas en faglig vurdering av kravene formålsbestemthet, relevans og nødvendighet knyttet til politiloven § 17 b jf. politiregisterforskriften § 21-4. Dette innebærer at formålet med registreringen må være å undersøke om en person forbereder en straffbar handling PST har til oppgave å forebygge. Forebygging av generell kriminalitet i vid utstrekning er ikke PSTs arbeidsområde, og

---

<sup>159</sup> Se NOU 2003: 21 s. 324.

<sup>160</sup> NOU 2012: 14 s. 389.

registreringshjemplene kan således ikke benyttes til slike formål. Registreringen må knytte seg til forebygging av oppgavene som følger av politil. § 17 b eller § 17 c. PST har påpekt at ansvaret for kontrollen av kjøp av våpen og eksplosiver ligger hos andre etater.<sup>161</sup>

Kommisjonen mener imidlertid at det er naturlig at PST følger med på dette i den hensikt å analysere frem handlingsmønstre. Dette vil hjelpe andre etater til å fange opp en bekymringsfull utvikling. Det fremstår som problematisk å oppfylle personvernvilråene for registrering av slike opplysninger. Dersom PST ikke har andre opplysninger som indikerer forberedelse til straffbare hendelser som tjenesten har til oppgave å forebygge, vil det fremstå tilfeldig hvem PST registrerer slike opplysninger om.

PST legger til grunn i sin evalueringsrapport at å registrere personer som kjøper lovlige varer, utfordrer balansen mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til den enkeltes personvern.<sup>162</sup> Videre uttales det at det heller ikke er gitt at innsamling og behandling av slike store mengder data vil være en effektiv arbeidsmåte. Samlet sett kan det tale for at registreringshjemplene gir hjemmel til dette. Det er imidlertid den verdimesige balansen mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og personvern som gjør det betenkelig å likevel registrere slike opplysninger.

Videre reises det forventninger til PSTs samarbeid og utveksling av informasjon. Blant annet forventes PST å vise ”større vilje” til å dele informasjon.<sup>163</sup> Gjørvkommisjonen hadde gjennom granskingsarbeidet blitt fortalt at PST oppfattes som ”så ordknapp og tilbakeholden med informasjon at det står i veien for at andre etater kan bidra med kompetanse og informasjon til å løse tjenestens utfordringer”.<sup>164</sup> PSTs tjenestemenn på sin side anså det krevende å samarbeide med andre etater da mye av informasjonen er sikkerhetsgradert. Dette er en vanskelig grensedragning. Det kan anses at problemet ikke er hvorvidt PST *nsker* å utlevere informasjon. Tvert imot. Karakteren av opplysningene tjenesten har, gjør det umulig å utveksle i lys av sikkerhetsgraderinger. Som det ble redegjort for i punkt 3.4 har PST en snevrere utvekslingsadgang enn andre politiorgan og offentlige etater. Dette er svært sensitive opplysninger der hensynet til rikets sikkerhet medfører at opplysninger må sikkerhetsgraderes. På den annen side vil dette kunne hindre muligheten for utstrakt

---

<sup>161</sup> NOU 2012: 14 s. 389.

<sup>162</sup> [http://www.pst.no/media/43446/evaluering22072011\\_PST.pdf](http://www.pst.no/media/43446/evaluering22072011_PST.pdf) s. 27 i rapporten. (sjekket 01. 05. 2016)

<sup>163</sup> Se NOU 2012: 14 s. 459.

<sup>164</sup> NOU 2012: 14 s. 386-387.

samarbeid mellom tjenester og etater, og det er dette som er problemet. PST har imidlertid grunnlag for å delta i kriminalitetsforebyggende samarbeidsprosjekter der det er mulighet for å motta informasjon. At PST ikke deltok på Global Shield prosjektet kan således være kritikkverdig. Men utover dette har PST svært begrenset adgang til å utlevere informasjon. Dette kan således tolkes i retning av at det stilles høyere forventninger til PST enn hva tjenesten har hjemmel til å utføre.

## 5.2 Rettstilstanden; de lege ferenda

Det er et par punkter hvor det fremstår uoverensstemmelser mellom forventning og fullmakt. Et spørsmål som da reises er hvorvidt rettstilstanden bør være slik at det er fullstendig samsvar mellom hva som forventes og hva som gis av fullmakter til å utføre dette. Det faktum at det er uoverensstemmelser er ikke ensbetydende med at det er nødvendig med utvidelser av fullmaktene. Det må vurderes hvorvidt forventningene er realistiske. Norge har internasjonale forpliktelser etter EMK som innebærer at det PST ikke kan gis ubegrensede fullmakter. Analysene viser imidlertid at det er grunnlag for diskusjon om hvor problemet egentlig ligger. I realiteten kan det tenkes at problemet ligger på det organisatoriske plan og ikke på manglende fullmakter. Det kan dermed tenkes at forventninger fra samfunnet kan oppnås med de fullmaktene PST allerede har.

Ved innføring av skjulte tvangsmidler i 2005 ble det diskutert hvorvidt det var behov for metodene i PSTs forebyggende arbeid.<sup>165</sup> Om begrunnelsen for innføringen uttalte departementet:

”...at dagens regler ikke avspeiler noen optimal balanse mellom de kryssende hensynene som er beskrevet ovenfor. Det er i dag et misforhold mellom de forventningene som stilles til PSTs forebyggende arbeid, og de virkemidlene tjenesten har lovlig tilgang til som ledd i sin forebyggende virksomhet”.<sup>166</sup>

Balansen det siktes til er behovet for å gi samfunnet et effektivt vern mot kriminalitet på den ene siden, og ønsket om å ivareta rettssikkerhet og personvern på den andre siden.<sup>167</sup>

Uttalelsene kan tas til inntekt for at departementet i lys av utviklingen i trusselbildet fant det

---

<sup>165</sup> Skjulte tvangsmidler ble tilført i politil. § 17 d ved lov 17. juni 2005 nr. 87 om endringer i straffeprosessloven og politiloven.

<sup>166</sup> Ot.prp. nr. 60 s. 112.

<sup>167</sup> Se Ot.prp. nr. 60 pkt. 1. 2.

nødvendig å legge mer vekt på hensynet til kriminalitetsbekjempelse. Bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed var dermed nødvendig for å gjenopprette den riktige balansen. I lys av en økende terrortrussel kan det igjen reises spørsmål om hvorvidt samfunnet er kommet til et punkt hvor det ikke er optimal balanse mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til personvern. Justis- og beredskapsdepartementets lovforslag om innføring av dataavlesning taler for at overordnede myndigheter igjen finner en ubalanse.

De teknologiske utfordringene PST står overfor hva gjelder internett som informasjonskilde taler isolert sett for utvidelser i fullmaktene. Ut fra dette har PST argumentert for at tjenesten må samme metoder som terroristene.<sup>168</sup> Det er vanskelig å legge betydelig vekt på dette argumentet. En utvidelse i fullmaktene må utgjøre en merverdi, og ikke fremstå som et unødvendig inngrep i personvernet. Det må således foreligge et konkret behov for nye metoder. De uoverensstemmelsene som er funnet gir grunnlag for å reise spørsmål om hvorvidt PST bør gis utvidet tilgang til informasjon gjennom andre etaters registre og hvorvidt registreringshjemplene bør utvides.

Samarbeid på tvers av etater er av vesentlig betydning for bekjempelse av terrorkriminalitet. På denne måten kan etatene utfylle hverandre med deler av informasjon som sammen vil gi et helhetlig bilde av trusselsituasjonen. Ved at PST gis direkte tilgang til Tolldirektorets registre vil det åpnes for en solid kilde til informasjon. På den annen side vil dette utfordre taushetspliktreglene og hensynet til personvern i betydelig grad. Erfaringer fra Gjørvkommisjonens gransking viser dessuten at problemet ikke ligger på manglende tilgang til informasjon, men PSTs håndtering av tips. Det fremstår som et bedre alternativ at terskelen for etatene til å tipse og utlevere informasjon til PST senkes. I 2015 ble det foretatt endringer i denne terskelen for Tolldirektoratet.<sup>169</sup> Tidligere krevde loven ”rimelig grunn til mistanke” før opplysninger kunne utleveres til PST. Ved endringslov 29. mai 2015 nr. 36 ble dette kravet erstattet med ”grunn til å undersøke”. Dette samsvarer med PSTs terskel for iverksettelse av forebyggende sak, samt mistankekravet for bruk av skjulte tvangsmidler i politil. § 17 d. Samlet sett taler personvernens hensynet og muligheten for alternative løsninger for at PST ikke

---

<sup>168</sup> <http://www.pst.no/media/utgivelser/sjef-psts-foredrag-for-oslo-militaere-samfunn/> (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>169</sup> Se lov 21. desember 2007 nr. 199 om toll og vareførsel § 12-1 annet ledd bokstav f.

bør gis direkte tilgang. Det skaper dessuten et bedre samarbeid dersom PST må henvende seg til etatene og be om informasjon.<sup>170</sup>

PST etterlyser endringer i registreringshjemlene, i den hensikt å oppfylle forventningene som stilles til tjenesten.<sup>171</sup> Tjenesten foreslår at personvernkravene ikke skal gjelde der opplysningene kun fremkommer som del av innhenting av opplysninger mot en annen person. Det er ingen tvil om at dette vil lette på problemene knyttet til overskuddsinformasjon som bruk av internett medfører. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt det er ønskelig at PST får tilgang til et så stort omfang av personopplysninger. Det er en grunn til at personvernprinsippene har fått en sentral rolle ved behandling av personopplysninger. Prinsippene ivaretar grunnleggende menneskerettigheter og er viktige med hensyn til selvutvikling og menneskers dannelsesprosess.<sup>172</sup> Stadige utvidelser i PSTs overvåkingsadgang vil kunne gi en uønsket effekt på samfunnet. Frykten for at PST overvåker internett vil være hemmende for ytringsfriheten og menneskers nysgjerrighet til å undersøke på internett.

PSTs forslag kan forstås i den retning at tjenesten mener opplysningene ikke vil ha betydning for det videre arbeidet. Opplysningene om disse personene er ikke målet, men hva disse opplysningene kan tilføre om personen PST undersøker. Dette argumentet kan forstås i gaten, ”ingenting å skjule, ingenting å frykte”. Så lenge man ikke har noe å skjule er det ikke så ”farlig” at PST har opplysninger om deg, med formål å utfylle opplysningene om en annen person. Dette er betenkelig. Selv om innhenting og registrering ikke er rettet mot denne personen vil personopplysninger likeledes behandles. Også erfaringene fra Gjørsvikkommisjonens granskinger viser at problemet i all hovedsak ligger på bruk av registreringshjemlene. Å følge med på ekstremistiske hjemmesider vil være en mulighet for å avdekke nye trusselaktører. Konsekvensene utvidelsene i fullmaktene medfører er imidlertid foruroligende. Inngrepene dette medfører lar seg ikke forsvare i det potensial for kriminalitetsbekjempelse dette representerer.

---

<sup>170</sup> NOU 2012: 14 s. 388.

<sup>171</sup> <http://www.pst.no/media/71699/image2014-08-22-152503.pdf> (sjekket 01. 05. 2016).

<sup>172</sup> NOU 1999: 27 s. 27.

## 6 Avsluttende bemerkninger

I denne avhandlingen er det foretatt en analyse og vurdering av PSTs fullmakter til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeidet. Analysene etterlater et inntrykk for at PST har vide fullmakter i sitt forebyggende arbeid. I tråd med den alminnelige handlefrihet kan PST innhente en mengde personopplysninger fra åpne kilder. Analysen har imidlertid avdekket et misforhold mellom dagens regelverk og de internasjonale kravene etter EMK. Normen for den alminnelige handlefrihet har endret seg i lys av EMDs praksis. PSTs systematiske observeringer vil utgjøre et inngrep i privatlivet, og for det tilfellet at det offentlige rom anses vernet vil dette være en krenkelse av EMK artikkel 8. Dette taler for at tiden er inne for en gjennomgang av PSTs myndighet til innhenting av informasjon ved observasjon i det offentlige rom.

Analysen av forventningene til PSTs bruk av åpne kilder viser at det i hovedsak er tale om krav til større grad av proaktivitet. Både lovgiver, overordnede myndigheter og samfunnet forventer at PST aktivt innhenter informasjon fra åpne kilder. Sammenligningen i kapittel 5.1 viser imidlertid at det i en viss grad stilles høyere forventninger til PST enn hva tjenesten har fullmakt til i lovgivningen. Det gjelder særlig bruk av internett som informasjonskanal. Det er således ikke samsvar mellom forventningene til PSTs bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeidet og hva PST har myndighet til i lovgivningen. Dette taler isolert sett for at PST bør gis nye metoder i sitt forebyggende arbeid. Avhandlingen har imidlertid avdekket at kjernen i problematikken ikke er PSTs manglende fullmakter, men tjenestens bruk av den myndighet den er tillagt. Det er belyst at problemet i realiteten ligger på det organisatoriske plan og manglende ressurser. Et større fokus på organisering og ressurser er et godt alternativ til utvidelser i fullmaktene. I lys av hensynet til personvern fremstår dette som en mulighet som bør utforskes nærmere. Stadige utvidelser i fullmaktene vil føre til en ubalanse mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til personvern. Avhandlingen har vist at ved denne avveiningen er det personvernet som i størst grad må vike. Særlig den vide fullmakten i politiregisterloven § 65 om registrering utenfor personvernkravene viser en utstrakt hjemmel på bekostning av personvernet. Ved vurderinger av nye overvåkingmetoder bør andre alternativer utforskes med formål å ivareta hensynet til personvernet i størst grad.

## Kilderegister

### **Lovregister**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.

Lov 20. mars 1998 nr. 11 om Etterretningstjenesten.

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Lov 14. april nr. 31 2000 om behandling av personopplysninger.

Lov 15. juni 2001 nr. 54 om endringer i politiloven mv.  
(overvåkingstjenestens oppgaver mv.).

Lov 17. juni 2005 nr. 87 om endringer i straffeprosessloven og politiloven  
(romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel.

Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.

Lov 21. juni 2013 nr. 82 om endringer i politiregisterloven mv.

### **Forskrift**

Forskrift 19. august 1994 nr. 1302 Alminnelig instruks for politiets overvåkingstjeneste.

Forskrift 19. august 2005 nr. 920 Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste.

Forskrift 13. oktober 2006 nr. 1151 Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og  
Politiets sikkerhetstjeneste.

Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og  
påtalemyndigheten.

## **Forarbeid og andre publikasjoner fra det offentlige**

Dokument nr. 15 (1995-1996) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere.

Ot.prp. nr. 83 (1993-1994) Om lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste.

Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven).

Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) Om lov om endringer i politiloven.

Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) Om lov om endringer i politiloven (overvåkingstjenestens oppgaver m.v).

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

Innst. O. nr. 113 (2004-2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

Prop. 114 L (2012-2013) Endringer i politiregisterloven mv.

Prop. 68 L (2015-2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler).

NOU 1998: 4 Politiets overvåkingstjeneste.

NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100.

NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern. Politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.

NOU 2004: 6 Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed.

NOU 2009: 1 Individ og integritet. Personvern i det digitale samfunnet.



NOU 2009: 15 Skjult informasjon - åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker.

NOU 2012: 12 Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14.

### **Litteraturliste**

Auglend, Ragnar L., Henry John Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utgave (Bergen 2004).

Aarli, Ragna, "Vern av «privatlivets fred»", *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2005 s. 525-573.

Eckhoff, Torstein, "Rettslig sider ved overvåking og sikkerhetstjeneste", *Jussens venner*, 1979 s. 35-46.

Hernes, Helga, "EOS-utvalgets kontroll av "de hemmelige tjenester"", I: *Overvåking i en rettsstat*, Schartum, Dag Wiese (red.), (Bergen 2010) s. 306-321.

Hoffman, Jon Fitje, "Forventninger til PST", I: *Fra terror til overvåking*, Hausen, Liv, Sara R. Yazdani og Trine K. Haagenen (red), (Oslo 2014) s. 85-102.

Hopsnes, Roald og Raymond Solberg, "Legalitetsprinsippet", *Jussens venner*, 2005 s. 72-152.

Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave, *Personvern i informasjonssamfunnet*, 2. utgave (Oslo 2011).

Særlør, Maria Collett, "PST: Skjult tjeneste i et åpent samfunn", I: *Overvåking i en rettsstat*, Schartum, Dag Wiese (red.), (Bergen 2010) s. 282-296.

### **Internasjonale kilder**

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, vedtatt 28. januar 1981.

EP/Rdir 95/46/EF av 24. oktober 1995.

Recommendation No. R (87) 15 Regulating the use of personal data in the police sector, vedtatt 17. september 1987.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,  
vedtatt 4. november 1950.

International Covenant on Civil and Political Rights, vedtatt 16. desember 1966.

*Sunday Times v. The United Kingdom*, EMD 26. april 1979.

*Niemietz v. Germany*, EMD 16. desember 1992.

*P.G and J.H v. The United Kingdom*, EMD 25. september 2001.

*Shimolovos v. Russia*, EMD 21. juni 2011.

### **Annet**

Riksadvokatens rundskriv, 22. desember 1999.

Rt. 2014 s. 1105.

[http://eos-utvalget.no/norsk/saerskilte\\_meldinger/content\\_1/text\\_1401199513555/1401199518417/sm2013.pdf](http://eos-utvalget.no/norsk/saerskilte_meldinger/content_1/text_1401199513555/1401199518417/sm2013.pdf)

(sist sjekket 01. 05. 2016).

<http://www.pst.no/media/71699/image2014-08-22-152503.pdf>

(sist sjekket 01. 05. 2016).

<http://www.pst.no/media/utgivelser/sjef-psts-foredrag-for-oslo-militaere-samfunn/>

(sist sjekket 01. 05. 2016).

[http://www.pst.no/media/81096/PST\\_Brosjyre\\_Trussel\\_NORSK.pdf](http://www.pst.no/media/81096/PST_Brosjyre_Trussel_NORSK.pdf)

(sist sjekket 01. 05. 2016).

[http://www.pst.no/media/43446/evaluering22072011\\_PST.pdf](http://www.pst.no/media/43446/evaluering22072011_PST.pdf)

(sist sjekket 01. 05. 2016).