

Håvard Lillebo Jakobsen

Kontinuitet og brudd ved institusjonaliseringen av det norske etterretningsmiljøet fra 1945 til 2020

Interne og eksterne impulser for endring og
kontinuitet

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Professor Gunnar Fermann

Juni 2020

Håvard Lillebo Jakobsen

Kontinuitet og brudd ved institusjonaliseringen av det norske etterretningsmiljøet fra 1945 til 2020

Interne og eksterne impulser for endring og
kontinuitet

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Professor Gunnar Fermann
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Ved hjelp av within-case-metode undersøker jeg institusjonaliseringen av det norske etterretningsmiljøet fra 1945 og frem til i dag. Jeg undersøker hvilke eksterne og interne impulser som gjør seg særlig gjeldende i påvirkningen av den sosiale strukturen, det sosiale innholdet, og det materielle innholdet i etterretningsmiljøet. I analysen anvender jeg en pragmatisk innrettet analysemodell, inspirert av teori innen offentlig politikk og administrasjon (OPA), utenrikspolitisk analyse (UPA), etterretningsfag, og institusjonell endring. Analysen byr på en rekke innsikter som angår etterretningsmiljøets utvikling. Det overordnede bildet tyder på at etterretningsmiljøets utvikling primært er formet av sterke eksterne impulser og at interne impulser først blir særlig framtrædende i fraværet av sterke eksterne impulser, eller i møte med særskilte nasjonale utfordringer. For det norske etterretningsmiljøets del var trusselen fra Sovjetunionen en sterk påvirkningskraft gjennom hele den kalde krigen. Denne trusselen var bakteppet for den betydelige amerikanske interessen og investeringsviljen i norsk etterretning. Den kalde krigens slutt var et strategisk sjokk for etterretningsorganene, medførte betydelige reformatoriske endringer. E-tjenesten og PST slik vi kjenner dem i dag bedre samordnet enn noen gang før, og er med dette muligens på vei til å skape et reelt enhetlig norsk etterretningsmiljø.

Abstract

By utilizing within-case methods, I examine the institutionalization of the Norwegian intelligence community from 1945 and up until today. I examine which external and internal impulses that have a significant impact on the influence of the social structure, social content, and material content of the intelligence community. In the analysis I apply a pragmatically arranged research model inspired by theories of public policy and administration, foreign policy analysis, intelligence, and institutional change. The analysis offer a number of insights on the development of the intelligence community. The overarching picture suggests that the development of the intelligence community primarily is shaped by strong external impulses, and that internal impulses only manifests themselves in the absence of strong external impulses, or in the face of particular domestic challenges. For the Norwegian intelligence community, the threat of the Soviet Union was a strong influence throughout the Cold War. This threat was the background for the significant American interest and willingness to invest in Norwegian intelligence. The end of the Cold War constituted a strategic shock for the intelligence agencies, and lead to significant reformatoric alterations. The Norwegian Intelligence Service and Police Security Service as we know them to day are better coordinated than ever, and might be on the path of creating a genuine unified intelligence community.

Forord

Først og fremst vil jeg takke mine foreldre. Jeg verdsetter all den støtte dere har gitt meg opp igjennom årene.

Videre vil jeg overrekke en stor takk til veileder Gunnar Fermann for svært god hjelp med prosjektet og mange gode bidrag i form av faglig ekspertise.

Takk til medstudent Sondre Jakobsen for mange gode arbeidsøkter og fortreffelige faglige diskusjoner i løpet av arbeidsprosessen.

Takk også til Peder Olsen for utlån av litteratur, og for utallige interessante samtaler om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Håvard Lillebo Jakobsen
Trondheim, 20. juni 2020

Innhold

Forkortelser	xi
1 Innledning	1
1.1 Etterretningsmiljøet	2
1.2 Tidligere forskning	3
1.2.1 Forskning på etterretningsmiljøer	3
1.2.2 Etterretningsmiljø i andre land	3
1.3 Forskningsspørsmål	4
1.3.1 Etterretningsmiljø som avhengig variabel	5
1.3.2 Innledende begrepsavklaring	5
1.3.3 Oppgavens hovedlinjer	6
2 Teori og metode	7
2.1 Metodologi og tilnærming	7
2.1.1 Metodologiske betraktninger	9
2.1.2 Tilnærming	10
2.2 Teori	10
2.2.1 Teori for institusjonell og organisatorisk endring	11
2.2.2 Offentlige styringsstrukturer (OPA)	15
2.2.3 Interne og eksterne impulser (UPA)	17
2.2.4 Etterretningsfaglig teori	19
2.3 Forskningsdesign og metode	21
2.3.1 Forskningsdesign	21
2.3.2 Metode	22
2.3.3 Operasjonalisering av variabler og analysemodell	24
3 Empirisk kartlegging	27
3.1 Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk	27
3.1.1 Sikkerhetspolitisk situasjon	27
3.1.2 Norges sikkerhetspolitiske relasjoner	30
3.1.3 Teknologisk utvikling	32
3.2 Etterretningstjenesten	33
3.2.1 Historisk utvikling, tjenestens rolle og funksjon	33
3.2.2 Organisasjon	45
3.2.3 Formelle rammeverk	50
3.3 Politiets sikkerhetstjeneste	52
3.3.1 Historisk utvikling, tjenestens rolle og funksjon	52
3.3.2 Organisasjon	57

3.3.3	Formelle rammeverk.....	60
3.4	Andre relevante organer	61
3.4.1	Sikkerhetstjenesten.....	62
4	Analyse.....	63
4.1	1945-1965	63
4.2	1965-1990	66
4.3	1990-2010	68
4.4	2010-	71
4.5	Gjennomgående utviklingstrekk	73
5	Konklusjon.....	76
5.1	Svar på problemstillingen.....	76
5.2	Muligheter for videre forskning	77
5.3	Avsluttende bemerkninger	78
	Referanser	79

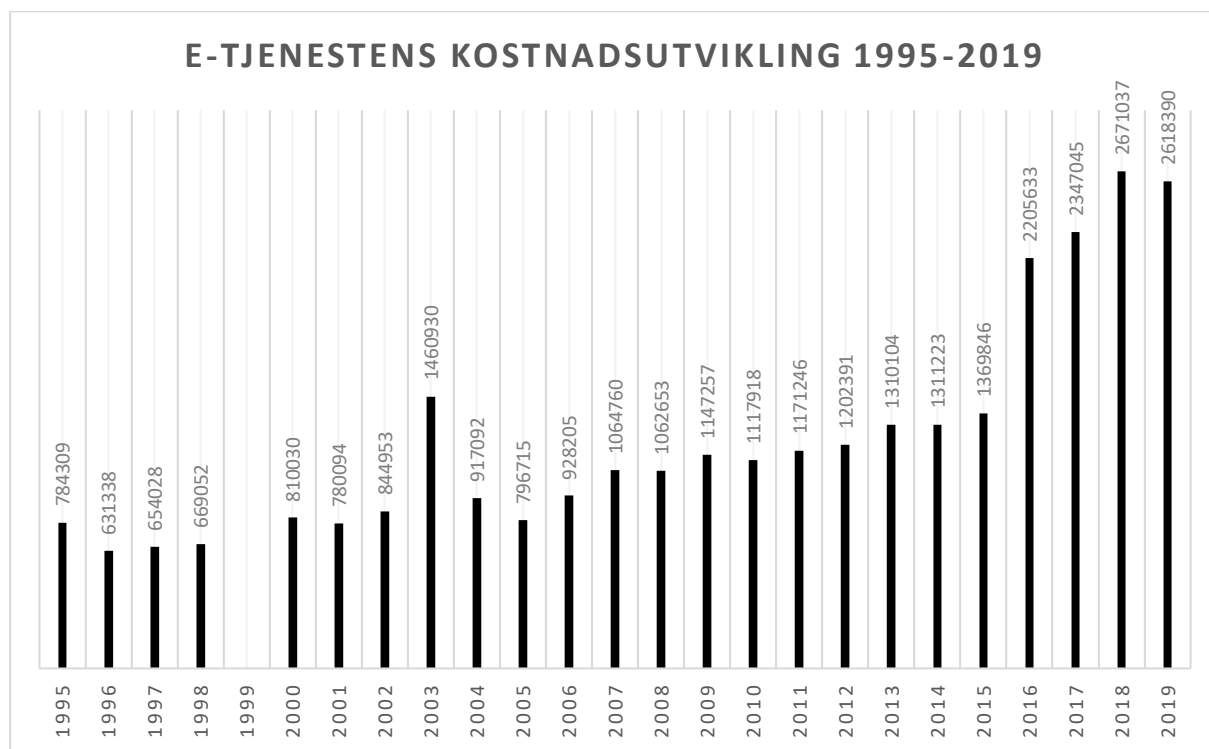
Forkortelser

CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
DSE	Den sentrale enhet (PST)
E-bn	Etterretningsbataljonen (Hæren)
FD	Forsvarsdepartementet
FSA	Forsvarets sikkerhetsavdeling
JD	Justisdepartementet
KRU	Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene
NSA	<i>National Security Agency</i>
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OPA	Offentlig politikk og administrasjon
OVS	Overvåkningssentralen (Overvåkningstjenesten)
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet
UPA	Utenrikspolitisk analyse
USAF	<i>US Air Force</i>

1 Innledning

Etterretning er i Norge en nokså utforsket del av myndighetsapparatet i vitenskapelig sammenheng. E-tjenesten og PST dukker med jevne mellomrom opp i mediens søkelys i forbindelse med enkeltsaker, men lite oppmerksomhet vies til tjenestenes kontinuerlige virksomhet og utvikling. Den delen av det norske myndighetsapparatet som omfatter etterretning fortjener økt fokus, spesielt med tanke på den kraftige utviklingen som har preget det norske etterretningsmiljøet de siste 30 år.

Etterretning opererer ikke i et politisk vakuum, og er knyttet tett sammen med statens nasjonale sikkerhetspolitiske strategi og langtidsplanlegging (Arntsen 2010, s. 132-133). I denne sammenheng er det interessant å se at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten (E-tjenesten) de siste år kan karakteriseres som budsjettvinnere. På 12 år har E-tjenestens budsjett gått fra under 1 mrd. til over 2,5 mrd. kroner (Se Figur 1.1). PSTs budsjett vokste med omtrent 50% på fem år mellom 2014 og 2019 (Johansen 2019). Man hører som regel ikke noe om den daglige driften til disse tjenestene. De dukker opp i media fra tid til annen, men som oftest med kommunikasjonsrådgivere som vet å trå varsomt. Derfor er det ikke så greit å vite hvorfor disse tjenestenes budsjetter har tatt en brå oppsving, eller hva E-tjenesten og PST egentlig bedriver til daglig.



Figur 1.1 E-tjenestens konstansutvikling 1995-2019 i 1.000 2019-kroner. Tall for 1995 til 2007 er hentet fra de respektive statsbudsjetter. Tall fra 2008 til 2019 er driftsresultater hentet fra Forsvarets årsrapportering. Tall for 1999 mangler. Omregning til 2019-kroner er gjort med Norges Banks priskalkulator.

Lar man kostnadsutviklingen tale for seg selv kan det virke som både E-tjenesten og PST har fått økt betydning i Norges sikkerhetspolitiske strategi og langtidsplanlegging. Men hva er egentlig nytteverdien av de to tjenestene for norske myndigheter?

Tjenestene er de to organene i det norske myndighetsapparatet som har strategisk etterretningsarbeid som primær oppgave. PST er innadrettet, og benytter blant annet *offensive etterretnings- og overvåkningstiltak* innenfor landegrensene for å håndtere de mest alvorlige truslene mot landets sikkerhet. Dette innebærer i følge Politiloven (1995) å forebygge og etterforske: ulovlig etterretningsvirksomhet; spredning av masseødeleggelsesvåpen (og relatert utstyr eller teknologi); overtredelser knyttet til til eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi; og sabotasje og politisk motivert vold eller tvang. I tillegg skal PST utarbeide trusselvurderinger for politiske myndigheter, samarbeide med tilsvarende tjenester i andre land, og foreta personkontroll i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser.

E-tjenesten er Norges militære og sivile utenriksetterretningstjeneste, og har derfor sitt fokus rettet utenfor landets grenser. Tjenestens oppgaver er beskrevet i Etterretningstjenesteloven (1998), og innbefatter å "innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser".

Den betydelige kostnadsutviklingen for både PST og E-tjenesten de siste ti år gjør det aktuelt å stille spørsmål ved hva som gjør at etterretningsmiljøet har blitt så mye dyrere. Men det er ikke bare de siste ti år etterretningsmiljøet har utviklet seg. Helt siden tjenestene ble (gjen)opprettet i kjølvannet av 2. verdenskrig har de med jevne mellomrom gjennomgått en rekke større og mindre forandringer. Både ved tjenestenes virksomhet og prosess har det vært forandring, både som følge av utvikling og reform. Hva har bidratt til å forandre tjenestene gjennom alle disse årene? Hvordan og hvorfor er de blitt reformert? Kan dette bidra til å belyse tjenestenes utvikling også de siste årene?

1.1 Etterretningsmiljøet

Allerede har jeg omtalt 'etterretningsmiljøet' flere ganger, men hva ligger egentlig i dette begrepet? En enkel definisjon er at etterretningsmiljøet er fellesskapet av etterretningsorganer i et lands myndigheter. I USA har man siden 1950-tallet snakket om et etterretningsmiljø (*intelligence community*), og etter hvert ble begrepet formalisert i lov som en samlebetegnelse på USAs hemmelige tjenester (Omand 2010). Også i Storbritannia har man benyttet betegnelsen i omtale av statens ulike organisasjoner med etterretning som hovedfunksjon, selv om bruken av begrepet ikke er særlig formalisert (ibid.). I Norge er ikke bruken av begrepet etterretningsmiljø særlig utstrakt, særlig ikke i bruk om et norsk etterretningsmiljø. Dette kan skyldes at organer som PST og E-tjenesten tradisjonelt har hatt lite med hverandre å gjøre, men også at etterretningsarbeid i stor grad har blitt utført av få organer som er nokså tett integrert i sine respektive etater, hhv. Politietaten for PST og Forsvaret for E-tjenesten.

Lowenthal (2020, s. 9) beskriver hvordan 'etterretning' kan forstås på tre ulike måter: som prosess, som produkt, og som organisasjon. Sistnevnte innebærer de ulike organene som utøver etterretningsfunksjoner. Det har imidlertid blitt nokså vanlig at en rekke offentlige organer utfører visse etterretningsoppgaver, som for eksempel Tolletaten i Norge. Derfor vil jeg definere 'etterretningsmiljø' som de offentlige organer med etterretnings- og overvåkningsvirksomhet som en primærvirksomhet.

Etterretningsmiljøet kan beskrives med tre dimensjoner: struktur, hvilke organer som finnes i miljøet og hvordan disse er organisert; innhold, hvordan organene er spesifisert med tanke på ansvarsområder og formål; og virksomhet, hva som utgjør organenes etterretningsprosess og hvordan organene samhandler med andre organer og aktører. I oppgavens sammenheng definerer jeg etterretningsmiljøet som de organene med etterretnings- og overvåkningsarbeid for myndighetene som hovedbeskjeftigelse. Dette utelukker organer som har etterretningsrelaterte oppgaver, men ikke har dette som en primæroppgave. Dette gjelder for eksempel Politiet, Forsvarsgrenene, Tolletaten, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og Forsvarets sikkerhetsavdeling.

1.2 Tidligere forskning

Etterretning har etter hvert utviklet seg som forskningsfelt, men forskningen på etterretningsmiljøer er fortsatt smal, og i vesentlig grad fokusert på amerikansk etterretning. Når det gjelder norsk etterretning er det meg bekjent ikke gjort særlig forskning på etterretningsorganenes utvikling, spesielt ikke i den analytiske rammen av å studere et norsk etterretningsmiljø. Det er skrevet nokså mye om en del ulike etterretningsmiljøer, men kun en begrenset del av denne litteraturen foretar analytiske arbeider når det gjelder etterretningsmiljøenes struktur, formål og virksomhet, benytter etterretningsmiljø som analyseenhet på andre måter.

1.2.1 Forskning på etterretningsmiljøer

Et bidrag innenfor litteraturen innenfor etterretningsmiljøer er Brunatti (2012), som analyserer "den interdepartementale arkitekturen" for å koordinere etterretningsmiljøer. Han uttrykker selv at det er få av denne typen studier. Brunatti benytter seg av et komparativt design hvor han sammenligner "arkitekturen" for koordineringsorganene i Australia, Canada, og New Zealand. I korte trekk finner Brunatti at det oppstår gjensidige avhengigheter mellom de ulike tjenestene i etterretningsmiljøene, men at tjenestenes evne å utnytte disse avhenger av bredere mekanismer i myndighetene, hvilket understøtter ideen om at etterretningsmiljøene bare kan være så enhetlige som myndighetene tillater dem å være.

I litteraturen finnes det også forslag til *hvordan* man kan forske på etterretningsmiljøer. Gill (2018) foreslår en analysemodell hvor man forstår hva han kaller 'etterretningsssystemer' som kombinasjonen av karakteristikk ved organisering og prosesser i etterretningsmiljøet. Organiseringen innebærer blant annet hvilke organer som er del av systemet og hvordan disse er organisert, i tillegg til hva organene inneholder av materiell, infrastruktur og teknologi. Prosess innbefatter blant annet handlinger som følger av resultater og forholdet mellom etterretningsorganene og andre organer eller aktører. I Gills modell påvirkes etterretningsmiljøets organisering og prosess av regime(type), strategi og teknologi (eller struktur, som inkluderer blant annet geopolitisk plassering, ressurser og informasjon).

1.2.2 Etterretningsmiljø i andre land

Etterretningsmiljøer finnes i de fleste land, og har ofte ulike innretninger. For å gi en referanseramme vil jeg i korte trekk beskrive etterretningsmiljøet i et utvalg av andre land.

USA har lenge vært Norges tetteste samarbeidspartner innen etterretning. Etterretningsmiljøet i USA består av 17 ulike organer, og inneholder både militære og sivile organer med ansvar for innenriks og utenriks etterretning. Det amerikanske

etterretningssmiljøet har en nokså kompleks sammensetning, hvor det kan være utfordrende å kartlegge både hierarki og ansvarsområder (Lowenthal 2020, s. 42-44). Når det gjelder utenlandsetterretning i USA er det National Security Agency (NSA) som er ansvarlig for teknisk innhenting og evaluering (SIGINT) og Central Intelligence Agency (CIA) er organet som er ansvarlig for menneskelig innhenting og evaluering (HUMINT) (Kynø 2007, s. 51). I Norge er begge disse funksjonene innenfor Etterretningstjenestens ansvarsområde. Når det gjelder innenriks etterretningsarbeid har både Federal Bureau of Investigation (FBI) og Department of Homeland Security (DHS) slike oppgaver (Kynø 2007, s. 57). Med så mange som 17 ulike organer involvert er det liten tvil om at det forekommer overlappende ansvarsområder. Det amerikanske etterretningssmiljøet er mye større, mer fragmentert og omfattende enn for eksempel det norske.

I Storbritannia er etterretningssmiljøet litt mer oversiktlig og mindre fragmentert enn det amerikanske. For utenriks etterretning er Secret Intelligence Service (SIS, allment kjent som MI6) ansvarlig for menneskelig innhenting og evaluering, Government Communications Headquarters (GCHQ) ansvarlig for teknisk innhenting og evaluering, og Defence Intelligence Staff (DIS) ansvarlig for militær etterretning. For innenriks etterretningsarbeid er Security Service (kjent som MI5) ansvarlig (Omand 2010). Denne strukturen ligger noe nærmere den norske enn hva den amerikanske gjør.

Sverige er nært Norge på mange måter, både geografisk, i folketall og i kultur. Derfor kan det svenske etterretningssmiljøet egne seg godt for sammenlikning med det norske. I Sverige er utenriks etterretningsoppgaver fordelt på Forsvarets radioanstalt, som har ansvaret for SIGINT, og Militära Underrettelsestjenesten (MUST) som har ansvaret for 'spesiell innhenting' (HUMINT) (Agrell 2013). Säkerhetspolisen (Säpo) er organet med ansvaret for innenriks etterretningsoppgaver. Innenfor Säpo er det opprettet et nasjonalt senter for trusselvurdering (ibid.).

1.3 Forskningsspørsmål

Formålet med oppgaven er å bidra til en styrket forståelse av det norske etterretningssmiljøets utvikling, og miljøets funksjon sett i sammenheng med myndighetsapparatet for øvrig. I det minste vil oppgaven bidra med en bedre oversikt over utviklingen til etterretningssmiljøet og hovedaktørene i det enn det som tidligere var tilgjengelig. Ambisjonen er riktignok å bidra med ytterligere enn som så. Ved å etablere og anvende en tilstrekkelig dybdekunnskap innenfor temaet vil jeg utføre et forskningsarbeid med sikte på å bidra med vitenskapelige innsikter på feltet. Denne ambisjonen er reflektert i forskningsspørsmålet:

Hva består det norske etterretningssmiljøet av, hvordan har det blitt institusjonalisert siden 1945, og hvilke interne og eksterne impulser har gjort seg særlig gjeldende i institusjonaliseringsprosessen?

I tråd med forskningsspørsmålet ønsker jeg innledningsvis å kartlegge hva det norske etterretningssmiljøet egentlig inneholder. Videre ønsker jeg å forklare hvordan miljøet har endret seg siden 1945, og hva som har bidratt til endringer gjennom institusjonaliseringsprosessen. Siste del av spørsmålet legger opp til et analytisk skille mellom statsinterne og statseksterne påvirkningskrefter i institusjonaliseringsprosessen.

1.3.1 Etterretningsmiljø som avhengig variabel

På grunn av at jeg forsøker å forklare endringer i etterretningsmiljøet over tid, og på den måten sammenlikne det norske etterretningsmiljøet 'med seg selv' på ulike tidspunkt, er det nødvendig med en konkret operasjonalisering av etterretningsmiljøet som avhengig variabel. Dette bidrar til å fremheve kontinuitet og brudd i etterretningsmiljøet over tid. Derfor operasjonaliserer jeg etterretningsmiljøet som en avhengig variabel som er definert av tre hovedtrekk: *organisasjon*, *spesifisering*, og *prosess*. Organisasjon avgjøres av hvilke organer som hører til i etterretningsmiljøet, hvordan disse er organisert, og organenes budsjetter og bemanning. Spesifisering omhandler avgrensningen av organenes formål og oppgaver, målgruppe og klienter, og geografiske ansvarsområde. Prosess omhandler organenes resultater, og forholdet med andre organer og aktører. Sammen kan disse tre aspektene utgjøre en god forståelse for hvordan etterretningsmiljøet er til enhver tid. En nærmere forklaring av variablene og analysemodellen finnes under 2.3.3.

1.3.2 Innledende begrepsavklaring

Jeg har alt omtalt etterretningsmiljøet og hvordan dette er definert. En del begreper vil bli forklart i teoridelen, men jeg vil introdusere noen sentrale begrep her. Når jeg omtaler E-tjenesten eller E-staben referer dette til det som til enhver tid har utgjort etterretningstjenesten i Forsvaret. E-tjenesten har endret navn en rekke ganger, og var i store deler tidsperioden kjent som en 'stab'. For å gjøre teksten enklere å følge har omtaler jeg derfor etterretningstjenesten mer eller mindre konsekvent som E-tjenesten. Den samme tilnærmingen gjelder for O-tjenesten, eller Overvåkningstjenesten. Her omtaler jeg imidlertid også tjenesten som PST, men kun i omtale om tjenesten etter at den endret navn i 2002. O-tjenestens sentrale organisasjon het Overvåkningssentralen (OVS) frem til 2002, og har siden dette hetet Den sentrale enhet (DSE).

Jeg refererer jevnlig til 'organisering' og 'institusjon' i oppgaven. Med organisering menes den formelle strukturen av enheter i en organisasjon eller i et organ. Med institusjon menes det sosiale innholdet i en organisasjon, det vil si normer, regler, identitet og så videre. Med andre ord kan man si at organisering er den sosiale strukturen, og institusjonen er det sosiale innholdet i en organisasjon. Jeg vil presisere at jeg ikke benytter begrepet 'miljø' i samme forstand som det benyttes i for eksempel organisasjonsøkologi, som utforsker organisasjoners liv i et økologisk perspektiv.

I oppgaven omtales en del ulike begreper knyttet til etterretning. 'Innhenting' betyr målrettet innsamling av informasjon. Dette gjøres gjerne på en fordekt måte. Innhenting gjøres innenfor en rekke ulike domener, eller etterretningsdisipliner. Disse er oppsummert i Tabell 1.1. Med 'etterretningsprodukt' menes resultatet av en etterretningsanalyse, som presenteres tekstuell, grafisk, eller ved muntlig overlevering.

HUMINT (<i>Human intelligence</i>)	Spionasje, rekrutteringen av menneskelige kilder til ønsket informasjon. I Norge omtalt som 'menneskelig innhenting'.
SIGINT (<i>Signals intelligence</i>)	Samlebetegnelse for innhenting eller kartlegging av elektroniske signaler for etterretningsformål. Blant annet COMINT, ELINT og TELINT er undergrupper av SIGINT.
COMINT (<i>Communications intelligence</i>)	Innhenting eller kartlegging av elektronisk kommunikasjon for etterretningsformål. Militær sambandskommunikasjon er et typisk mål for COMINT.
ELINT (<i>Electronic intelligence</i>)	Innhenting eller kartlegging av elektroniske signaler utenom kommunikasjon for etterretningsformål.
TELINT (<i>Telemetry intelligence</i>)	Innhenting av data som sendes fra raketter under testing eller oppskytning for etterretningsformål. Telemetri refererer til fjernmåling av data, og kan også innebære innhenting av denne typen data fra for eksempel satellitter i bane rundt jorden.
MASINT (<i>Measurement and signatures intelligence</i>)	Innhenting av informasjon gjennom måling eller registrering av signaturer for å for eksempel identifisere materialer, registrere radioaktivitet, eller kartlegge radarsignaturer. ACINT (<i>acoustic intelligence</i>) kan regnes som en type MASINT.
GEOINT (<i>Geospatial intelligence</i>)	Bruken av bilder eller geografisk informasjon for etterretningsformål. En videreutvikling av IMINT (<i>imagery intelligence</i>), som innebar ustrakt bruk av flyfoto for etterretningsformål.
OSINT (<i>Open source intelligence</i>)	Innhenting av informasjon fra åpne kilder til etterretningsformål. Slike kilder kan for eksempel være medier, offentlige data, vitenskapelige arbeider, og sosiale medier.

Tabell 1.1 Etterretningsdisipliner (Lowenthal 2020, s. 101-144).

1.3.3 Oppgavens hovedlinjer

I neste kapittel vil jeg redegjøre for den metodologiske tilnærmingen i metoden, presentere teorien og kunnskapsgrunnlaget, før jeg deretter presiserer hvordan jeg har benyttet ulike metoder for å forsøke å svare på problemstillingen. Kapittel 3 består av en empirisk kartlegging, som omfatter faktiske forhold knyttet til etterretningsmiljøet. Jeg har forsøkt å i størst mulig grad gjengi empirisk informasjon uten å tillegge denne egne meninger eller tolkninger. I kapittel 4 foreligger analysen av det empiriske grunnlaget ved hjelp av metoder omtalt i kapittel 2. Her forsøker jeg å identifisere de ulike variablene og mekanismene som er operasjonalisert, og undersøke hvordan disse gjennom årene har påvirket den avhengige variabelen, etterretningsmiljøet. Kapittel 5 inneholder oppgavens konklusjon, hvor jeg oppsummerer oppgaven, trekker frem de viktigste funnene fra analysen, og reflekterer rundt mulighetene som finnes for videre forskning.

2 Teori og metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for studiens metodologi og tilnærming, teori og kunnskapsgrunnlag, forskningsdesign, og de metodiske og analytiske verktøy som er tatt i bruk. Jeg ønsker å redegjøre grundig for det metodologiske utgangspunktet som ligger til grunn, fordi dette vil bidra til å belyse nøyaktig hva jeg har til hensikt å finne ut i oppgaven, og hvordan jeg forsøker å gjøre dette. Gjennomgangen av metodologi er nokså dyptgående, fordi jeg anser dette som nødvendig for å presisere ambisjonene for oppgavens vitenskapelige relevans, og tilnærmingen til produksjon av viten på dette feltet. Etter denne gjennomgangen presenterer jeg teorien, eller mer presist kunnskapsgrunnlaget, som jeg har lagt til grunn for det følgende arbeidet. I slutten av kapittelet vil jeg beskrive spesifikt hvordan jeg har gått frem med tanke på forskningsstrategi og metode, og hvordan jeg har utformet en integrert analysemodell hvor de ulike teoriene som beskrives anvendes.

2.1 Metodologi og tilnærming

Metodologi er læren om forskningsmetoder, og handler i korte trekk om hva man faktisk kan finne ut, og om hvordan man kan finne det ut. Hva man faktisk kan finne ut inngår i ontologi – studiet om hva som mest grunnleggende sett faktisk finnes – hva som ligger til grunn for virkeligheten. Hvordan man kan finne det ut er fokuset i epistemologi, eller erkjennelsesteori. En gitt metodologi kan sees på som kombinasjonen av tilnærming til ontologi og epistemologi, og påfølgende de strategiene man således nytter seg av i forskningen. Det er viktig med et avklart forhold til metodologiske tilnærminger, for det første fordi det er med på å avgjøre hva man realistisk kan ha forhåpninger om å finne ut, og for det andre fordi det legger til rette for enkelte strategier for å finne ut dette.

Naturalismen

I samfunnsforskningen har det lenge vært et metodologisk gap mellom naturalistene på den ene siden, og konstruktivistene på den andre. Dette gapet skyldes i stor grad ulike holdninger til ontologi og epistemologi. Det grunnleggende konseptuelle rammeverket i naturalismen ble bygd av Francis Bacon, John Locke og David Hume, og slår fast at den Ekte Verden eksisterer; den består av uavhengige enkeltheter; disse interagerer på regelmessige måter og i mønstre; og mennesket kan erfare disse interaksjonene ved hjelp av sansepersepsjon (Moses og Knutsen 2012, s. 29). Et sentralt ontologisk poeng her er at den Ekte Verden er et materielt faktum, og at man har tilgang til denne gjennom sansepersepsjon. Moderne naturalister har bygd på med flere elementer, men disse har i liten grad endret det grunnleggende rammeverket. For naturalistene er 'sannhet' en påstand som presist korresponderer med tingenes tilstand i den Ekte Verden. Epistemologien i naturalismen tilsier altså at erkjennelse av viten skjer ved at en påstand stemmer over ens med virkeligheten. Dette er omtalt som erkjennelsesteorien for sannhet (ibid.). Kausalitet i naturalismen forstås som et fenomen som korresponderer med et annet fenomen, der hvor det ene er tingen som skal forklares og det andre forklarer. De forklarende, uavhengige variablene (X), forklarer korresponderende endring i avhengig variabel (Y) (Moses og Knutsen 2012, s. 29; 47).

Émile Durkheim var opptatt av den sosiale virkelighet, med de vitenskapelige muligheter og utfordringer som angikk denne. Han gikk langt i å oppmuntre sosiologer til å vende sitt fokus vekk fra studier av konsepter til studier av ting, spesielt sosiale fakta (Moses og Knutsen 2012, s. 35). I dette ligger det en tilnærming til erkjennelse hvor man anser den sosiale virkelighet som en del av den Ekte Verden. Durkheim viste til at sosiale fakta er sosialt konstruerte og kollektivt vedlikeholdte 'bånd', slik som eksempelvis normer, regler og lover. En viktig epistemologisk utfordring Durkheim påpekte er at sosiale fakta er vanskeligere å observere enn naturlige fakta, og at det man oppfatter direkte av sosiale fakta ofte kan være illusorisk eller feilaktig. Derfor måtte man bryte med populære oppfatninger og tilnærme seg den sosiale verden som om det var første gang (Moses og Knutsen 2012, s. 36).

Det forekom imidlertid undergrupper i naturalismen som hadde et mye mer snevert syn på hva som kunne ansees som sanne vitenskapelige påstander. I den logiske positivismen, med sitt utspring i "Wienerkretsen", stod verifikasjonsprinsippet helt sentralt. Dette gikk ut på at vitenskapelige påstander kan utsettes for tester som vil kunne identifisere hvorvidt påstanden er sann eller usann (Moses og Knutsen 2012, s. 39). Påstander som ikke kunne testes vill påfølgende bli ansett som meningsløse. Dette er en svært streng epistemologisk tilnærming hvor kriteriene for erkjennelse av viten er begrenset av testbarheten i påstander. Den mest nevneverdige kritikeren av logisk positivisme var sannsynligvis Karl Popper, som i 1934 avviste verifikasjonsprinsippet. Han lanserte i stedet falsifiseringsprinsippet, som gikk ut på at man fremfor å teste alle vitenskapelige påstander som sann eller usann kunne demonstrere at noe er materielt usant (Moses og Knutsen 2012, s. 40). I motsetning til Wienerkretsens søken etter 'den ultimate sannhet' anså Popper vitenskapen som en prosess som bygger på generelle påstander. Det viktige er ikke hvor påstandene kommer fra, det viktige er deres forklaringskraft.

Konstruktivismen

Som nevnt har konstruktivistene andre epistemologiske og ontologiske utsyn enn naturalistene. På grunn av mangfoldet av konstruktivistiske tenkere er det utfordrende å finne en enkelt ontologisk påstand, en uniform epistemologisk visjon som gjelder for hele tradisjonen (Moses og Knutsen 2012, s. 197). Det er også mangfold i den naturalistiske leiren, men av disse to er det det i den konstruktivistiske leiren den mer mangfoldige. Man kan imidlertid vise til tre hovedpilarer i konstruktivistisk samfunnsvitenskap: En ontologi basert på at folk er formbare, og at hver av oss deltar i konstruksjonen av vår egen verden; en epistemologi som, i tillegg til sansepersepsjon og menneskelig fornuft, støtter seg på et mye bredere repertoar av epistemologiske anordninger (slik som empati); og en metodologi som søker å identifisere sosialt konstruerte mønstre og regelmessigheter (Moses og Knutsen 2012, s. 199).

De mest avgjørende forskjellene mellom konstruktivismen og naturalismen utgår som nevnt fra disse ontologiske og epistemologiske ståstedene. Konstruktivismens ontologi tilsier at det ikke er en Ekte Verden, slik som naturalistene fremholder, men at hver av oss deltar i konstruksjonen av vår egen verden. Med dette perspektivet er din verden forskjellig fra min, og ingen av oss har fasiten. Videre har konstruktivismen en epistemologisk tilnærming hvor man kan ta i bruk mer enn bare sansepersepsjon og logisk tenkning for å produsere viten. Dette henger sammen med at våre virkeligheter er konstruert, og at man kan inkorporere andre måter å oppfatte disse virkelighetene på. I det naturalistiske perspektivet er den Virkelige Verden felles for oss alle, og viten som

produseres vil derfor også nødvendigvis være mulig å oppdrive på samme måte for alle. Derfor får de epistemologiske og ontologiske ståstedene følger for hvordan man forsker.

2.1.1 Metodologiske betraktninger

Den avhengige variabelen i oppgaven er det norske etterretningsmiljøet. Dette består som nevnt i hovedsak av to organisasjoner, men har også bånd til en rekke andre organer og aktører av ulike slag. Miljøet er definert av sin hovedbeskjeftigelse: etterretnings- og overvåkningsarbeid. Begrepet etterretning kan imidlertid forstås på ulike måter, ofte simultant: det kan forstås som en prosess, som et produkt, og som en organisasjon (Lowenthal 2020, s. 9). Etterretningsmiljøet består av fellesskapet av etterretningsorganisasjoner i det norske myndighetsmaskineriet. Disse har etterretningsprosess som daglig virke, noe som materialiserer seg på ulike måter. Organisasjonene produserer etterretning som produkt.

Så kan man spørre seg, kan man identifisere det Durkheim omtalte som sosiale fakta om etterretningsmiljøet? Jeg har nevnt vanskelighetene Durkheim påpekte med å avdekke den sosiale virkelighet. Etter min forståelse kan finne sosiale fakta om etterretningsmiljøet ved å studere hvordan miljøet materialiserer seg gjennom sin virksomhet, gjennom miljøet sine sosiale relasjoner innad og med eksterne aktører. Durkheim påpekte at sosiale fakta er sosialt konstruerte og kollektivt vedlikeholdte. Dermed kan man si at sosiale fakta påvirkes av sosiale forbindelser, og blir vedlikeholdt av sosiale krefter i kollektiv (slik som organisasjoner).

Med dette tatt i betraktning kan man se på etterretningsmiljøet som en del av en sosial virkelighet med materielle utslag i den Virkelige Verden, men som påvirkes og vedlikeholdes av sosiale drivkrefter i tillegg til materielle forandringer. Man kan finne faktisk viten om etterretningsmiljøet basert på sosiale fakta og materielle fakta. Dette er mitt ontologiske utgangspunkt. Vitenskapsfilosofiske uenigheter finnes det alltid, men disse bør ikke skygge over behovet for å velge riktig tilnærming for riktig spørsmål. Hvorvidt spørsmålet i seg selv er formet av bakenforliggende vitenskapsfilosofiske overbevisninger får derimot være en sak for en annen anledning. For å forsøke å finne disse sosiale og materielle fakta benytter jeg meg i stor grad av sekundærlitteratur som dokumenterer relevante sosiale og materielle forhold. I denne forstand er både det ontologiske og epistemologiske utgangspunktet knyttet til naturalismen. Av flere grunner forekommer det også konstruktivistiske elementer i min tilnærming. En grunn er forholdet til kausalitet. Fremfor å tenke i naturalistenes baner på kausalitet basert på korrelerende fenomener, legger jeg opp til å identifisere mønstre og regelmessigheter som er sosialt konstruerte, og påvirker analyseenheten over tid. Dette er mer i tråd med den konstruktivistisk metodologi. En annen grunn som avviker noe fra tradisjonell naturalistisk metodologi er tilnærmingen til case-studie, valg av case, og forventningene til vitenskapelig nytte ved å studere en enkelt case.

En del naturalister er skeptiske til casestudier fordi de anset utbyttet svært begrenset når man studerer en enkelt case. Casestudier har imidlertid fått bedre status også blant naturalistene, spesielt de mer pragmatiske, på grunn av at man med utviklingen av nye, historie-baserte, forskningsmetoder har oppnådd betydelige resultater (Moses og Knutsen 2012, s. 142). Metodene det er snakk om er blant annet tilnærminger med bruk av prosess-sporing og sti-avhengighet. Dette er tilnærminger som er såkalt within-case. Når det gjelder utvalg av case er man i naturalismen tilhenger av et større utvalg caser som er valgt på bakgrunn av deduktive betraktninger, og man har oftest generalisering som mål. Konstruktivistene er mer åpne for å studere en case på bakgrunn av interesse

for den spesifikke casen, og dens særegenhet. I mitt tilfelle har jeg en interesse for å ta et dybdykk i den gitte casen, for å få kjennskap til dens særtrekk og mer generelle mønstre, men jeg legger også til grunn en ambisjon for å tilrettelegge for muligheten for generalisering.

2.1.2 Tilnærming

Som avklaringene rundt metodologi legger opp til, benytter jeg en within-case-tilnærming i oppgaven. Moses og Knutsen (2012, s. 142; 310) beskriver within-case-tilnærminger som broer som er med på å tette det metodologiske gapet mellom naturalister og konstruktivister. Slike tilnærminger har fått tilhengere i begge de metodologiske leirene. Dette fordi within-case-tilnærminger har avslørt nye måter å tenke kausalitet på, og bidrar til forståelsen av komplekse systemer ved å ta disse fra hverandre og undersøke de komplekse relasjoner og mekanismer internt i casene man studerer (Moses og Knutsen 2012, s. 310-311).

For å gjøre en god within-case-analyse tar jeg i bruk flere ulike metoder og analytiske verktøy. Et nyttig analytisk verktøy er prosess-sporing. Bennett og Checkel (2015, s. 3-9) argumenterer for at man i statsvitenskapen har blitt mer opptatt av at spørsmål krever svar som kombinerer sosiale og institusjonelle strukturer og kontekst, med individuelt agency og beslutningstaking. Det har blitt lagt økende vekt på kausale forklaringer via referanser til fremsatte hypoteser om kausale mekanismer. Videre skriver de at prosess-sporing er svært velegnet for å måle og teste slike fremsatte hypoteser om kausale mekanismer. Dette er i tråd med 'andre måter å forstå kausalitet på' som nevnt ovenfor.

For den overordnede tilnærmingen til å besvare problemstillingen vil jeg utforme og ta i bruk en analysemodell som er forankret i institusjons- og organisasjonsteori, offentlig politikk og administrasjon (OPA), utenrikspolitisk analyse (UPA), og etterretningsteori. Innsikter fra hver av disse teoritradisjonene bidrar til å belyse ulike mekanismer og trekk ved institusjonaliseringen av etterretningsmiljøet, den avhengige variabelen. De uavhengige variablene består av impulser som påvirker endringer ved etterretningsmiljøet, og defineres ved hjelp av innsikter fra teorien. Analysemodellen bidrar til en forståelse for hvordan ulike endringsimpulser påvirker forandringer i den sosiale strukturen, det sosiale innholdet og det materielle innholdet i etterretningsmiljøet.

2.2 Teori

Teorien som presenteres her er inkludert for å belyse ulike mekanismer og trekk ved institusjonalisering og endring av etterretningsmiljøet. Først legger jeg frem teori for institusjonell og organisatorisk endring, som bidrar til en forståelse for mekanismer for endring i organisasjoner, i tillegg til å redegjøre for ulike typer institusjonell endring. Deretter trekker jeg inn sentrale trekk ved offentlige styringsstrukturer som bidrar til en forståelse for hvordan myndighetsmaskineriet er innrettet, og hvordan dette kan påvirke hvordan etterretningsmiljøet endres. Videre trekker jeg inn innsikter fra utenrikspolitisk analyse som blant annet bidrar til en forståelse av hvordan utenriks- og sikkerhetspolitikk formes av både statsinterne og statseksterne impulser. Til sist presenterer jeg noe teori fra etterretningsfeltet, som inneholder innsikter om etterretningsprosesser og forholdet mellom etterretning og politikk.

2.2.1 Teori for institusjonell og organisatorisk endring

Som jeg har vært inne på vil jeg forholde meg til kausalitet gjennom mekanismer fremfor gjennom korrelasjon. Når casen omfatter institusjonalisering av et system innenfor myndighetsmaskineriet, vil det være formålstjenlig å identifisere mekanismer som kan bidra til å forklare hvordan institusjoner og organisasjoner endrer seg. I denne sammenheng skilles det ofte mellom to typer endring. Den første er gradvis endring, som innebærer saktegående og langsgående endringsprosesser. Den andre er brå endringer som medfører vesentlige forandringer. De ulike typene endring skyldes skjer ofte med ulike forutsetninger. Av analytiske hensyn vil jeg skille mellom disse to ulike typene endring:

Inkrementell endring: Gradvis og langsgående endring som utfolder seg over lengre tid, og ofte som følge av mer eller mindre konstant påvirkning av ulike impulser. Preget av kontinuitet i etablerte systemer

Reformatorisk endring: Brå og rask endring som utfolder seg over kort tid, og ofte som følge av midlertidig påvirkning av spesielt sterke impulser. Preget av brudd med etablerte systemer.

Å skille mellom disse formene for endring tillater det en bedre analytisk belysning av at det kan forekomme kontinuerlige endringer av mindre omfang, og at sterkere impulser kan øke mulighetene for endringer av større omfang. Organene i etterretningsmiljøet er som nevnt deler av myndighetsmaskineriet, og omfattende endringer av disse vil derfor ofte ha et 'reformatorisk preg'. Dette er bakgrunnen for denne begrepsbruken. Institusjons- og organisasjonsteorien vil bidra til å kunne si noe om hvorfor og hvordan institusjonelle endringer forekommer i ulike sammenhenger.

Gradvis institusjonell endring

Mahoney og Tellen (2010) viser til at institusjonell analyse har oppnådd en fremtredende rolle innen samfunnsvitenskap, men påpeker at den eksisterende litteraturen gir liten veiledning når det kommer til å forstå gradvise endringer. Tradisjonelle sosiologiske tilnærminger byr på solide verktøy for å forklare kontinuitet, men byr på få hint til endogene kilder til forandring. I stedet pekes det på at forandring ofte skyldes eksogene krefter, eller sjokk. Også i historiefaget er hovedvekten av arbeidet med institusjoner fokusert på kontinuitet. For eksempel er det gjort mye empirisk arbeid innenfor temaet sti-avhengighet, som forsøker å forklare standhaftigheten til spesifikke institusjonelle mønstre eller utfall. For å lage en teori for gradvis teoretisk endring definerer Mahoney og Tellen (2010, s. 15-17) fire ulike typer institusjonell endring:

1. *Forskyvning*: Eksisterende regler fjernes og nye regler introduseres.
2. *Lagdeling*: Nye regler introduseres på toppen av eller ved siden av eksisterende regler.
3. *Driv*: De eksisterende reglenes innvirkning endres på grunn av endringer i institusjonens omgivelser.
4. *Omdannelse*: Endret håndheving av eksisterende regler på grunn av deres strategiske omdisponering.

Med 'regler' menes her 'relativt varige egenskaper', og ikke formelle regelverk. Forskyvning kan innebære brå og radikale endringer, som ofte er behandlet i ledende institusjonsteorier. Forskyvning kan imidlertid også være en langsgående (inkrementell) prosess. Dette kan forekomme dersom etablerte institusjoner (regler) konkurrerer med nye. Lagdeling innebærer ikke helt nye institusjoner og regler, men tilføyelser eller

revisjoner av de eksisterende. Slike endringer kan imidlertid medføre substansiell forandring ved institusjonen dersom de påvirker sentrale trekk ved eksisterende regler. Driv forekommer når regler formelt forblir de samme, men deres innvirkning forandres som følge av endringer i eksterne forhold. Omdannelse skjer når regler formelt forblir som de var, men blir forstått og håndhevet på nye måter. Denne atskillelsen skjer ikke som følge av forsømmelse, men ved at aktører aktivt utnytter de iboende tvetydighetene i institusjoner. Således kan disse føre institusjonen over til nye mål, funksjoner, eller formål.

Rammeverket som Mahoney og Tellen (2010) fremstiller viser til at institusjonell endring forekommer ved at 'relativt varige egenskaper' (definert som 'regler') ved institusjonen forandres. Ulike former for endringer ved disse reglene innebærer ulike typer institusjonell endring, som er definert som forskyvning, lagdeling, driv, og omdannelse.

	Forskyvning	Lagdeling	Driv	Omdannelse
Fjerning av gamle regler	Ja	Nei	Nei	Nei
Forsømmelse av gamle regler	-	Nei	Ja	Nei
Forandret påvirkning/håndheving av gamle regler	-	Nei	Ja	Ja
Introduksjon av nye regler	Ja	Ja	Nei	Ja

Tabell 2.1 Typer av gradvis institusjonell endring (Mahoney og Tellen 2010, s. 16).

Ved å identifisere og klassifisere endringer ved slike relativt varige egenskaper ved institusjoner har man formodentlig mulighet til å si noe om prosessen som ledet frem til endringene.

Innovasjon og inert

Wong-Mingji og Millette (2002) foreslår at organisasjonell endring er en funksjon av forløsningen av spenninger som i organisasjonen oppstår mellom innovasjon og inert. Innovasjon forstås i denne sammenheng i bred forstand som nye ideer, fremgangsmåter, eller produkter. Inerti refererer til tilbøyeligheten til å holde fast ved bestemte måter gjøre ting på. En viktig kilde til inert i organisasjoner er akkumuleringen av individuelle skritt til motstand mot endring. Utfallene ved organisasjonell endring inkluderer blant annet økonomisk ytelse, arbeidslivets kvalitet, effektivitet, strategisk tilpasning, og klimaet i organisasjonen. Wong-Mingji og Millette (2002, s. 43-46) utformer en rekke proposisjoner som følger av dynamikken mellom innovasjon og inert i organisasjoner:

Proposisjon 1a: Forholdet mellom innovasjon og inert er positivt knyttet til hverandre, og med organisasjonelle spenninger. Det vil si at høyere grad av innovasjon og inert medfører høyere grad av organisasjonelle spenninger.

Proposisjon 1b: Høyere intensitet av organisasjonelle spenninger vil være knyttet til organisasjonell endring av større omfang.

Proposisjon 2a: Høy inert og lav innovasjon fører til midlertidig høyere spenninger som løses ved at endring identifiseres som opprettholdelse av tradisjon.

Proposisjon 2b: Lav inert og lav innovasjon fører til akseptable og utholdelige spenninger som løses ved at endring identifiseres som inkrementell eller evolusjonær.

Proposisjon 2c: Lav inert og høy innovasjon fører til sporadisk lav spenning som løses ved at endring identifiseres som radikal, revolusjonær, og transformatorisk.

Proposisjon 2d: Høy inert og høy innovasjon fører til kaotisk høy spenning som løses ved at endring identifiseres som punkter ekvilibrium eller diskontinuerlig.

Proposisjon 3: Større grad av endring vil påvirke flere organisatoriske utfall, og i større grad med hvert enkelt utfall, enn mindre grad av endring.

I henhold til modellen stammer innovasjon fra interne og eksterne stimuli, mens inertie stammer fra interne og eksterne kilder (Wong-Mingji og Millette 2002, s. 38). Eksempler på eksterne stimuli er teknologi, demografi, sosioøkonomiske stimuli, politiske/juridiske stimuli og globale stimuli. Intern stimuli kan stamme fra visjoner, oppfinnsomhet, nytt lederskap, strategiske handlinger og organisasjonskultur. Eksempler på eksterne kilder til inertie er institusjonelle kilder og kompetitivt press. Interne kilder til inertie kan stamme fra kognitive modeller, historisk erfaring, organisasjonens kapabiliteter, og delt motstandsdyktig atferd og holdninger. Disse 'inputene' bidrar til nivået av henholdsvis innovasjon og inertie, som igjen påvirker typen og graden av endring i en organisasjon.

Endring som følge av strategiske sjokk

Pullen (1993) argumenterer for at det kan forekomme to typer endringer: kontinuerlige endringer, som er planlagte og håndterte tilpasninger; og diskontinuerlige endringer, som er tilpasninger til en brå hendelse som ikke har presedens. Fokuset er her rettet mot institusjonell endring som følge av opplevde sjokk. Pullen (1993, s. 31) omtaler slike brå hendelser for strategiske sjokk. Disse hendelsene er uforutsette, av vesentlig omfang, og kommer som en overraskelse på organisasjonen det gjelder. Siden organisasjonen ikke er beredt på å håndtere slike strategiske sjokk, vil disse medføre en respons i form av diskontinuerlig endring. Indikatorer på diskontinuerlig endring er økt turbulens i miljøet; en merkbar økning i kompleksitet; ukjente hendelser uten sidestykke; høy usikkerhet; feilslåtte antakelser; og stor hyppighet av interne endringer i organisasjonen (Pullen 1993, s. 32). Videre peker Pullen (1993, s. 38) på at gradvis, inkrementell endring ikke har kapasitet til å møte eksterne krav som stilles ovenfor organisasjonen ved diskontinuerlig endring. Dette skaper behov for genuin forandring, som er nødvendig for at organisasjonen skal komme seg gjennom perioder med stor usikkerhet.

Endringsteori i praksis

Også Donahue og O'Leary (2012) fokuserer også på hvorvidt opplevde sjokk medfører endring i organisasjoner. De anvender et teoretisk rammeverk basert på teori for organisasjonell endring for å undersøke hvorvidt NASA har endret seg som følge av sjokk. I dette rammeverket redegjøres det for konkrete mekanismer som muliggjør og forhindrer endring i organisasjoner. Donahue og O'Leary undersøker hvordan sjokk potensielt endrer innholdet i organisasjoner, slik som prosedyrer og teknisk innretning. Dette innebærer at det som her forstås som organisasjonell endring i stor grad sammenfaller med hva som er forstått som institusjonell endring ovenfor.

I sin studie identifiserer Donahue og O'Leary (2012, s. 400-403) kriterier for organisatorisk endring fra tre sentrale verker i endringsteorien. Ved hjelp av disse definerer de nødvendige kausale faktorer for tre ulike faser for endring. For at organisasjonell endring skal forekomme ved forekomsten av et eksogent sjokk må organisasjonen gå gjennom fasene opptining, endring, og nedfrysning.

Endringsfase	Nødvendige kausale faktorer
Opptining	Grasrotinnovasjoner er tilstede. Krise eller sjokkerende hendelse forekommer. Avkrefteende informasjon er tilstede. Tilbakeholdenhet grunnet normer eller psykologiske forsvarsmekanismer er redusert. Overlevelsesangst driver frem aksept for avkrefteende informasjon. Psykologisk sikkerhet tillater motivasjon for endring.
Endring	Kognitiv redefinisjon. Nye standarder for vurdering og evaluering blir utviklet. Endringsstrategier er tilstede og tar eksplisitte strategiske avgjørelser som fordrer endring. Primærpådrivere selger inn strategi for endring og gir slagkraft til forkjempere for endring.
Nedfrysning	Handlingsredskaper forandrer abstrakte ideer til virkelighet. Belønning forsterker ny ønsket atferd. Endringer av gamle normer og atferder

Tabell 2.2 Nødvendige kausale faktorer i ulike faser av organisasjonell endring (Donahue og O'Leary 2012, s. 404).

En komplett gjennomgang av teorien som ligger til grunn for Tabell 2.2 blir for omfattende i denne sammenheng, men en kort og konsis beskrivelse av de kausale faktorene er på sin plass. For å 'tine opp' organisasjonen for endring må det eksistere nye ideer eller tenkemåter som skiller seg fra organisasjonens tradisjon. Dette omtales som grasrotinnovasjon. Videre må det forekomme en krise eller sjokkerende hendelse. Dette trenger ikke å være en eksogen hendelse, men kan forekomme som et resultat av interne hendelser i organisasjonen. Disse to faktorene legger premissene for endring, men er ikke nok alene. Med avkrefteende informasjon menes informasjon som skaper utilfredshet fordi den tilbakeviser rådende forventninger eller håp. Slik informasjon kan frembringe 'overlevelsesangst', som er følelsen av at organisasjonen må endre seg for å overleve. Opptining avhenger også av at det er nok 'psykologisk sikkerhet' til at medlemmene i organisasjonen ser muligheten til å løse problemer og å lære noe nytt uten fare for å miste deler av identiteten eller integriteten.

Når disse faktorene er oppfylt, og organisasjonen er motivert for endring, er det nødvendig med en 'kognitiv redefinerings'. Dette innebærer at man adopterer ny informasjon som blant annet medfører at man kan utvikle nye standarder for vurdering og evaluering. I handlingsfasen er det også nødvendig med eksplisitte strategiske beslutninger som legger til rette for endringer, og pådrivere som med nok makt til å fungere som 'primærpådrivere' til å gjennomføre endringene. Disse primærpådriverne må overbevise organisasjonen for øvrig om at endringene er ønskelige.

For å 'nedfryse' endringene, og med det sørge for at de blir varige, kreves først og fremst at de abstrakte ideene som er foreslått blir virkeliggjort. Dette gjøres gjennom 'handlingsredskaper', som bidrar til at endringenes betydning for hver enkelt i organisasjonen blir tydelig. Dette gjøres blant annet ved å endre stillingsbeskrivelser, arbeidsprosesser, kontrakter og så videre. I tillegg må individer overbevises om at endringene er til fordel for dem. Derfor må insentiver eller belønning benyttes for å oppfordre til, og forsterke, ønsket atferd. Til sist er det nødvendig å oppnå et moment, en 'kritisk masse', av personer i organisasjonen som vedkjenner seg endringene, slik at disse kan bli nedfrost. I sin studie av NASA med dette rammeverket fant Donahue og O'Leary (2012, s. 421) at selv når organisasjonen opplevde sjokk, lot betydelige

endringer seg vanskelig gjennomføre. Sjokk kan bidra til å tydeliggjøre press for endring, men er ikke nødvendigvis nok på egenhånd til å forårsake vesentlige endringer i en organisasjon.

Oppsummering av institusjonsteori

Teoriene beskrevet over byr på forklaringer for en rekke ulike trekk ved institusjonell og organisasjonell endring. Det er ikke alle mekanismene og forklaringene som er like anvendelige i en oppgave som denne. For eksempel er muligheten for å nøye ettergå interne institusjonelle prosesser i de aktuelle organisasjonene særlig nøye. Den tilgjengelige empirien tillater ikke en detaljert studie av hvordan mekanismer for institusjonell endring i E-tjenesten og PST gjør seg gjeldende. Likevel er det mekanismer og innsikter i denne teorien som kan anvendes for å bedre forstå endringsprosesser ved etterretningsmiljøet. I tabell 2.3 er hvert av de omtalte bidragene oppsummert.

	Foreslåtte mekanismer	Sentral innsikt
Mahoney og Tellen (2010)	Institusjonell endring forekommer ved at 'regler' (relativt varige egenskaper) endres. Endringer forekommer ved at eksisterende regler fjernes, forsømmes, eller forandres, eller at nye regler introduseres.	Ulike former for forandring ved relativt varige egenskaper i institusjoner fører til ulike typer endring (forskyvning, lagdeling, driv, eller omdannelse).
Wong-Mingji og Millette (2002)	Organisasjonell endring er en funksjon av forløsning av spenninger mellom innovasjon og inert. Stimuli for innovasjon og kilder til inert oppstår både internt i, og eksternt av organisasjonen.	Forløsning av spenninger mellom innovasjon og inert fører til endring. Interne og eksterne stimuli/kilder fører til hhv. innovasjon og inert.
Pullen (1993)	Strategiske sjokk fører til diskontinuerlig (brå) endring i institusjoner. Kontinuerlig (inkrementell) endring har ikke kapasitet til å håndtere eksterne krav som stilles ovenfor en organisasjon ved	Strategiske sjokk fører til diskontinuerlig (brå) endring og at kontinuerlig (inkrementell) endring ikke strekker til.
Donahue og O'Leary (2012)	For å oppnå varig endring i en organisasjon kreves <i>optining, endring</i> og <i>nedfrysning</i> . Optining krever bl.a. innovasjon, en krise/skjellsettende hendelse, og overlevelsesangst. Endring krever bl.a. kognitiv redefinisjon og primærpådrivere med overtalelseskraft. Nedfrysning krever bl.a. 'handlingsredskaper' og endring av gamle normer og atferd.	Varig endring krever blant annet at det forekommer en krise eller skjellsettende hendelse, pådrivere for endring, og 'handlingsredskaper' som bidrar til å gjøre endringene virkelige.

Tabell 2.3 Foreslåtte mekanismer og sentrale innsikter fra institusjonsteorien.

2.2.2 Offentlige styringsstrukturer (OPA)

Stortinget er Norges folkevalgte nasjonalforsamling. Dette omtales som den lovgivende makt. Det er Stortinget som stemmer over, og avgjør, lovforslag. Lovgivningsfunksjonen skal bidra til å omsette folkets generelle holdninger til løpende og konkret offentlig politikk (Berg og Gisle 2019). Stortinget fungerer også som saksbehandlingsorgan for saker som regjeringen fremlegger. En annen svært sentral funksjon Stortinget innehar er behandlingen av statsbudsjettene. Statsbudsjettet omhandler statens utgiftsrammer og inntektene som er anslått for perioden. Gjennom budsjettet gir Stortinget fullmakt til

regjeringen og etatene til å bruke penger, og angir visse retningslinjer for pengebruken. Det er ikke noen egen lov som regulerer budsjetteringsprosessen, men statsbudsjett vedtas med hjemmel i Grunnlovens § 75 d, som i korte trekk går ut på at Stortinget har ansvaret for å dele ut de pengeutgifter som er nødvendige for å dekke statens utgifter. Det er altså gjennom den lovgivende makt og gjennom arbeidet med statsbudsjettet at Stortinget i det mest vesentlige har påvirkningskraft på statens virksomhet.

Regjeringen utgår fra Stortinget, og må ha tillit fra flertallet på Stortinget for å være berettiget til regjeringsmakt. Gjennom hele tidsperioden som behandles har det vært et parlamentarisk system, som innebærer at stortingsflertallet kan kaste regjeringen ved et mistillitsvotum (Berg og Gisle 2019). Sann sett har Stortinget også en viss makt over regjeringens virksomhet ved muligheten til å fremme mistillitsforslag, endog dette ikke brukes som en spesielt aktiv styringsmekanisme. Regjeringen er den utøvende makt, og er derfor forvalter av statens offentlige politikk. Det sies også at regjeringen har 'det politiske initiativet', som innebærer at regjeringen foreslår de fleste sakene for Stortinget. Regjeringen har ansvar for en rekke oppgaver, inkludert å foreslå statsbudsjett; foreslå nye lover; iverksetter de lovene og tiltakene som Stortinget bestemmer; lager retningslinjer og forskrifter til lovene som er vedtatt; ansvaret for offentlige virksomheter (slik som forsvaret, politiet, sykehus, og universiteter); håndtering av utenrikspolitikken; og ansvar for statens eierskap i bedrifter og Statens pensjonsfond (Hovde 2019).

Regjeringen ledes av statsministeren, som har med seg et antall statsråder (ministre), med ansvar for respektive departementer. Antallet statsråder og departementer er ikke fastsatt, men i følge Grunnloven skal regjeringen minst bestå av statsministeren og sju departementer og ministre (ibid.). Departementene er hovedenhetene i statens sentrale administrasjon, også betegnet som embetsverk. Disse står i hovedsak for den offentlige forvaltningen på statsnivå. Regjeringen har det som kalles instruksjonsmyndighet. Grunnloven stadfester at den overordnede instruksjonsmyndighet ligger hos den utøvende makt, noe som innebærer at regjeringen kan instruere alle lavere organ i statsapparatet. Instruks kan gis av departementer til organer som er hierarkisk underlagt departementet, men ikke til organer som hører inn under andre departementer. Departementenes instruksjoner er viktige styringsmekanismer i statsforvaltningen.

Departementene fastsettes av den til enhver tid sittende statsminister, og er hierarkisk oppbygd med statsråder som ledere, og inneholder seksjoner med ulike avdelinger (SNL 2019). I tillegg er etater og offentlige virksomheter hierarkisk underlagt departementer. Dette gjelder for eksempel for Politi- og Lensmannsetaten og for Forsvaret, som er underlagt henholdsvis Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Etatene er offentlige organer som ivaretar et sett av spesifikke og avgrensede oppgaver. De politisk oppnevnte lederne for departementene har konstitusjonelt ansvar over det respektive departementets virksomhet. Det norske forvaltningsapparatet er imidlertid preget av mektige fagdepartementer og relativt selvstendige, offentlige organisasjoner (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2014, s. 11). Man kan derfor påpeke at forvaltningsapparatet i praksis har en betydelig påvirkning for hvordan offentlige virksomheter og organer arbeider. Etatene består også av fagmiljøer og vil derfor også ha påvirkningskraft for etatens egne utvikling, både ved å foreslå endringer, ved å avgjøre hvordan de implementerer endringer som er vedtatt høyere opp i hierarkiet, og ved at den daglige driften medfører stadige tilpasninger og mindre endringer.

Etatene ivaretar et sett av spesifikke og avgrensede oppgaver, og er derfor mer eller mindre spesialisert for å hankses med disse. Det er gjerne graden av spesialisering som avgjør bredden av ulike oppgaver. Hvordan organisasjonene spesialiseres dreier seg om hvordan ulike oppgaver blir skilt fra hverandre. Fimreite et al. (2014, s. 24) viser til en inndeling av spesialiseringsformer i et forvaltningsapparat hvor inndelingen er etter 1) formål eller oppgaver (knyttet til ulike sektorer eller politikkområder); 2) prosess; 3) målgruppe/klienter; og 4) geografi eller territorium. Det vises også til at det kan være ett spesialiseringsprinsipp på ett nivå og et annet på høyere eller lavere nivå. Spesialiseringen vil i praksis utgjøre rammen for virksomheten til enhver offentlig virksomhet.

Ut i fra denne redegjørelsen for norsk offentlig politikk og administrasjon, og for de viktigste offentlige styringsstrukturene, er det mulig å utlede forslag for de viktigste impulsene herfra som potensielt kan bidra til institusjonell endring i etterretningsmiljøet. Disse impulsene kan sammenfalle med, eller operere sammen med, andre typer impulser. I gjennomgangen av analysemodellen (2.3.3) går jeg nærmere inn på hvordan jeg operasjonaliserer impulser som uavhengige variabler.

2.2.3 Interne og eksterne impulser (UPA)

Etterretningsmiljøets virksomhet er i stor grad preget av impulser som stammer fra utlandet. For eksempel gjelder dette etterretningstrusselen fra andre stater, internasjonal terrorisme, andre grenseskridende trusler, trusler fra andre statsmakter, og samarbeid med andre lands tjenester. Den utadrettede etterretningstjenesten har naturligvis mer med globale forhold å gjøre, men også den innadrettede overvåkningstjenesten må i stor grad forholde seg til slike globale forhold. Det vil derfor være mangelfullt å studere institusjonaliseringen av etterretningsmiljøet uten å gjøre rede for forholdet mellom statens egne interesser og virksomhet og påvirkningskrefter fra utlandet. Utenriks- og sikkerhetspolitikken er nært knyttet sammen. Fermann (2013a, s. 13-14) omtaler sikkerhetspolitikk som en del av den bredere utenrikspolitikken, en del som er innrettet mot å forebygge, begrense og håndtere trusler mot rikets territorielle sikkerhet og politiske uavhengighet. Fremgangsmåten i oppgaven skiller seg på mange måter fra utenrikspolitiske studier, men etterretningsmiljøets internasjonale berøringsflate fordrer til å inkludere et utenrikspolitisk perspektiv for å belyse de sidene av miljøet som er påvirket utenfra.

Impulser fra inn og utland

Utenrikspolitisk analyse (UPA) har til formål å studere utenrikspolitikk (eller policy) som et resultat av impulser fra henholdsvis inn- og utland (Fermann 2013b, s. 92; 102). Utenrikspolitikk kan beskrives som en 'bro' mellom samfunnet og internasjonal politikk (Fermann 2013b, s. 99). Innenlands har man et hierarkisk og lovregulert samfunn, men i internasjonal politikk har man et tilnærmet anarkisk selvhjelp-system. Som Fermann (ibid.) understreker vil den ene veien over 'broen' projisere statens kollektive selvforståelse og utenrikspolitiske interesser og ambisjoner. Den andre veien "formidler tilsiktede og utilsiktede samhandlingseffekter". Med andre ord kan internasjonal politikk være mye mindre forutsigbar og regelmessig enn et regulert nasjonalt samfunn. Dette får følger for staters utenrikspolitiske adferd.

En måte å tolke staters utadrettede adferd på er å anse disse som rasjonelle aktører. UPA-feltet søker imidlertid å komme på innsiden av 'den svarte boksen', og avdekke det som i realiteten er mer komplekse beslutningsprosesser (Fermann 2013b, s. 108). Dette

åpner for at utenrikspolitisk adferd ikke nødvendigvis er basert på rasjonelle valg. Det åpner også for at adferden, rasjonell eller ikke, er formet av en rekke ulike påvirkningskrefter. Fermann (2013b, s. 108-117) foreslår fire ulike analysenivåer for å forklare utenrikspolitiske beslutningsprosesser og utenrikspolitisk adferd: egenskaper ved stats- og styringsverket; egenskaper ved beslutningstakerne; egenskaper ved samfunnet; og egenskaper ved de globale omgivelsene. Denne inndelingen av analysenivåer bidrar til at man bedre kan forstå samspillet av impulser som stammer fra ulike nivåer, og hvordan dette påvirker utenrikspolitikken.

Allisons organisasjonsprosessmodell

Graham Allison (1969) argumenterer for at analytikere stort sett ser på utenriks- og forsvarspolitiske problemstillinger gjennom implisitte konseptuelle modeller, og at de fleste av disse modellene forklarer adferden til nasjonale myndigheter ved hjelp av det han omtaler som 'Rasjonell aktør-modellen'. Med denne modellen ser man statens adferd som et resultat av rasjonelle valg. Dette konseptuelle sneversynet kunne forhindre bedre forklaringer av nasjonale myndigheters adferd.

Derfor presenterte Allison to alternative konseptuelle linser, eller modeller, som redegjør for andre mekanismer i stats- og styringsverkets beslutningsprosesser enn enkle rasjonelle avveininger. I 'byråkratisk politikk'-modellen forstås utenrikspolitiske beslutningsprosesser som en drakamp mellom institusjonelle aktører med varierende grad av kompetanse og innflytelse (Fermann 2013b, s. 108). Beslutninger blir derfor ikke simpelthen valgt, men blir tatt som et resultat på 'forhandlinger' mellom ulike institusjonelle aktører. Denne modellen legger opp til belysning av "politics", den politiske tautrekkingen mellom ulike aktører innenfor stats- og styringsverket. Videre presenterte Allison det han kaller 'organisasjonsprosessmodellen' (OP), som viser hvordan utenrikspolitisk adferd formes gjennom etablerte forhåndsdefinerte (eller 'programmerte') rutiner for hvordan et bestemt problem skal håndteres i en organisasjon, omtalt som "*standard operating procedures*" (SOPer) (Allison 1969, s. 699; Fermann 2013b, s. 109).

OP-modellen tar høyde for at et statsapparat består av et konglomerat av løst allierte organisasjoner, som hver for seg har et substansielt liv (Allison 1969, s. 690). Myndighetene oppfatter problemer gjennom disse organisasjonene, og handler ved at organisasjonene utøver rutiner. For å kunne håndtere et bredt spekter av problemer og oppgaver består statsapparatet av store organisasjoner. Hovedansvaret for spesielle områder er fordelt på disse organisasjonene. Hver organisasjon har et sett med spesielle problemer som den skal ta seg av, og opptrer delvis uavhengig (fra både myndighetene for øvrig og andre organisasjoner) i å løse disse problemene. Dette kan knyttes til spesialiseringsformene i forvaltningsapparatet (se 2.2.2). Adferden til organisasjonene, og dermed også staten, blir i stor grad avgjort av rutiner etablert innad i organisasjonene før en gitt hendelse (Allison 1969, s. 698). Organisasjonene kan endre seg, og læring skjer gradvis og over tid. Ved store kriser vil organisasjoner respondere med drastisk endring (ibid.). Både læring og endring er påvirket av organisasjonelle kapasiteter.

Allison (1969, s. 699-703) foreslår en rekke måter organisasjonsprosesser får følger for myndigheters adferd. Organisasjonene er som nevnt delvis uavhengige, men handler ut i fra sine rutiner i tråd med bredere nasjonal policy. Organisasjonene har snevre prioriteringer, oppfatninger, og problemer, på grunn av at de har ansvaret for et smalt sett med problemer. Det organisasjonelle 'sneversynet' forsterkes ved faktorer som: begrensninger i tilgjengelig informasjon, rekrutteringen av personell, ansienniteten til

individer i organisasjonen, gruppepress, og distribusjonen av belønning i organisasjonen. Klienter, 'allierte' organisasjoner, og utenlandske motparter bidrar til å forsterke denne sneversyntheten. Dermed utvikler organisasjonene relativt stabile disposisjoner når det gjelder prioriteringer, oppfatninger, og problemer. Organisasjonen operasjonelle målsetninger defineres av hva som er akseptabel ytelse med hensyn til ulike begrensninger. En sentral begrensning er 'organisasjonell helse', vanligvis definert av antall personell til rådighet og penger bevilget. Organisasjonell læring og forandring følger i stor grad ut i fra eksisterende prosedyrer (de ovennevnte SOPer).

Merkbare endringer ved organisasjoner kan forekomme, noe som vanligvis skjer i konteksten av meget romslige budsjetter, lengre perioder med trange budsjetter, eller dramatisk mangel på ytelse. I sistnevnte tilfelle vil autoriteter utenfor organisasjonen kreve endring, og personell i organisasjonen være mindre kritiske til endring. Myndighetenes handlekraft krever desentralisering av ansvar og makt, men ofte overlapper enkelte problemer jurisdiksjonen til flere organisasjoner, og nødvendiggjør derfor koordinering på tvers av organisasjoner. Relasjonene mellom organisasjoner, og mellom organisasjoner og statsledere, avhenger blant annet av oppgavens natur og de tiltak og informasjon som er tilgjengelig for statsledere.

Allison (1969, s. 702-703) fremholder at organisasjoners adferd endrer seg sakte og inkrementelt. Dette skyldes at budsjettene endrer seg gradvis, både totalt sett og med tanke på hvordan det fordeles innad, og fordi investeringer som er foretatt ikke vil droppes etter det punktet hvor den objektive kostnaden overstiger nytteverdien. De økonomiske rammene og økonomiske hensyn tillegges altså relativt stor viktighet for organisasjoners utvikling. Ettersom casen i denne oppgaven ikke omhandler en spesiell situasjon eller ett enkelt problem, legger jeg ikke særlig stor vekt på organisasjonenes spesifikke SOPer til enhver tid, som jo er viktige i Allisons OP-modell. Modellen bidrar likevel med viktige innsikter ved å vise til viktige trekk ved organisasjonslivet i myndighetsapparatet.

2.2.4 Etterretningsfaglig teori

Etterretningsfag har etter hvert etablert seg som vitenskapelig fagfelt. Mark Lowenthal (2017) omtaler det som litt merkelig at det i økende grad tilbys universitetsfag og grader innen etterretningsfag, på grunn av at etterretningsfag ikke er en akademisk disiplin på linje med humaniora, samfunnsvitenskap, og naturvitenskap. I etterretningsfag har man ikke det samme omfattende kunnskapsgrunnlaget å lære bort, og de viktigste profesjonelle ferdighetene (spesielt på den klandestine siden) vil ikke kunne læres bort i nevneverdig dybde (Lowenthal 2017, s. 986). Med andre ord er det grunn til å være forsiktig med å anse etterretningsfag som en vitenskapelig disiplin. Likefremt har Lowenthal undervist i etterretningsfag siden 1994, og viser til en rekke interessante temaer innenfor fagfeltet:

- Hvordan etterretning er en normal funksjon i myndighetsapparatet – nesten samtlige nasjonale myndigheter har et visst nivå av etterretningsaktivitet.
- Forholdet mellom hemmelige tjenester og åpne demokratiske samfunn – hvordan disse to konseptene kan sameksistere i harmoni.
- Etterretning og policy – etterretning eksisterer for å støtte opp under policy, ikke for å lage policy, og etterretning har ingen meningsfylt eksistens fjernet fra policy.

Lowenthal (2017, s. 987-988) viser til en rekke andre temaer, men det han nevner som er mest relevant i denne oppgavens sammenheng er at det kan være nyttig å se på hvordan ulike nasjoner organiserer og administrerer sine etterretningstjenester. Det er innenfor denne tematikken, i tillegg til de nevnt over, utarbeidet en del kunnskap under paraplyen 'etterretningsfag'.

Etterretningens innretning

Som nevnt i innledningen har begrepet 'etterretningsmiljø' (oversatt fra det engelske *intelligence community*) vært i bruk i USA siden 1950-tallet. Nå har begrepet en formell betydning i USAs lover, og omhandler alle de organer i USAs myndighetsapparat som innhenter hemmelige etterretninger, eller som har en betydelig rolle innen analyse og evaluering av etterretningene (Omand 2010, s. 101). Det har vært betydelig akademisk fokus på nasjonale etterretningsorganer, men lite fokus på forholdet mellom slike organer, og det å forstå etterretningsinstitusjoner som en del av myndighetsapparatet (Brunatti 2012, s. 119-120; Davies 2010, s. 30).

Ved å sammenligne etterretningsmiljøene i Canada, New Zealand og Australia finner Brunatti (2012) at styring og koordinering av de sentrale etterretningsorganene ikke bare er et spørsmål om hvor godt disse organene samarbeider, men at det også dreier seg om at slikt samarbeid er lagt til rette for eller hindret av myndighetsapparatets mer overordnede dynamikk. Denne dynamikken har røtter i den politiske kulturen for etterretning som en funksjon av beslutningstaking. Dette støtter tanken om at hvor enhetlig etterretningsmiljøet er begrenses av hvor enhetlige myndighetene tillater det å være. I sin kartlegging ser Brunatti blant annet på prosesser hvor enkelte etterretningsorganer har blitt mer 'sivile', hvordan analysefunksjoner er sentralisert, og økonomistyring. Davies (2010) påpeker at etterretningsmiljøet kan forstås på samme konseptuelle vilkår som det øvrige (utslørte) myndighetsmaskineriet. Slikt sett er etterretningsorganer ikke del av en mystisk verden, men en del av hverdagen i offentlig politikk og administrasjon.

Som nevnt kan etterretning forstås både som organisasjon, som prosess, og som produkt. Gill (2018, s. 575) argumenterer for å forstå etterretningssystemer som kombinasjonen av karakteristikk ved organisering og prosesser i etterretningsmiljøet. De organisasjonelle karakteristikkene omhandler blant annet antallet organer og strukturen på disse, kvaliteten ved deres interne kommunikasjon, personale og ledelse, budsjett, bygninger, og teknologisk utstyr. Karakteristikk ved prosesser for innhenting av informasjon og utviklingen av etterretning (produkt), omhandler enhver handling som er et resultat av arbeidet, og forholdet med andre organer (i inn- og utland), med 'kunder'/klienter, beslutningstakere, med tilsynsorganer, og med landets innbyggere. Gill (2018, s. 581) foreslår en modell hvor den avhengige variabelen, etterretningssystemet, er definert av disse karakteristikkene ved organisasjon og prosess. For å forklare denne avhengige variabelen foreslår han tre kategorier av uavhengige variabler: Regime (aktør), strategi, og teknologi (struktur). Regime handler om hvordan aktøren er innrettet og organisert. Strategi handler om motiver, interesser og allianser/samarbeid. Teknologi (struktur) handler om geopolitisk lokalisering, ressurser, sosiale strukturer og informasjon. Sammen kan disse, i følge Gill, forklare innretningen av etterretningssystemer, inkludert systemenes organisering og prosesser.

Politikk og etterretning

Lowenthal (2020, s. 253) skriver at beslutningstakere er sentrale for etterretning, fordi de gjør langt mer enn å bare konsumere etterretningen – i tillegg former de den. Etterretningen i seg selv er ubrukelig dersom det ikke er en beslutningstaker som gjør nytte av den (Eriksson 2018). Det kan for eksempel dreie seg om politiske beslutningstakere eller militære ledere. Forholdet mellom etterretningsorganer og politikere eller andre 'konsumenter' kan imidlertid by på utfordringer.

Eriksson (2018) peker på at forholdet mellom politiske beslutningstakere og embetsfolk i etterretningsmiljøet tidligere ble ansett som hierarkisk, hvor sistnevnte var underordnet, men i senere tid i stedet har blitt ansett som et komplekst nett av ideer og roller. Forholdet mellom dem blir ofte sett på problematisk, men holdes i sjakk ved hjelp av en sterk og tydelig ansvarsfordeling. Beslutningstakere (og politikere) kommer med ideer, mens etterretningsfolkene kommer med fakta. Det er imidlertid grunn til å vurdere hvor sterk og tydelig ansvarsfordelingen egentlig er. Eriksson (2018, s. 558) argumenterer for at man bør vurdere forholdet mellom etterretning og politiske beslutningstakere ved å se på graden av distanse mellom dem, og kontrollen beslutningstakerne har over etterretningen. Dersom det er lav grad av avstand og beslutningstakerne har høy grad av kontroll kan dette føre til uklare roller og mulig 'politisering' av etterretningen – det vil si at etterretningen får i oppgave å finne fakta som støtter politiske beslutninger.

Gomez (2018) understreker at egenskaper ved byråkratier ikke bare påvirker etterretningsmiljøet, men forsterkes på grunn av særegenheten ved produktene det leverer og tjenesten det utøver, samt relasjonene med beslutningstakere. Ett av de mest fremtredende verktøyene som er tatt i bruk for å forsøke å bedre interaksjonen mellom politikken og etterretningsmiljøet er reorganisering (Gomez 2018, s. 897). Omstokking eller opprettelsen av nye organer eller komiteer har til hensikt å forbedre etterretningsproduktene og forholdet mellom etterretningsmiljøet og 'konsumentene', men likevel viser enkelte problemer seg å være vedvarende. Gomez (2018, s. 900) viser til at utredninger og kommisjoner gang etter gang viser til de samme problemene, og forsøker å løse disse med å anbefale samme type endringer ved organisering og instruksjoner gang etter gang. Når slike løsninger ikke lykkes pekes det ofte på 'institusjonell motstand mot endring' (inerti), hemmelighold, og manglende politisk vilje (ibid.). Granskningsutvalg og kommisjoner for å vurdere etterretningsmiljøet er likevel verdifulle for å forstå hva som kan og ikke kan påvirke forholdet med beslutningstakere.

2.3 Forskningsdesign og metode

Ovenfor har jeg presentert teorien som inneholder de mest sentrale endringsimpulsene for etterretningsmiljøet, samt identifisert viktige mekanismer for institusjonell endring. Her vil jeg redegjøre for hvordan jeg benytter dette for å gjennomføre en analyse av det empiriske materialet. Først vil jeg redegjøre for strategien for gjennomføringen av oppgaven, altså forskningsdesignet. Deretter beskriver jeg hvordan jeg konkret har benyttet ulike forskningsmetoder og analyseverktøy. Til slutt beskriver jeg hvordan jeg har innrettet en analysemodell som bidrar til en strukturert og analytisk belysning av den kartlagte empirien.

2.3.1 Forskningsdesign

Ved inngangen til prosjektet forsøkte jeg å finne en problemstilling som omhandlet norsk etterretningstjeneste. Problemstillingen er utviklet betraktelig siden, men det ga en basis for innledende litteratursøk. Etter hvert kom jeg på sporet av det som endte opp

med å bli den endelige problemstillingen. Strategien for prosjektet har vært nokså enkel. Først og fremst måtte jeg finne ut om det fantes nok empirisk materiale tilgjengelig for å gjennomføre en oppgave som tar for seg det norske etterretningsmiljøet. Det var utfordrende å navigere litteratursøk for å finne gode nok empiriske kilder, men etter hvert ble det klart at empirigrunnlaget var tilstrekkelig.

Neste steg var å identifisere teori som kunne inngå i et gunstig teoretisk rammeverk. Utgangspunktet var en tilnærming fokusert på utenrikspolitisk analyse, men det ble etter hvert tydelig at det var nødvendig med en bredere ramme for å belyse problemstillingen på en så hensiktsmessig måte. Dette førte til en stegvis prosess hvor jeg gikk frem og tilbake mellom empirien og ulike teoritradisjoner for å identifisere hva slags teoretiske tilnærminger som var velegnet. Etterhvert dannet det seg et bilde av et helhetlig teoretisk rammeverk som hentet inspirasjon fra utenrikspolitisk analyse, offentlig politikk og administrasjon, etterretningsfaglig teori og institusjonell endringsteori.

Med de teoretiske rammene på plass vendte jeg oppmerksomheten til kartlegging av empiri. Empirien er i overveiende grad sekundærlitteratur som beskriver ulike sider ved E- og O-tjenesten. Denne prosessen var nokså omfattende, i stor grad på grunn av at informasjonen om 'de hemmelige tjenestene' kan minne om et puslespill som er spredd i utallige ulike bøker og dokumenter. Til slutt fikk jeg imidlertid det nødvendige av empiri kartlagt. Ved hjelp av det teoretiske grunnlaget operasjonaliserte jeg variabler og utformet en analysemodell. Analysen besto deretter av å strukturert anvende analysemodellen i samråd med den kartlagte empirien for å undersøke mulige årsakssammenhenger.

2.3.2 Metode

Som beskrevet i redegjørelsen for metodologi benytter jeg en within-case-tilnærming. Dette får følger for hvilke metoder som er egnet. Når man ser på kausalitet gjennom mekanismer fremfor som korrelasjoner så er man nødt til å identifisere (forslag til) kausale mekanismer. Deretter må man vurdere hvorvidt de gjør seg gjeldende i den aktuelle casen. Når det gjelder institusjonaliseringen av et komplekst sosialt system, som jo etterretningsmiljøet er, vil det være hensiktsmessig å studere hvordan slike mekanismer gjør seg gjeldende over mange år. Det er mulig å se på institusjonaliseringen av etterretningsmiljøet som en prosess som skjer over lengre tid. Da kan man, via mekanismene, spore endringer tilbake til ulike impulser. Man kan i mange tilfeller fortsette å spore prosesser videre bakover, men for å holde oppmerksomheten på den aktuelle casen er det mest formålstjenlig å fokusere på de prosessene som ligger nærmest 'virkningen' på den avhengige variabelen. (etterretningsmiljøets institusjon slik den kan forstås ut i fra empirien).

Prosess-sporing er tidligere nevnt som en viktig tilnærming innen within-case-analyser, og byr på nyttige verktøy for å studere kausale mekanismer. Prosess-sporing som metode forsøker å identifisere den inngripende kausale prosessen – kausalkjeden og kausale mekanismer – mellom en uavhengig variabel (eller flere) og utfallet av den avhengige variabelen (Bennett og Checkel 2015, s. 6). Konkret kan prosess-sporing defineres som analysen av bevis for prosesser, sekvenser og konjekturen av hendelser som skjer innad i en case, med hensikt til å enten utvikle eller teste hypoteser om kausale mekanismer som kausalt kan forklare casens utfall (ibid., s. 7). Muligheten for en ambisjon om hypotesetesting eller utvikle hypoteser er sentralt dersom det foreligger et ønske om å generere 'objektiv viten'. Bennett og Checkel (2015, s. 9; 21) argumenterer

for at prosess-sporing er en nøkkelteknikk for å fange opp kausale mekanismer i spill, og foreslår en 'beste praksis' for metoden:

1. Lete bredt etter alternative forklaringer.
2. Være like hard mot alle alternative forklaringer.
3. Vurdere mulige bias (feilslåtte slutninger) i kilder med bevis.
4. Ta hensyn til om casen er mest eller minst sannsynlig for alternative forklaringer.
5. Gjør en begrunnet avgjørelse om når man (i tid) skal begynne analysen.
6. Være pågående i søken etter mangfoldig og relevante bevis, men gjøre en begrunnet avgjørelse av når en bør stanse.
7. Kombinere prosess-sporing med sammenlikning av caser når det er nyttig for målet med forskningen og gjennomførbart.
8. Vær åpen for induktive innsikter.
9. Bruk deduksjon til å spørre "hvis min forklaring er sann, hva vil den spesifikke prosessen som leder til utfallet være"?
10. Husk at definitiv prosess-sporing er bra, men ikke all bra prosess-sporing er definitiv.

Anvendelsen det analytiske hjelpemiddelet som prosess-sporing utgjør, og å strebe etter 'beste praksis' som forklart over, har bidratt til et godt utgangspunkt for å gjennomføre en within-case-analyse.

For å bedre forstå utviklingene i etterretningsmiljøet over en tidsperiode på 75 år har jeg valgt å dele opp analysen i fire ulike perioder. Periodiseringen er delt inn på bakgrunn av skiller som kan oppfattes i empirien. Den første perioden er fra 2. verdenskrigs slutt i 1945 og frem til 1965, hvor både etterretnings- og overvåkningstjenesten opplevde et skifte, blant annet ved at begge tjenestenes sjefer måtte gå av etter å ha ledet sine respektive tjenester siden 1940-tallet. Den andre perioden er fra 1965 og til 1990, som markerer et skille ved at den kalde krigen på denne tiden tok slutt. Den tredje perioden er fra 1990 og frem til 2010. I denne 20-årsperioden omstilte verdenssamfunnet seg til et unipolar internasjonalt system. Den fjerde perioden begynte i 2010, og har ingen definert slutt. Den regnes derfor som 'inneværende' periode. I denne perioden blant annet spenningsnivået med Russland økt betydelig, Kina har etablert seg som en mulig utfordrer for USAs maktdominans, og i Norge ble man den 22. juli 2011 rammet av et terrorangrep som satte samfunnssikkerhet og beredskap på dagsordenen i flere år fremover. Avslutningsvis i analysen vil jeg trekke frem overordnede utviklingstrekk som spenner over tidsperiodene.

I enhver studie vil man måtte ta forskningsøkonomiske avgjørelser. Med begrenset tid har jeg ikke hatt mulighet til å følge opp alle de mulige tilnærminger, eller utforske alle mulige nyanser ved analysen av empirien. Jeg har måttet utelate en del empirisk informasjon som jeg gjerne skulle hatt med, men som måtte vike for hensynet til et noe innsnevret fokusområde. Det er også mulig at informasjon som egentlig burde vært inkludert er utelatt. Dette har i så fall ikke vært gjort med overlegg. For å sikre best mulig reliabilitet har jeg forsøkt å være så tydelig som mulig på metodologisk tilnærming, bruken av metoder og kildebruken. Det er alltid en fare for at analytikerens oppfatninger er med på å forme analysen og bruken av empiriske kilder. Jeg har så best jeg kan forsøkt å unngå dette.

2.3.3 Operasjonalisering av variabler og analysemodell

I teoriseksjonen finnes det en rekke forslag til endringsimpulser. I tillegg presenterte jeg forslag til mekanismer for institusjonell og organisasjonell endring. Jeg har brukt de disse impulsene og mekanismene som utgangspunkt for å definere én avhengig og seks uavhengige variabler, samt for å utforme en analysemodell. Modellen har til hensikt å bidra til å forstå endringene i (eller institusjonaliseringen av) etterretningsmiljøet. Det praktiske formålet med modellen er å gjennomføre en empiristyrte analyse som følger forslagene til prosess-sporings 'beste praksis' ved å være mest mulig åpen for en rekke ulike forklaringer, også av den typen som ikke er forklart i teorien. Modellen inneholder seks uavhengige variabler ($X_1, 2 \dots 6$) som er definert med utgangspunkt i foreslåtte impulser.

X_1 OPA	X_2 OPA	X_3 UPA	X_4 UPA	X_5 E-teori	X_6 -
Stortingets påvirkningskraft	Regjeringen og forvaltningens påvirkningskraft	Statsekstern påvirkning fra samarbeids-partner	Statsekstern påvirkning fra (potensiell) motstander	Etterretningsorganenes egne påvirkningskraft (<i>agency</i>)	Påvirkning fra teknologisk utvikling

Tabell 2.4 De uavhengige variablene og deres forankring i ulike teoritradisjoner.

For å holde modellen ryddig og oversiktlig er ulike impulser som kan ansees som ulike sider av samme sak samles under en enkelt uavhengig variabel. X_1 og X_2 er variablene for påvirkningskraften til stats- og styringsverket, hhv. Stortinget (som også gjenspeiler den politiske opinion i landet generelt) med lovgivende makt og makt over budsjetter, og Regjeringen og forvaltningen med makt over den praktiske utøvelsen av offentlig politikk. Disse variablene redegjør for de viktigste statsinterne impulser som kan påvirke etterretningsmiljøet gjennom offentlige styringsstrukturer. X_3 og X_4 er variabler for statsekstern påvirkning fra hhv. samarbeidspartnere og (potensielle) motstandere. Førstnevnte kan eksempelvis gjøre seg gjeldende ved støtte og samarbeid, men også forventninger og press. Sistnevnte kan gjøre seg gjeldende bl.a. ved trussel, avskrekking og press. X_5 er variabelen for etterretningsorganenes *agency*, dvs. deres egne påvirkningskraft på egen endring. Denne kan eksempelvis modereres av organenes selvstyre vis-à-vis deres vertikalt overordnede forvaltningsledd. X_6 er variabelen for teknologisk utvikling, og kan for eksempel få påvirkningskraft ved at ny teknologi forandrer forutsetningene for en virksomhet.

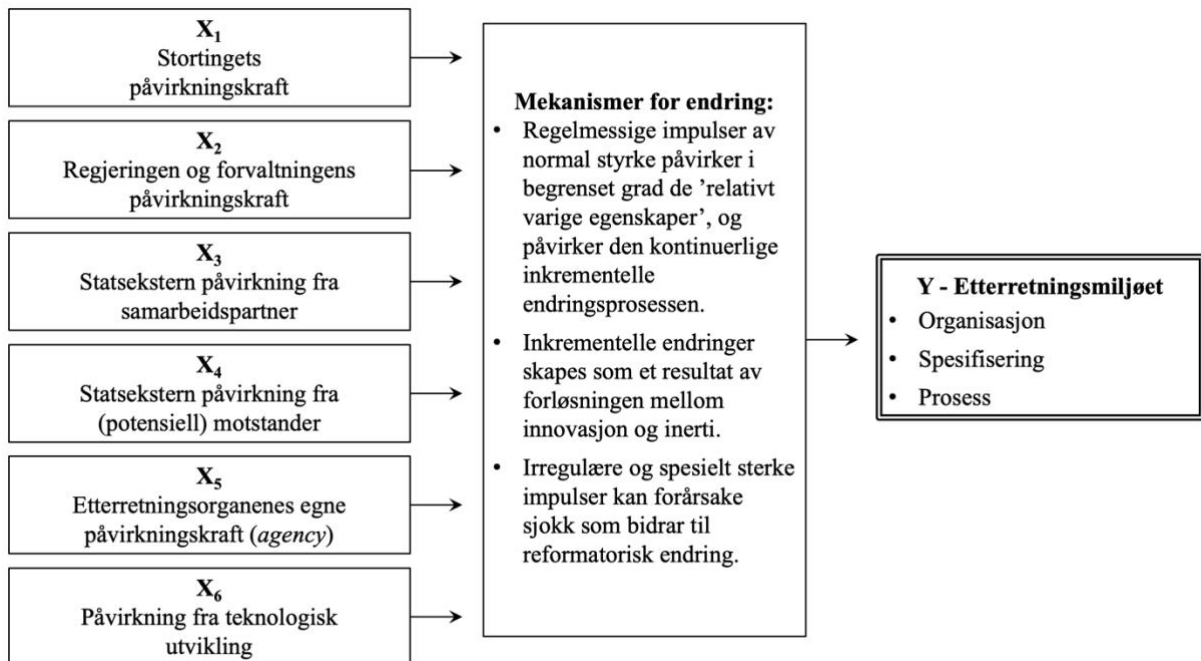
Den avhengige variabelen (Y), etterretningsmiljøet, er definert av tre aspekter: organisasjon, spesifisering og prosess.

Organisasjon	Spesifisering	Prosess
<ul style="list-style-type: none"> • Organer som hører til i etterretningsmiljøet. • Organenes organisering (administrativt og internt). • Organisasjonenes budsjetter og bemanning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organenes formål og oppgaver. • Organenes målgrupper og klienter. • Geografisk ansvarsområde eller territorium. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organenes resultater. • Forholdet med andre organer (i og utenfor miljøet). • Forholdet med målgruppe/klienter. • Forholdet med 'politikken'. • Forholdet med tilsyns- og koordineringsorganer.

Tabell 2.5 Operasjonaliseringen av etterretningsmiljøet som avhengig variabel.

Denne operasjonaliseringen av etterretningsmiljøet som avhengig variabel er inspirert av Gill (2018) sin operasjonalisering av etterretningsystem, og prinsippene for

spesialisering av forvaltningsorganer som nevnt av Fimreite et al. (2014). Tilpasningene jeg har foretatt i operasjonaliseringen av variabelen er gjort for å best reflektere forståelsen av etterretningsmiljø, som tidligere definert, og hvilke egenskaper som definerer etterretningsmiljøet.



Figur 2.1 Analysemodell. X-variablene innbefatter typer av impulser som kan påvirke institusjonaliseringen av etterretningsmiljøet (Y).

I henhold til analysemodellen påvirkes etterretningsmiljøet (Y) av de uavhengige variablene (X1-6) gjennom impulser av varierende karakter. Hvorvidt impulsene får nevneverdige utslag avhenger imidlertid av endringsmekanismene. Regelmessige impulser av normal styrke kan i begrenset grad påvirke 'relativt varige egenskaper' ved etterretningsmiljøet, og således bidra til å forme den inkrementelle endringen av institusjonen.

Irregulære og spesielt sterke impulser kan på sin side medføre 'sjokk', som i større grad har mulighet til å medføre reformatorisk endring. I modellen regnes ikke slike sjokk som iboende negative eller positive, men som betydelig avvik fra normaltstanden. Videre ansees inkrementell endring som forløsningen mellom innovasjon (e.g. alternative tilnærminger eller nytenkning) og inert (den iboende motstanden mot endring som finnes i en institusjon). Dette innebærer at de inkrementelle og langvarige endringene formes av dragkampen mellom kreftene for å ivareta den eksisterende institusjonen og kreftene for å endre den. Mekanismene i modellen er inspirert av endringsmekanismene foreslått av Mahoney og Tellen (2010), Wong-Mingji og Millette (2002), Donahue og O'Leary (2012) og Pullen (1993).

Visse presiseringer angående analysemodellen

I modellen er det ikke tatt inn en variabel som spesifikt dekker trusseloppfatning eller trusselbilde. Trusler blir imidlertid oppfattet av myndighetene, eller av tjenestene selv. Dette bidrar til påvirkningen fra Stortinget, regjeringen eller tjenestene selv. De reelle trusler kan derfor tenkes på som en bakenforliggende variabel. Oppfattet trussel regnes som en integrert side av variablene (foruten teknologi).

På grunn av visse begrensninger i empirien er det utfordrende å studere mekanismene for endring inngående. Disse er likevel inkludert i modellen for å være en mulig referanseramme når det er mulig. Fokuset ligger riktignok på X-variablene og Y. Det presiseres at det ikke er samvariasjon som testes, men potensielle kausale prosesser, eller kjeder, som undersøkes. Akkurat hvordan X-ene og Y er på et gitt tidspunkt er ikke like interessant som å se hvordan de forandres over tid.

3 Empirisk kartlegging

I dette kapittelet vil jeg først redegjøre for generelle utviklingstrekk av sikkerhetspolitisk relevans, slik som den internasjonale politikken, globalisering, Norges sikkerhetspolitiske situasjon, sikkerhetspolitiske relasjoner og teknologisk utvikling. Videre vil jeg rette lyset mot Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste. Her vil jeg ta for meg tjenestenes historiske utvikling, rolle og funksjon, organisasjon, og formelle rammeverk. Til sist vil jeg oppsummere forhold vedrørende andre organer som på ulike måter er knyttet til etterretningsmiljøet.

Empirigrunnlaget har en tendens til å være fyldigere bakover i tid. Detaljnivået og informasjonstilgangen blir mer avgrenset jo nærmere frem i tid man kommer, noe som medfører en viss usikkerhet angående tingenes tilstand i nyere tid. Dette må man forvente, da det er en naturlig konsekvens av kontinuerlig utvikling, av og etterslep i litteraturen, spesielt på et felt hvor mye er holdt tilbake fra offentligheten. Selv om empirigrunnlaget er noe tynnere når det gjelder informasjon som angår tjenestene de siste årene finnes det nok materiale til å foreta en analyse, og dette kan bidra til en forståelse av om det eksempelvis foreligger tendenser som avviker fra de lange utviklingslinjene.

3.1 Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk

Siden den andre verdenskrigs slutt i 1945 har verden vært gjennom en rekke omfattende endringer. Oppgavens omfang tillater ikke en dyptgående redegjørelse for alle de ulike utviklingstrekk med relevans for sikkerhetspolitikken fra 1945 og frem til i dag, men en oppsummering av de viktigste utviklingstrekkene er nødvendig for å belyse konteksten rundt etterretningsmiljøets utvikling i tidsperioden. Jeg har derfor fokusert på de viktigste overordnede trekkene av betydning for norsk sikkerhetspolitikk, og de sikkerhetspolitiske forhold som er av betydning for det norske etterretningsmiljøet.

3.1.1 Sikkerhetspolitisk situasjon

Etter at den andre verdenskrig endte i 1945 sto verden ovenfor en ny sikkerhetskverdag. Både Sovjetunionen og USA hadde vært sentrale i seieren over Nazi-Tyskland i 1945, men det ble ikke lenge etter krigens slutt tydelig at Sovjetunionen og USA var på politisk kollisjonskurs. Norge knyttet seg rask til FN i 1945, og fortsatte med dette orienteringen kollektiv sikkerhet som man hadde omfavnet tidligere med deltakelse i Folkeforbundet (Knutsen 2011, s. 149). I tillegg utøvet Norge en 'brobyggingspolitikk', som gikk ut på "å ha et balansert og vennskapelig forhold til alle stormakter, og om mulig bidra til å dempe motsetningene mellom dem" (Skogrand 2004, s. 157). Fra 1946 og utover i 1947 ble det gradvis klarere at det var to blokker som sto mot hverandre, med de liberale stormaktene USA og Storbritannia på den ene siden og Sovjetunionen på den andre. Spørsmålet om Norge burde satse på kollektiv sikkerhet gjennom FN alene ble aktualisert av mellomkrigstidens dårlige erfaringer med Folkeforbundet, og den oppblussende rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen gjorde dette spørsmålet prekært (Knutsen 2011, s. 150).

USA presenterte i midten av 1947 Marshallplanen, en bredt anlagt hjelpeplan for Europa. Norske myndigheter var bekymret for at deltakelse i planen ville undergrave den

alliansefrie politikken, men bestemte seg for å akseptere planen siden et stort flertall av europeiske stater sluttet opp under den (Skogrand 2004, s. 158). En rekke begivenheter bidro til et inntrykk av økende internasjonal spenning i 1948. Kommunistene i Tsjekkoslovakia tok makten gjennom et kupp, Sovjetunionen ønsket å inngå en militærpakt med Finland, og spørsmål rundt hva som skulle skje med Berlin ble mer tilspisset. I januar 1948 hadde det dukket opp et forslag fra den britiske utenriksminister om en vesteuropeisk forsvarspakt.

Det tsjekkosllovakiske statskuppet og Finlands inngåelse "vennskaps- og sikkerhetsavtale" med Sovjetunionen ga støtet til allianseforhandlinger blant vestlige land. I april i 1949 ble Atlanterhavspakten inngått mellom Belgia, Canada, Danmark, Frankrike, Island, Italia, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Storbritannia og USA. Paktens mest sentrale bestemmelse, Artikkel 5, innebærer at et væpnet angrep på én eller flere av de tilsluttede statene skal betraktes som et angrep mot alle (Greve 2018).

Kald krig

Med Atlanterhavspakten på den ene siden og Sovjetunionen med samarbeidspartnere på den andre begynte den kalde krigens maktblokker å ta form. Atlanterhavspakten gikk i 1950 fra pakt til organisasjon, og North Atlantic Treaty Organization (NATO) ble et faktum. NATO ble en sentral diplomatisk arena for sikkerhetspolitikk (Skogrand 2004, s. 166). For Norges del var spenningene mellom Øst og Vest, og spesielt trusselen Sovjetunionen utgjorde, dominerende for sikkerhetspolitikken under hele den kalde krigen.

Etter krigen hadde USA monopol på atomvåpen, men dette skulle ikke vare lenge. CIA meldte i september 1945 at Sovjetunionen hadde opprettet et atomprogram, som hadde høy prioritert (Riste og Moland 1997, s. 240). I august 1949 gjennomførte Sovjetunionen sin første kjernefysiske eksplosjon, og dermed var atommonopolet opphørt. Dette markerte den virkelige begynnelsen for et rivaleri mellom to supermakter, USA og Sovjetunionen. Atomvåpen hadde en dominerende rolle gjennom hele den kalde krigen, og de to supermaktene disponerte hovedvekten av slike våpen (Børresen et al. 2004, s. 15). For Norges del var Sovjetunionen den eneste store trusselen, og det var en rådende frykt for et plutselig og uventet overfall. Denne frykten var blant annet basert på en forestilling om at Sovjetunionen kunne komme til å annektere et perifert område i et NATO-land for å undergrave NATOs trussel om å svare med tilintetgjørende kjernefysisk anslag (Skogrand 2004, s. 30). Etter NATOs ministermøte i Lisboa i 1952 gikk alliansen inn for en ny doktrine betegnet som massiv gjengjeldelse. Således ble avskrekking tuftet på at enhver aggresjon mot NATO, stor eller liten, ville bli møtt med et bredt, knusende motangrep med kjernefysiske våpen (ibid., s. 169).

Når Koreakrigen brøt ut i 1950 ble dette godt lagt merke til i norsk sikkerhetspolitikk (se Haarstad 1988, s. 87; Riste og Moland 1997, s. 66). Spenningene mellom Øst og Vest ble stadig tydeligere. Utover 1950- og 1960-tallet kom ubåter med langtrekkende raketter med kjernefysiske våpen til å spille en stadig viktigere rolle (Riste og Moland 1997, s. 215). Muligheten til å føre ubåter med atomraketter innenfor rekkevidde av fienden ubemerket fikk en viktig rolle i avskrekkingen mellom de to supermaktene. I tillegg til ubåtene utgjorde langtrekkende bombefly muligheten til å nå motstanderen med atomvåpen. En annen mulighet var imidlertid å stasjonere atomvåpen på land, med rekkevidde til å nå motstanderen. Det var dette Sovjetunionen gjorde når de i 1962 utplasserte atomraketter på Cuba, og med dette utløste Cubakrisen (Tvedt og Tjelmeland

2018). Krisen førte supermaktene på randen til atomkrig, men førte paradoksal nok til en begynnende avspenning mellom dem (ibid.).

Spenningen fortsatte å synke ut over 1970-tallet, på tross av at Vietnamkrigen utgjorde en rimelig opphetet konfliktsituasjon. I 1972 undertegnet USA og Sovjetunionen SALT-avtalen, som med sikte på å begrense produksjon og utplassering av strategiske atomvåpen (Lundbo 2020). Generelt minsket den internasjonale spenningen på 1970-tallet. Men samtidig foretok Sovjetunionen en sterk utbygging og modernisering av sine militærstyrker, og det skjedde i løpet av disse årene en betydelig opptrapping av sovjetisk etterretningsaktivitet i vestlige land (Haarstad 1988, s. 204). Avspenningen mellom stormaktene hadde tre sentrale trekk: kontakten mellom dem økte; den økonomiske samhandlingen tok seg opp; og det ble inngått en rekke avtaler om atferdsregler og rustningskontroll (Børresen et al. 2004, s. 18).

Videre ut over 1970-tallet ble det stadig mer gnisninger mellom USA og Sovjetunionen igjen, noe som kulminerte med Sovjetunionens invasjon av Afghanistan i 1979, og utplassering av mellomdistanseraketter fra begge maktblokkene. Dette medførte at den kalde krigen nådde sitt topp-punkt i 1983 (Børresen et al. 2004, s. 20). Mikhail S. Gorbatsjov overtok som generalsekretær i det sovjetiske kommunistpartiet i 1985, noe som kom til å innlede slutten på den kalde krigen. INF-avtalen, som ble inngått mellom USA og Sovjetunionen i 1987, markerte den første reelle nedrustningsavtalen mellom supermaktene. En endelig slutt på den kalde krigen kom med oppløsningen av østblokken og Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 (Børresen et al. 2004, s. 21).

Unipolar verden

Etter at den kalde krigen tok slutt kom andre utviklingstrekk mer til syne. 1990-tallet var preget av et sterkt USA alene på toppen av det internasjonale systemet, sterkere globalisering, og et totalt forandret trusselbilde (Børresen et al. 2004, s. 22-26). Det var i starten av 1990-tallet en oppfatning om at USAs maktposisjon var i ferd med å svekkes. Dette endret seg imidlertid i løpet av tiåret – USAs maktpotensial ble åpenbart. USA ble dermed stående som en enestående supermakt i et unipolart system. Fremveksten av EU (tidligere EF) som en viktig aktør på den internasjonale arena ble mer tydelig. Globalisering begynte for alvor på 1980-tallet i forbindelse med spredningen av nyliberal markedsideologi og den nye informasjonsteknologien som reduserte betydningen av tid og avstand. I sikkerhetspolitisk sammenheng var det tre tendenser som var sentrale på 1990-tallet. Den første var spredningen av masseødeleggelsesvåpen, særlig i kombinasjon med nye våpen som kunne ramme utvalgte mål på lang avstand. Den andre var trusselen fra ikke-statlige aktører, som med enkle midler kunne påføre stor skade på sårbare samfunn. Den tredje var fremveksten av nye innflytelsesrike stater og regionale aktører, slik som EU og Kina.

For NATOs del medbrakte den nye sikkerhetstilstanden på 1990-tallet forsvarsreformer, som blant annet bidro til at alliansen flyttet fokuset bort fra sitt kjerneområde. Fra slutten av 1980-tallet var det en sterk økning i antallet fredsoperasjoner, samtidig som at tiltroen til FN økte (Børresen et al. 2004, s. 183). Troen på at FN kunne bidra til å styrke den kollektive sikkerheten økte. Det at Russland og Kina avsto fra å bruke sin vetorett i FNs sikkerhetsråd bidro til dette. Denne tiltroen ble imidlertid redusert utover 1990-tallet, ved at FN demonstrerte avmakt i flere konflikter, både i tidligere Jugoslavia og i Afrika. I 1995 overtok NATO det militære ansvaret under operasjonene i Balkan (ibid.). Dette kan sees som en demonstrasjon av NATOs nye strategiske konsept med 'out of area'-operasjoner.

Ikke lenge etter årtusenskiftet var det én enkelt sak som fikk dominans i NATOs sikkerhetspolitikk. Terrorangrepene Al-Qaida gjennomførte den 11. september 2001 endret fullstendig dagsordenen i NATO (Fermann og Hermansson 2013, s. 335). Disse hendelsene gjorde det tydelig at man sto ovenfor nye behov, muligheter og prioriteringer enn tidligere. Dette bidro til et bredere sikkerhetsfokus i NATO. Terrorangrepene mot New York og Washington D.C. den 11. september 2001 førte til at NATOs artikkel 5 ble utløst for første gang. Dette innebar at angrepene mot USA ble sett på som et angrep på hele alliansen. Dette var bakteppet for at NATO gikk inn med militærmakt i Afghanistan, med USA i spissen. Norge stilte med bidrag til Operation Enduring Freedom og ISAF fra et tidlig stadium i krigen i Afghanistan (Fermann og Hermansson 2013, s. 354-356). Krigen mot terror og NATOs 'out-of-area'-strategi var følgelig dominerende også for norsk sikkerhetspolitikk i tiden etter 11. september 2001.

I det nye årtusen overtok Vladimir Putin makten i Russland med et uttalt mål om å gjenreise landet til en internasjonal stormakt (Kolstø og Holm-Hansen 2018). Russlands forhold til NATO var på denne tiden preget av skepsis i forbindelse med NATOs utvidelser mot Russland. Forholdet til EU var imidlertid nokså godt. I forbindelse med at Russlands selvsikkerhet på den internasjonale arena vokste ble imidlertid forholdet til Vesten, og spesielt USA, mer anstrengt (ibid.). For Norges del vurderte man det slik at det ikke var noen motsetning å delta aktivt i NATO samtidig som man utnyttet mulighetene for samarbeid med Russland, selv om man anerkjente den økende Russiske selvhevdelse og vilje til å konfrontere internasjonalt aksepterte normer (Utenriksdepartementet 2009, s. 28-29).

Vestens skepsis mot Russland økte når det oppstod væpnet konflikt mellom Georgia og Russland på sommeren 2008 (Kolstø og Holm-Hansen 2018). Skepsisen gikk derimot over til direkte mistillit når Russland i 2014 annekterte Krim-halvøya, og med dette krenket Ukrainas territorium og suverenitet. Selv om Putin hele tiden har nektet for at det var russiske soldater på Krim er det tydelig at både invasjonen på Krim og støtten til separatistene i Øst-Ukraina var forberedt i god tid (Seljevold 2015, s. 14).

De Russiske konfliktene med Georgia og Ukraina har demonstrert Russlands evne til å bruke militærmakt, undertrykkelse og trusler for å oppnå politiske målsetninger (Tamnes 2016, s. 19). Dette har medført at NATO gradvis har vendt oppmerksomheten tilbake til sine kjerneområder. Det økte spenningsnivået med Russland bidro til at alliansen iverksatte en oppdatering av sine geografiske beredskapsplaner, inkludert planene for Norge og de maritime flankene (Prop. 151 S 2015-2016, s. 20). Dette var rammen for gjennomføringen av NATO-øvelsen Trident Juncture 18 i Norge i 2018. I Etterretningstjenestens ugraderte trussel- og risikovurdering for 2020 (Etterretningstjenesten 2020, s. 9-10) påpekes det at forhold knyttet til Russland og Kina er det som i størst grad preger trusselbildet for Norge og norske interesser. Begge statene beveger seg i en mer autoritær retning, og ser seg selv i en vedvarende konflikt med USA og deler av vesten. Russlands stormaktsambisjoner får konsekvenser i våre nærområder, samtidig som Kina er mindre tilbakeholden med å vise styrke, og lar i større grad nasjonalistisk selvhevdelse komme til uttrykk i sin utenrikspolitikk.

3.1.2 Norges sikkerhetspolitiske relasjoner

Når den norske brobyggingspolitikken begynte å slå sprekker, og det internasjonale spenningsnivået økte, ble det tydelig at Norge var tjent med å inngå i et sikkerhetspolitisk samarbeid som kunne bidra til at man unngikk et 'nytt 9. april'. I 1948 kom et svensk initiativ til å opprette ett skandinavisk forsvarsforbund, en idé som hadde

vært diskutert i flere tiår før andre verdenskrig brøt ut (Skogrand 2004, s. 160). Det var imidlertid utfordringer med å inngå et slikt samarbeid. Særlig Norge og Sverige hadde forskjellige utsyn for hvordan et slikt forbund skulle være orientert. Sverige ønsket et frittstående og nøytralt forbund, mens norske myndigheter ønsket et forbund som var klart vestorientert (ibid.). På grunn av det norske synspunktet om at det var urealistisk at Skandinavia, og spesielt Norge, ville kunne holde seg utenfor en ny storkrig medførte at det var lite rom for kompromiss. Dermed strandet forhandlingene, og de skandinaviske landene tok forskjellige veivalg. Sverige fortsatte nøytralitetslinjen, mens Danmark og Norge sluttet seg til USA og Storbritannia for å forhandle frem en atlantisk forsvarsallianse (Knutsen 2013, s. 151).

Norge i NATO

Når Norge i 1949 signerte Atlanterhavspakten var det allerede iverksatt tiltak for beroligelse av Sovjetunionen. I januar 1949 mottok Norge en note fra sovjetiske myndigheter der de blant annet spurte om man ville forplikte seg til å opprette fremmede militære baser i landet dersom Norge gikk inn i Atlanterhavspakten. Svaret fra norske myndigheter kom raskt, og fastslo at Norge ikke ville forplikte seg til å åpne baser for fremmede makter så lenge Norge ikke ble angrepet eller utsatt for trusler om angrep (Skogrand 2004, s. 161). Dette er kjent som Baseerklæringen, en ensidig norsk erklæring, hvilket overlot spørsmål om hva som utgjør et angrep eller trusler om angrep til norske myndigheter alene. Selv om basepolitikken kom med visse forbehold, med åpninger for blant annet alliert trening o.l. på norsk jord, har politikken vært et kontinuerlig element i Norges forhold til NATO.

Et annet område med liknende egenskaper er den norske atompolitikken. Fra første stund var Norge innforstått med at alliansens sikkerhetsgaranti var basert på atomvåpenenes avskrekkende betydning. I 1957 bestemte alliansen at atomvåpen skulle integreres i de enkelte landenes styrker. Dette førte til at norske myndigheter utformet visse prinsipper for Norges atomforsvar (Skogrand 2004, s. 189-190). Det viktigste prinsippet var at Norge sa nei til atombelastede objekter på norsk jord i fredstid. Det var derimot bred støtte for en prinsipiell mulighet for at slike våpen kunne transporteres inn og disponeres av norske styrker i krise eller krig. Norsk alliansepolitikk har i stor grad handlet om å balansere mellom avskrekking, primært gjennom NATO, og beroligelse ovenfor Sovjetunionen (og senere Russland). Denne balansegangen har man videreført også etter den kalde krigen, og er stadig et sentralt element i norsk sikkerhets- og alliansepolitikk (se for eksempel Bruusgaard 2018).

De Forente Nasjoner

Norge var blant de første statene som undertegnet FN-pakten da de Forente Nasjoner ble etablert i San Fransisco i 1945 (Knutsen 2013, s. 149). Den norske utenriksminister Trygve Lie ble FNs første generalsekretær, og den norske regjeringen bidro med midler til organisasjonens hovedkvarter i New York. Norge var en av FNs mest trofaste støttespillere i årene som fulgte. Dette demonstrerer tydelig den norske orienteringen mot kollektiv sikkerhet. De dårligere erfaringene med Folkeforbundet i mellomkrigstiden bidro likevel til at Norge gikk inn i Atlanterhavspakten, men FN og arbeidet med kollektiv sikkerhet forble likevel viktig for Norge.

I perioden mellom 1945 til 1970 deltok om lag 13.000 nordmenn militær FN-tjeneste, og norske myndigheter hadde en positiv og imøtekommende innstilling til fredsoperasjoner i FN-regi (Skogrand 2004, s. 239). FN hadde imidlertid begrenset handlekraft på grunn av

veto-ordningen i sikkerhetsrådet. Dette medførte at den militære innsatsen i FN-regi under den kalde krigen i stor grad var begrenset til såkalt fredsbevaring (Børresen et al. 2004, s. 167). Tiltroen til FN og kollektiv sikkerhet økte imidlertid med en økning i fredsbevarende operasjoner på 1980-tallet. De fulle begrensningene med fredsbevaring som konsept skulle imidlertid vise seg i situasjonen for FN-styrkene på Balkan i første halvdel av 1990-tallet. Dette bidro til en noe svekket tiltro til FNs arbeid for kollektiv sikkerhet. For Norge har FN beholdt en svært viktig rolle for internasjonalt samarbeid, og Norge har de siste årene satset kraftig på å sikre seg et sete i FNs sikkerhetsråd i perioden 2021-22 (Hansen 2020).

3.1.3 Teknologisk utvikling

Den teknologiske utviklingen siden den første verdenskrig har hatt utallige konsekvenser for både samfunn og verdenssamfunn. En kategori av teknologi har spesielt satt sitt preg på utviklingen, nemlig kommunikasjonsteknologien. I 1945 bestod den utbredte kommunikasjonsteknologien primært av radio og fasttelefoni. Dette skulle imidlertid endre seg drastisk i tiårene som fulgte (Bothner-By og Stette 2020). Med romalderens inntog viste nytteverdien av kommunikasjonssatellitter seg fort. Disse tillot sending av signaler over store avstander uten en fysisk (kablet) forbindelse. Fra begynnelsen av 1960-tallet fikk satellittkommunikasjon stadig økende omfang, og har hatt en enorm vekst siden. En annen teknologi som for alvor kom i gang på 1960-tallet var det vi i dag kjenner som internett. Muligheten til datakommunikasjon over internett ga opphavet til en rekke utviklinger, med alt fra e-post til avanserte nettbaserte tjenester. I tråd med den enorme utviklingen av internettbaserte tjenester har også brukerutstyret utviklet seg. Etter 2007 ble smarttelefon det mest solgte brukerutstyret for internettbaserte tjenester.

Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi har medført en rekke nye utfordringer og muligheter for etterretningsorganisasjoner. Etterretningstjenestens og overvåkningstjenestens virksomhet knyttet til teknologien som utviklet seg etter krigen kommer jeg tilbake til, men spesielt internettkommunikasjon har vært en fremtredende tematikk de siste årene. Lysne II-utvalget fikk i 2016 mandat til å utrede "sentrale problemstillinger knyttet til Etterretningstjenestens mulige tilgang til elektronisk informasjon som kommuniseres i fiberoptiske kabler inn og ut av Norge" (Lysne II-utvalgets rapport 2016). Spørsmål rundt såkalt "tilrettelagt innhenting" av metadata fra kommunikasjon som krysser landegrensene har i mellom 2016 og 2020 vært en omdiskutert sak i prosessen rundt ny Lov om Etterretningstjenesten. Jeg kommer tilbake til dette, i tillegg til andre forhold vedrørende ny Lov om Etterretningstjenesten (se 3.2.3).

Også militær teknologi har utviklet seg betraktelig siden 2. verdenskrig. Denne utviklingen har til dels vært knyttet til de teknologiske utviklingstrekkene beskrevet ovenfor. Hacker (2005) beskriver hvordan den militærteknologiske utviklingen har gjort seg gjeldende, både når det gjelder atomvåpen og innen konvensjonell krigføring. Fram til sent på 1950-tallet var bombefly den eneste måten man kunne nå et mål med atomvåpen på. Derfor bestod bombefly som et vesentlig element i strategiske styrker gjennom hele den kalde krigen. Bombefly var imidlertid ikke nok. Når Sovjetunionen skøyt opp satellitten Sputnik i 1957 demonstrerte de samtidig at de var i besittelse av raketter med kapasitet til å levere atomstridshoder over svært lange avstander. Utviklingen av bedre raketter på samme tid som atomvåpnene ble mer mindre og på samme tid mer effektive bidro til at interkontinentale ballistiske missiler ble en supplementær strategisk kapasitet i tillegg til bombeflyene. En tredje strategisk kapasitet

kom til ved at undervannsbåten ble utviklet fra enkle neddykkede båter til å bli undervannskrigsskip. Høyere fart og lengre utholdenhet bidro til at ubåten ble et viktig strategisk redskap. Når disse i tillegg ble bevæpnet med atommissiler utgjorde de en nærmest usårbar kilde til avskrekking.

Utviklingen av de konvensjonelle militærstyrkene gjorde også nytte av teknologisk nyskaping. Spesielt datasystemer, kommunikasjonssystemer og elektriske sensorer har bidratt til utviklingen av konvensjonelle militærstyrker og våpensystemer. Kommunikasjonssatellitter har siden 1960-tallet bidratt til bedre kommunikasjonslinjer over store avstander. I tillegg har både USA og Sovjetunionen utplassert en rekke satellitter for en rekke ulike militære funksjoner, slik som navigasjon, meteorologiske systemer, og systemer for å måle landstukturer. Luftfartøy har etter hvert tatt i bruk stadig mer elektroniske sensorer og utstyr, omtalt som avionikk. Tekniske sensorer, datamaskiner og avionikk på moderne militære luftfartøy er bakgrunnen for store bestanddeler av de ekstraordinære prislappene på slike maskiner. Et fellestrekk ved utviklingen av kjøretøy på land, fartøyer i vann og luftfartøy er at disse i stadig større grad har fått datamaskiner, sensorer, og evnen til å kommunisere med hverandre.

3.2 Etterretningstjenesten

Den empiriske gjennomgangen om E-tjenesten er fundert på få, men fyldige kilder. Lund-kommisjonens rapport (Dokument nr. 15, 1995-96) tar for seg Etterretningstjenestens virksomhet og organisasjon fra andre verdenskrigs slutt og fram til 1994. Riste og Moland (1997) byr på en svært detaljert og dyptgående beskrivelse av tjenestens virksomhet i tidsrommet 1945-1970. Utover dette er det tatt i bruk ulike offentlige dokumenter og andre kilder som gir innblikk i forhold vedrørende tjenesten.

3.2.1 Historisk utvikling, tjenestens rolle og funksjon

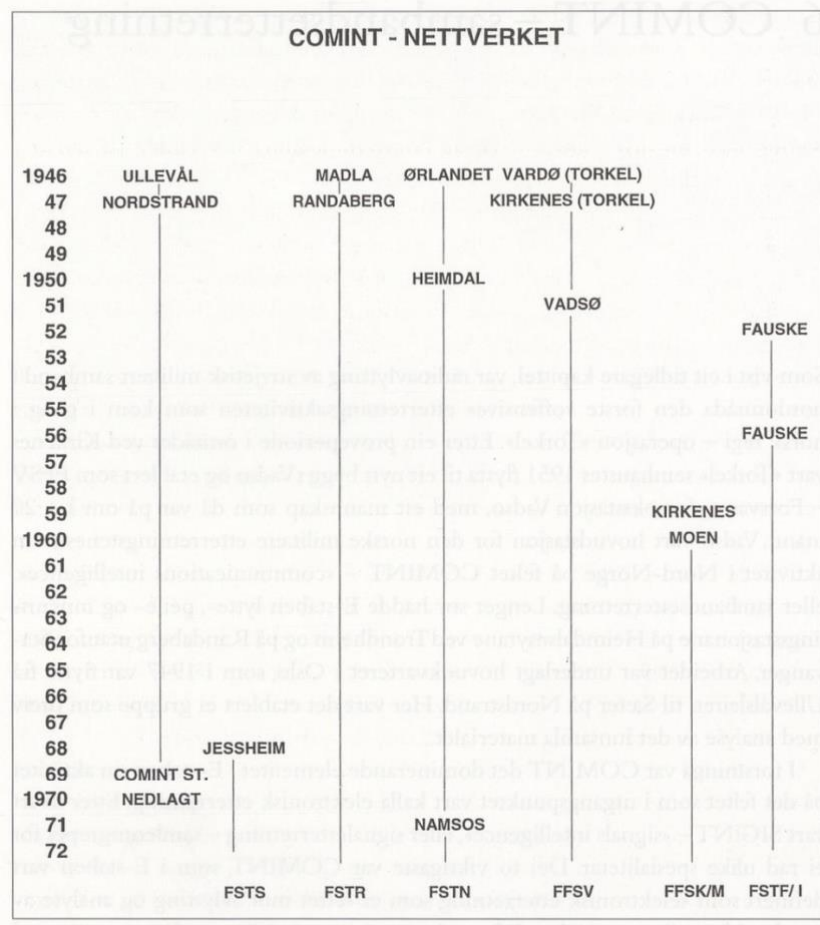
Etter at 2. verdenskrig var over måtte en etterretningstjeneste rettfærdiggjøres gjennom en påvist trussel (Riste og Moland 1997, s. 18). De sentrale oppgavene like etter krigens slutt var å avvikle krigsapparatet, og å bistå med hjemsending av 360.000 tyske soldater fra Norge i samarbeid med britene (Dokument nr. 15 1995-96, s. 851). I tiden etter krigen utviklet norsk etterretningstjeneste seg gradvis til å bli en fullkommen militær etterretningstjeneste.

Oppbyggingen av en etterretningstjeneste

Etter krigen ble det arbeidet med å etablere en militær etterretningstjeneste innenfor rammen av Forsvarsstabens avdeling II, etterretningsavdelingen. Mot slutten av 1946 var E-tjenesten på god vei til å etablere seg som "en reell etterretningstjeneste, om enn av lite format" (Riste og Moland 1997, s. 24). I Forsvaret for øvrig var det en 'tradisjonell militær skepsis' til etableringen av en langt på vei "hemmelig" etterretningstjeneste, men denne skepsisen sto ikke nevneverdig i veien for etableringen av en norsk E-tjeneste etter krigen.

E-stabens Radiokontrollavdeling hadde i 1945 radiopeiling og radioavlytting som arbeidsoppgave. På dette tidspunkt stod avlytting av illegale radiosendere øverst på avdelingens dagsorden. En omstilling av E-stabens Radiokontrollavdeling ble gjennomført i 1946 for å legge til rette for generell radio-etterretningstjeneste, med sikte på å kunne avlytte andre lands og agents militære og diplomatiske kommunikasjoner. Samme år ble det gjennomført en ekspedisjon til Finnmark for å undersøke mulighetene for å opprette en etterretningsstasjon. Under kodenavnet "Torkel" ble det gjort forsøk med

signaletterretning (SIGINT) som var rettet mot Sovjetisk militær sambandsaktivitet. En permanent lyttestasjon for *communications intelligence* (COMINT, sambandsetterretning) ble etablert i Kirkenes i 1947, og markerte den første 'offensive' etterretningsaktiviteten i norsk regi (Riste og Moland 1997, s. 22-24; 129).



Figur 3.1 COMINT-nettverket (hentet fra Riste og Moland 1997, s. 130).

I sammenheng med omstillingen av Radiokontrollavdelingen ble det i 1946 etablert lytte- og peilestasjoner på Madla i Rogaland, og på Ørlandet i Trøndelag. Disse ble innen 1950 flyttet til hhv. Randaberg og Heimdal. I tillegg var det satt opp en lytte- og peilestasjon i tilknytning til E-stabens hovedkvarter i Oslo-området fra og med 1946 (Riste og Moland 1997, s. 22-23; 129-130).

Et annet område som raskt ble utviklet i E-stabens regi var 'spesiell okkupasjonsberedskap'. Etter Sovjetunionens opptakt og den kommunistiske maktovertakingen i Tsjekkoslovakia, ble det fra 1948 fart i oppbyggingen av en særlig beredskap for dersom landet skulle bli okkupert. Denne oppbyggingen skjedde i all hemmelighet (Riste og Moland 1997, s. 28). Den spesielle okkupasjonsberedskapen fikk kodenavnet Rocambole (forkortet Roc). Ved utgangen av 1949 foregikk det en oppbygging med sikte på å etablere opptil 40 grupper på fem mann og et tilsvarende antall hemmelige depot med blant annet radioutstyr (Riste og Moland 1997, s. 78).

Norsk E-tjeneste var tidlig ute med å benytte kilder i handelsflåten for å observere objekter av etterretningsinteresse i 'østlige' havnebyer. Alt fra 1948 ble norsk E-tjeneste oppmerksomme på verdien av slike observasjoner (Riste og Moland 1997, s. 118). Slike operasjoner kom til å bli omtalt under betegnelsen Delfinus, og ble gjennomført over

flere tiår. Delfinus-operasjonene er et eksempel på menneskelig innhenting, såkalt *human intelligence* (HUMINT). En annen form for HUMINT-operasjoner ble satt i gang rundt overgangen til 1950-tallet. Dette dreide seg om grenseoperasjoner, hvor norske etterretningsagenter på skjult vis tok seg over grensa fra Norge og inn i sovjetisk territorium for å observere militære installasjoner og annet av interesse (Riste og Moland 1997, s. 96). Tidlige forsøk viste at slike operasjoner kunne gjennomføres med gode resultater.

Forsvarskommisjonen av 1946 kom med sin innstilling i 1949. Her ble 'utenrikspolitisk vakthold' omtalt som et viktig ledd i sikkerhetspolitikken. Mer konkret gikk dette ut på å skaffe underretning hvis den internasjonale utviklingen tok en faretruende retning. Å iaktta og registrere tilløp til omstilling eller forberedelser til krig ble en prioritert oppgave. Av denne grunn var det nødvendig med tiltak som var politisk og praktisk gjennomførbart for å gjøre det utenrikspolitiske vaktholdet effektivt (Riste og Moland 1997, s. 54).

Ved inngangen til 1950-årene var det tydelige utfordringer ved to av E-stabens kontorer (underavdelinger) (Riste og Moland 1997, s. 55). Sikkerhetskontoret (2. underavdeling) hadde problemer med å kartlegge det sovjetiske spionasjeapparatet i Norge. Ved det sentrale militære etterretningskontoret (3. underavdeling) var offiserer 'beredskapsinnkalt' for kortere tidsperioder. Dette innebar at det ble gitt lite opplæring, og at det ikke var muligheter for å gjøre karriere i tjenesten. Det hjalp heller ikke at etterretningstjeneste ikke hadde særlig organisatorisk status blant militære avdelinger. Ordningen med beredskapsinnkalling var en av grunnene til at E-staben hadde en stor andel av sivilt (ikke-militært) personell.

Teknologien får en fremtredende rolle

Som nevnt ble det i 1947 etablert en permanent lyttestasjon i Kirkenes i forbindelse med COMINT-operasjonen "Torkel". I 1951 ble "Torkel" flyttet til Vadsø, og Forsvarets forsøksstasjon Vadsø ble etablert som en hovedstasjon for COMINT i Norge (Riste og Moland 1997, s. 129-130). COMINT-aktiviteten var stadig rettet mot den sovjetiske sambandsaktiviteten. Det ideelle ville ha vært å dekryptere meldinger som ble avlyttet via COMINT, men dette "ville ha krevd et langt mer omfattende apparat enn det radioavdelingen og chifferavdelingen kunne mønstre" (Riste og Moland 1997, s. 130). Det var imidlertid mulig å lokalisere og identifisere sendere og mottakere, og det var nettopp dette den norske COMINT-innsatsen ble bestående av, gjennom radiopeiling og analyse. Slik kunne man kartlegge den sovjetiske militære fly- og skipstrafikken, og følge med på etableringen av nye stasjoner og baser innenfor dekningsområdet.

I 1952 ble COMINT-nettverket utvidet ved at det ble opprettet en ny stasjon på Fauske (Riste og Moland 1997, s. 133). Denne nye stasjonen avlyttet sovjetisk samband i Leningrad militærdistrikt (Wormdal 2005, s. 133). I tillegg til de permanente stasjonene i Vadsø og Fauske gjorde man i årene 1952-1957 forsøk med stasjoner i Pasvik på sommerstid, og på Korp fjell (ibid.). Norge inngikk i 1952 en bilateral avtale om COMINT-samarbeid med USA. Denne gikk ut på at Norge ville sende kopier av etterretningsmateriale i gjengjeld for at USA ville skaffe utstyr og gi økonomisk støtte. I tillegg tenkte man en utvidelse på 175-200 personell på COMINT-siden (Riste og Moland 1997, s. 132).

ELINT Også på et annet felt innenfor signaletterretning skjedde det utvikling på førsteparten av 1950-tallet. Elektronisk etterretning (ELINT) ble i Norge på denne tiden

definert som "innhenting av all form for elektronisk virksomhet som ikke er basert på sending av meldinger" (Riste og Moland 1997, s. 157). I 1952 sto Alf Martens Meyer ved E-stabens 6. avdeling (Radio-avdelingen) for anskaffelse av et fartøy til bruk for elektronisk etterretning (Riste og Moland, s. 189-190). Fartøyet ble benyttet til forsøk med ELINT i Barentshavet på sommerhalvåret. Alt i 1952 hadde E-staben et godt forhold med FFIs Radaravdeling, og henvendte seg jevnlig til avdelingen i forbindelse med gjennomførte tokt, blant annet for å kartlegge bruk av radar fra russiske landområder (Riste og Moland 1997, s. 181-190).

Det var imidlertid ikke bare E-tjenesten som satte i gang initiativ på ELINT-fronten på begynnelsen av 1950-tallet. Flyvåpenet satte i gang med ELINT-virksomhet i 1951 (Riste og Moland 1997, s. 162). Det var ikke bare i norsk interesse å bygge ut ELINT-kapasiteten. Særlig Storbritannia og USA viste stor interesse for informasjon om, og overvåkning av sovjetiske radarsystemer (Riste og Moland 1997, s. 156). Denne interessen hadde en storstrategisk bakgrunn. Etterretningene kunne gi tidlig varsling om militære tiltak av potensielt offensiv karakter fra sovjetisk side. I tillegg bidro slik etterretning til ruteplanlegging for amerikanske bombefly ved eventuelle angrep mot strategisk viktige mål i Sovjetunionen (ibid.). Flyvåpenet og E-tjenesten arbeidet i mange år parallelt med ELINT.

På HUMINT-siden fortsatte E-tjenesten fortsatte med grenseoperasjoner i første halvdel av 1950-tallet. E-staben rekrutterte agenter og bestemte operasjonsmål, ofte i samarbeid med britene og amerikanerne (Riste og Moland 1997, s. 96). I 1952-1954 ble norske grenseoperasjoner satt i gang mot sovjetiske mål fra både norsk og finsk ter med utgangspunkt i finsk territorium. Summen av amerikansk, britisk og norsk aktivitet hadde "passert en terskel som gjorde det nødvendig for den finske regjeringen å vise handling" (Riste og Moland 1997, s. 97). Det synes i alt å ha blitt gjennomført 14 patruljer for grenseoperasjoner over grensen til Russland mellom 1947 og 1954. Trolig passerte alle foruten en av disse patruljene grensen til fots – den siste patruljen ble fraktet et stykke i båt, før de krysset grensen i en ballong (Dokument nr. 15 1995-96, s. 863; Riste og Moland 1997, s. 100). Fra 1952 ble det gjennomført flyfotograferinger fra norsk luftrom for å supplementere observasjonene fra grenseoperasjonene (Riste og Moland 1997, s. 101-105).

Også HUMINT-aktiviteten i forbindelse med den norske handelsflåten, Delfinus, fortsatte med økende på 1950-tallet. I 1953 ble det gjennomført 36 slike oppdrag fordelt på "Nordområdet", Østersjøen og Svartehavet (Riste og Moland 1997, s. 121). I 1955 var antallet oppdrag 230, hvorav flesteparten var i Nordområdet (ibid.). For å 'briefe' Delfinus-observatører ("agenter") ble det fra tidlig i 1950-årene utplassert offiserer i norske og noen sentrale utenlandske havnebyer, eksempelvis London, Kiel og Singapore (Riste og Moland 1997, s. 119). Det ble også i noen særlige tilfeller plassert spesialutdannet personell fra E-staben om bord på skip som skulle til østblokkhavner (ibid.).

Også okkupasjonsberedskapen var i utvikling, og ble i sammenheng med NATO-koordinering omdøpt til samlebetegnelsen "Stay Behind" (SB) (Skogrand 2004, s. 49-50). I likhet med all aktivitet i regi av E-tjenesten la man imidlertid i Norge vekt på nasjonal kontroll av Stay Behind-apparatet (ibid.). Et uoffisielt initiativ omtalt som "Lien-gruppa" og "Femmannsgruppen" som ble opprettet i 1947, hadde satt i gang noe som omtales som en privat etterretningstjeneste (Dokument nr. 15 1995-96, s. 872). Verken E-sjef Evang eller sjef for Overvåkningssjef Asbjørn Bryhn kunne tolerere et slikt initiativ.

Evang ga imidlertid gruppen tilbud om å fortsette, men under E-tjenestens regi og kontroll (ibid.). Gruppen ble slik en del av SB-organisasjonen.

I løpet av starten på 1950-tallet ble den norske SB-organisasjonen organisert med tre ulike organisasjoner, med ulike oppgaver dersom landet skulle bli okkupert (Riste og Moland 1997, s. 79-86). "LINDUS" ble kodenavnet for organisasjonen som hadde ansvaret for etterretningsoppgaver. "BLUE MIX" hadde i oppgave å evakuere visse kategorier norsk og alliert personell i den innledende fasen av en okkupasjon. Rocambole hadde ansvaret for sabotasje og andre 'skarpe' virksomheter i tilfelle okkupasjon.

Tett bilateralt samarbeid

Etterretning ble etterhvert et særlig sentralt felt for bilateralt samarbeid mellom Norge og USA (Skogrand 2004, s. 216). En utpreget grunn til dette var Norges geografiske beliggenhet, med grense direkte mot Kolahalvøya. Fra norsk område var det mulig å skaffe informasjon om ulike sider ved sovjetiske militære kapasiteter, og om sovjetisk militær aktivitet i nordområdene. Slik informasjon hadde stor verdi for både USA og for NATO ellers. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom USA og Norge var et samvirke mellom en supermakt og en småstat (Skogrand 2004, s. 222). Forholdet var preget av asymmetri. Likevel ble samarbeidet preget av gjensidig nytte. Den fremste ressursen til Norge i denne sammenheng var beliggenheten nær opp til Kola. Samarbeidet på etterretningssiden bidro til utbygging av infrastruktur og installasjoner på norsk jord. Det bidro også til at USA fikk bedre oversikt over sovjetisk militær kapasitet, sikrere tidligvarsling om mulig forestående aggresjon, og støttepunkter til strategiske operasjoner. For Norge overskygget det omfattende samarbeidet med USA andre bilaterale forbindelser, og bidro til betydelige utvidelser av flere ulike sider ved norsk etterretningsvirksomhet i tiden frem mot 1970.

E-tjenesten ble i 1954 etablert som en selvstendig stab, og ikke lenger en avdeling i Forsvarsstaben (Dokument nr. 15 1995-96, s. 861). På samme tid ble det inngått en mer formell avtale med USA om COMINT-samarbeid, hvor USA i praksis skaffet utstyr for innhenting og analyse, dekket det meste av utgifter til investeringer og drift, og sto for nødvendig spesialutdanning (Dokument nr. 15 1995-96, s. 864-865).

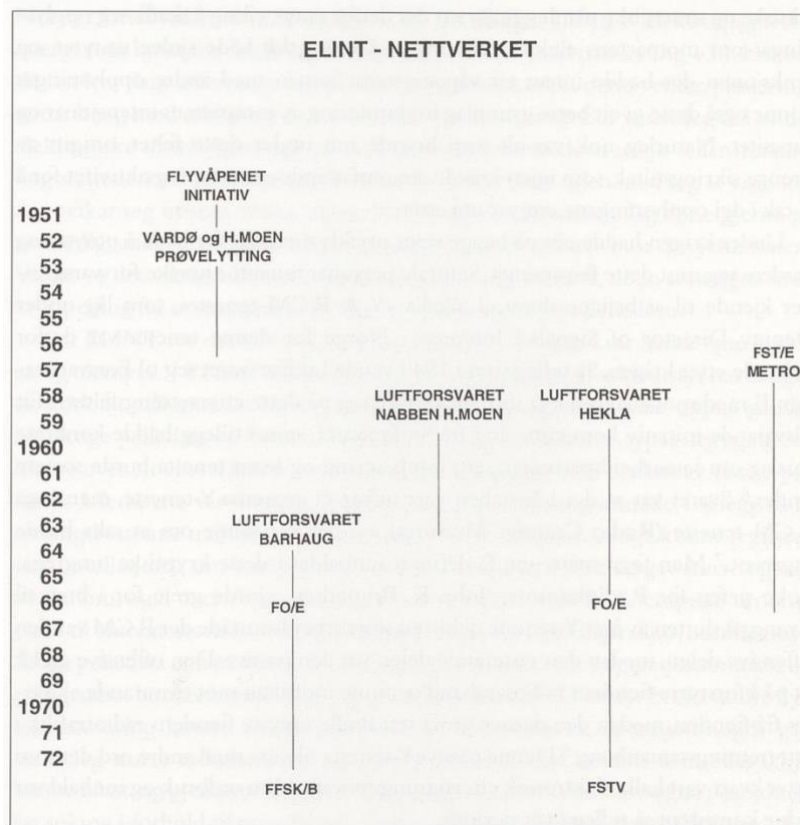
Dette ble den første formelle NORUSA-avtalen, og ble det virkelige startskuddet for et nært bilateralt samarbeid mellom USA og Norge innen etterretning (Riste og Moland 1997, s. 137). I forbindelse med avtalen ble det i 1955 satt opp en utvidelsesplan for en årlig tilvekst på 27 personell, hovedsaklig på operatørsiden (Riste og Moland 1997, s. 157). Også dekningsfeltet ble utvidet. Inntil 1956 var dekningsfeltet for COMINT angivelig avgrenset til områdene nord for 60 grader, men ble deretter gradvis utvidet sørover (Riste og Moland 1997, s. 140-141). I tråd med E-stabens "policy" passet man også etter utvidelser på at Norge ikke endte opp som "råvareleverandør" av etterretninger til samarbeidende tjenester (ibid.). FD la i 1957 fram et femårsprogram for videre utbygging av Forsvaret, noe som ga en ny giv for norsk E-tjeneste. I 1958 fremmet sjefen for CIA-stasjonen ved ambassaden i Oslo et ønske om en vesentlig utbygging av norske SIGINT-kapasiteter. Den norske forsvarsministeren la fram et utkast til en avtale som ville medføre en utvidelse av personell innen COMINT fra 156 til 478 personer. Forslaget ble gjort endelig i august 1958, som et tillegg til NORUSA-avtalen (Riste og Moland 1997, s. 145-149). Forsvarets stasjon Moen i Kirkenes ble opprettet, og ble operativ i 1960. Utvidelsen bidro til at COMINT-sektoren ble dominerende i norsk etterretningstjeneste i mange år.

Det var stadig et mål om å kunne forsere (dekryptere) sovjetisk sambandsaktivitet. En femårsplan for chifferavdelingen fra 1956 ga forsering en topp-prioritet, og man ville etablere en egen spesialseksjon for dette formålet, som innebar en betydelig utvidelse av avdelingen. Det virker imidlertid som at dette ikke ble gjennomført, og på tross av store ambisjoner kom chifferavdelingen ikke særlig langt på forseringssiden (Riste og Moland 1997, s 139). Manglende evne til dekryptering bidro til å svekke E-tjenestens selvstendighet, spesielt ovenfor NSA.

Utvidelsen av NORUSA-avtalen i 1958 ble omtalt som "High Priority"-programmet (H.P.), og bidro også til utvidelse av andre etterretningskapasiteter. Et særtrekk som oppsto ved SIGINT-aktiviteten i Nord-Norge var en økende integrering av de ulike spesialitetene (slik som COMINT, ELINT og radaretterretning, RADINT). Blant annet førte dette til at man fikk flere stasjoner i Finnmark som var 'kombinerte' (Riste og Moland 1997, s. 151-153). Et kart, trolig fra 1963, viser tre stasjoner i Sør-Varanger som kombinerte COMINT og ELINT-stasjoner: BARHAUG på Viksjøfjell, METRO på Korp fjell og en stasjon på Høyde 96 i Pasvik. Som nevnt drev Flyvåpenet med ELINT-virksomhet, men virksomheten ble etter hvert absorbert av E-tjenesten. Det var en tid kompetansestrid mellom Flyvåpenet og E-tjenesten på ELINT-området, men E-tjenesten siktet seg inn mot full overtakelse av virksomheten. Dette skulle imidlertid trekke ut helt fram mot 1970 (Riste og Moland 1997, s. 162).

E-tjenesten absorberte i praksis mange av ELINT-funksjonene fra Flyvåpenet i 1957, selv om den formelle overføringen av Flyvåpenets stasjoner ikke ble gjennomført før ved inngangen av 1968 (Riste og Moland 1997, s. 178-179). Det ble av Evang ansett som "tvingende nødvendig" å få samlet funksjonene under E-tjenesten, som var "eneansvarlig for all E-tjeneste i Norge". Innen E-tjenesten tok styringen på aktiviteten hadde Flyvåpenet etablert ELINT-stasjonene "NABBEN" på Høyde 212 (Nosfjellet) ved Høybuktmoen i Kirkenes, "HEKLA" i Vardø, og "BARHAUG", som nevnt ovenfor. E-tjenesten hadde etablert METRO, og fortsatte med bruk av fartøyer til ELINT-formål. Utfordringer ved bruk av skip til slik etterretning bidro til at METRO-stasjonen ble opprettet og utbygget, men skipstoktene fortsatte (Riste og Moland 1997, s. 193-196).

Mot slutten av 1950-tallet ble det etablert en felles ELINT-sentral for ELINT-virksomheten i Luftforsvaret og E-tjenesten. I årene som fulgte ble virksomheten stadig utviklet (Riste og Moland 1997, s. 202-208). I et samarbeid mellom E-tjenesten, Luftforsvaret og USA innledet man i 1963 et prosjekt som i Norge fikk navnet GLOBUS. Dette dreide seg om en ELINT-sensor som var svært teknologisk avansert, og ga E-tjenesten etterretningsevne på området raketter og romfart. I 1963-1964 pågikk det hektisk bygging. I 1964 sto BARHAUG stasjon ferdig. Aktiviteten på METRO ble flyttet til BARHAUG i 1966.



Figur 3.2 ELINT-nettverket (hentet fra Riste og Moland 1997, s. 157).

Den totale norske investeringen i forbindelse med utbygging av ELINT-stasjoner per 1964 var på omtrent 9 millioner kroner. USA hadde på sin side bidratt med omtrent 40 millioner kroner, derav 24 millioner til en radar (MAD CAT) i Vardø. I 1965 ble det av E-tjenesten gått til innkjøp av en hvalfangstbåt som ble ombygd til et SIGINT-fartøy (Riste og Moland 1997, s. 192; 210-212). Også her dekte amerikanerne mesteparten av investeringen, og sto for halvparten av driftsutgiftene. Fartøyet ble døpt Marjata, og hadde som viktigste formål å drive med SIGINT-virksomhet under sovjetiske fly- og flåteøvelser.

I overgangen til 1960-tallet gjorde FFI i samarbeid med US Navy forsøk med hydrofoner til bruk for akustisk etterretning (ACINT), fokusert på å registrere sovjetiske ubåter (Riste og Moland 1997, s. 215-218). Tester på Andøya ga lovende resultater, og i 1963 ble det under Sjøforsvarets kommando etablert en permanent stasjon. Også her sto USA for en betydelig andel av utgiftene. Det oppsto spenninger mellom E-tjenesten og Sjøforsvaret som i stor grad speiler spenningene mellom E-tjenesten og Luftforsvaret i ELINT-sammenheng. Det ble av E-tjenesten oppfattet det som at Sjøforsvaret og Luftforsvaret ikke holdt seg til de strenge prinsippene for nasjonal kontroll som Evang hadde gjort til Norges offisielle linje. Evang ville derfor samle kontrollen til E-tjenesten (Riste og Moland 1997, s. 223). I siste halvdel av 1960-årene overtok E-tjenesten det operative ansvaret også for ACINT. I 1965 kom det i stand et trilateralt samarbeid mellom USA, Storbritannia og Norge inne ACINT, som i Norge fikk kodenavnet CANASTA. Det ble også lagt en lyttekabel for ACINT ut fra kysten av Finnmark i 1968, samtidig som det ble lagt ut en nye lyttekabler fra Andøya. Det viste seg at den norske stasjonen på Andøya representerte et vesentlig ledd i overvåkingen av ubåtbevegelser i Norskehavet (Riste og Moland 1997, s. 226-232). Det ble i 1967 avgjort at Luftforsvarets fly ville få

installert utstyr for å registrere støy fra ubåter, og på den måten samvirke med ACINT-stasjonen på Andøya.

Nordland var også aktuelt når E-tjenesten i 1962 fikk anmodning fra USA om å opprette en stasjon for TELINT (telemetrieretterretning, avlytting og analyse av signaler som inneholder tekniske opplysninger om rakettoppskytninger og romfart) (Riste og Moland 1997, s. 259-267). Forutsetningene for en slik stasjon i Norge var spesielt gode, fordi de sovjetiske satellittene var ventet å benytte polare baner. Dette medførte at en stasjon her ville ligge nære mulige områder i det nordvestlige Russland som mottok "data dumps" fra satellittene. Det ble avgjort å bygge stasjonen på Fauske. Nærheten til COMINT-stasjonen Fauske I innebar muligheten for godt samvirke mellom stasjonene. Fauske II, med kodenavnet "CODHOOK", ble operativ i 1965, og hadde som formål var blant annet å dekke satellittpasseringer, innsamle radiotransmisjoner fra disse, og analyse og bearbeiding av data som ble innsamlet. Stasjonen hadde kapasitet til å tappe Sovjetiske spionsatellitters datastrømmer, og kunne derfor blant annet kartlegge hvilke norske flyplasser og militære anlegg satellittene viste mest interesse for (Wormdal 2015, s. 129-130). Frem mot 1970 ble overvåkning av sovjetisk rakett- og satellittvirksomhet en topp-prioritet for USA innenfor SIGINT. Denne satsningen medførte store og kostbare oppgraderinger av GLOBUS, innbygging av et telemetrielement ved HEKLA i Vardø. CIA-eksperter anså norske stasjoner som avgjørende for kunnskap om sovjetiske ubåtavfyrte ballistiske missiler, og kombinasjonen av lokalisering og dyktig mannskap gjorde at en del nytt amerikansk utstyr ble testet først i Fauske (Riste og Moland 1997, s. 259; 265). Det ble ved Fauske utviklet en teknisk spesialkompetanse utover det man kunne vent fra norsk hold.

Behovet for informasjon om sovjetiske kjernefysiske kapasiteter gjorde utslag i det bilaterale forholdet mellom USA og Norge. Det ble utover 1950-tallet av E-tjenesten blant annet tatt vannprøver og benyttet COMINT for å avdekke sovjetiske atombombesprengninger (Riste og Moland 1997, s. 242-243). I 1958 etablerte E-tjenesten en egen stasjon for registrering av sovjetisk kjernefysisk aktivitet. Også her var det et amerikansk initiativ som lå til grunn. Stasjonen, med kodenavn "CROCK POT" ble bygd på Høybuktmoen ved Kirkenes. Evang slo imidlertid fast i 1960 at plasseringen viste seg å være uegnet for en permanent stasjon. Stasjonen fikk i 1962 nytt kodenavn "POLAR REIN" og nytt stasjonsbygg etter at det gamle stasjonsbygget brant ned i 1961. I 1965 underskrev E-tjenesten avtale "PINE FOREST" med USAF, hvor det blant annet ble enighet om nytt utstyr til POLAR REIN, samt utbygging av en egen stasjon for seismisk deteksjon i Karasjok. Også for stasjonen i Karasjok skulle amerikanerne betale for infrastrukturen og utgifter til drift. E-tjenesten skulle på sin side finne et egnet område og stille med tilstrekkelig mannskap.

Stabilisering

Utviklingene frem mot 1970 la i stor grad grunnlaget for virksomheten til E-tjenesten de neste 20 årene. Gjennom 25 år vokste etterretningstjenesten til å bli en mangesidig og omfattende (Riste og Moland 1997, s. 343). I 1965-1966 ble det klart at etterretningssjef Evang og overvåkningssjef Bryhn måtte gå av etter en lengre tids samarbeids- og koordineringsproblemer mellom tjenestene (Riste og Moland 1997, s. 331-332). I tillegg hadde det oppstått en viss misnøye med Evang internt i E-tjenesten som dreide seg om lederstilen og personalpolitikken hans. Yrkesoffiseren Johan Berg, med tidligere erfaring i etterretningsstabene, ble tilsatt som ny E-sjef. De etterfølgende etterretningssjefer har alle vært høyt skolerte yrkesoffiserer. I tillegg ble E-tjenesten forsterket ved at

kvalifiserte offiserer på oberstnivå ble tilsatt som sjef over seksjonene. Disse endringene bidro til et fornyet samarbeid med forsvarsgrenene, og ga på sikt en betydelig effektivisering (Dokument nr. 15 1995-96, s. 868).

Dermed markerte tiden midt på 1960-tallet et skille for både E- og O-tjenesten. Ved utgangen av 1960-tallet hadde E-tjenesten en omfattende virksomhet med over 1000 tilsatte (Riste og Moland 1997, s. 153). Litt over halvparten arbeidet med COMINT, som på starten av 1970-tallet hadde lytte- og peileanlegg på Jessheim, Randaberg, i Namsos, Vadsø, Kirkenes og Fauske (Riste og Moland 1997, s. 130). ELINT-virksomheten hadde blitt samordnet til primært to stasjoner, BARHAUG i Sør-Varanger og Forsvarets stasjon Vardø (Riste og Moland 1997, s. 157). I tillegg hadde man SIGINT-fartøyet Marjata. Den ombygde hvalfangstbåten ble i 1976 erstattet av et skip spesialbygd for etterretningsformål, og som til forskjell fra forgjengeren kunne operere også på vinterhalvåret (Wormdal 2015, s. 19).

I tillegg hadde man satellitt-telemetristasjonen Fauske II, anlegg for seismisk etterretning på Høybuktnoen ved Kirkenes (POLAR REIN) og Forsvarets stasjon Karasjok (PINE FOREST) (Riste og Moland 1997, s. 279). USA, med CIA og NSA, ble den viktigste samarbeidspartneren til Norge innen etterretning, men E-tjenesten etablerte også etterretningssamarbeid med Tyskland, Storbritannia, Sverige, Israel, Jugoslavia, og sporadisk med andre NATO-land (e.g. Frankrike og Nederland) (Riste og Moland 1997, s. 273-277).

Skipsetterretningen (Delfinus) fortsatte gjennom hele den kalde krigen, med oppdrag i Nordområdene, Østersjøen, Svartehavet og 'fjerne Østen' (Dokument nr. 15 1995-96, s. 869; Riste og Moland 1997, s. 121). E-tjenesten ble i 1969 av USA forespurt om å utvide Delfinus-aktiviteten til Middelhavet, i forbindelse med sovjetisk maritim virksomhet der (Riste og Moland 1997, s. 125-126). Det er ukjent om dette ble gjennomført. Amerikanske representanter påpekte ovenfor E-tjenesten i 1969 at utviklingen innen satellitt- og flyfotografering ikke kunne erstatte det norske klandestine innsamlingsprogrammet, og at dette var av stor betydning for USA (ibid.). Den siste kjente offensive grenseoperasjonen ble gjennomført i 1954. Det ble planlagt en rekke slike operasjoner senere på 1950-tallet, og USA la mye arbeid i forberedelse av ulike infiltrasjonsmetoder, men det er grunn til å tro at ingen slike operasjoner ble iverksatt (Dokument nr. 15 1995-96, s. 863).

Også Stay Behind-apparatet bestod gjennom hele den kalde krigen, med visse endringer. Det ble i 1970- og 1980-årene foretatt en "ansiktsløfting" (Dokument nr. 15 1995-96, s. 868-869). Spesielt den såkalte Meyer-saken (se f.eks. Kjølleberg, Hansen og Håker 2020) førte til at det ble foretatt organisasjonsendringer, tilførsel av nytt personell og nye rutiner for materiell. Okkupasjonsberedskap har bestått som et av E-tjenestens ansvarsområder (se 2.3.2).

Det innhold og den struktur E-tjenesten hadde i 1975 ble i stor grad bestående frem til den kalde krigens slutt. Inndelingen av seksjoner forble lik fram til 1990-tallet (mer om dette i 3.2.2), og arbeidet med signaletterretning holdt frem. Den eneste vesentlige utviklingen som finnes i empirien fram mot 1990 er oppgradering av radarsystemet i Vardø. GLOBUS-systemet ble i 1988 forløst av et nytt radarsystem som fikk navnet GLOBUS I. Dette var en såkalt fasestyrt radar, med kapasitet til å følge mange mål på samme tid (Wormdal 2015, s. 148). Arbeidet med elektronisk etterretning og samarbeid med andre nasjoner knyttet til dette, ble kontinuerlig videreutviklet fram mot 1990. I følge Lund-kommisjonen har Norges bidrag på dette feltet inne NATO vært betydelig

(Dokument nr. 15, 1995-96, s. 869). Når det gjelder Delfinus holdt aktiviteten frem i alle fall til 1990-tallet, men betydningen syntes å minske. Norske skipsanløp i interessante østlige havner ble færre, og de tidligere lukkede områdene har blitt åpnet for vanlige reisende (ibid.).

Omstrukturering

Alt før Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 ble det satt i gang endringsprosesser for E-tjenesten. FD nedsatte Karstad-utvalget i 1989, blant annet på grunn av at endringene i verdenssituasjonen medførte et lavere amerikansk engasjement i norsk etterretningstjeneste. Utvalgets mandat var "å vurdere prosedyrer, organisasjon og ledelse av norsk etterretningstjeneste, derunder mulige alternativer og forbedringer innenfor rammen av den etablerte hovedstruktur" (Dokument nr. 15 1995-96, s. 869). Innstilling kom i 1990, hvor utvalget blant annet tok opp problematikk ved at E-tjenesten til tider kommuniserte direkte med politisk ledelse i FD uten at embetssjiktet ble orientert og at det var ønskelig med bedre kommunikasjon med overvåkningstjenesten (Dokument nr. 15 1995-96, s. 846). Utvalget foreslo også en rekke tiltak som ble ansett som nødvendige, blant annet at analysesiden burde styrkes ved tilførsel av ressurser og styrket utdanning, etablering av kontaktlinjer også til sivile brukere, etablering av en høynivågruppe som kunne gi råd i utvidet utforming av etterretningsbehov (Dokument nr. 15 1995-96, s. 869-870). Arbeidet med implementering av tiltakene ble i stor grad overskygget av Sovjetunionens og Warszawapaktens oppløsning, men den såkalte høynivågruppen ble etablert.

Det ble i 1992 vedtatt i kongressen i USA å kutte i overføringene til norsk etterretning (Wormdal 2015, s. 177). E-tjenesten, som var strukturert og dimensjonert i henhold til den kalde krigens krav, ble i 1992 gjenstand for en "gjennomgripende omstrukturering og nedbemanning" på grunnlag av direktiv fra Forsvarssjefen (Dokument nr. 15, s. 870). I løpet av tre og et halvt år ble tjenesten redusert med 350 stillinger (Børresen et al. 2004, s. 277) Fra 1994 ble E-tjenestens virksomhet finansiert på ordinær måte over eget kapittel i Forsvarsbudsjettet (ibid.). Dette skjedde samtidig som det gikk mot full nasjonal finansiering av tjenesten, og "nær fullstendig bortfall av ressurser fra bilaterale forbindelser" (Dokument nr. 15, s. 854).

Samarbeidet med USA opphørte imidlertid ikke. I 1995 godkjente daværende forsvarsminister Jørgen Kosmo at radaren den amerikanske HAVE STARE kunne flyttes til Vardø (Wormdal 2015, s. 151). I en pressemelding fra Forsvarets Overkommando fra mars 1998 ble det beskrevet at radaren, nå kalt GLOBUS II, skulle følge med på aktivitet i verdensrommet. GLOBUS II ble operativ i Vardø i 2002, og det ble presisert at radarens funksjon i hovedsak var å måle satellitters nøyaktige posisjon og bane (Wormdal 2015, s. 160; 164).

Også på andre områder ble det gjennomført endringer. E-tjenestens sjøgående SIGINT-plattform fikk et løft på 1990-tallet. I 1993 ble tredje generasjons Marjata operativ, og byttet ut forrige generasjon (Wormdal 2015, s. 19-21). Det spesialbygde skipet fikk et nokså ukonvensjonelt 'strykejernsformet' skrog, for å forhindre at støy fra skipet skulle komme til sjenanse for sensorene ombord. Stasjonen Fauske II fikk i 1996 et tolkningscenter for radarsatellitter, som skulle produsere analyser til operativ bruk i hele Forsvaret, blant annet for å planlegge tokt med de maritime patruljeflyene P-3C Orion (Wormdal 2015, s. 136). I år 2000 opprettet E-tjenesten et anlegg i skogen ved Eggemoen leir i Hønefoss, som er et såkalt FORNSAT-anlegg, med kapasitet til å fange

opp samtaler og datatrafikk fra sivile satellitter (Hagesæther og Hager-Thoresen 2018). Anlegget var hemmelig frem til 2016.

Midt på 1990-tallet ble det gjennomført et omfattende arbeid for å omlegge E-tjenesten for fremtidige behov. Den nye innretningen skulle være i samsvar med den nye NATO-strategien, blant annet med tanke på kriseforebygging og kriseløsning (Dokument nr. 15 1995-96, s. 870). Dette ble svært aktuelt i forbindelse med Norges deltakelse i NATO-operasjonene i Bosnia og Kosovo. Norge bestemte seg i for å bygge opp en etterretningsvirksomhet på Balkan fra og med 1996 i forbindelse med NATOs operasjoner i Bosnia og Hercegovina (Børresen et al. 2004, s. 214). For E-tjenesten var dette en ny oppgave, fordi man etablerte seg på fremmed jord og arbeidet med å understøtte avdelinger i felt med nødvendige etterretninger. Etterretningskapasiteter fra Norge hadde ikke inngått i fredsbevarende operasjoner med norsk deltakelse. E-tjenestens element samvirket med andre nordiske etterretningstjenester, og arbeidet primært med SIGINT. E-tjenestens element i Bosnia dannet et mønster for senere operasjoner. Også i Kosovo-konflikten ble E-tjenesten engasjert (Børresen et al. 2004, s. 216-217). Regjeringen ga i februar 1999 grønt lys til et bidrag med en mobil enhet for signaletterretning som skulle virke som en del av NATOs samlede etterretningsarbeid i KFOR. Oppgavene var de samme som i Bosnia.

Gjennom medieavsløringer har offentligheten fått kjennskap til en særegen del ved norsk E-tjeneste som oppsto midt på 1990-tallet, nemlig Seksjon for spesiell innhenting (Widerøe og Aass 2011). Seksjonen, omtalt som "E 14" ble startet opp i den formen som omtales i 1995. I mediasakene som ble publisert angående E 14 i 2011 er det blant annet omtalt uttalelser fra statsråder og "en rekke andre kilder" som viser til at norsk etterretning midt på 1990-tallet gjorde oppsiktsvekkende gode resultater, og at opplysningene "som for en stor del kom fra den topphemmelige organisasjonen E 14" vakte internasjonal anerkjennelse. Seksjonen ble ledet av etterretningsoffiser Ola Kaldager, og hadde i tiden frem til 2005-2006 omtrent 140 ulike norske menn og kvinner som deltok i oppdrag for enheten. I tiden enheten eksisterte skal den ha hatt personell i minst ni land – Afghanistan, Irak, Bosnia, Kosovo, Makedonia, Serbia, Sudan, Libanon og Syria. Det gis uttrykk for at oppdragenes karakter omhandlet HUMINT. Enheten ble lagt ned i formen som beskrevet i 2005-2006. E-tjenesten hadde imidlertid en seksjon for spesiell innhenting også i 1975 og i 1994, men det er uvisst hva seksjonen inneholdt før 1995.

Totalt sett medførte 1990-tallet en omfattende omstilling for E-tjenesten. I 1998 trådte Etterretningstjenesteloven i kraft, noe som var med på å presisere E-tjenestens oppgaver. I tråd med Karstad-utvalgets anbefalinger ble det gitt økt prioritet til ikke-militære etterretningsoppgaver (Børresen et al. 2004, s. 277). Det innebar at også den sivile delen av statsadministrasjonen ville kunne motta etterretninger, og at E-tjenesten utvidet sine fokusområder til å også omhandle operativ etterretning, støtte til krisehåndtering, bistand i kampen mot internasjonal terrorisme og mot spredning av masseødeleggelsesvåpen. Mot slutten av 1990-tallet fremsto E-tjenesten som "en mer fullverdig nasjonal tjeneste, med et bredt repertoar av oppgaver" (ibid.). Med det gikk E-tjenesten fra å være en militær etterretningstjeneste som primært fokuserte på SIGINT til å bli en nasjonal utenlandsetterretningstjeneste med et større mangfold av oppgaver og kapasiteter.

I møte med økte spenninger

I tiden umiddelbart etter 2000 er det i det empiriske materialet ikke særlige endringer for E-tjenesten å se. En gang mellom 1994 og 2007 ble organisasjonen omstrukturert, slik at man fikk en ny inndeling av seksjoner (se 3.2.2), men foruten dette er det lite nevneverdig. Det er godt mulig at endringer har forekommet, men at disse ikke er kjent for offentligheten.

Først i 2010 forekommer en offentlig kjent utvikling. Det ble da satt i gang et omfattende oppgraderingsarbeid på GLOBUS II-radaren i Vardø, som var kostnadsberegnet til minst 620 millioner kroner (Wormdal 2015, s. 164). Moderniseringen var planlagt ferdig i 2017, og ville gjøre GLOBUS II operativ til 2030 eller lengre. I 2017 ble det påbegynt arbeid med en helt ny radar ved anlegget i Vardø (Hagesæther og Hager-Thoresen 2018). Denne var planlagt ferdig i 2020. I 2016 ble fjerde generasjon Marjata, til en prislapp nær 1,5 milliarder kroner, tatt i bruk. Det gamle Marjata (tredje generasjon) ble omdøpt til Eger, og beholdes operativt med base i Harstad. Nye Marjata har base i Kirkenes. Forsvarsdepartementet (2017) annonserte i 2017 at det var underskrevet avtale med amerikanske myndigheter om innkjøp av fem P-8A Poseidon maritime patruljefly til å erstatte dagens seks P-3 Orion og tre DA-20 Jet Falcon. Alle de nye flyene skal i følge saken være på plass innen 2023, og vil fungere som en plattform for informasjonsinnhenting av mål under vann.

Ved inngangen til 2020 opplyser E-tjenesten selv om sine installasjoner i Oslo, Lutvann (hovedkvarter), Fauske (satellittetterretning), Andøya (etterretning om maritim aktivitet), Vardø (radarer, GLOBUS), Vadsø (lytte- og peilestasjon), Viksjøfjell i Sør-Varanger ("innsamlingsenhet"), Høybuktnoen i Sør-Varanger (administrasjons- og støtteelement), og Eggemoen i Ringerike (satellittetterretning) (Forsvaret u.å. a). Wormdal (2015, s. 117) skriver at Andøya fortsatt har ansvaret for å overvåke ubåttrafikk. I tillegg er de tidligere nevnte lytte- og peileanleggene i Randaberg, Namsos og Jessheim, samt et tilsvarende anlegg i Hammerfest, markert som nasjonalt definerte forbudssoner for luftbårne sensorsystemer (se NSM 2020; NSM u.å.; Wormdal 2016). I henhold til Forskrift for kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer (2018) har et departement angitt områdene eller objektene her som skjermingsverdige. Det kan derfor tenkes at anleggene stadig er operative.

I Forsvaret er Cyberforsvaret etablert som et eget domene. I 2019 avslørte imidlertid forsvarsminister Frank Bakke-Jensen at det er E-tjenesten som har ansvaret for "offensive cyberkapasiteter" (Johnsen 2019). Han påpekte også at det er Forsvarets Operative Hovedkvarter som vurderer hvordan slike offensive kapasiteter kan brukes. E-tjenesten bidrar også inn i Nasjonalt cybersikkerhetssenter, hvor tjenesten i samarbeid med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), PST, og Kripos arbeider sammen om defensive cyberformål (ibid.). Offensive cyberkapasiteter går ut på anvendelse av cybermakt, dvs. maktmidler i det digitale rom (Brunstad 2018, s. 8-9). Etterretningstjenesten driver nå med rekruttering til "Talentprogram cyberoperasjoner", som inneholder et heltidskurs i offensive cyberoperasjoner, før deltakerne starter sin operative tjeneste (Forsvaret u.å. b).

I et annonsebilag for Forsvaret, Innsats fra 2014, fremgår det at omtrent 80 prosent av E-tjenestens produkter havner som "underlag" for politiske beslutningstakere (Baug 2014, s. 46). Videre fremgår det at Brigade Nord's Etterretningsbataljon (E-bn) er faglig underlagt Etterretningstjenesten. Ut i fra empirien er det uklart akkurat hvordan skillet er mellom E-tjenesten og E-bn. For eksempel rekrutterer E-bn operatører til menneskelig

innhentning (HUMINT), og det fremgår for eksempel i en stillingsannonse for en slik stilling fra 2011 at E-bn er "underlagt Brigade Nord's styrkestruktur, men er dimensjonert for å støtte alle Forsvarets operasjoner med etterretninger" og at "bataljonen innehar taktiske, operasjonelle og strategiske etterretningskapasiteter" (Karrierestart u.å.). Det later derfor til at E-tjenesten og E-bn kan ha et samvirke når det gjelder visse operative kapasiteter, slik som HUMINT.

3.2.2 Organisasjon

Den organisatoriske plasseringen av E-tjenesten var i lang tid et tilbakevendende problem (Riste og Moland 1997, s. 318). Skulle tjenesten være en fellesinstitusjon innenfor Forsvaret, eller en militær stab på linje med de andre stabsfunksjonene i Forsvarsstaben? I 1946 ble det av oberst Alfred Roscher Lund foreslått en etterretningstjeneste direkte underlagt forsvarsministeren, i tillegg til en E-funksjon innenfor den militære strukturen (Kynø 2007, s. 49). En slik etterretningstjeneste direkte underlagt forsvarsministeren ble fremmet på grunn av at det ble oppfattet som nødvendig å understøtte andre enn kun militæret med etterretninger, nemlig Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justisdepartementet. Det er uklart hvorfor en slik løsning ikke ble gjennomført (Riste og Moland 1997, s. 21). I stedet endte etterretningstjenesten opp som en fagstab i Forsvarsstaben. Siden 1945 har E-tjenesten blitt omorganisert en rekke ganger. Vedlagt er en samlet oversikt over etterretningstjenestens organisatoriske utvikling (Vedlegg 1).

Reetablering etter andre verdenskrig

Det norske etterretningsapparatet som var i sving under andre verdenskrig var dårlig organisert og uegnet som et nasjonalt etterretningsorgan i fredstid. Etterretningsarbeidet under krigen hadde en innretning der man arbeidet utenfra og fokuserte på det okkuperte hjemlandet. Derfor måtte etterretningsapparatet omstruktureres etter krigens slutt. Mot slutten av 1946 var Etterretningsstaben (FO II) på god vei til å etablere seg som en reell etterretningstjeneste. Ved årsskiftet 1945-1946 var det om lag 80 ansatte som arbeidet i den kombinerte etterretnings- og sikkerhetstjenesten (Riste og Moland 1997, s. 24; 343). I 1947 var etterretningstjenesten organisert som en avdeling (avdeling II) i Forsvarsstaben, med Vilhelm Evang som sjef, og med seks underavdelinger.

Etterretningssjefen
Underavdelinger: I. Adjutantur og administrativt råd II. Security og kontroll-avdeling III. Kontra-spionasje IV. Chiffer-kontor V. Foto-avdelinga VI. Radio-avdelinga og Administrasjon av tysk personell

Figur 3.3 Etterretningstjenestens organisasjon i 1947 (Riste og Moland 1997, s. 319).

I tiden frem mot 1950 ble man stadig mer bevisst på det økende spenningsnivået mellom øst og vest. Frykten for kommunistisk overtakelse av stater med felles grense til Sovjetunionen bidro til å gradvis øke ressursgrunnlaget til etterretnings- og

sikkerhetstjenesten, spesielt etter kommunistkuppet i Tsjekkoslovakia i februar 1948 (Dokument nr. 15 1995-96, s. 859). Før dette var ressursgrunnlaget meget begrenset.

Det var forbindelse med økt ressurstilførsel at E-staben satte i gang en 'informasjonstjeneste' i tilknytning med den norske handelsflåten i 1948 (Riste og Moland 1997, s. 32). I tillegg ble det av FD i 1948 satt av penger til etterretningstjeneste i forbindelse med Utenriksdepartementet, tilsynelatende først og fremst for å plassere offiserer fra E-staben ved de norske ambassadene i Stockholm og Helsingfors (ibid.). En annen utvikling som begynte i 1948 var planleggingen av en avdeling i E-staben med ansvar for okkupasjonsberedskap (Riste og Moland 1997, s. 37-38).

Forsvarskommisjonen av 1946, under ledelse av Trygve Bratteli, avga sin innstilling i 1949. Kommisjonen foreslo at etterretningstjenesten skulle være en fellesinstitusjon for hele Forsvaret, underlagt Forsvarsstaben (Dokument nr. 15 1995-96, s. 861). Det skjedde imidlertid ikke noe vesentlig med organiseringen av E-tjenesten før en stund ut på 1950-tallet.

Vekst og omorganisering

Innstillingen til Forsvarskommisjonen av 1946 ble fulgt opp av Utvalg for til koordinering av E- og S-tjenesten i Forsvaret (Andersen-utvalget), som ble nedsatt i 1952 (Dokument nr. 15 1995-96, s. 861-862; Moland og Riste 1997, s. 320-322). Utvalget avga sin innstilling i 1953, hvor det foreslo at E-tjenesten burde organiseres i en sentral instans, og la i stor grad grunnlaget for organiseringen som har vært gjeldende siden.

Etterretningstjenesten ble påfølgende opphøyet fra å være en avdeling i Forsvarsstaben til selvstendig stab fra 1954. Innad ble det organisert seks avdelinger, men med ulikt innhold enn fra de forhenværende underavdelingene. Personellrammen ble satt til 289, hvorav 70 militære.

Etterretningssjefen
NK og sekretariat
Avdelinger: I. Forvaltning II. Sikkerhet III. Etterretning (plan-, hær-, marine-, og flykontor) IV. Chiffer V. Radiograppa VI. Spesielle oppdrag, inkl. Liaisonsgruppa, Delfinus og Stay Behind

Figur 3.4 Etterretningstjenestens organisasjon i 1954 (Dokument 15 1995-96, s. 861; Riste og Moland 1997, s. 319).

Det ble i 1959 nedsatt et internt organisasjonsutvalg, som medførte en justering av E-tjenestens organisasjon hvor 6. Avdeling ble omgjort til elektronisk avdeling, og Liaisonsgruppen som var nyopprettet overtok spesielle oppdrag, inkludert klandestine operasjoner. Dette omfattet blant annet Delfinus (shippingetterretning), Stay Behind (okkupasjonsberedskap), og liaison med utenlandske tjenester. 2. Avdeling oppløst, og dens funksjoner fordelt på 3. og 4. avdeling (Riste og Moland 1997, s. 320-322). Sikkerhetsavdelingen var i realiteten sikkerhetstjenesten i Forsvaret, og hadde sortert inn under E-staben siden 1945. Sikkerhetsavdelingen (2. Avdeling) var oppløst, og sikkerhetsoppgavene derfor spredt på andre avdelinger. I 1962 ble det imidlertid utnevnt en Sikkerhetsinspektør i E-staben, og alle sikkerhetsfunksjonene ble samlet under vedkommende (Riste og Moland 1997, s. 322-23). Lund-utvalgets rapport påpeker at de

strukturelle endringene ved utgangen av 1950-tallet hadde som hovedhensikt å få stabens funksjoner under bedre kontroll og skifte ut personell som ikke lenger hadde Evangs fulle støtte (Dokument nr. 15, 1995-96, s. 866). Det vises blant annet til at det forekom direkte samarbeid mellom lavere ledd i E-staben med utenlandske tjenester, noe som ble ansett som problematisk.

Tidlig på 1960-tallet ble det igjen snakk om omorganisering og omstrukturering av E-tjenesten. Det ble nedsatt et nytt organisasjonsutvalg i slutten av 1961. Utvalget kom med sin innstilling i februar 1962. Resultatet ble riktignok kun en begrenset omstrukturering, hvor det ble opprettet en Planavdeling som 2. avdeling i starten av 1964 (Riste og Moland 1997, s. 323). I en ny instruks i 1962 fremgikk det at E-tjenestens ansvar ikke lenger var en bivirkning i det norske forsvar, og var blitt et av Forsvarssjefens operative ansvar (Riste og Moland 1997, s. 327). Dette innebar at E-tjenesten i større grad måtte oppfylle en stabfunksjon. Det ble uttrykt bekymring fra ledelsen i Forsvarsstaben i forbindelse med at E-staben etter sin oppbygning og virkeområde strengt tatt ikke var en stab på linje med de øvrige stabene. Langtidsplangruppa i Forsvarsstaben ble i 1964 pålagt å studere E-staben, og påpeke endringer som burde vurderes. Dobbeltfunksjonen E-staben hadde fått, som både selvstendig arbeidende etterretningstjeneste og som stabelement, hadde etter vært ført til et gradvis vanskeligere forhold til Forsvarsstaben (Riste og Moland 1997, s. 325).

Mange problemer på personellsiden i E-staben førte til at Forsvaret i 1965 nedsatte Kaldager-kommisjonen, som skulle vurdere personellforvaltningen og vurdere kritikk som var oppstått blant E-stabens personell (Dokument 15 1995-96, s. 845). I sin innstilling framsatte kommisjonen en rekke kritiske kommentarer til E-stabens organisasjon og virksomhet. Blant annet ble det pekt på at økningen i personellstyrken vesentlig hadde skjedd på innhentingssiden, mens vurderingskapasiteten var redusert. Det var misnøye i alle deler av staben, og et stort antall klagesaker. Anbefalingen fra kommisjonen gikk blant annet ut på å innføre innbeordning på rulleringsbasis av et større antall regulært utdannede yrkesoffiserer. Kommisjonen uttrykte at noe av årsaken til at problemene i E-staben var blitt skjøvet noe i bakgrunnen var fordi man fra nasjonal side anså virksomheten som noe ukonvensjonell (Riste og Moland 1997, s. 326).

Blant annet på grunn av Kaldager-kommisjonens funn ble det gjennomført visse endringer i E-stabens organisasjon i 1965. Det ble besluttet å skille ut sikkerhetstjenesten fra E-staben og samle denne som en egen fagstab under Forsvarssjefen. Evang ønsket stadig at man skulle organisere etterretningstjenesten som en fellesinstitusjon i Forsvaret, blant annet for at tjenesten skulle få en friere stilling i forhold til den fagmilitære ledelsen. Dette forslaget fikk imidlertid ikke gjennomslag denne gangen heller (Riste og Moland 1997, s. 328-329).

Etterretningssjefen		
NK og sekretariat		
	Elektronisk etterretningsseksjon	Spesialseksjon
I. Økonomi og administrasjon	V. COMINT (Utestasjoner V)	IX. Spesialavdeling
II. Planavdeling	VI. ELINT (Utestasjoner VI)	X. Dokumentavdeling
III. Etterretningsavdeling	VII. Organisasjon og Plan	XI. Stay Behind
IV. Personellavdeling	VIII. Teknikk	

Figur 3.5 Etterretningstjenestens organisasjon i 1966 (Riste og Moland 1997, s. 319).

En vesentlig strukturell endring var at det i 1966 ble opprettet en Elektronisk Etterretningsseksjon som samlet ELINT og COMINT i samme seksjon. Denne seksjonen fikk to nye avdelinger, en for Organisasjon og plan, og en Teknisk avdeling. Det ble også på samme tidspunkt opprettet en Personalavdeling som svar på personellproblemene som ble trukket frem av Kaldager-kommisjonen.

I kjølvannet av Mellbye-utvalget

Mot slutten av 1960-tallet hadde antallet ansatte i E-staben stabilisert seg. Antallet ansatte lå på det tidspunktet på litt over 1000, hvorav en COMINT utgjorde over halvparten av arbeidsplassene med i overkant av 500 stillinger (Riste og Moland 1997, s. 153). Utbyggingen av elektroniske innhentingsinstallasjoner preget E-tjenesten på 1960-tallet, og førte til stor vekst av organisasjonen. Bare omtrent 30% var vanlige statsansatte, og de øvrige var ansatt på prosjektbasis med amerikansk finansiering (Dokument nr. 15 1995-96, s. 866).

Kaldager-kommisjonens rapport hadde medført visse endringer ved E-stabens organisasjon, men på grunn av flere saker ville det komme flere endringer frem mot 1975. Det stadig forverrede samarbeidsforholdet mellom E-tjenesten og O-tjenesten kom for alvor på dagsordenen i forbindelse med Lygren-saken i 1965 (Kynø 2007, s. 50), hvor Evangs sekretær Ingeborg Lygren ble pågrepet av O-tjenesten under mistanke om å arbeide for KGB (Riste og Moland 1997, s. 332). Lygren ble etter hvert satt fri og saken henlagt på grunn av mangel på bevis. Denne saken var medvirkende til at Regjeringen tok initiativ for å nedsette et utvalg for å "vurdere forskjellige sider ved den forebyggende sikkerhetstjeneste". Dette ble Mellbye-utvalget, som ikke fant grunn til kraftig kritikk av Evang i Lygren-saken. Det kom derimot frem at forholdet mellom Evang og O-sjefen, Asbjørn Bryhn, lenge hadde vært dårlig. Derfor avtegnet det seg tidlig i utvalgets arbeid et bredt ønske om å skifte ut sjefene for begge tjenestene (Riste og Moland 1997, s. 336). I 1966 takket Evang ja til stillingen som norsk militær representant til NATO-hovedkvarteret i Paris, hvilket medførte at Oberst Johan Berg ble utnevnt til ny sjef for E-staben høsten samme år (Riste og Moland 1997, s. 340-341).

Kaldager-kommisjonens rapport, Lygren-saken og Mellbye-utvalgets innstilling bidro til å sette i gang en betydelig reorganisering av E-staben. I tiåret 1965-1975 fikk tjenesten store trekk utformingen som den har beholdt siden (Dokument nr. 15 1995-96, s. 867).

Etterretningssjefen			
NK og sekretariat			
Seksjon E-A	Seksjon E-B	Seksjon E-C	Seksjon E-D
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hær-avdeling ▪ Luft-avdeling ▪ Sjø-avdeling ▪ Avdeling Politikk og økonomi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ COMINT-avdeling ▪ ELINT-avdeling ▪ ACINT-avdeling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avdeling for økonomi ▪ Avdeling for personell ▪ Avdeling for bygg og anlegg 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spesiell innsamling og analyse ▪ Okkupasjonsberedskap (Stay Behind)

Figur 3.6 Etterretningstjenestens organisasjon i 1975 (Dokument nr. 15 1995-96, s. 867).

Seksjon A hadde her ansvar for bearbeiding, vurdering og analyse. Seksjon B stod for elektronisk innsamling, analyse og rapportering. Seksjon C var ansvarlig for administrasjon og forvaltning. Seksjon D hadde ansvar for spesiell innsamling og

analyse, i tillegg til okkupasjonsberedskap (Stay Behind). Okkupasjonsberedskapen ble på et senere tidspunkt direkte underlagt Etterretningssjefen.

Organisert for en ny sikkerhetspolitisk hverdag

I 1989 ble det nedsatt et utvalg (Karstad-utvalget) som skulle vurdere spørsmål om etterretningsbistand i forbindelse med håndteringen av nye trusler og risikoer (Børresen et al. 2004, s. 277). Karstad-utvalgets rapport er gradert 'strengt hemmelig' (Kynø 2007), og er derfor ikke mulig å lese i sin helhet. Børresen et al. (2004, s. 277) skriver imidlertid at utvalget vurderte E-tjenestens prosedyrer, organisasjon og ledelse, og foreslo at ikke-militær etterretningsinnsats fikk høyere prioritet. Det ble påpekt at den sivile delen av statsadministrasjonen kunne ha behov for etterretningsstøtte, spesielt i lys av den økende bevisstheten om samfunnets sårbarhet. Videre ble det anbefalt å styrke e-tjenestens analyse- og bearbeidingskapasitet og personellens utdanning. Det var interessant at utvalget kom til slike konklusjoner like etter jernteppet fall (Kynø 2007, s. 50), et tidspunkt før konsekvensene av 'den kalde krigens slutt' hadde vist seg av særlig grad.

Etterretningssjefen			
Seksjon A: Militær etterretningsseksjon	Seksjon B: Elektronisk etterretningsseksjon	Seksjon C: Forvaltningsseksjonen	Seksjon D: Spesiell etterretningsseksjon

Figur 3.7 Etterretningstjenestens organisasjon i 1994 (Nygaard Haug-utvalgets rapport 1994, s. 57-58). Avdeling for okkupasjonsberedskap hadde på dette tidspunkt blitt direkte underlagt E-sjefen.

Det skulle imidlertid ikke gå lenge før at Sovjetunionens oppløsning, og den nye epoken innen internasjonal, fikk tydelige konsekvenser for E-tjenesten. Den amerikanske kongressen vedtok høsten i 1992 en kraftig reduksjon av bevilgningene til norsk etterretning (Børresen et al. 2004, s. 277). Dette medførte at tjenesten ble redusert med 350 stillinger i løpet av tre og et halvt år. Samtidig foregikk en "smertefull prosess med å endre oppdrag og prioriteringer på bakgrunn av nye økonomiske, sikkerhetspolitiske og teknologiske rammevilkår" (ibid.)

Den mest vesentlige endringen på 1990-tallet var at E-tjenesten gikk fra å i hovedsak være en signaletterretningstjeneste til å bli en nasjonal (utenlands)etterretningstjeneste med en bred oppgaveportefølje. Signaletterretning forble en viktig oppgave, men flere stasjoner ble nedlagt, og virksomheten konsentrert til å bli ledet fra noen få hovedstasjoner. I løpet av 1990-tallet tok E-tjenesten grep i forbindelse med ulike poeng som ble tatt opp av Karstad-utvalget, og mot slutten av tiåret fremstod E-tjenesten som en mer fullverdig nasjonal tjeneste med et bredt repertoar av oppgaver (Børresen et al. 2004, s. 277). I 1994 var det ikke blitt gjort særlige endringer i E-tjenestens organisasjon, men en endring av seksjonsinndelingen ble etter alt å dømme gjennomført i forbindelse med omstruktureringen av tjenesten på 1990-tallet. I Lund-utvalgets rapport ble det påpekt at man (midt på 1990-tallet) arbeidet med en omlegging av E-tjenesten for fremtidige behov, og i samsvar med "den nye NATO-strategien" (Dokument nr. 15 1995-96, s. 870). En konsekvens av dette som utvalget trakk frem var at tradisjonell COMINT, ELINT og ACINT etter hvert ville få mindre vekt enn før, samtidig som andre tekniske nyvinninger ville skape nye muligheter.

I kjølvannet av Lund-utvalgets innstilling, som ble lagt frem i 1996, ble det utarbeidet en Lov om Etterretningstjenesten som trådte i kraft i 1998. I tillegg til å spesifisere E-tjenestens oppgaver, og ansvaret for E-tjenestens virksomhet, tydeliggjorde loven at

tjenesten skulle fungere som en utenlandsetterretningstjeneste, og ikke en ren militær etterretningstjeneste (Kynø 2007, s. 50).

Etterretningssjefen				
Seksjon for teknisk innhenting og evaluering	Seksjon for eksterne relasjoner	Seksjon for støtte til Forsvaret	Seksjon for analyse og rapportering	Seksjon for administrativ støtte

Figur 3.8: Etterretningstjenestens organisasjon i 2007 (Kynø 2007, s. 52).

Den siste kjente redegjørelsen for E-tjenestens organisasjon er fra 2007, og viser blant annet at det er en egen seksjon for analyse og rapportering. Dette viser at E-tjenesten produserer flerkilde-produkter som er utarbeidet ved hjelp av flere ulike typer innhentingsaktivum (Kynø 2007, s. 51). Det ble av norske myndigheter i økende grad anerkjent at skillet mellom interne og eksterne trusler var blitt mer utydelig, spesielt med tanke på terrorisme. Denne anerkjennelsen medførte at det ble lansert planer om et felles kontraterrorsenter som skulle driftes av PST og E-tjenesten i samarbeid (Kynø 2007, s. 54). Felles kontraterrorsenter (FKTS) ble satt i drift i 2014, og utarbeider analyser med PST og E-tjenesten i fellesskap (Røssum og Flaaten 2014). Senteret har som formål å øke og forbedre kommunikasjonen mellom E-tjenesten og PST (Kynø 2010, s. 160). I følge Wormdal (2015, s. 175) betaler USA fortsatt noe til norsk etterretningstjeneste, men det er uvisst hvor mye og hvor stor andel dette utgjør.

3.2.3 Formelle rammeverk

Forsvarskommisjonen av 1946, som avga sin innstilling i 1949, påpekte at "en vel utbygget etterretnings- og sikkerhetstjeneste er et uunværlig ledd i et moderne forsvarsberedskap" (Dokument nr. 15 1995-96, s. 861). Kommisjonen understreket at en aktiv etterretningstjeneste også i fredstid måtte gå inn som et viktig ledd i norsk sikkerhetspolitikk. Kommisjonens uttalelser la grunnlaget for E-tjenestens mandat (ibid.). Utover dette var etterretningstjenesten uten spesiell lovgivning eller (offentliggjorte) instruksjoner i lang tid. Dette kan sees i sammenheng med at etterretningsarbeidet, og Forsvarets virksomhet for øvrig, var preget av strengt hemmelighold stort sett gjennom hele den kalde krigen (Holme 2014).

Etterretningslov og instruks

Først i kjølvannet av Lund-kommisjonens rapport i 1996 ble det utarbeidet en egen Lov om Etterretningstjenesten (Kynø 2007). Etterretningstjenesteloven trådte i kraft i mars 1998. Her ble det presisert at Forsvarssjefen er ansvarlig for E-tjenesten. Det vises også til at regjeringen gir nærmere bestemmelser om organiseringen av tjenesten. Loven spesifiserer E-tjenestens oppgaver, men påpeker at regjeringen fastsetter nærmere instruks for tjenestens oppgaver og virksomhet. Etterretningstjenestelovens (1998) § 3. Etterretningstjenestens oppgaver, lyder slik:

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

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

Etterretningstjenesten kan etablere og opprettholde etterretnings samarbeid med andre land.

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

Kongen fastsetter nærmere instruks om tjenestens oppgaver og virksomhet.

I 2001 ble det fastsatt instruks for Etterretningstjenesten ved kgl.res. med hjemmel i Etterretningstjenesteloven fra 1998. Instruksene utfyller lovens bestemmelser og fastsetter nærmere regler om tjenestens organisasjon, oppgaver og virksomhet (Instruks om Etterretningstjenesten 2001). Blant annet omtaler instruksene at FD etter samråd med andre relevante myndigheter utarbeider og fastsetter et dokument som angir hvilke saksfelt det er ønskelig at tjenesten prioriterer, utover de militære etterretningsbehov.

Instruks for samarbeid mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste ble fastsatt ved kgl.res. i 2006 (Instruks om samarbeidet mellom E og PST 2006). Her fremgår det at prioriterte samarbeidsoppgaver for tjenestene er terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, fremmed etterretningsvirksomhet og "andre prioriterte forhold som berører viktige norske interesser". I 2016 ble instruksene endret for å ta inn en paragraf som regulerer samarbeidet ved tjenestenes Felles kontraterrorsenter.

Ny etterretningslov

Loven fra 1998 blir nå erstattet av ny Lov for Etterretningstjenesten. Den nye Etterretningstjenesteloven ble vedtatt av Stortinget den 11. juni 2020 (Lovvedtak 134 2019-2020). Loven vil avløse Etterretningstjenesteloven fra 1998. Den mest kontroversielle saken vedrørende den nye loven var bestemmelsene rundt såkalt "tilrettelagt innhenting", som innebærer at Etterretningstjenesten etter rettslig kjennelse kan få tilgang til metadata fra grensekryssende digital kommunikasjon (Forsvarets Forum 2020). Loven åpner for lagring av slik data i 18 måneder. Venstre tok ut dissens til lovforslaget på grunn av at partiet mener det innebærer et for stort inngrep i personvernet. Loven ble imidlertid vedtatt med et bredt Stortingsflertall bestående av Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig folkeparti. Det ble av Stortingsflertallet lagt inn krav om evaluering av loven fra den treer i kraft, og kravene for å få tilgang til metadata ble skjerpet inn noe. Karsten Friis og Vegard Valther Hansen, begge seniorrådgivere ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) uttalte i en kronikk skrevet i forkant av lovvedtaket at det er helt nødvendig med verktøy for å fange opp utenlandske digitale trusselaktører, og at en ny etterretningslov med slike bestemmelser

av den grunn er nødvendig for at E-tjenesten skal være i stand til å løse sine oppdrag (Friis og Hansen 2020).

3.3 Politiets sikkerhetstjeneste

Den empiriske gjennomgangen om Politiets sikkerhetstjeneste, tidligere Politiets overvåkningstjeneste, er mindre omfattende enn gjennomgangen av Etterretningstjenesten av den enkle grunn at PSTs virksomhet har vært mer ensartet. Lund-kommisjonens rapport (Dokument nr. 15, 1995-96) tar for seg overvåkningstjenestens virksomhet og organisasjon fra andre verdenskrigs slutt og fram til 1994. Tidligere overvåkningssjef Gunnar Haarstads (1988) beretter i sin bok om ulike forhold ved overvåkningstjenesten under hans tid ved tjenesten. I tillegg benyttes ulike offentlig rapporter og andre kilder fra nyere tid for å kartlegge utviklingen de siste årene.

3.3.1 Historisk utvikling, tjenestens rolle og funksjon

Første gang en egen overvåkningstjeneste ble organisert i Norge var i 1915, under navnet "Kristiania Opdagelsespoliti". Denne enheten skulle fungere som en sentral for hele arbeidet med spionkontroll og spionasjesaker i hele landet (NOU 1998: 4, s. 42). Ordningen gikk stort sett i oppløsning etter slutten av første verdenskrig, og en egen overvåkningstjeneste ble først reetablert i 1937.

Etter krigen

Overvåkningstjenesten i landet falt bort under den andre verdenskrig, men ble gjenetablert etter krigens slutt med tilsvarende ordning som i 1937. Denne ordningen var grunnlaget når politiinspektør Asbjørn Bryhn sommeren 1947 startet overvåkningstjenestens virksomhet på vegne av politimester Welhaven (Haarstad 1988, s. 78). Avgjørelsen om å reetablere en overvåkningstjeneste i politiet med samme retningslinjer som etter 1937-instruksen, var blant annet tatt på grunn av at det var nødvendig med en organisert bekjempelse av utenlandsk spionvirksomhet (Forvaltningsdatabasen 2020). I Lund-kommisjonens rapport beskrives overvåkningstjenestens oppgaver som nokså ensartet gjennom hele granskingsperioden, fra 1945 til 1994 (Dokument nr. 15, 1995-96, s. 76).

Overvåkningsentralen (OVS) og regionale sentraler kom i gang i 1947, og skulle drive med "skjerpet spionkontroll" og "ettersporing av annen landsskadelig virksomhet" i hht. overvåkningsinstruksen av 1937 (Haarstad 1988, s. 77). Haarstad (ibid.) påpeker at annen landsskadelig virksomhet kunne være så mangt, og at det derfor etter overvåkningsledelsens egne vurdering måtte foreligge bestemte vilkår for at det skulle være en politioppgave. Det måtte dreie seg om "forbindelser eller utførelse av handlinger som i sine konsekvenser ville medføre en fare for landets sikkerhet og selvstendighet eller vår statsforfatning". Med andre ord forutsatte man at virksomheten direkte eller indirekte hadde et ulovlig formål. Tjenestens ressurser umuliggjorde at det ble praktisert noen utvidet fortolkning (ibid.).

Slik den internasjonale situasjonen utviklet seg var det bare fra ett hold det kunne ventes virksomhet som fordret til "skjerpet spionkontroll", nemlig fra Sovjetunionen og andre "øststater" (Haarstad 1988, s. 78). Det fremkom raskt opplysninger om aktiviteter som gikk ut fra den sovjetiske og andre øststaters ambassader eller representasjoner i Oslo, samt om sovjetisk virksomhet i Nord-Norge.

Spenningsene mellom øst og vest dominerer

Med de tiltakende spenningene mellom øst og vest oppstod det i Norge sent på 1940-tallet bekymring for "femtekolonnister". Overvåkningsinstruksene fra 1952, 1955 og 1959 nevnte femtekolonnevirksomhet eksplisitt, og var definert som "etterretningsvirksomhet, propaganda, infiltrasjon, sabotasje og attentater m.v. for å svekke landets forsvar og alminnelige motstandsevne" (Dokument nr. 15 1995-96, s. 76). Spesielt etter det kommunistiske statskuppet i Tsjekkoslovakia økte bekymringen for at enkelte nordmenn kunne være "femtekolonnister" som viet sin troskap til Sovjetunionen og kommunismen heller enn til det norske styresett. Statsminister Gerhardsen påpekte at Norges Kommunistiske Parti (NKP) ikke tok avstand fra kuppet i Tsjekkoslovakia (Haarstad 1998, s. 78-79).

Det ble tydelig at muligheten for organisert kommunistisk infiltrasjons- og undergravingsvirksomhet representerte den største faren for det som ble omtalt som "annen landsskadelig virksomhet". Av den grunn fikk O-tjenesten i oppgave å registrere og kontrollere "potensielle femtekolonnister og andre som satte rikets sikkerhet i fare". Haarstad (1988, s. 79) påpeker imidlertid at hverken medlemskap eller lederskap i kommunistpartiet alene var nok for å bli satt under overvåkning. Ordet overvåkning burde i følge Haarstad reserveres for "de aktive etterretningsmessige tiltak", slik som skygging og brev- og telefonkontroll (ibid.).

O-tjenesten hadde også fra oppstarten av oppgaver innenfor forebyggende sikkerhetstjeneste, med ansvar for å foreta sikkerhetsundersøkelser av personell for Forsvaret og den sivile forvaltning (Dokument nr. 15 1995-96, s. 76). Denne oppgaven ble riktignok ikke nevnt i overvåkningsinstruks før i 1977, men pågikk altså kontinuerlig fra og med 1947. O-tjenesten meddelte faktiske opplysninger uten å gi råd til den respektive ansettelsesmyndigheten. Ved tvil rundt en persons pålitelighet eller lojalitet ble dette meddelt, men det var opp til ansettelsesmyndigheten selv å avgjøre hvilken betydning de la i opplysningene (Haarstad 1988, s. 79-90). I tiden frem mot 1960-tallet registrerte O-tjenesten i hht. en intern instruks opplysninger om "fremtredende medlemmer innenfor kommunistiske organisasjoner [...] som med rettsstridige midler vil motarbeide landets lovlige myndigheter og forsvar" (Haarstad 1988, s. 80). Slike opplysninger kunne inngå i forbindelse med personkontroll (ibid.).

Bistandsoppgaven med personkontroll var meget arbeidskrevende, og la beslag på personell som ellers kunne ha vært satt inn i arbeid med kontraetterretningen og andre primære overvåkningsoppgaver (Haarstad 1988, s. 81). Oppgaven som ble omtalt som "spionkontroll" ble raskt den mest ressurskrevende del av O-tjenestens virksomhet (Haarstad 1988, s. 87). Blant annet den Sovjetiske ambassaden i Oslo fikk fra tidlig etter 2. verdenskrigs slutt en personellstyrke "som etter vanlig bedømmelse måtte ligge langt over det som skulle til for å klare representasjonens normale arbeidsoppgaver". Det var derfor grunn til å tro at en god del av stillingene ble benyttet som dekkstillinger for sovjetiske etterretningsoffiserer. Dette innebar at mesteparten av mannskapet i O-tjenesten måtte engasjeres i arbeidet med å identifisere de sovjetiske offiserene, finne ut hvor i systemet de tilhørte, og å best mulig forsøke å følge med på deres bevegelser. Slik fikk O-tjenesten god oversikt over de sovjetiske offiserene som drev det operative feltarbeidet – både KGB og GRU var i travel virksomhet.

En fremtredende kontraetterretningssak tidlig på 1950-tallet var skyggingen og etterforskningen av Asbjørn Sunde, også kjent som "Osvald", og hans medhjelpere (Haarstad 1988, s. 87-88). Sunde kom under mistanke for å være agent for russerne i begynnelsen av 1949, men ble først observert i et konspirativt møte med en KGB-mann i

midten av 1950. I årene som fulgte ble Sunde og medhjelperne overvåket, og det ble innbragt bevis for over 40 konspirative møter mellom Sunde og sovjetiske offiserer. Blant disse offiserene var Boris Mesjevitinov, som hadde dekkstilling som kulturattaché ved ambassaden i Oslo. I 1954 ble Sunde og en rekke av hans medhjelpere arrestert. Sunde ble dømt til åtte års fengsel. Åtte av medhjelperne ble også straffet i saken.

Virksomheten til de sovjetiske etterretningsoffiserene som holdt til ved ambassaden i Oslo tiltok utover 1950-tallet, men O-tjenesten hadde også andre arbeidsoppgaver som krevde ressurser, og som gikk ut over de primære arbeidsoppgavene. Blant annet var OVS pålagt å treffe spesielle beskyttelseiltak ved statsbesøk og andre høyprofilbesøk i Oslo (Haarstad 1988, s. 83). Denne spesielle sikringstjenesten hadde ikke det omfanget den senere fikk, men gikk likevel utover de egentlige overvåkningsoppgavene. O-tjenesten hadde også ansvar for forebyggende og aktive sikkerhetstiltak i forbindelse med leveranser forsvarsmateriell (ibid.). De første årene etter at Norge ble med i NATO ble det sendt betydelige mengder forsvarsmateriell og våpen fra USA, og O-tjenesten arbeidet i forbindelse med mottak av dette å registrere og forhindre østlig etterretningsvirksomhet mot transportene. Relativt store mannskapsstyrker var påkrevd i denne sammenheng.

Som tidligere nevnt kom det midt på 1960-tallet frem at forholdet mellom O-sjef Asbjørn Bryhn og E-sjef Vilhelm Evang lenge hadde vært dårlig. Og at Mellbye-utvalget derfor bredt ønske om å skifte ut sjefene for begge tjenestene (Riste og Moland 1997, s. 336). Deler av det anstrengte forholdet stammet blant annet fra hvordan Evang var tilbakeholden med å dele informasjonen han satt på med O-tjenesten (Haarstad 1988, s. 98). Det var også uenighet om hvem som burde ha ansvaret for sikkerhetsforhold i den sivile del av statsforvaltningen, et ansvar som på det tidspunkt var gitt til militære myndigheter (Haarstad 1988, s. 101). Bryhn mente at dette burde være en oppgave for et sivilt sikkerhetsorgan, og var en naturlig oppgave for O-tjenesten. Dette spørsmålet ble imidlertid ikke endelig avgjort før på et langt senere tidspunkt. Det dårlige samarbeidsklimaet førte til slutt til at både O- og E-tjenesten fikk nye ledere. Gunnar Haarstad tok over som overvåkningsjef etter Bryhn (Haarstad 1988, s. 167).

Delte hensyn

I likhet med E-tjenesten ble det for O-tjenesten foreslått ulike endringer i etterkant av at Mellbye-utvalget la fram sin innstilling i 1967, men lite skjedde den første tiden for O-tjenestens del (Haarstad 1988, s. 167-169). Det ble i O-tjenesten hva som av Haarstad beskriver som en "vente-og-se"-holdning fordi det var utfordrende å planlegge virksomheten på lengre sikt. Dette skyldtes at forslag til organisasjonsendringer var oppe i lufta, men avgjørelsen lå i en uviss fremtid. Også på personellsiden var det noe usikkerhet vedrørende fremtiden, med tanke på lønn- og arbeidsvilkår, og mulighetene til avansement.

O-tjenestens personalramme ble bestemt av justisdepartementet, og var snever i forhold til arbeidsoppgavene (Haarstad 1988, s. 173). Personalrammen var heller ikke alltid oppfylt på grunn av mannskapsmangel. Spesielt i forbindelse med spaningen mot fremmed etterretningsaktivitet gjorde den smale personalrammen utslag, selv om dette var en oppgave i O-tjenesten som ble prioritert på bekostning av andre oppgaver. Særlig ved OVS var mannskapsmangelen merkbar. En spesielt krevende del ved spaningen mot fremmed etterretningsaktivitet var å følge med på antatte utenlandske etterretningsfolks reiser rundt omkring i landet. I tillegg til denne reiseaktiviteten fra "legale residerter", etterretningsfolk som var tilknyttet sine respektive diplomatiske representasjoner, så

måtte man også regne med aktivitet fra "illegale resider", som ikke hadde offisielle dekkstillinger og diplomatisk dekke.

O-tjenesten skulle imidlertid få flere hensyn å ta høyde for utover 1970-tallet. I løpet av 1960- og 1970-tallet ble terrorproblemet aktualisert (Haarstad 1988, s. 190-193). Særlig massakren på israelske idrettsutøvere under OL i München i 1972 bidro til at myndigheter og publikum ble klar over arten og omfanget av terrorproblemet. Når det i 1973 gikk en bølge av politisk motiverte terrorhandlinger verden over måtte O-tjenesten treffe tiltak mot terrorvirksomheten. Man hadde sett at slike terroraksjoner var et internasjonalt og grenseskridende problem, hvilket bidro til at problemet ble drøftet i internasjonale fora som FN og NATO. Utenlandske kontakter O-tjenesten alt hadde etablert med ble utvidet og forbindelser ble sambandsteknisk modernisert. Forbindelsene som allerede sikret samarbeid i sikkerhets- og kontraetterretningstjeneste fikk tilsvarende viktig betydning for tiltak mot terrorisme.

Selv med et trusselbilde som var noe endret på grunn av oppblomstringen av internasjonal terrorisme, var det stadig de aktive motvirkende tiltak mot fremmed etterretningstjeneste som var øverste prioritet (Haarstad 1988, s. 202-206). Arbeidet med kontraetterretning økte jevnt i omfang, både på grunn av at det ble stadig flere å holde oppsikt og kontroll med, og at sovjetisk etterretning hadde utviklet mer effektive metoder. Også kvaliteten på de sovjetiske etterretningsoffiserene hadde blitt betydelig bedre siden slutten av 1940-tallet. Særlig offiserenes evne til å gli inn i norsk miljø og deres kjennskap til norske forhold var merkbart bedre. 1970-tallet var preget av reduserte spenninger internasjonalt, men samtidig ble sovjetisk etterretningsaktivitet trappet betydelig opp i vestlige land. I løpet av tidsperioden 1968 til 1981 var det 30 tilfeller hvor diplomater ble erklært uønsket og bedt om å forlate landet i forbindelse med etterretningsaktiviteter. Omtrent 40% av alt personell ved den sovjetiske ambassaden i Oslo i 1981 skal ha tilhørt sovjetiske etterretningsorganer.

Fra POT til PST

Også inn i 1990-årene hadde O-tjenesten et stadig høyt fokus på forbrytelser begått av andre stater (Justis- og politidepartementet 1993, s. 17). Det pekes blant annet på at noen stater direkte eller indirekte støttet eller på annen måte var involvert i terrorvirksomhet som kunne utgjøre trusler også i Norge. I tillegg ble industrispionasje i flere tilfeller ledet og utført av utenlandske statlige organisasjoner, av både militære formål og økonomiske eller andre hensikter. Aktiv informasjonsinnhenting og etterretning forble sentralt for tjenesten, fordi den kriminaliteten tjenesten hadde til hensikt å bekjempe ofte omhandlet fordekt virksomhet (ibid.). Den rådgivende virksomhet for Regjering, samt rådgivning for og samarbeid med organisasjoner og personer trekkes frem som en vesentlig side av tjenestens forebyggende arbeid (Justis- og politidepartementet 1993, s. 18). "Kontrasubversjon", O-tjenestens arbeid for å forebygge forsøk på å politisk undergravingsvirksomhet, ble i løpet av 1980-årene sterkt nedprioritert (Dokument nr. 15 1995-96, s. 11). Tjenesten fulgte også stadig med på politisk ekstremisme, men ble fra tiden rundt 1980 gradvis mer bevisst på høyreekstremer (Dokument nr. 15 1995-96, s. 14).

I NOU 1998: 4 (s. 38) presiseres det at overvåkingstjenesten er en "offensiv sikkerhetstjeneste". Bakgrunnen for denne betegnelsen er at ikke alle risikosituasjoner som skal forebygges forutsetter en straffbar handling. Mer spesifikt opplyses det om at sikkerhetstjeneste internasjonalt ofte deles inn i kontraetterretning og forebyggende sikkerhet. Kontraetterretning regnes gjerne som offensiv sikkerhetstjeneste. I Norge er

generelt kontraetterretning overvåkningstjenestens ansvar (derav offensiv), mens "den forebyggende sikkerhet utøves av den forebyggende sikkerhetstjenesten" (ibid.). Etter at Lund-kommisjonens rapport ble offentliggjort fikk O-tjenestens omdømme en knekk, etter at det ble konkludert med at det hadde foregått ulovlig politisk overvåkning i tidsrommet kommisjonen undersøkte (NOU 1998: 4, s. 54). På 1990-tallet ble tjenesten skalert ned betydelig, hvilket medførte at antallet personell i distriktene ble nærmest halvert (Larsen 2013, s. 2).

I forbindelse med "Politireform 2000" (se Justis- og politidepartementet 2001) ble hele politietaten reformert, og også O-tjenesten gjennomgikk i denne forbindelse en stor reorganisering (Kynø 2007, s. 55). Politireformen medførte at antallet politidistrikter i landet ble redusert fra 54 til 27, i tillegg til at O-tjenestens regionale ledd ble lagt ned (Forvaltningsdatabasen u.å.). Politiets overvåkningstjeneste fikk samtidig nytt navn: Politiets sikkerhetstjeneste. Som erstatning for de regionale leddene fikk hver av de 27 politidistriktene foruten Oslo tilført minst ett årsverk innen overvåkningstjenesten. Det var Danielsen-utvalgets anbefalinger (se NOU 1998: 4) som la grunnlaget for omorganiseringen og navneendringen (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11). Endringene medførte også at PST ble direkte underlagt Justisdepartementet. I tillegg ble det satt i verk endringer med sikte på å endre bedriftskulturen i organisasjonen, det ble økt fokus på åpenhet, og man gikk inn for å ansette flere uten politifaglig bakgrunn blant annet for å bedre analysekapasiteten (ibid.). På grunn av at det hadde blitt utformet en egen lov for E-tjenesten noen år før ventet mange at en lignende lov skulle utformes for O-tjenesten (Kynø 2007, s. 55). I stedet ble Politiloven endret for å imøtekomme O-tjenestens nye struktur. I tillegg ble det i 2005 gitt en egen instruks for PST som understreket at tjenesten skal forebygge og etterforske illegal etterretningsaktivitet, spredning av masseødeleggelsesvåpen og relatert teknologi, og sabotasje og politisk motivert vold (Kynø 2007, s. 55-56). I tillegg ble det i instruksjonen påpekt at Den sentrale enhet (DSE, "arvtakeren til OVS") skal utvikle trusselvurderinger for politiske beslutningstakere og samarbeide med tilsvarende tjenester i andre land.

I 2004 ble det også etablert to nye avdelinger ved DSE: Analyseavdelingen og Avdeling for etterforskning og påtale (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11). PST fikk i 2006 tilført ansvaret for å utføre livvakttjeneste på norsk jord for norske og utenlandske myndighetspersoner (Ryssdal 2017, s. 7). Ellers forekom det ikke særlige endringer ved strukturen i den sentrale organisasjonen før etter 2012. I tidsperioden 2002 til 2012 utviklet PST seg "fra å være en sikkerhetstjeneste nesten utelukkende tuftet på politifaglig kompetanse og en politimessig tilnærming til oppgavene, til å bli en mer tverrfaglig sammensatt tjeneste med et vesentlig innslag av akademisk kompetanse" (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11). Justisdepartementets mål for PST virksomhet i 2012 kan sammenfattes i tre hovedkategorier: etterretnings-, etterforsknings-, og sikkerhetsvirksomheten (rådgivning og livvakttjeneste) (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 12).

I etterkant av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011 ble det rettet et kritisk lys mot en rekke aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, inkludert PST. I 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14, s. 459) ble det påpekt at "PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.". Traavik-utvalget (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 3-5) adresserte disse utfordringene nærmere, og fant at mange av disse kan knyttes

tilbake til blant annet mangelfull ledelse, uhensiktsmessig organisering, og en statisk og tradisjonsbundet organisasjonskultur som ikke prissetter nytenkning. Daværende sjef i PST, Marie Benedicte Bjørnland, kritiserte Traavik-utvalgets rapport for å ikke ha drøftet grundig nok, og at anbefalingene i rapporten derfor i noen grad blir stående ubegrunnet (Melgård 2013).

Ryssdal (2017, s. 92-94) peker på at PST har utviklet seg på ulike områder siden 2011. Dette gjelder blant annet analysekapasiteten, som har bidratt til bedre produkter i form av rapporter og trusselvurderinger, samarbeidet med E-tjenesten, og for samordningen med Justisdepartementet, blant annet ved tettere kontakt. Som nevnt tidligere innledet PST og E-tjenesten i 2014 et samarbeid med Felles Kontraterrorsenter (Røssum og Flaaten 2014). PST er også medvirkende i Nasjonalt cybersikkerhetssenter, som ble startet opp i 2018, sammen med E-tjenesten, NSM og Kripos (Johnsen 2019).

3.3.2 Organisasjon

Overvåkningstjenesten har gjennomgått en del organisasjonelle endringer, både i tidsrommet Lund-kommisjonen behandler (1945-1994), og i årene etter. I forbindelse med "Politireform 2000" endret tjenesten i 2002 navn fra Politiets overvåkningstjeneste til Politiets sikkerhetstjeneste. Reformen førte også med seg visse strukturelle endringer. I hele tidsperioden har overvåkningstjenesten vært relativt tett integrert med politi- og lensmannsetaten for øvrig. Tjenesten har imidlertid blitt gradvis mer selvstendig som organisasjon.

Oppbyggingen av O-tjenesten etter krigen

Etter krigen avgjorde Justisdepartementet at overvåkningsinstruksen fra 1937 skulle gjelde "inntil videre". Denne ga greie bestemmelser om tjenestens organisasjon, men var ikke særlig konsis og uttømmende når det gjelder tjenestens oppgaver (Haarstad 1998, s. 77). Instruksen fastslo en organisering med en overvåkningssentral i Oslo og et antall distriktssentraler. Disse distriktssentralene var plassert i Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad. Overvåkningssentralen (OVS) i Oslo ble ledet av politimesteren i Oslo. Det fremgikk ikke i 1937-instruksen at politimesteren i Oslo, som leder av OVS, hadde overordnet instruksjonsmyndighet overfor alle landets politimestre når det gjaldt overvåkningstjenesten. Dette skapte imidlertid ikke problemer, da man i praksis anså det slik at politimesteren i Oslo hadde en slik myndighet (ibid.). 1937-instruksen omtalte ikke plikten til å orientere JDs ledelse om forhold av sikkerhetsbetydning, men dette ga seg selv i følge Haarstad (1988: 78). I tidsrommet 1951-52 arbeidet OVS med forslag til en ny overvåkningsinstruks, som skulle fastslå OVS sitt ansvar for overvåkningstjeneste i landet.

I 1955 ble det besluttet å overføre ledelsen av O-tjenesten fra politimesteren i Oslo til en egen overvåkningssjef. Administrativt var overvåkningstjenesten, med unntak av overvåkningssjefen og hans nestkommanderende, fortsatt underlagt Oslo politikammer (Forvaltningsdatabasen 2020). I NOU 1998: 4 (s. 43) ble det påpekt at dette var en nokså uklar ordning, på grunn av at sjefen for OVS hadde instruksjonsmyndighet overfor alle politimestrene, samtidig som sjef for OVS skulle lede arbeidet i distriktssentralen for Oslo, og i denne egenskap var underlagt politimesteren i Oslo. Som nevnt bød dette ikke på nevneverdige problemer. Denne uklare ordningen ble uansett avskaffet i 1959 når den nye overvåkningsinstruksen slo fast at overvåkningssjefen skulle lede O-tjenesten i hele landet.

Haarstad (1988, s. 87) skriver at O-tjenestens mannskapsstyrke inntil 1950 stort sett av begrenset til de tjenestemenn som ble tatt ut til tjenesten i 1947-48. I 1950 ble tjenesten forsterket med det Haarstad beskriver som "et stort antall tjenestestillinger". Også i 1955 ble det tilført noen stillinger. Det fremgår imidlertid ikke akkurat hvor mange stillinger det er snakk om. Grunnen til den betydelige økningen i tjenestestillinger i 1950 tilskriver Haarstad til "forverringen i den internasjonale situasjonen" og Koreakrigen. Med den internasjonale situasjonen sikter Haarstad til spenningene mellom øst og vest. I tillegg til andre oppgaver hadde nestkommanderende ved OVS i oppgave å holde kontakten med distriktssentralene og politikamrene rundt i landet, ved reiser og på annen måte.

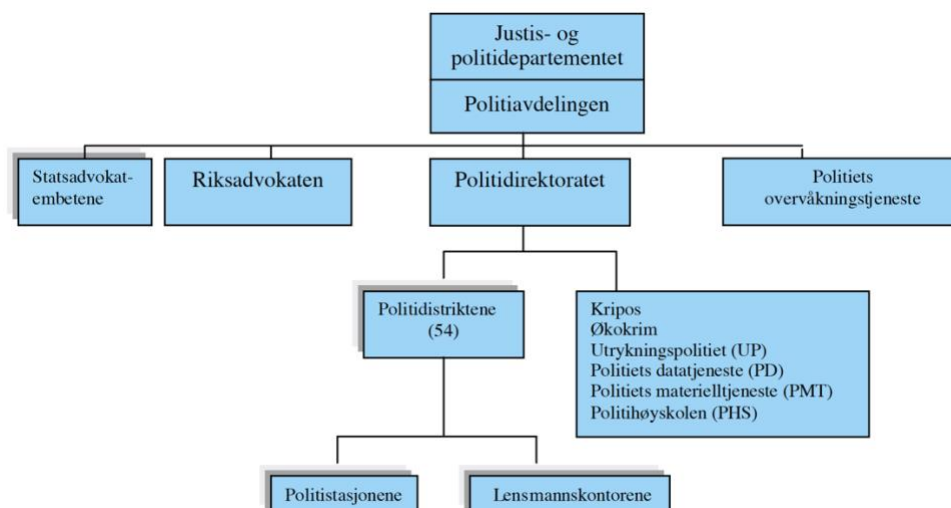
I kjølvannet av Mellbye-utvalget

Mellbye-utvalget hadde foreslått en ytre struktur med O-sjefen ved OVS som leder for tjenesten i hele landet, og landsdelsentraler i Nord-Norge, Trøndelag, på Vestlandet og Sørlandet (Haarstad 1988, s. 169-170). OVS skulle utføre landsdelsfunksjonene på Østlandet. Politimestrene i Bodø, Trondheim, Bergen og Kristiansand skulle lede sine respektive landsdelssentraler. Når det gjaldt de indre rammene av tjenesten hadde Mellbye-utvalget bare generelle bemerkninger. Et internt utvalg ved O-tjenesten fikk i 1970 i oppgave å utrede spørsmål om tjenestens indre rammer, og la frem sin innstilling i 1973. Utvalgets forslag bygde på Mellbye-utvalgets ramme, men uten en så sterk sentralisering av tjenesten. Det ble også foreslått en utvidelse av mannskaper i alle tjenestens ledd – sentralt, regionalt og lokalt. De fleste spørsmål vedrørende organisering ble løst i siste halvdel av 1970-tallet.

En del av endringene som var foreslått vedrørende O-tjenestens organisasjon forutsatte visse endringer i politiloven og straffeprosessloven. Lovendringene ble foretatt med virkning fra 1. januar i 1977, og åpnet med det opp for at organisasjonen i O-tjenesten kunne omlegges (Haarstad 1988, s. 168). Dette arbeidet ble gjennomført i løpet av året, og avsluttet høsten 1977. Strukturen som ble vedtatt i 1977 gikk ut på det under OVS kom et landsdelsledd, med fem landsdelssentraler, som skulle samordne overvåkningstjenesten i landsdelene (Justis- og politidepartementet 1993, s. 90-91).

Politireform 2000

Justisdepartementet konkluderte i 1993 med at organiseringen av overvåkningstjenesten var for komplisert og lite hensiktsmessig (Justis- og politidepartementet 1993). Det ble i denne sammenheng foreslått å legge ned landsdelssentralene og benytte en struktur uten regionale ledd. I 1998 anbefalte også Danielsen-utvalget (NOU 1998: 4) en rekke endringer ved overvåkningstjenesten. I forbindelse med "Politireform 2000", som ble gjennomført i 2002, ble det gjennomført flere endringer ved tjenesten med grunnlag i Danielsen-utvalgets anbefalinger. Politiets overvåkningstjeneste endret navn til Politiets sikkerhetstjeneste, og omgikk en vesentlig omstrukturering (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11). PST ble direkte underlagt Justisdepartementet. Overvåkningssentralen (OVS) endret navn til Den sentrale enhet (DSE). Det regionale leddet ble fjernet, og det ble i stedet opprettet PST-enheter ved hvert av de 27 nye politidistriktene, bortsett fra i Oslo. Minst ett årsverk i PST tilkom hvert av politidistriktene foruten Oslo, som en erstatning for nedleggelsen av det regionale ledd (Forvaltningsdatabasen u.å.).

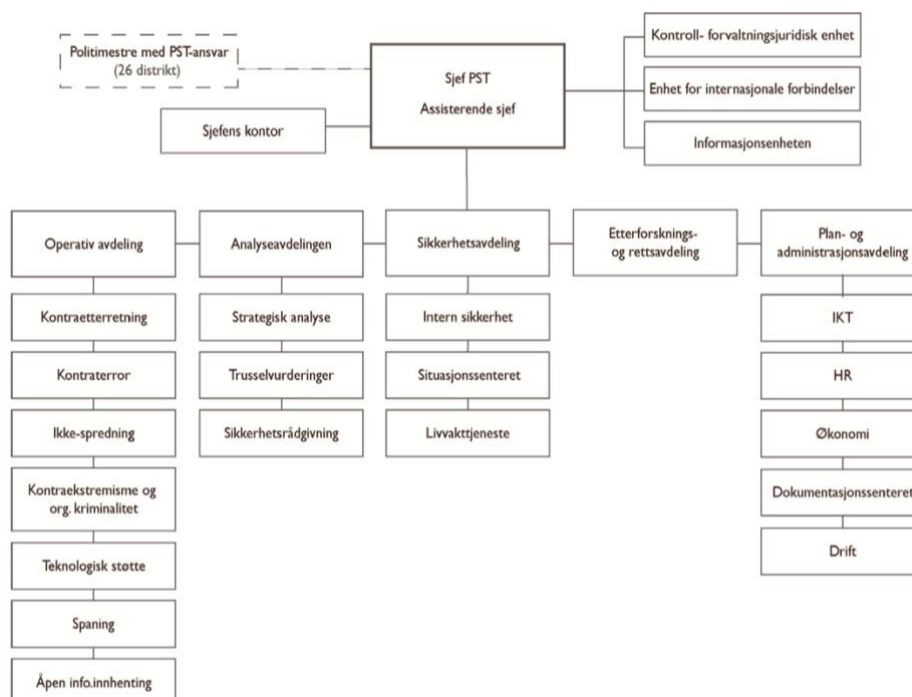


Figur 3.9 Den administrative organiseringen av Politi- og lensmannsetaten i 2002 (hentet fra Justis- og politidepartementet 2001, s. 39).

I 2002 hadde PST 358 ansatte, hvorav 241 arbeidet i DSE og de resterende 117 ved de lokale politidistriktene (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11). I etterkant av en evaluering av omstillingene i 2002 ble det gjennomført en ny endring i strukturen ved DSE. Det ble etablert to nye avdelinger, Analyseavdelingen og Avdeling for etterforskning og påtale. I tillegg ble livvaktjenesten overført fra Oslo politidistrikt til DSE i 2006, hvilket innebar at det ble tilført 50 nye årsverk i PST (ibid.).

Etter 22/7, og nærpolitireformen

Ultimo 2011 hadde PST 514 medarbeidere, hvorav 387 var ansatt ved DSE og 127 (28 prosent) var ansatt ved de lokale PST-enhetene (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11).



Figur 3.10 PSTs administrative organisering i 2012 (Hentet fra Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 14).

Andelen PST-ansatte som tilhører de lokale enhetene, i forhold til DSE, er i Nordisk sammenheng høy (ibid.). I tiden etter 2011 har PSTs overføringer fra statsbudsjettet økt betydelig, noe som har ført til en styrking av styringskapasiteten (Ryssdal 2017, s. 110). Blant annet ble det i tråd med anbefalinger fra Traavikutvalget gjennomført endringer ved den operative avdelingen, analyseavdelingen og sikkerhetsavdelingen (Ryssdal 2017, s. 52).

I tiden mellom 2013 og 2016 ble PST sentralt omorganisert, og det ble gjennomført endringer ved visse avdelinger (Ryssdal 2017, s. 52-53). De fem eksisterende avdelingene ble erstattet av åtte nye, hvorav kun etterforskningsavdelingen i stor grad beholdt sin form. En distriktsavdeling ble opprettet for å bedre koordinere PSTs ressurser i distriktene.

Sjef PST							
Assisterende sjef							
Distrikts-avdeling	Forebyggende avdeling	Avdeling for sikkerhet og beredskap	Avdeling for informasjonsinnhenting	Etterforsknings- og påtaleavdeling	Felles kontra-terror-senter	Teknologi-avdeling	HR- og administrasjons-avdeling

Figur 3.11 PSTs sentrale organisasjon i 2016 (Ryssdal 2017, s. 52).

Det kom på plass en egen innhentingsavdeling for å rendyrke innhentingsressursene i PST. I tillegg til omstruktureringen av avdelingene ble det i 2017 opprettet et nytt operasjonssenter, som skal ha vært et direkte resultat av anbefalinger som ble gitt av Gjørv-kommisjonen (ibid.). Operasjonssenterets formål ble oppsummert som å fungere som et knutepunkt for all operativ virksomhet i PST.

3.3.3 Formelle rammeverk

Overvåkingstjenesten har til enhver tid vært regulert ved lovgivning som gjelder for politi- og lensmannsetaten generelt. Nærmere spesifisert rammeverk for overvåkingstjenesten har blitt gitt gjennom instruksjonsmyndigheten. I NOU 1998: 4 (s. 42) ble det rettslige grunnlaget for overvåkingstjenesten oppsummert, og de mest sentrale regelverk benevnt. Disse var politiloven med instruks, straffeprosessloven, påtaleinstruksen, telefonkontrollloven, personregisterloven, strafferegistreringsloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven, og EOS-kontrollen. Politiloven ble som nevnt endret i 2001 for å tilrettelegge for strukturelle endringer i overvåkingstjenesten (Kynø 2007, s. 55).

Overvåkningsinstruksene fra 1937, 1952, 1955 og 1959 var gradert Hemmelig, men har blitt avgradert (Dokument nr. 15 1995-96, s. 202). Hver av instruksene erstatter den foregående instruks. Frem til 1952 gjaldt instruksen fra 1937, som påpekte behovet for "skjerpet spionkontroll" og ettersporing av "annen landsskadelig virksomhet" (Dokument nr. 15 1995-96, s. 203). Den nye overvåkningsinstruksen, som i 1952 erstattet 1937-instruksen medførte, at Overvåkningssentralen ble skilt ut som en egen enhet (NOU 1998: 4, s. 42). Før dette var den sentrale enheten av overvåkningssentralen en avdeling ved Oslo politikammer. 1952-instruksen fastsatte blant annet at politiet overvåker rikets indre sikkerhet, regulerte innhenting og behandling av opplysninger, og definerte femtekolonnebegrepet (Dokument nr. 15 1995-96, s. 203-205). Disse bestemmelsene ble videreført uten større endringer i instruksene fra 1955 og 1959. 1952-instruksen presiserte også at distriktsnivået skulle bestå av 9 distriktssentraler (NOU 1998: 4, s. 43).

Ved overvåkningsinstruksen fra 1955 ble ledelsen for O-tjenesten overført fra politimesteren i Oslo til en egen overvåkningssjef (Forvaltningsdatabasen u.å.). Dette medførte imidlertid en "nokså uklar ordning", hvor OVS hadde instruksjonsmyndighet overfor landets politimestre, og OVS skulle lede overvåkningstjenesten i Oslo, men var i denne egenskap underlagt politimesteren i Oslo (ibid.). I 1959-instruksen ble dette ryddet opp i, og presisert at overvåkningssjefen ledet O-tjenesten i hele landet. Samtidig ble antallet distriktssentraler endret fra 9 til 11 (ibid.).

I 1977-instruksen ble O-tjenestens oppgaver noe omformulert (Dokument nr. 15 1995-96, s. 210-211). Femtekolonne-begrepet var tatt vekk, og det ble presisert at O-tjenesten skulle forebygge og motvirke "alle forbrytelser som kan medføre fare for rikets sikkerhet, spesielt forbrytelser mot de oppregnede kapitler i straffeloven; straffbare handlinger etter nærmere angitte spesiallover; og annen virksomhet som går ut på etterretningsvirksomhet, infiltrasjon, sabotasje og attentater mv som kan medføre fare for rikets sikkerhet". Samtidig ble de 11 distriktssentralene erstattet av 5 landsdelssentraler (NOU 1998: 4, s. 43). Overvåkningsinstruksene før 1977-instruksen ble fastsatt av Justisdepartementet selv, men 1977-instruksen ble gitt som kgl.res (NOU 1998: 4, s. 42). Også 1994-instruksen ble gitt ved kgl.res. Det ble i 1995 vedtatt ny Politilov, som regulerte hele politi- og lensmannsetatens virksomhet, inkludert overvåkningstjenesten.

I 2005 ble det gitt instruks for Politiets sikkerhetstjeneste, som presiserte tjenestens virksomhet utover det som fremgikk i Politiloven (1995), som ble endret i 2001 blant annet for å legge til rette for de strukturelle endringene i overvåkningstjenesten (Kynø 2007, s. 55-56). Blant annet ble det i instruksen påpekt at tjenesten skal forebygge og etterforske illegal etterretningsaktivitet, spredning av masseødeleggelsesvåpen og relatert teknologi, samt sabotasje og politisk motivert vold. I tillegg ble det i instruksen påpekt at DSE skal utvikle trusselvurderinger for politiske beslutningstakere og samarbeide med tilsvarende tjenester i andre land. 2005-instruksen er fortsatt gjeldende. I 2006 ble det ved kgl.res. fastsatt instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (Instruks om samarbeidet mellom E og PST 2006). Denne instruksen er nærmere beskrevet under 3.2.3.

3.4 Andre relevante organer

I mange sammenhenger er både E-tjenestens og O-tjenestens virksomhet knyttet til andre offentlige organer, eksempelvis i forbindelse med koordinering mellom tjenestene, kontroll med tjenestene, bistandsoppgaver, eller forvaltningsmessige relasjoner.

Etter at Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) ble etablert i 1949, ble et nytt utvalg opprettet for kontakt og koordinering mellom politiet og E-tjenesten, som frem til 1965 også hadde ansvaret for sikkerhetstjenesten i Forsvaret (Dokument nr. 15 1995-96, s. 82). Medlemmer i "Koordineringsutvalget under regjeringens sikkerhetsutvalg" var E-sjefen, O-sjefen, samt representanter for UD, FD og SMK. Som nevnt i gjennomgangen over var det et turbulent forhold mellom E-sjef Evang og O-sjef Bryhn fra slutten av 1940-tallet og til begge flyttet over i nye stillinger midt på 1960-tallet. Samarbeid og koordinering mellom tjenestene var i denne perioden langt fra optimal. Konflikten mellom Evang og Bryhn bidro til at Koordineringsutvalget aldri fungerte som tiltenkt, og det dårlige samarbeidsforholdet bidro til slutt til at begge måtte gå (Riste og Moland 1997, s. 331-332).

Etter det turbulente samarbeidsmiljøet ble Koordineringsutvalget i sin daværende form lagt ned i 1965 (Dokument nr. 15 1995-96, s. 81). Samme år ble "Det rådgivende sikkerhetsutvalg" opprettet. Fra og med 1967 fungerte dette nye utvalget i praksis som et koordineringsutvalg (Haarstad 1988, s. 168). I 1977 ble utvalget atter formalisert som Koordineringsutvalget (for etterretnings-, overvåknings-, og sikkerhetstjenesten), og det ble fastsatt en instruks for utvalget. I 1994 ble utvalget endret og fikk ny instruks (Dokument nr. 15 1995-96, s. 81). Det ble nå hetende Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåknings-, og sikkerhetstjenesten.

Det ble av Karstad-utvalget ansett som nødvendig å danne en høynivågruppe som kunne gi råd i utvidet utforming av etterretningsbehov. En slik høynivågruppe ble etablert (Dokument nr. 15 1995-96, s. 869-870). I følge Kynø (2010, s. 159) hadde både Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene (KRU) og Høynivågruppen ansvar for å påse at tjenestene hadde en hensiktsmessig koordinering. KRU hadde tilsynelatende ansvaret for å koordinere ulike innhentingsprioriteringer som ikke ble dekt av bestemmelsene i lov eller instruks (Kynø 2007, s. 48). KRU ble tilsynelatende avviklet i 2016 (avgjort ved kgl.res. 3. juni 2016). Det fremgår imidlertid i et norsk skriv til OSSE, datert 16. April 2019, at et utvalg som tilsvarer KRU er i virksomhet. I den nye Etterretningstjenesteloven (2020, §2-3) fremkommer det også at E-tjenestens økonomi- og virksomhetsstyring ivaretas gjennom Koordineringsutvalget for Etterretningstjenesten. Detaljer om Høynivågruppens organisasjon og virksomhet er ikke offentlig kjent.

3.4.1 Sikkerhetstjenesten

Frem til 1965 hadde E-tjenesten også ansvaret for sikkerhetstjenesten i Forsvaret. Sikkerhetstjeneste er forebyggende (defensiv) virksomhet med hensikt å sikre materiell ved blant annet fysisk og elektronisk sikring, sambandssikkerhet, dokumentetsikkerhet og personsikkerhet (Dokument 15 1995-96, s. 721). Sikkerhetstjenesten ble i 1965 flyttet ut fra E-staben og til en nyopprettet sikkerhetsstab underlagt Forsvarssjefen. Sikkerhetstjenesten hadde i utgangspunktet militær virksomhet som fokusområde, men har også bidratt med sikkerhetsundersøkelser for den sivile forvaltning (Dokument nr. 15 1995-96, s. 736).

I 2003 ble Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) opprettet som et direktorat med det overordnede ansvaret for forebyggende sikkerhet i Norge (SNL 2018). Direktoratet er faglig underlagt FD, men for oppgaver i sivil sektor rapporterer NSM med faglig ansvarlinje til Justis- og beredskapsdepartementet. Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) har det overordnede ansvaret for forebyggende sikkerhetstjeneste og operativ sikkerhet i Forsvaret (Børresen 2015). FSA er underlagt NSM når det gjelder forebyggende sikkerhetstjeneste.

4 Analyse

I dette kapitlet anvender jeg analysemodellen som er beskrevet i slutten av kapittel 2 for å forsøke å skape en forståelse av det empiriske materialet, og således bidra til å svare på problemstillingen. Analysen er periodisert, som redegjort for under 2.3.2. For hver av tidsperiodene vurderer jeg etterretningsmiljøets utvikling med basis i analysemodellen, som er beskrevet under 2.3.3. Her trekker jeg fram hvordan de ulike uavhengige variablene kommer til uttrykk, før jeg setter dette i sammenheng med etterretningsmiljøets innretning ved slutten av hver periode. Siste del av analysekapitlet inneholder en diskusjon rundt endringsmekanismene i institusjonaliseringen av etterretningsmiljøet, og en vurdering av overordnede utviklingstrekk.

X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆
Stortingets påvirkningskraft	Regjeringen og forvaltningens påvirkningskraft	Statsekstern påvirkning fra samarbeids-partner	Statsekstern påvirkning fra (potensiell) motstander	Etterretnings-organenes egne påvirkningskraft (<i>agency</i>)	Påvirkning fra teknologisk utvikling

Tabell 4.1 De uavhengige variablene.

4.1 1945-1965

Både E- og O-tjenesten ble etablert i kjølvannet av 2. verdenskrigs slutt, hhv. i 1945 og 1947. Selv om slike tjenester hadde eksistert tidligere, om enn med begrenset omfang, så innebar etableringen etter krigen i stor grad blanke ark. En etterretningstjeneste måtte i fredstid rettferdiggjøres gjennom en påvist trussel (Riste og Moland 1997, s. 18). Denne trusselen skulle raskt vise seg i tiden frem mot 1950, når spenningsforholdet mellom øst og vest tiltok, og Sovjetunionen fremsto som den største trusselen (X₄). Sovjetunionens ideologiske påvirkningskraft bidro også til å forme det nasjonale trusselbildet, hvor trusselen for subversjon fra kommunister ble tydelig kort tid etter krigens slutt. Å forebygge og håndtere såkalt 'femtekolonnevirksomhet' ble derfor en viktig oppgave for O-tjenesten. Overvåkningsinstruksen fra 1937 stadfestet at "skjerpet spionkontroll" og "ettersporing av annen landsskadelig virksomhet" var O-tjenestens formål (Haarstad 1988, s. 77). Spionkontrollen, altså kontraetterretningen, ble den høyeste prioriterte virksomheten for tjenesten, og ble tidlig fokusert på Sovjetunionens og andre øststaters etterretningsvirksomhet i Norge. Den tiltakende spenningen i perioden medførte at Sovjetunionen isolerte sovjetiske områder fra omverdenen.

Teknologi (X₆) fikk tidlig i den kalde krigen en fremtredende rolle, spesielt i sammenheng med atomvåpen. Sovjetunionen oppnådde kjernefysisk kapasitet i 1949 (Riste og Moland 1997, s. 240), og fra dette tidspunkt disponerte USA og Sovjet hovedvekten av atomvåpen i verden (Børresen et al. 2004, s. 15). På grunn av sitt potensiale til massive muligheter fikk atomvåpen en helt sentral rolle i strategisk planlegging. En viktig konsekvens av dette var betydningen av plattformer og strategier for å levere atomvåpen ved behov. Frem mot 1960-tallet var langtrekkendebombefly det mest utbredte alternativet, men fremskritt innen raket- og ubåtteknologi bidro til at nye 'strategiske plattformer' med mulighet for å nå en motstander med atomvåpen. Informasjoner om motstanderens strategiske plattformer, dvs. bombefly, ubåter og raketter utstyrt med atomvåpen, ble derfor et prioritert etterretningsbehov.

Med sin grense til Sovjetunionen i Nord, og sin beliggenhet mellom Sovjet og USA på akse over Nord-atlanteren, ble Norge gradvis mer og mer interessant for USA med tanke på potensialet for etterretningsvirksomhet. Både USA og Storbritannia viste stor interesse for etterretning som angikk sovjetiske radarsystemer, fordi slik informasjon bidro til tidlig varsling ved potensielt offensive militære tiltak fra sovjets side, i tillegg til at det kunne brukes for planverk for allierte strategiske bombefly (Riste og Moland 1997, s. 156). Denne interessen ble registrert på norsk side, og påvirket E-tjenestens utvikling av kapasiteter (X₃). Det ble også svært viktig for E-tjenesten å finne etterretningsstoff som kunne påvirke NATOs forsvarsplaner i Norges favør (Riste og Moland 1997, s. 303). Dette demonstrerer et behov Norge hadde for å utøve innflytelse over eksterne samarbeidspartnere, i dette tilfellet de allierte i NATO. Norge og USA utviklet etter hvert i perioden et tett bilateralt forhold på etterretningsfeltet. NORUSA-avtalen, som ble formalisert i 1954, medførte i praksis at USA, innenfor COMINT-virksomhet i Norge, skaffet utstyr for innhenting og analyse, dekket det meste av utgifter til investeringer og drift, og sto for nødvendig spesialutdanning (Dokument nr. 15 1995-96, s. 864-865). Avtalen medførte en markant utvidelse av COMINT-virksomheten. Inntil 1956 var dekningsfeltet for COMINT angivelig avgrenset til områdene nord for 60 grader, men ble deretter gradvis utvidet sørover (Riste og Moland 1997, s. 140-141). I 1958 ble NORUSA-avtalen utvidet til å gjelde flere etterretningsområder, og bidro blant annet til en kraftig utbygging av ELINT-kapasiteten. USA hadde i 1964 investert 40 millioner kroner i norsk ELINT-virksomhet (Riste og Moland 1997, s. 206), noe som tilsvarer omtrent 460 millioner 2019-kroner.

Frem til 1952 var O-tjenesten en enhet innunder Oslo politikammer, men med 1952-instruksen ble den skilt ut som en egen enhet som Overvåkningssentralen. Dette bidro etter alt å dømme til at tjenesten fikk en sterkere og mer selvstendig institusjon (X₅). Også E-tjenesten opplevde å få økt institusjonell selvstendighet, når tjenesten i 1954 ble opphøyet fra å være en avdeling i Forsvarsstaben til å bli en selvstendig fagstab (Moland og Riste 1997, s. 320-322). I tidsperioden frem mot 1965 var tjenesten imidlertid preget av lav institusjonell status innad i Forsvaret. Militært personell i tjenesten var i en lang tid "beredskapsinnkalt" for kortere tidsperioder, og deres arbeid i tjenesten var derfor uten særlige framtidsutsikter eller muligheter for avansement. Litt av grunnen til at E-tjenesten i Forsvaret var sett på som "nokså annerledes" var at Evang til en viss grad hadde isolert E-staben og var således ikke var tett integrert i Forsvaret (Riste og Moland 1997, s. 338). Dette kan ha en sammenheng med at Evang heller ønsket at E-tjenesten skulle være organisert som en fellesinstitusjon innenfor Forsvaret, heller enn som en stab. E-tjenesten hadde tilsynelatende nokså stor innflytelse på sin egne utvikling i perioden. E-sjef Evang styrte tjenesten med nokså fast hånd, og bidro blant annet til en offisiell linje (eller policy) om at den norske etterretningsaktiviteten skulle være under fullstendig norsk kontroll (Riste og Moland 1997, s. 223). Et annet eksempel på tjenestens egne initiativ er Alf Martens Meyers foregangsarbeid innen maritim etterretning, hvor han blant annet var sentral i etableringen av skip som mobile SIGINT-plattformer, og oppstarten av Delfinus (Wormdal 2015, s. 14-15). For O-tjenestens del var virksomheten i mye større grad gitt ut i fra tjenestens definerte ansvarsområder. Tjenestens virksomhet var i stor grad styrt av overvåkningsinstruksene i perioden. Haarstad (1988) peker imidlertid på at O-tjenesten hadde stor påvirkning på utformingen av instruksene, ved at forslag til instruks ble utarbeidet av tjenesten og overlevert til departementet. O-tjenestens egenrådighet utover dette ble etter alt å dømme begrenset av begrensede bevilgninger, både økonomiske og i personellrammen.

Det virker imidlertid som at departement og forvaltning hadde større påvirkning på O-tjenesten enn E-tjenesten i perioden (X_2). Forsvarskommisjonen av 1946 fikk en viss påvirkningskraft på E-tjenesten, blant annet ved å definere prioriterte oppgaver, særlig 'utenrikspolitisk vakthold' (Riste og Moland 1997, s. 54). I praksis innebar dette et fokus på potensielle militære trusler. For O-tjenestens del var virksomheten tilsynelatende styrt i sterkere grad gjennom instruksjoner fastsatt av JD. Stortinget synes ikke å ha hatt nevneverdig påvirkning på etterretningsmiljøet (X_1) foruten en viss kontroll med budsjetter. Det later til at omfattende hemmelighold medførte at Stortinget generelt kun fikk et svært begrenset innsyn i tjenestenes virksomhet, og hadde påfølgende liten mulighet til å påvirke virksomheten. Kun enkelte stortingsrepresentanter fikk, som representanter for Stortinget, utvidet innsyn i E-tjenestens virksomhet. I perioden var det ikke særegne lovverk som regulerte etterretningsvirksomhet, hverken for E- eller O-tjenesten.

Etterretningsmiljøet (Y) i 1965

Organisasjon:

Etterretningsmiljøet bestod i 1965 i hovedsak av E-tjenesten og O-tjenesten. Luftforsvaret og Sjøforsvaret var også på banen innenfor etterretning (med hhv. ELINT og ACINT), men disse funksjonene ble gradvis overtatt av E-tjenesten. På dette tidspunktet var E-tjenesten organisert som en militær fagstab, og hadde 11 avdelinger sentralt, i tillegg til ulike installasjoner og stasjoner rundt omkring i landet, med hovedvekt i Nord-Norge. E-tjenesten hadde visse organisasjonelle utfordringer og personalproblemer mot slutten av perioden. Utover rene etterretningsfunksjoner hadde E-tjenesten også ansvaret for okkupasjonsberedskapen, samt sikkerhetstjenesten i forsvaret, som ble skilt ut i en egen stab i 1965. O-tjenesten var organisert som en tjeneste innenfor Politi- og lensmannsetaten med Overvåkningssentralen som sentralt ledd og 11 regionale sentraler. E-tjenestens budsjetter ble i tiden frem mot 1965 svært romslige, primært på grunn av den betydelige investeringsviljen fra USA. Antallet personell ble kraftig utvidet, spesielt i forbindelse med COMINT. O-tjenestens budsjetter var ikke særlig romslige, og tjenesten opplevde mangel på personell.

Spesifisering:

E-tjenesten hadde militæretterretning som formål, og fikk i løpet av perioden et stadig større fokus på SIGINT-virksomhet. Det fremstår som at tjenesten primært bidro med etterretninger for militære og strategiske formål, i tillegg til deling av etterretninger med USA spesielt, men også med NATO og andre allierte. Tjenesten var primært fokusert på innhenting fra geografiske områder i nordvestlige Russland, men drev også med innhenting fra andre sovjetiske og østlige områder. COMINT-dekningen var frem til 1956 angivelig begrenset til 60 grader nord – for å gi inntrykk av hvor langt sør dette er så ligger eksempelvis St. Petersburg omtrent 60 grader sør, og det samme gjør Oslo. Etter 1956 skal dekingen gradvis ha blitt utvidet sørover. Innenfor Delfinus ble det utført oppdrag i nordområdet, Østersjøen, Svartehavet og det Fjerne Østen i perioden. Overvåkningstjenestens primære oppgave i perioden var kontraetterretning. I tillegg ble det bedrevet overvåkningsoppgaver som var rettet mot annen landsskadelig virksomhet. Tjenesten bistod også med personkontroll. Denne ble utført for både militære og sivile myndigheter. Tjenesten var konsentrert i Oslo, men hadde 11 regionale ledd som koordinerte overvåkningstjenesten i de lokale politidistriktene.

Prosess:

Etterretningstjenesten produserte etterretninger angående militære forhold i Sovjetunionen, både for Norges egen del, men også for USA, NATO og øvrige allierte. Norge fikk en sterk posisjon innenfor det vestlige etterretningsarbeidet på grunn av resultatene som var oppnådd. På grunn av at Sovjetunionen isolerte seg fra omverdenen ble agentoperasjoner gradvis mindre anvendelig som metode. Dette bidro til et økt fokus på SIGINT. O-tjenesten gjorde i perioden viktig arbeid innen kontraetterretning, noe som ble prioritert. I tillegg gjorde tjenesten omfattende arbeid innen personkontroll. Forholdet mellom E- og O-tjenesten var nokså dårlig på grunn av en langvarig konflikt mellom E-sjef Evang og O-sjef Bryhn. E-tjenesten hadde ikke særlig høy status innad i Forsvaret. O-tjenesten var relativt tett integrert med Politiet, men det fremgår ikke kommer ikke i empirien frem noe spesielt om forholdet mellom O-tjenesten og Politiet i det daglige. Forholdet tjenestene hadde med Koordineringsutvalget var ikke spesielt godt på grunn av det nevnte konfliktforholdet mellom tjenestenes ledere.

4.2 1965-1990

Den teknologiske utviklingen innen ubåter og raketter fortsatte i perioden (X₆). Dette preget den strategiske situasjonen med tanke på atomkapasiteter. Muligheten til å føre ubåter med atomraketter innenfor rekkevidde av fienden ubemerket fikk en viktig rolle i avskrekkingen mellom de to supermaktene. I løpet av 1960-tallet var også interkontinentale ballistiske missiler blitt aktuelle kandidater for å levere atomstridshoder (Hacker 2005). Også bruken av satellitter til militære formål gjorde for alvor sitt inntog i løpet av 1960-tallet. Utover perioden ble også sivile kommunikasjonssatellitter stadig mer fremtredende, noe som bidro til å 'gjøre verden mindre'. Den raske teknologiske utviklingen kunne imidlertid by på uventede problemer for E-tjenesten. Utover 1980-tallet ble de fleste telegrafistutdanningene i Norge nedlagt på grunn av at morse var blitt avleggs i norsk skipsfart. E-tjenesten hadde imidlertid bruk for telegrafister, på grunn av at sovjeterne stadig benyttet seg av morsekoder i stor grad. Derfor måtte E-tjenesten i 1982 starte utdanning av egne telegrafister, noe de fortsatte med frem til 1993 (Wormdal 2015, s. 72-73).

Sovjetunionen fremsto stadig som den største trusselen mot Norge i perioden (X₄). Det forekom imidlertid visse endringer i trusselbildet. Etter Cuba-krisen i 1962 ble spenningsnivået noe lavere, og 1970-tallet var generelt preget av avspenning (Tvedt og Tjelmeland 2018; Lundbo 2020). Sovjetunionen gjennomførte imidlertid en omfattende modernisering i løpet av 1970-tallet av sine militærstyrker, og det skjedde i løpet av disse årene en betydelig opptrapping av sovjetisk etterretningsaktivitet i vestlige land (Haarstad 1988, s. 204). Videre ut over 1970-tallet ble det stadig mer gnisninger mellom USA og Sovjetunionen igjen, noe som kulminerte ved Sovjetunionens invasjon av Afghanistan i 1979 (Børresen et al. 2004, s. 20). Den kalde krigen nådde sitt topp-punkt i 1983, på grunn av at provoserende trekk fra begge supermaktene bidro til å øke spenningsnivået.

Det tette bilaterale etterretningssamarbeidet med USA fortsatte (X₃). Frem mot 1970 ble sovjetisk rakett- og satellittvirksomhet en SIGINT-prioritet for USA (Riste og Moland 1997, s. 259). I tett samråd med USA ble stasjonen Fauske II etablert, og i 1965 ble denne operativ. Stasjonen fulgte med på utvalgte sovjetiske satellittpasseringer, samlet radiotransmisjoner fra disse, og analyserte dette materialet (Riste og Moland 1997, s. 259-267). Den amerikanske interessen for rakett- og satellittvirksomhet medførte også oppgraderinger av SIGINT-systemene GLOBUS og HEKLA. I 1965 overtok E-tjenesten det

operative ansvaret for ACINT-virksomheten ved Andøya, og samme år kom det i stand en trilateral ACINT-avtale med USA og Storbritannia (Riste og Moland 1997, s. 226). Behov for informasjon om Sovjets atomprogram bidro blant annet til at det ble etablert en stasjon for seismisk deteksjon i Karasjok som USA betalte fullt ut, inkludert drift (Riste og Moland 1997, s. 242-243). De fleste utviklingene for E-tjenesten i perioden later til å ha skjedd i sammenheng med USAs etterretningsbehov.

Hverken E- eller O-tjenesten ser ut til å ha innledet særlige endringer på eget initiativ i perioden. E-tjenestens organisering ble endret i løpet av tiåret etter 1965, og organisasjonsstrukturen slik den var i 1975 ble stående til en god stund ut på 1990-tallet (Dokument nr. 15 1995-96, s. 867; Nygaard Haug-utvalgets rapport 1994, s. 57). Endringene var delvis påvirket av interne forhold etter en viss tids misnøye med personalpolitikken og ledelsen. Utover dette forble Okkupasjonsberedskapen en av E-tjenestens ansvarsområder, og Stay Behind-apparatet fikk et "ansiktsløft" på 1970- og 1980-tallet (Dokument nr. 15 1995-96, s. 868-869). Delfinus-opdragene fortsatte i hele perioden, men fikk stadig synkende betydning på grunn av at Sovjetunionen ble åpnet opp langt mer, og at eksempelvis satellitt-teknologien gjorde det mulig å ta bilder av interessante objekter. For O-tjenestens del ble endringer som ble foreslått allerede i 1965 ikke implementert på grunn av at disse krevde visse lovendringer. Dette bidro til at organisasjonen 'sto i stampe' fram til slutten av 1970-tallet, noe som medførte en "vente-og-se"-holdning blant personellet på grunn av at det var utfordrende å planlegge virksomheten på lengre sikt (Haarstad 1988, s. 167-169). Internasjonal terrorisme begynte å få en del oppmerksomhet fra 1970-tallet og utover, men arbeidet med kontraetterretning beholdt høyeste prioritet (Haarstad 1988, s. 202-206). Trusselen fra subversjon ble gradvis redusert, og O-tjenestens arbeid med kontrasubversjon ble sterkt nedprioritert i løpet av 1980-tallet (Dokument nr. 15 1995-96, s. 11). Tjenesten ble fra slutten av 1970-tallet mer oppmerksom på høyreekstremisme (Dokument nr. 15 1995-96, s. 14).

Ved ny instruks i 1977 ble det vedtatt en ny struktur for O-tjenesten, hvor fem landsdelssentraler skulle samordne overvåkingstjenesten i landsdelene, i stedet for regionale sentraler (Justis- og politidepartementet 1993, s. 90-91). Foruten dette synes ikke regjering og forvaltning (X₂) eller Stortinget (X₁) å ha hatt vesentlig innflytelse på tjenestenes utvikling. De lovendringer som var nødvendige for å få gjennomført organisasjonsendringer ved O-tjenesten ble vedtatt.

Etterretningsmiljøet (Y) i 1990

Organisasjon:

Etterretningsmiljøet besto i 1990 av de samme organer som før: E- og O-tjenesten. O-tjenesten gikk i 1977 fra 11 regionale sentraler til fem landsdelssentraler. E-tjenesten fikk i 1975 en struktur med fire overordnede seksjoner. Denne strukturen ble beholdt ut perioden. E-tjenesten hadde i perioden konsolidert den militære etterretningsvirksomheten, blant annet ved å overta ansvaret for ACINT. Det fremstår som om økonomiske rammene til både E- og O-tjenesten har vært nokså stabile i perioden. O-tjenestens bevilgninger var i følge OVS sin egen vurdering for begrensede i forhold til tjenestens oppgaver. Bemanningsnivå nevnes ikke i særlig grad i empirien, men synes i alle fall i E-tjenesten å ha vært bra. E-tjenestens økonomiske vilkår synes å ha vært svært gode som følge av en betydelig vilje til investering fra amerikansk hold.

Spesifisering:

O-tjenestens oppgaver forble i perioden i stor grad de samme som i forrige periode, men arbeidet med kontrastsubversjon ble skalert ned kraftig. Kontraetterretning var fortsatt den høyest prioriterte oppgaven. Tiltak mot terrorisme ble også et fokusområde, hvor O-tjenestens internasjonale samarbeid gjorde seg særlig gjeldende. E-tjenesten ble i løpet av perioden enda er preget av SIGINT-aktiviteten, og kunne derfor i 1990 fremstå nærmest som en ren SIGINT-tjeneste. Imidlertid hadde tjenesten fortsatt ansvaret for okkupasjonsberedskapen, som nå ble direkte underlagt E-sjefen. Delfinus-operasjonene fortsatte også gjennom hele perioden. Hverken E- eller O-tjenestens målgruppe/klienter ser ut til å være endret fra forrige periode. Det foreligger heller ikke opplysninger som tyder på at de geografiske ansvars/fokus-områdene er vesentlig endret fra forrige periode.

Prosess:

Det kan se ut som organene utførte sine oppgaver som forventet i perioden. USA skal ha vært svært fornøyd med den norske etterretningsinnsatsen. Den nye strukturen for O-tjenesten som ble vedtatt i 1977 medførte en tettere integrering med politiet for øvrig. Det ble i perioden fremmet anklager mot O-tjenesten om ulovlig overvåkning, men noen konklusjon i denne saken kom ikke før i neste periode. Det ser ut som forholdet mellom tjenestene og 'politikken' var relativt normalt i perioden. Anklagene om ulovlig overvåkning medførte imidlertid noe skepsis til O-tjenesten fra både politikere og befolkningen for øvrig.

4.3 1990-2010

En endelig slutt på den kalde krigen kom med oppløsningen av østblokken og Sovjetunionens sammenbrudd i 1991 (Børresen et al. 2004, s. 21). USA sto igjen som en enestående supermakt i et unipolart internasjonalt system. Rivaleriet som i nesten et halvt århundre hadde dominert den internasjonale politiske dagsordenen var nå slutt. Denne relativt brå endringen bidro til at sikkerhetspolitikken måtte innrettes på nytt. Særlig tre tendenser pekte seg ut innen sikkerhetspolitikken på 1990-tallet. Dette var spredningen av masseødeleggelsesvåpen, trusselen fra ikke-statlige aktører, og fremveksten av nye innflytelsesrike stater og regionale aktører, slik som EU og Kina (Børresen et al. 2004, 22-26). Trusselbildet ble med det uoversiktlig og mindre forutsigbart (X₄). Disse tendensene var med på å forme NATOs nye strategiske konsept på 1990-tallet, som endret fokuset fra kjerneområdet (medlemslandenes territorier) til 'out of area'-operasjoner i nærliggende områder utenfor kjerneområdet (Børresen et al. 2004, s. 183). Etter terrorangrepene mot USA den 11. september 2001 ble internasjonal terrorisme satt øverst på den sikkerhetspolitiske dagsordenen. Etter tusenårsskiftet kom Vladimir Putin til makten i Russland, med en uttalt ambisjon om å atter gjøre landet til en internasjonal stormakt (Kolstø og Holm-Hansen 2018). Etter visse forsøk på å etablere nært samarbeid med Russland ble USA i årene etter 2000 stadig mer skeptisk, og forholdet mellom USA og Russland ble mer anstrengt (ibid.). Norge registrerte også Russlands økende selvhevdelse og vilje til å konfrontere internasjonalt aksepterte normer (Utenriksdepartementet 2009, s. 28-29). Med andre ord var Russland en nabo som Norge fortsatt måtte holde under oppsikt.

I tillegg ble verden preget av økende globalisering, som for alvor begynte på 1980-tallet i forbindelse med spredningen av nyliberal markedsideologi og den utviklinger innen informasjonsteknologi som reduserte betydningen av tid og avstand (X₆). I militær

sammenheng bidro teknologisk utvikling til bedre kommunikasjon mellom plattformer, samt stadige fremskritt innen sensorteknologi. Ubemannede kjøretøyer og luftfartøyer viste i stadig større grad sin militære nytteverdi.

Den kalde krigens slutt medførte en knekk for det bilaterale etterretningssamarbeidet mellom Norge og USA. I 1992 vedtok kongressen i USA å kutte kraftig i bevilgningene til norsk etterretningstjeneste (Wormdal 2015, s. 177). Samarbeidet med USA opphørte imidlertid ikke, og det ble i 1998 avtale om å sette opp en radar kalt HAVE STARE i Vardø som GLOBUS II (Wormdal 2015, s. 160). Radaren var primært innrettet for å måle satellitters nøyaktige posisjon. Etterretningssamarbeidet med USA fortsatte på tross av omstillingene etter den kalde krigens slutt. Norsk deltakelse i NATO-operasjoner i perioden innebar en ny dimensjon for ekstern påvirkning fra samarbeidspartnere (X₃). Norske etterretningsbidrag i operasjonene viste seg å være høyt verdsatt av alliansen, og bidro til at etterretning ble en nisjekapasitet Norge satset på i sammenheng med internasjonale operasjoner.

Allerede før man kunne oppfatte realitetene rundt den kalde krigens slutt var det satt i gang utredninger rundt E-tjenestens virksomhet. FD nedsatte Karstad-utvalget i 1989, blant annet på grunn av at endringene i verdenssituasjonen medførte et lavere amerikansk engasjement i norsk etterretningstjeneste (Dokument nr. 15 1995-96, s. 869). Utvalgets innstilling kom i 1990, men anbefalingene som her ble fremmet kom i skyggen av Sovjetunionens kollaps. Det later til at regjeringen og departementene innså behovet for en omstilling av etterretningsmiljøet utover 1990-tallet (X₂). En rekke utredninger av både E- og O-tjenesten ble gjennomført, og endringer ble iverksatt. E-tjenesten var i stor grad formet av den kalde krigens krav, og ble derfor etter 1992 gjenstand for en "gjennomgripende omstrukturering og nedbemanning" på grunnlag av direktiv fra Forsvarssjefen (Dokument nr. 15, s. 870). Dette medførte at 350 stillinger forsvant fra tjenesten i en tidsperiode på tre og et halvt år (Børresen et al. 2004, s. 277). I samsvar med den nye NATO-strategien, som blant annet omhandlet kriseforebygging og kriseløsning, fikk E-tjenesten en ny innretning. E-tjenesten utvidet sine fokusområder til å også omhandle operativ etterretning, støtte til krisehåndtering, bistand i kampen mot internasjonal terrorisme og mot spredning av masseødeleggelsesvåpen. Mot slutten av 1990-tallet fremsto E-tjenesten som "en mer fullverdig nasjonal tjeneste, med et bredt repertoar av oppgaver" (ibid.). O-tjenestens fikk en omdømmeknekk etter at Lund-kommisjonens rapport ble offentliggjort i 1996, hvor det ble konkludert med at tjenesten hadde bedrevet ulovlig politisk overvåkning i tidsrommet kommisjonen undersøkte (NOU 1998: 4, s. 54). På 1990-tallet ble tjenesten skalert ned betydelig, hvilket medførte at antallet personell i distriktene ble nærmest halvert (Larsen 2013, s. 2). Hele politi- og lensmannsetaten ble etter tusenårsskiftet reformert, noe som også innebar en rekke endringer for O-tjenesten. Danielsen-utvalget (se NOU 1998:4) la grunnlaget for endringene for O-tjenesten, som innebar et navnebytte til Politiets sikkerhetstjeneste, og en omorganisering (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11).

Stortinget fikk tilsynelatende mer innflytelse over etterretningsmiljøet i perioden (X₁). Flere lover som omfatter tjenestene er vedtatt i perioden, blant annet Politiloven av 1995 og Etterretningstjenesteloven av 1998. Det er også tenkelig at Stortinget har vært forsiktig med de økonomiske bevilgningene til tjenestene, særlig under de omfattende omstruktureringene som fant sted på 1990-tallet.

På tross av store omstillinger og betydelige økonomiske kutt i begynnelsen av perioden synes tjenestene å ha tilpasset seg godt (X₅). E-tjenesten utviklet sine kapasiteter, blant

annet ved at tredje generasjons Marjata overtok som sjøgående SIGINT-plattform i 1993, det ved Fauske II ble opprettet et tolkningscenter for radarsatellitter i 1996, og ved opprettelsen av et 'FORNSAT'-anlegg ved Eggemoen leir i 2000 med kapasitet til å fange opp telefon- og datatrafikk fra utenlandske satellitter (Wormdal 2015, s. 19; Hagesæther og Hager-Thoresen 2018). Opprettelsen og bruken av 'E 14'-gruppen innen Seksjon for spesiell innhenting (Widerøe og Aass 2011) synes å være et sterkt initiativ fra E-tjenesten selv. O-tjenesten utviklet seg på sin side i årene etter 2002 "fra å være en sikkerhetstjeneste nesten utelukkende tuftet på politifaglig kompetanse og en politimessig tilnærming til oppgavene, til å bli en mer tverrfaglig sammensatt tjeneste med et vesentlig innslag av akademisk kompetanse" (Justis- og beredskapsdepartementet 2012, s. 11). I 2007-2008 ble det etablert en felles analyseenhet for E-tjenesten og PST, men omfanget er ukjent, og samordningen viste seg å være problematisk på grunn av juridiske utfordringer rundt informasjonsdeling (Ryssdal 2017, s. 60).

Etterretningsmiljøet (Y) i 2010

Organisasjon

E-tjenesten og PST utgjorde organene i miljøet, slik som i periodene før, om enn med ny innpakning. I perioden kom det antydninger til et mer enhetlig etterretningsmiljø, men samordningen viste seg å være utfordrende. E-tjenestens organisasjonsstruktur var blitt endret til å inneholde fem seksjoner som i større grad reflekterer tjenestens bredere virksomhet. PSTs organisasjon var også blitt endret, blant annet ved tilførselen av nye avdelinger til DSE, og ved at det regionale leddet ble fjernet i forbindelse med politireformen i 2002. På 1990-tallet opplevde begge tjenestene kutt i budsjettene og lavere bemanning, men både budsjetter og bemanning hadde formodentlig tatt seg opp en del igjen for begge tjenestene innen 2010. Både E-tjenesten og PST synes å ha utviklet en mer selvstendig institusjonell profil, med økt innslag av tverrfaglig kompetanse fra andre fagbakgrunner enn fra hhv. Forsvaret og Politiet.

Spesifisering

E-tjenesten fikk endret sitt formål og sine oppgaver i stort omfang når den ble omstrukturert fra en militær etterretningstjeneste med fokus på SIGINT til å bli en militær og sivil utenriksetterretningstjeneste med et mye bredere fokus. Endringen innebar blant annet at E-tjenesten i langt større grad ville bidra med etterretninger til den sivile forvaltning og beslutningstakere i regjeringen, som tradisjonelt ikke hadde vært 'forbrukere' av etterretning. Også PST fikk økte oppgaver i forbindelse med å utarbeide og levere ulike etterretningsprodukter og trusselvurderinger. E-tjenestens territoriale fokus forble på nordområdene, men tjenesten måtte i tillegg vie fokus til de områder der Forsvaret deltok i internasjonale operasjoner eller kunne tenkes å gjøre det. E-tjenesten bidro også med etterretningselementer til Forsvarets internasjonale operasjoner. Etter 11. september 2001 ble internasjonal terrorisme viet vesentlig økt oppmerksomhet av begge tjenestene.

Prosess

E-tjenestens bidrag i internasjonale oppdrag ble godt lagt merke til og verdsatt av allierte. Foruten dette nevnes ikke resultater i særlig grad i empirien, hverken for E-tjenesten eller PST. Samarbeidsforholdet mellom tjenestene ble etter alt å dømme forbedret etter at en instruks for samarbeid mellom dem ble gitt i 2006. Tjenestene fikk en mer aktiv rolle for å produsere etterretningsstoff og trusselvurderinger til

beslutningstakere i den sivile delen av myndigheten, og må derfor sies å ha fått et tettere forhold til politikken. Et koordineringsutvalg for tjenestene var i virksomhet på denne tiden. Også den såkalte Høynivågruppen skal ha et ansvar innenfor koordinering med tjenestene, men detaljer om koordineringen av tjenestene er ikke offentlig kjent.

4.4 2010-

Den vestlige skepsis mot Russland økte gradvis utover 2000-tallet, men gled over i direkte mistillit når Russland i 2014 annekterte Krim fra Ukraina. Det er tydelig at både invasjonen på Krim og støtten til separatistene i Øst-Ukraina var forberedt i god tid (Seljevold 2015, s. 14). De Russiske konfliktene med Georgia og Ukraina har demonstrert Russlands evne til å bruke militærmakt, undertrykkelse og trusler for å oppnå politiske målsetninger (Tamnes 2016, s. 19). Dette har medført at NATO gradvis har vendt oppmerksomheten tilbake til sine kjerneområder. Det økte spenningsnivået med Russland bidro til at alliansen iverksatte en oppdatering av sine geografiske beredskapsplaner, inkludert planene for Norge og de maritime flankene (Forsvarsdepartementet 2016, s. 20). I Etterretningstjenestens ugraderte trussel- og risikovurdering for 2020 (Etterretningstjenesten 2020, s. 9-10) påpekes det at forhold knyttet til Russland og Kina er det som i størst grad preger trusselbildet for Norge (X₄). Russlands stormaktsambisjoner får konsekvenser i våre nærområder, samtidig som Kina er mindre tilbakeholden med å vise styrke, og lar i større grad nasjonalistisk selvhvedelse komme til uttrykk i sin utenrikspolitikk.

Den mest framtreddende teknologiske utviklingen (X₆) i perioden er den stadig økende betydningen av cyberdomenet. Digitaliseringen av samfunnet har medført at cyber har etablert seg som et viktig moment i sikkerhetspolitikken. Teknologisk utvikling innenfor sensorer og autonome fartøyer til lands, til vanns og i luften, har bidratt til en rekke nye militære kapasiteter, men også utfordringer. Elektronisk krigføring har fått styrket relevans, noe som blant annet har blitt demonstrert ved flere tilfeller av russisk 'jamming' av GPS i Finnmark. Hybride maktmidler knyttet til teknologi generelt, og cyber spesielt, har blitt satt høyt på den sikkerhetspolitiske dagsordenen. I Norge har det blant annet blitt opprettet et Nasjonalt cybersikkerhetssenter under NSM, hvor også PST, E-tjenesten og Kripos deltar (Johnsen 2019).

I 2014 ble det oppgitt at omtrent 80 prosent av E-tjenestens produkter havner som "underlag" for politiske beslutningstakere (Baug 2014, s. 46). Dette understreker at tjenesten har blitt en sivil og militær utenriksetterretningstjeneste. Beslutningstakere i regjeringen påvirker tjenesten (X₂) i større grad enn i foregående perioder gjennom informasjonsbehov og etterspørsler etter etterretningsprodukter. Dette gjelder ikke bare 'tradisjonelle' mottakere av etterretning, slik som FD og UD, men også andre departementer. FD gikk i 2017 inn for innkjøp av fem P-8A Poseidon maritime patroljefly. De nye flyene vil blant annet vil fungere som en plattform for informasjonsinnhenting av mål under vann (Forsvarsdepartementet 2017). PST har fått økt fokus på trusselvurderinger og rapportering til den politiske ledelse. Det later til at PST i tidsperioden har fått et nærmere samarbeidsforhold med JD.

Det bilaterale etterretningssamarbeidet med USA ser ut til å fortsette (X₃). Det økte spenningsnivået mellom NATO og Russland har styrket relevansen av samarbeidet. Det later til at nordområdene og utviklinger i verdensrommet er primærområdene for samarbeidet. Norge har fortsatt å oppgradere sin SIGINT-kapasitet, en kapasitet som tilsynelatende er viktig også for USA. En oppgradering av GLOBUS II-radaren i Vardø ble påbegynt i 2010, og var planlagt fullført i 2017 (Wormdal 2015, s. 164). I 2017 ble det i

påbegynt arbeid med en ny radar i Vardø, i tillegg til GLOBUS II (Hagesæther og Hager-Thoresen 2018). I 2016 ble fjerde generasjon Marjata operativ, men fremfor å erstatte tredje generasjons Marjata ble siste omdøpt til Eger, og er beholdt operativt (ibid.). Marjata har hjemhavn i Kirkenes og Eger i Harstad. I tillegg vil de nye maritime patruljeflyene som snart fases inn by på betydelige kapasiteter for overvåkning av eksempelvis russiske ubåter i nordområdene. Det er i følge Wormdal (2015, s. 175) kjent at USA fortsatt betaler noe til norsk etterretningstjeneste, men det er uvisst hvor mye og hvor stor andel dette utgjør.

Terrorhandlingene i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011 var rystende både for befolkningen og for myndighetene. Hendelsene fikk konsekvenser for flere aktører innenfor sikkerhet og beredskap. Blant følgene av spesiell relevans for PST er noen lovendringer (X_1) som berørte de juridiske forutsetningene for å forebygge terrorisme, og metodene PST kan ta i bruk. I 2013 vedtok et stort flertall på Stortinget lovendringer som blant annet gjorde planlegging og forberedelse av terrorhandlinger kriminelt (Ryssdal 2017, s. 81-83). I 2016 stemte Stortinget over at PST skulle få utvidet tilgang til såkalte 'skjulte tvangsmidler', noe som ble vedtatt (Ryssdal 2017, s. 83-87). Stortinget har altså bidratt til at PST etter alt å dømme har fått bedre forutsetninger i arbeidet med å forebygge terrorisme. Også for E-tjenesten har Stortinget vært på banen i nyere tid, i forbindelse med arbeidet med ny Etterretningstjenestelov. Den mest kontroversielle saken vedrørende den nye loven var bestemmelsene rundt såkalt "tilrettelagt innhenting", som innebærer at Etterretningstjenesten etter rettslig kjennelse kan få tilgang til metadata fra grensekryssende digital kommunikasjon (Forsvarets Forum 2020). Loven åpner for lagring av slik data i 18 måneder. Venstre tok ut dissens til lovforslaget på grunn av at partiet mener det innebærer et for stort inngrep i personvernet. Loven ble imidlertid vedtatt med et bredt Stortingsflertall den 11. juni 2020 (Lovvedtak 134 2019-2020), og trer i kraft 1. januar 2021.

Etterretningsmiljøet (Y) i 2020

Organisasjon

Etterretningsmiljøet består av E-tjenesten og PST. I tillegg kan Felles kontraterrorsenter og Nasjonalt cybersikkerhetssenter ansees som komponenter i miljøet. Det virker som at samordningen i miljøet har blitt sterkere, og at miljøet blitt mer enhetlig i tiden frem mot 2020. Det er ikke kjent hvorvidt E-tjenesten har gjennomgått betydelige organisatoriske endringer i perioden. PSTs sentrale organisasjon består av åtte ulike avdelinger (se 3.3.2), etter å ha gjennomgått omstruktureringer i tidsrommet mellom 2012 og 2016. E-tjenestens budsjetter har vokst vesentlig de siste ti år, til omtrent 2,6 mrd. kroner i 2020. Detaljer om tjenestens bemanning er ikke kjent. Også PSTs budsjetter har vokst betydelig, og er mer enn doblet de siste ti år. PSTs budsjett i statsbudsjettet for 2020 var på omtrent 983 millioner kroner.

Spesifisering

E-tjenestens formål og oppgaver har i stor grad bestått siden forrige periode, men Tjenesten har i inneværende periode fått ansvaret for offensive cyberkapasiteter i Forsvaret. Andre utviklinger av betydning er virksomheten ved Felles kontraterrorsenter og Nasjonalt cybersikkerhetssenter. En betydelig andel av tjenestens produkter går til politiske beslutningstakere. Dette peker på at tjenestens oppgaver ovenfor de sivile myndigheter i stor grad har gjort seg gjeldende i praksis. Det fremgår ikke i empirien informasjon om tjenestens geografiske ansvarsområde, men tjenesten har et relativt

globalt dekningsfelt. Også PSTs formål og oppgaver har i stor grad bestått. PST deltar også i virksomheten ved Felles kontraterrorsenter og Nasjonalt cybersikkerhetssenter. Økt fokus på cyberdomenet har altså gitt konkrete utslag for begge tjenestene, noe som understreker viktigheten det tillegges.

Prosess

Foruten tjenestenes ugraderte trusselvurderinger foreligger ikke betydelig informasjon om spesifikke resultater. Ett unntak er en uttalelse fra daværende E-sjef Kjell Grandhagen, om at han med sikkerhet visste at presis etterretning fra E-tjenesten bidro til å redde liv ved gisselsituasjonen i In Amenas i 2013 (Wormdal 2015, s. 78). PST har siden 2011 foretatt endringer for analysekapasiteten, som har bidratt til bedre produkter i form av rapporter og trusselvurderinger (Ryssdal 2017, s. 92). Forholdet mellom E-tjenesten og PST har blitt tettere, både ved samvirket i Nasjonalt kontraterrorsenter og ellers. Det felles arbeidet med kontraterrorsenteret er en viktig institusjonalisert samarbeidsplattform for tjenestene. Forholdet med politikken virker å være konstruktiv, og har for E-tjenestens del blitt nokså omfattende når det gjelder 'kunder' av etterretningsprodukter. 'Koordineringsutvalget for Etterretningstjenesten' er nevnt i ny Etterretningstjenestelov, men det finnes ikke offentlig tilgjengelig informasjon om hverken dette eller om det tidligere omtalte KRU eller Høynivågruppen.

4.5 Gjennomgående utviklingstrekk

I tidsperioden 1945 til 2020 har etterretningsmiljøet tidvis vært preget av vesentlige endringer, og har i andre perioder vært preget av stabilitet. Når E- og O-tjenesten kom på banen i siste halvdel av 1940-tallet måtte de bygges opp fra grunnen av. De første årene bærer derfor preg av at tjenestene forsøkte å 'finne sin form'. I perioden frem til 1965 var etterretningsmiljøet strengt tatt ikke et miljø å snakke om, på grunn av det dårlige samarbeidsklimaet tjenestene i mellom. E-tjenesten utviklet seg til å bli en nokså fullverdig etterretningstjeneste, og hadde i tillegg ansvaret for okkupasjonsberedskapen og sikkerhetstjenesten i forsvaret. O-tjenesten etablerte seg i samme tidsrom som en selvstendig institusjon med et sentralt apparat i OVS, i tillegg til enheter rundt om i landet. Som nevnt tidligere var spenningene mellom øst og vest og trusselen fra Sovjet helt dominerende for norsk sikkerhetspolitikk under hele den kalde krigen. Dette bidro til at E-tjenestens øverste prioritet helt fram mot 1990-tallet var å avdekke informasjon om det sovjetiske militærvesenet, gjerne med strategiske dimensjoner. På samme måte bidro det til at 'spionkontroll', eller kontraetterretning, var O-tjenestens øverste prioritet gjennom hele perioden. E-tjenesten fikk et stadig tettere partnerskap med USA, som bidro til store investeringer og stadige utviklinger. O-tjenesten måtte på sin side klare seg med begrensede midler og en smalere personalramme enn det som var ønskelig. Begge tjenestene var nokså tett integrert i sine respektive etater, noe institusjonene bar preg av. E-tjenesten hadde riktignok en betydelig andel av sivile arbeidstakere.

Når den kalde krigen brått tok slutt medførte dette store omveltninger for etterretningsmiljøet. Trusselbildet gikk fra å være relativt tydelig til å bli komplekst og uklart. Eksistensgrunnet for betydelige virksomheter i tjenestene var truet. I løpet av 1990- og tidlig 2000-tall fant etterretningsmiljøet sin nye form. Organiseringen av tjenestene ble innrettet for å imøtekomme nye utfordringer. Tjenestene etablerte seg som mer selvstendige institusjoner, med nye oppgaver og tilnærminger.

Det er bemerkelsesverdig hvor konsistent etterretningsmiljøet har holdt seg gjennom hele perioden fra 1945 til i dag. Etter at E-tjenesten konsoliderte den militære

etterretningsvirksomheten har tjenesten vært eneste aktør innen aktiv utenlandsetterretning. O-tjenesten, senere PST, har vært den eneste aktive aktøren innen innenriks etterretning/overvåkning. Foruten utskillelsen av sikkerhetstjenesten fra E-tjenesten i 1965 har organene beholdt sine mest grunnleggende oppgaver. Så vidt den kartlagte empirien kan belyse har det aldri vært snakk om å dele opp tjenestene eller tilføye nye organer innenfor ansvarsfeltet til etterretningsmiljøet. Det er nærmest et særtrekk ved norsk etterretning at utenriksetterretningen er samlet innenfor ett organ, med ansvar for flere ulike etterretningsdisipliner, samt ansvaret for overordnet analyse. Hvis man ser til Sverige, Storbritannia og USA finner man at SIGINT er utskilt som et eget organ. Grunnlaget for den norske modellen kan være den relativt sterke betydningen SIGINT tradisjonelt har hatt innenfor E-tjenesten. Også O-tjenesten/PST har i det vesentligste beholdt sin plass som en del av politiet. Selv om tjenestene har fått økt institusjonell uavhengighet, og at distansen til de regulære elementene i sine respektive etater nok har økt, har de likevel sterk forankring i etatene.

Hva kan så være en god forklaring på hvorfor etterretningsmiljøet har blitt som det har blitt? For å besvare dette vil jeg trekke frem endringsmekanismene i analysemodellen. Forholdet mellom inertie og innovasjon, samt påvirkningsimpulsenes egenskaper kan bidra til en forståelse for utfallet av institusjonaliseringsprosessene i etterretningsmiljøet. Ved oppstarten i kjølvannet av 2. verdenskrig kan endringene sies å være reformatoriske på bakgrunn av at utviklingen medførte en vesentlig forandring fra den forhenværende situasjonen. Frem til E- og O-tjenesten 'fant sin form' bestod institusjonaliseringen i stor grad av å etablere nye egenskaper ved miljøet. Tjenestene fikk i denne tiden sitt grunnlag, både når det gjelder sosial struktur, det sosiale innhold, og det materielle innhold. Etableringen sammenfalt i stor grad med den stadig mer fremtredende trusselen fra Sovjetunionen (X_4), noe som bidro til å forme prosessen. Når tjenestene var blitt etablert som institusjoner tidlig på 1950-tallet fortsatte trusselen fra Sovjet å påvirke utviklingen. En påvirkning som snart gjorde seg særlig gjeldende var påvirkningen fra USA (X_3), spesielt for E-tjenesten. Den omfattende interessen og betalingsviljen USA utviste overfor norsk etterretningstjeneste kan defineres som et institusjonelt sjokk. Påvirkningen fikk derfor en dominant rolle i institusjonaliseringen av E-tjenesten. Denne rollen ble ytterligere forsterket av teknologisk utvikling (X_6), som både påvirket *hva* E-tjenesten prioriterte å finne ut, og *hvordan* de forsøkte å finne det ut. For O-tjenestens del var tiden etter etableringen preget av inkrementell endring, primært preget av trusselbildet som var påvirket av Sovjetunionen (direkte og ideologisk). Den dårlige samordningen mellom E- og O-tjenesten kan forklares med at norske myndigheter og forvaltningen (X_1 og X_2) hadde relativt svak påvirkningskraft i perioden.

Etter en periode med relativt omfattende investeringer og omstruktureringer i samarbeid med USA (X_3), samt noe intern turbulens (X_5) opplevde også E-tjenesten et stabilisert nivå med inkrementell endring fra midten av 1970-tallet. Dette vedvarte i stor grad frem til den kalde krigen tok slutt – et betydelig strategisk sjokk for både E- og O-tjenesten. Det som i flere tiår var blitt oppfattet som den definerende trusselen (X_4) hadde nå opphørt. Det medførte blant annet at den amerikanske interessen begrenset seg betydelig (X_3), og at myndighetene (X_1 og X_2) i mye større grad kom på banen i påvirkningen av etterretningsmiljøet. Det later til at inertie i O-tjenesten (X_5) bidro til en mer turbulent endringsprosess. E-tjenestens endringer synes på sin side å være preget av nødvendighet og press fra myndighetene, selv om inertie nok til en viss grad bidro til at SIGINT beholdt en såpass dominant rolle i tjenesten. En periode med reformatorisk endring preget både E- og O-tjenesten til noen år inn i 2000-tallet. I årene som fulgte ble

det tydelig at Russland hadde utenrikspolitiske ambisjoner som kunne medføre økte spenninger (X_4).

Etterretningsmiljøet stabiliserte seg og var preget av mindre, inkrementelle endringer på 2000-tallet. Terrorangrepet på Oslo og Utøya i 2011 bidro til et nytt sjokk, denne gangen primært merkbart for PST. En ny periode preget av til dels reformatorisk endring for PST ble innledet, spesielt påvirket av Stortinget (X_1), og departement og forvaltning (X_2). Når Russland i 2014 demonstrerte sin vilje til å bruke makt for å nå utenrikspolitiske målsetninger (X_4) ved å annektere Krim-halvøya, utgjorde dette et tydelig signal på tiltakende spenninger mellom Russland og NATO. Dette bidro til at E-tjenestens virksomhet ble viktigere, og etterretning angående Russland og nordområdene fikk høyere verdi, også for Norges allierte (X_3). Det siste tiåret har den stadig tydeligere viktigheten av cyberdomenet (X_6) bidratt til konkrete og betydelige endringer for etterretningsmiljøet.

Etter at etterretningsmiljøet etablerte seg har særlig eksterne impulser – påvirkning fra samarbeidspartnere (særlig USA) og potensielle motstandere (særlig Sovjetunionen) vært dominante påvirkningskrefter. USAs påvirkning er også et resultat av trusselen fra Sovjetunionen. Interne impulser har i liten grad vært direkte påvirkningskrefter for reformatorisk endring ved etterretningsmiljøet eller dets organer. Visse unntak har forekommet, blant annet når det ble iverksatt tiltak fra Storting og regjering for å tilpasse etterretningsmiljøet en ny sikkerhetspolitisk tilstand etter den kalde krigens slutt, og for å styrke PSTs kapasitet til kontraterror i etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011. Fravær av særlig sterke impulser medførte perioder med inkrementell og lite omfattende endring, slik som spesielt perioden 1975-1990. Innovasjon har etter alt å dømme ikke medført særlige endringer uten samspill med andre fremtredende påvirkningskrefter.

5 Konklusjon

Ved å benytte en analysemodell utformet med inspirasjon fra OPA, UPA, E-teori og institusjonell endringsteori har jeg analysert et omfattende empirisk materiale med sikte på å besvare problemstillingen jeg formulerte i innledningen. I analysen tok jeg for meg ulike utviklingstrekk med følger for utviklingen av etterretningsmiljøet. Sentrale påvirkningskrefter ble deretter satt i sammenheng med endringsmekanismer, hvilket har bidratt til en bedre forståelse av hva som må til for at betydelig endring skal forekomme i det norske etterretningsmiljøet.

5.1 Svar på problemstillingen

Forskningsspørsmålet jeg formulerte i innledningen var som følger:

Hva består det norske etterretningsmiljøet av, hvordan har det blitt institusjonalisert siden 1945, og hvilke interne og eksterne impulser har gjort seg særlig gjeldende i institusjonaliseringsprosessen?

Ved hjelp av innsiktene fra analysen kan jeg gi et informert svar på problemstillingen. Det norske etterretningsmiljøet (som definert i innledningen) består av det vi i dag kjenner som E-tjenesten og PST. Disse organene etablerte seg som organer og institusjoner i årene etter 2. verdenskrigs slutt. Siden den gang har de blitt tilført visse oppgaver, og andre oppgaver har blitt fjernet. I all hovedsak har organene beholdt sine primære oppgaver, nemlig aktive etterretnings- og overvåkningstiltak til nytte for norske myndigheter. Etterretningsmiljøet har blitt institusjonalisert, eller formet, av offentlige styringsstrukturer, samarbeidspartnere, motstandere av egen påvirkning, og av teknologisk utvikling. Institusjonaliseringen har bidratt til forandringer ved etterretningsmiljøets sosiale struktur, sosiale innhold, og materielle innhold.

Det er visse impulser som har gjort seg særlig gjeldende, ved at de har bidratt til mer betydelige endringer. Den amerikanske interessen og investeringsviljen som utviklet seg for norsk etterretning fra 1950-tallet har vært en vesentlig påvirkning, og medførte en rekke betydelig strukturelle og innholdsmessige endringer av reformatorisk karakter for E-tjenesten. Etter omfattende investeringer og utbygging bidro imidlertid den amerikanske påvirkningen til å opprettholde et stabilt nivå preget av inkrementell, ikke-vesentlig endring. Trusselen fra Sovjetunionen og den sovjetiske etterretningsvirksomheten i Norge er en annen impuls som hadde særlig sterk påvirkningskraft, og som i stor grad definerte etterretningsmiljøets virksomhet fram til 1990. Det var også den sovjetiske trusselen som var bakteppet for amerikansk interesse og investeringsvilje i norsk etterretning. Offentlige styringsstrukturer, spesielt lovgivning, har gjort seg særlig gjeldende i møte med omfattende utfordringer i tiden etter den kalde krigen. Teknologisk utvikling har hatt nokså sterk påvirkning i hele perioden, spesielt i forbindelse med andre betydelige impulser. Det overordnede bildet tyder på at etterretningsmiljøets utvikling primært er formet av sterke eksterne impulser. Interne impulser blir først særlig framtrædende i fraværet av sterke eksterne impulser, eller i møte med særskilte nasjonale utfordringer. Dette betyr med andre ord at etterretningsmiljøet primært endrer seg på grunn av utviklinger utenfor landets grenser. Dette tyder på at endringer i stor grad forekommer på grunn av endrede behov eller

ulike former for eksternt press. Spesielt tidsrommet fra omtrent 1970 til 1990, hvor ingen av tjenestene opplevde spesielt betydelige endringer, demonstrerer hvordan fraværet av sterke eksterne impulser eller sjokk bidrar til en relativt stabil utvikling med mindre, inkrementelle endringer. Utviklingene det siste tiåret, med sjokk grunnet terror, tiltakende spenninger med Russland, og kraftig utvikling innenfor cyberdomenet, viser hvordan sterke impulser fra ulike hold bidrar til nokså kraftige endringer på flere måter for etterretningsmiljøet. Akkurat hvilke endringer som ligger bak E-tjenestens kraftige kostnadsøkning er riktignok ikke kjent. Noe kan nok forklares ved kostnader knyttet til å operere to sjøgående SIGINT-plattformer fremfor en, samt installasjon av en ny radar i Vardø. For begge tjenestene har nok også økt satsing på cyber og annen digitale virksomhet medført en betydelig kostnadsutvikling.

Analysen har tatt utgangspunkt i et nokså omfattende empirigrunnlag, med mange nyanser og detaljer. Det er derfor en fare for at enkelte aspekter har fått mer oppmerksomhet enn fortjent, og andre har blitt oversett. Det empiriske materialet som angår E-tjenesten inneholder mer informasjon om de enkelte sider ved tjenestens virksomhet, noe som kan medføre at disse delene av virksomheten tillegges større viktighet enn det som er reelt. Jeg har forsøkt å basere analysen på det materialet som foreligger, uten antakelser og synsing, men resultatet vil uansett til en viss grad være en refleksjon av mine personlige oppfatninger. Jeg har forsøkt å vise tydelig hvordan jeg gått frem for at ulike resonnement blir forstått i konteksten av materialet som ligger til grunn.

Etterretningsmiljøet i bredere forstand

I oppgaven har jeg forholdt meg til en relativt avgrenset definisjon av etterretningsmiljø, som i praksis har medført at E- og O-tjenesten (PST) er de eneste organene i miljøet. Som jeg har vært inne på tidligere er det flere aktører i norske myndigheter som driver med etterretningsarbeid. Dette gjelder blant annet det 'ordinære politiet', Økokrim, mange av de ulike avdelingene i Forsvaret, og Tolletaten. I tillegg har NSM og FSA etterretningsrelatert arbeid ved blant annet ansvar for kontraetterretning. Det er mulig å se konturene av et 'utvidet etterretningsmiljø'. Man kan argumentere for at jeg burde ha inkludert flere av de nevnte organene i analysen her, men jeg fremholder at dette ville ha bidratt til å gjøre analysen sløvere og mindre treffsikker. Fokuset har vært på institusjonaliseringen av de organene med ansvaret for oppgaver innen aktiv etterretnings- og overvåkning. Dette er til dels fundert i tanken om at organer med slike oppgaver får en særegen posisjon i myndighetsmaskineriet, men like fullt er en del av det på linje med andre offentlige organer. Dette er en dynamikk som i prinsippet gir etterretningsorganene, slik jeg har definert dem, en spesielt interessant dimensjon som er verd å utforske nærmere. En analyse av utviklingen av et 'utvidet etterretningsmiljø' kan være interessant i seg selv, men medfører en nokså annerledes tilnærming, med helt andre ambisjoner for kunnskapsproduksjon.

5.2 Muligheter for videre forskning

Komparativ analyse er en populær tilnærming for å sammenlikne deler av myndighetsmaskineriet på tvers av stater, også når det gjelder etterretning. Jeg valgte bort en slik tilnærming til fordel for et dypere dykk i det norske etterretningsmiljøet. En solid forståelse for norsk etterretning gir et greit utgangspunkt for å forstå etterretningsmiljøer generelt, men det er nødvendig å sammenlikne med andre lands etterretningsmiljøer for en mer komplett forståelse. Brunatti (2012) demonstrerer hvordan man kan gjennomføre en komparativ studie av etterretningsmiljøer. En mulighet

kan være å anvende analysemodellen jeg har tatt i bruk her på andre lands etterretningsmiljøer, og deretter sammenlikne på tvers av caser. Det er riktignok grunn til å tro at en slik tilnærming kan være utfordrende på grunn av ulike empirigrunnlag.

Et svært interessant aspekt som jeg dessverre ikke hadde mulighet til å gå nærmere inn på i denne omgang er de alliansepolitiske implikasjonene av norsk etterretningsvirksomhet, spesielt i forbindelse med det tette bilaterale samarbeidet med USA. Det er ingen tvil om at USA til en viss grad har 'utnyttet' Norge for å få tilgang til visse etterretninger om Russiske forhold, men Norge har sørget for å beholde full nasjonal kontroll på etterretningsvirksomheten. En analyse hvor man vurderer det norske etterretningsbidraget i sammenheng med allianseforpliktelse og med samarbeidsdynamikken med USA kunne vært særs interessant.

5.3 Avsluttende bemerkninger

I arbeidet med oppgaven har jeg etter beste evne forsøkt å tilegne meg dybdekunnskap innenfor tematikken rundt etterretningsmiljøer som en del av myndighetsmaskineriet. Tematikken er utfordrende å begi seg inn på, på grunn av at det er begrenset med etablert samfunnsforskning på temaet, og fordi temaets natur krever en vesentlig grad av pragmatisme for å utarbeide analyse. Den eksisterende litteraturen innenfor etterretningsmiljøer bød på et visst fundament for forskningsarbeidet, men jeg var nødt til å gjøre visse tilpasninger for å få gjennomført arbeidet på den måten jeg ønsket. Dette har medført at analysen ble nokså empiridrevet. Teorigrunnlaget kommer nok ikke til sin fulle rett. Dette er imidlertid en konsekvens jeg valgte å finne meg i, da teorien uansett kun har spilt en støtterolle. Prosessen har vært utfordrende på grunn av uvissheten rundt enkelte aspekter ved tematikken, og tilpasningene jeg har måttet gjøre under veis. Dette har imidlertid ført til at jeg har fått utfordret ferdighetene mine, både innen analyse og utredning.

Resultatet er en analyse som potensielt byr på verdifulle innsikter innenfor utviklingen av det norske etterretningsmiljøet, og de mekanismene som utviklingen har fulgt. Så vidt jeg vet finnes det ingen offentlig tilgjengelige kilder som inneholder en bedre oversikt over det norske etterretningsmiljøet enn det jeg presenterer her. Det er nødvendig med mer forskning for å forstå etterretningsmiljøet og dets utvikling, men jeg tror og håper at mitt ydmyke bidrag kan bidra til en økt forståelse om en lite kjent del av det norske myndighetsmaskineriet.

Referanser

- Agrell, William (2013). Sweden: Intelligence the Middle Way. I P. H. J. Davies og K. C. Gustafson (red.), *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage outside the Anglosphere* (s. 239-263). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Arntsen, Trond (2010). Etterretning og staten: forholdet mellom produsent og bruker. I G. L. Dyndal (red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 131-140). Oslo: Fagbokforlaget.
- Baug, Birger (2014). Ikke alt er hemmelig. *Innsats* (4) [Annonsebilag for Forsvaret]. Hentet fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Innsats4.pdf
- Bennett, Andrew og Jeffrey T. Checkel (2015). Process Tracing. From philosophical roots to best practices. I A. Bennet og J. T. Checkel (Red.), *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool* (s. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, Ole T. og Jon Gisle (2019). Stortinget. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/Stortinget>
- Brunatti, Andrew D. (2012). The architecture of community: Intelligence community management in Australia, Canada and New Zealand. *Public Policy and Administration* 28(2), 119-143. <https://doi.org/10.1177/0952076712458110>
- Brunstad, Ken-Richard (2018). Småstaten Norge – en cyberstormakt? (Masteravhandling, Forsvarets høyskole). Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmloi/handle/11250/2505617>
- Bruusgaard, Kristin Ven (2018). Deterrence in the high north. *The Norwegian Atlantic Committee Security Brief 3-2018*. Hentet fra <https://www.atlanterhavskomiteen.no/files/dnak/Documents/Publikasjoner/2018/Kortinfo%203-18%20.pdf>
- Børresen, Jacob (2015). Forsvarets sikkerhetsavdeling. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Forsvarets_sikkerhetsavdeling
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004). *Norsk forsvarshistorie: Bd. 5. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Davies, Philip H. J. (2010). Intelligence and the Machinery of Government. *Public Policy and Administration* 25(1), 29-46. <https://doi.org/10.1177/0952076709347073>
- 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 («Lund rapporten»)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/1995-1996/Dok15-199596/>
- Eriksson, Gunilla (2018). A theoretical reframing of the intelligence-policy Relation. *Intelligence and National Security* 33(4), 553-561. DOI: 10.1080/02684527.2018.1452558
- Etterretningstjenesten (2020). *FOKUS 2020*. Hentet fra https://forsvaret.no/presse_/ForsvaretDocuments/Fokus2020-web.pdf
- Etterretningstjenesteloven (1998). Lov om Etterretningstjenesten (LOV-1998-03-20-11). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-03-20-11>
- Etterretningstjenesteloven (2021). Lov om etterretningstjenesten (LOV-2020-06-19-77). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2020-06-19-77>
- Fermann, Gunnar (2013a). Utenrikspolitikk mellom barken og veden. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 11-17). Oslo: Cappelen Damm.

- Fermann, Gunnar (2013b). Utenrikspolitisk analyse. Begreper, perspektiver, anvendelser. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 89-139). Oslo: Cappelen Damm.
- Fermann, Gunnar og Håkon Hermansson (2013). Myndighetenes legitimering av norsk deltakelse i NATO-operasjoner i Bosnia, Kosovo og Afghanistan. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 335-353). Oslo: Cappelen Damm.
- Fimreite, Lise, Per Lægred og Lise H. Rykkja (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg., s. 11-34). Oslo: Universitetsforlaget.
- Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer (2018). (FOR 2018-06-22-951). Hentet fra: <https://lovdata.no/forskrift/2018-06-22-951>
- Forsvaret (2012). *Årsrapport* (2011). Hentet fra http://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets-aarsrapport-2011.pdf
- Forsvaret (2020). *Årsrapport* (2019). Hentet fra http://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/forsvarets-aarsrapport2019_utskrift.pdf
- Forsvaret (u.å. a). Etterretningstjenesten. Hentet 20. mars 2020 fra <https://forsvaret.no/etjenesten>
- Forsvaret (u.å. b). Talentprogram cyberoperasjoner. Hentet 3. juni 2020 fra <https://forsvaret.no/etjenesten/cybertalent>
- Forsvarets forum (2020, 11. juni). Den nye e-loven er vedtatt i Stortinget. *Forsvarets forum*. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no/etterretning/den-nye-e-loven-er-vedtatt-i-stortinget/127261>
- Forsvarsdepartementet (2016). *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren* (Prop. 151 S (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pd/fs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Forvaltningsdatabasen. (u.å.). Politiets sikkerhetstjeneste, endringshistorie. Hentet 8. mai 2020 fra <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13510/endringshistorie>
- Friis, Karsten og Vegard Valther Hansen (2020, 2. juni). Det haster med ny etterretningslov [kronikk]. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/VbmVbd/det-haster-med-ny-etterretningslov-karsten-friis-og-vegard-valther-hansen>
- Gomez, Gary (2018). Intelligence reform commissions and the producer-consumer Relationship. *Intelligence and National Security*, 33(6), 894-903. www.doi.org/10.1080/02684527.2018.1474608
- Greve, Tim (2018). Atlanterhavspakten. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/Atlanterhavspakten>
- Haarstad, Gunnar (1988). *I hemmelig tjeneste*. Askim: Østfold trykkeri a.s.
- Hacker, Barton C. (2005). The Machines of War: Western Military Technology 1850–2000. *History and Technology* 21(3), 255-300. <https://doi.org/10.1080/07341510500198669>
- Hagesæther, Pål Vegard og Fredrik Hager-Thoresen (2018, 28. april). Dette vet vi om hvordan E-tjenesten jobber. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/yvnqzE/Dette-vet-vi-om-hvordan-E-tjenesten-jobber>
- Hansen, Bendik (2020, 12. juni). Derfor kjemper Norge for å få plass i FN's sikkerhetsråd. *NRK*. Hentet fra https://www.nrk.no/urix/dette-er-fns-sikkerhetsrad_-1.15050992
- Holme, Nils (2014, 2. mai). Åpenhet i Forsvaret [Kronikk]. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/ytring/apenhet-om-forsvaret-1.11688493>

- Hovde, Kjell-Olav (2019). Regjeringen. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/regjeringen>
- Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (2005). (FOR-2005-08-19-920). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2005-08-19-920>
- Instruks om Etterretningstjenesten (2001). (FOR-2001-08-31-1012). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2001-08-31-1012>
- Instruks om samarbeidet mellom E og PST (2006). (FOR-2006-10-13-1151). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2006-10-13-1151>
- Johansen, Per Anders (2019, 7. oktober). Mer til dataovervåkning for å stoppe spionasje og terror. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/dOzJ8w/mer-til-dataovervaaking-for-aa-stoppe-spionasje-og-terror>
- Johnsen, Alf Bjarne (2019, 27. juni). Forsvarsministeren bekrefter: Norge har offensive cyber-våpen. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/4qxmR6/forsvarsministeren-bekrefter-norge-haroffensive-cyber-vaapen>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012). *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*. Rapport fra Traavikutvalget. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/dokumenter/rapporter/2012/ekstern_gjennomgang_av_pst.pdf
- Justis- og politidepartementet (1993). *Om overvåkningstjenesten*. (St.meld. nr. 39 (1992-93)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=d&psid=DIVL1043>
- Justis- og politidepartementet (2001). *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. (St.meld. nr. 22 (2000-2001)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2000-2001-/id431872/>
- Karrierestart (u.å.). Etterretningsoperatører [Stillingsannonse]. Hentet den 11. mars 2020 fra <https://karrierestart.no/ledig-stilling/81906>
- Knutsen, Torbjørn L. (2013). Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 141-173). Oslo: Cappelen Damm.
- Kjølleberg, Even, Gry Kårstad og Ståle Hansen (2020, 11. april). James Bond, den mystiske skipsrederen og Norges hemmelige hær. *NRK*. Hentet fra https://www.nrk.no/dokumentar/xl/james-bond_-den-mystiske-skipsrederen-og-norges-hemmelige-haer-1.14878057
- Kolstø, Pål og Jørn Holm-Hansen (2018). Russlands samtidshistorie. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Russlands_samtidshistorie
- Kynø, Stein-Fr. (2007). *The Norwegian decision-making process and ways to improve it* (Masteravhandling). Naval Postgraduate School, Monterey, California. <https://doi.org/10945/3104>
- Kynø, Stein-Fr. (2010). Strategisk etterretningsstøtte, suksesskriterier og forbedringsmuligheter. I G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 149-168). Oslo: Fagbokforlaget.
- Larsen, Kristian (2013). Between change and continuity (Mastergradsavhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/39038/Larsen_master.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Leraand, Dag (2020). NORDEFECO. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/NORDEFECO>

- Lovvedtak 134 (2019-2020). Vedtak til lov om Etterretningstjenesten. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2019-2020/vedtak-201920134/?all=true>
- Lowenthal, Mark M. (2017). My take on teaching intelligence: why, what, and how. *Intelligence and National Security* 32(7), s. 986-994. <https://doi.org/10.1080/02684527.2017.1328856>
- Lowenthal, Mark M. (2020). *Intelligence. From Secrets to Policy*. (8. utg.). Thousand Oaks: CQ Press.
- Lundbo, Sten (2020). SALT. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/SALT>
- Lysne II-utvalget (2016). *Digitalt grenseforsvar (DGF)*. Lysne II-utvalgets rapport til Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/lysne-ii-utvalgets-rapport-2016.pdf>
- Mahoney, James og Kathleen Tellen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. I J. Mahoney og K. Tellen (Red.), *Explaining Institutional Change. Amiguity, Agency and Power* (s. 1-37). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>
- Melgård, Marie (2013, 5. februar). PST-sjefen slakter rapport. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/03xg/pst-sjefen-slakter-pst-rapport>
- Moses, Jonathon W. og Torbjørn L. Knutsen (2012). *Ways of Knowing*. (2. utg.). New York: Palgrave Macmillan.
- NOU 1998: 4 (1998). Politiets sikkerhetstjeneste. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-4/id141225/>
- NOU 2012: 14 (2012). 22. juli-kommisjonens rapport. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- NSM (2020, 8. juni). Luftbårne sensorsystemer. Hentet fra <https://nsm.no/fysisk/luftbarne-sensorsystemer/>
- NSM (u.å.). Oversikt over forbudssoner. Hentet den 12. juni 2020 fra <https://nsm.geodataonline.no/sensorapp/>
- Nygaard Haug-utvalgets rapport (1994). Rapport til Forsvarsdepartementet. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2013080106022?page=0
- Omand, David (2010). Creating Intelligence Communities. *Public Policy and Administration*, 25(1), 99-116. <https://doi.org/10.1177/0952076709347081>
- Politi-loven (1995). Lov om politiet (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>
- Politiets sikkerhetstjeneste (2019). *Årsregnskap for Politiets sikkerhetstjeneste. Ledelseskommmentarer til årsregnskapet 2018*. Hentet fra <https://www.pst.no/alle-artikler/pressemeldinger/arsregnskap-2018/>
- Riste, Olav og Arnfinn Moland (1997). *Strengt Hemmelig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryssdal, Annbjørg (2017). Politiets tryggleiksteneste i endring? (Mastergradsavhandling, Universitetet i Bergen). Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/16081/Masteroppg-ve--Annbj-rg-Ryssdal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Røssum, Eystein og Gerhard Flaaten (2014, 28. juli). Nyopprettet antiterrorgruppe avdekket Terrortrusselen. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/nVkm/nyopprettet-antiterrorgruppe-avdekket-terrortrusselen>
- Selnevold, Elnar (2015). *Russland – fra partner til motpart?* Temahefte utgitt av Folk og Forsvar.

- Skogrand, Kjetil (2004). *Norsk forsvarshistorie: Bd. 4. Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide forlag.
- SNL (2018). Nasjonal sikkerhetsmyndighet. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Nasjonal_sikkerhetsmyndighet
- SNL (2019). Departement. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/departement>
- Tvedt, Knut Are og Hallvard Tjelmeland (2018). Den kalde krigen. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Den_kalde_krigen
- Utenriksdepartementet (2009). *Interesser, ansvar, muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* (St.meld. nr. 15 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-15-2008-2009-/id548673/>
- Widerøe, Rolf J. og Hans Petter Aass (2011). Norges hemmelige agenter. Metoderapport Skup 2011. Hentet fra <https://www.skup.no/rapporter/2011/norges-hemmelige-agenter>
- Wormdal, Bård (2015). *Spionbasen. Den ukjente historien om CIA og NSA i Norge*. Oslo: Pax Forlag.
- Wormdal, Bård (2016, 30. oktober). Da spionasjen reddet Norge. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/x1/da-spionasjen-reddet-norge-1.13186545>

Vedlegg 1: Etterretningstjenestens sentrale organisasjonsstruktur 1947-2007

1947

Etterretningssjefen
Underavdelinger: I. Adjutantur og administrativt råd II. Security og kontroll-avdeling III. Kontra-spionasje IV. Chiffer-kontor V. Foto-avdelinga VI. Radio-avdelinga og Administrasjon av tysk personell

Etterretningstjenestens organisasjon i 1947 (Riste og Moland 1997, s. 319).

1954

Etterretningssjefen
NK og sekretariat
Avdelinger: I. Forvaltning II. Sikkerhet III. Etterretning (plan-, hær-, marine-, og flykontor) IV. Chiffer V. Radiograppa VI. Spesielle oppdrag, inkl. Liaisonsgruppa, Delfinus og Stay Behind

Etterretningstjenestens organisasjon i 1954 (Dokument 15 1995-96, s. 861; Riste og Moland 1997, s. 319).

1966

Etterretningssjefen		
NK og sekretariat		
	Elektronisk etterretningsseksjon	Spesialseksjon
I. Økonomi og administrasjon II. Planavdeling III. Etterretningsavdeling IV. Personellavdeling	V. COMINT (Utestasjoner V) VI. ELINT (Utestasjoner VI) VII. Organisasjon og Plan VIII. Teknikk	IX. Spesialavdeling X. Dokumentavdeling XI. Stay Behind

Etterretningstjenestens organisasjon i 1966 (Riste og Moland 1997, s. 319).

1975

Etterretningssjefen			
NK og sekretariat			
Seksjon E-A Bearbeiding, vurdering og analyse	Seksjon E-B Elektronisk innsamling, analyse og rapportering	Seksjon E-C Administrasjon og forvaltning	Seksjon E-D Spesiell innsamling og analyse
<ul style="list-style-type: none">▪ Hær-avdeling▪ Luft-avdeling▪ Sjø-avdeling▪ Avdeling Politikk og økonomi	<ul style="list-style-type: none">▪ COMINT-avdeling▪ ELINT-avdeling▪ ACINT-avdeling	<ul style="list-style-type: none">▪ Avdeling for økonomi▪ Avdeling for personell▪ Avdeling for bygg og anlegg	<ul style="list-style-type: none">▪ Spesiell innsamling og analyse▪ Okkupasjonsberedskap (Stay Behind)

Etterretningstjenestens organisasjon i 1975 (Dokument nr. 15 1995-96, s. 867).

1994

Etterretningssjefen			
Seksjon A: Militær etterretningsseksjon	Seksjon B: Elektronisk etterretningsseksjon	Seksjon C: Forvaltningsseksjonen	Seksjon D: Spesiell etterretningsseksjon

Etterretningstjenestens organisasjon i 1994 (Nygaard Haug-utvalgets rapport 1994, s. 57-58). Avdeling for okkupasjonsberedskap hadde på dette tidspunkt blitt direkte underlagt E-sjefen. Det er ikke usannsynlig at avdelingsinndelingen er lik organisasjonen i 1975.

2007

Etterretningssjefen				
Seksjon for teknisk innhenting og evaluering	Seksjon for eksterne relasjoner	Seksjon for støtte til Forsvaret	Seksjon for analyse og rapportering	Seksjon for administrativ støtte

Etterretningstjenestens organisasjon i 2007 (Kynø 2007, s. 52).

