



POLITIET

ETTERRETNINGS DOKTRINE FOR POLITIET

VERSJON 1.2

ETTERRETNINGS DOKTRINE FOR POLITIET

VERSJON 1.2

ETTERRETNINGS DOKTRINE FOR POLITIET

VERSJON 1.2

Styringsgruppe for etterretningsprosjektet

Knut Smedsrud, Politidirektoratet, leder

Beate Gangås, Østfold politidistrikt

Einar Aas, Oslo politidistrikt

Eivind Borge, Kripos

Roger Berg, Politiets sikkerhetstjeneste

Kjerstin Kvande, Riksadvokatembetet

Nina Skarpenes, Politihøgskolen

Prosjektgruppe for utarbeidelse av doktrinen

Ellen S. Kittelsbye, Politidirektoratet, prosjektleder

Marte Ødegård Lund, Politidirektoratet

Hans Jørgen Bauck, Kripos/Politidirektoratet

Carl Erik Bergwitz-Larsen, Økokrim/Nordre Buskerud politidistrikt

Guro Skjerve, Oslo politidistrikt

Peter Johansen, Oslo statsadvokatembeter

Etterretningsdoktrine for politiet

Copyright politiet 2020

POD publisasjon 2020

Layout: Norengros Erik Tanche Nilssen AS

Printed in Norway by Norengros Erik Tanche Nilssen AS

ISBN: 978-82-8256-055-9

Foto: Politiet og Shutterstock

Metadata

Gjelder for	Politiet
Sikkerhetsgradering	Ugradert
Fagmyndighet	Politidirektoratet
Fagansvar	-
Ikrafttredelse	Desember 2020
Forrige versjon	1. september 2014
Relaterte lover og retningslinjer	<i>Nasjonal strategi for etterretning og analyse</i> , POD 2007
	Lov 28. mai 2010 nr. 16 <i>Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten</i> (politiregisterloven)
	Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 <i>om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten</i> (politiregisterforskriften)
	<i>Policy- Nasjonal etterretningsstruktur</i> , POD 2020
	<i>Politiets beredskapssystem</i>
	<i>Instruks Kriminaletterretningsregisteret/Indicia</i> , Kripos 2014
	<i>Etterforskning</i> , Riksadvokatens rundskriv, del II – nr 3/1999

Innhold

1	INNLEDNING	11
1.1	Formål	13
DEL 1 - HVA ER ETTERRETNING?		15
2	HVA ER ETTERRETNING?	17
2.1	Definisjon	18
2.2	Prinsipper for etterretning	19
2.3	Beslutningsstøtte for ulike formål	20
2.4	Sammenheng mellom data, informasjon og etterretning	21
2.5	Juridiske rammer for behandling av opplysninger	22
3	ETTERRETNINGSPROSESSEN	25
3.1	Innledning	26
3.2	Styring og prioritering	27
3.2.1	Oppdragsdialog og oppdragsanalyse	28
3.2.2	Hypoteser og indikatorer som verktøy for å identifisere informasjonsbehov	28
3.2.3	Informasjonsbehov	30
3.2.4	Innhentingsplan	31
3.3	Innhenting	32
3.3.1	Innhentingsledelse	32
3.3.2	Innhentingsmetoder	33
3.3.3	Bearbeiding og rapportering	34
3.4	Analyse og vurdering	37
3.4.1	Enkildeanalyse	38
3.4.2	Flerkildeanalyse	38
3.4.3	Sannsynlighetsgrader	39
3.4.4	Etterretningsprodukter	39
3.5	Formidling	40

DEL 2 - BRUK AV ETTERRETNING 43

4 ORGANISERING AV ETTERRETNINGSARBEIDET 45

4.1	Nasjonal etterretningsstruktur	46
4.1.1	Politidirektoratets etterretningsansvar	46
4.1.2	Kripos sitt etterretningsansvar	46
4.1.3	Særorganenes etterretningsansvar	47
4.1.4	Politidistriktenes etterretningsansvar	47
4.2	Krav til etterretningsenheter	47
4.2.1	Skisse av roller, ansvar og oppgaver i etterretningsenheten	48

5 ETTERRETNING SOM BESLUTNINGSSTØTTE 51

5.1	Ledelse og situasjonsbevissthet	53
5.1.1	Etterretning i stabsarbeidet	54
5.2	Etterretning i virksomhetsstyring	55

6 JURIDISKE VURDERINGER AV OPPLYSNINGER I OG UTENFOR STRAFFESAK 57

6.1	Etterforskning og etterretning	58
6.1.1	Etterforskning – rettslige konsekvenser og avgrensning mot annen virksomhet	58
6.1.2	Vilkår for å iverksette etterforskning	60
6.2	Nytt innhold i etterretningsbegrepet	60
6.2.1	Utfordringer ved tidligere «etterretningsvirksomhet»	61
6.3	Kontrollfunksjoner ved informasjonsinnhenting	62
6.4	Kildevern	64

VEDLEGG 65

Forord



Etterretning i politiet er i rask utvikling. I 2018 ble sannsynlighetsmatrisen endret slik at den harmonerer med tilsvarende i NATO, internasjonale politiorganisasjoner og PST. I 2020 ble det besluttet en nasjonal struktur for etterretning som skal etterleves i politiet. Denne elektroniske versjonen av politiets etterretningsdoktriner inneholder disse endringene.

Formålet med etterretningsdoktrinen er å etablere en felles forståelse for hva etterretning er, definere sentrale begreper og beskrive

en arbeidsprosess for å produsere beslutningsgrunnlag. Etterretning gir beslutningsgrunnlag om personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser. Etterretning skaper dermed forutsetninger for best mulige beslutninger om kortsiktige og langsiktige kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende tiltak når politiet skal håndtere sitt samfunnsoppdrag.

Politiets etterretningsdoktriner danner rammeverket for etterretningsarbeidet i politiet. Fremtidig fagutvikling og produksjon skal forankres i den. Politiets arbeid med etterretning krever et nært samarbeid med blant annet PST. Politiet er derfor avhengig av et felles begrepsapparat som er hensiktsmessig, og som fungerer både på tvers av organisasjoner og for øvrige mottakere av politiets etterretningsprodukter. Politiets etterretningsdoktriner er i overensstemmelse med hovedprinsippene og nøkkelbegrepene som er beskrevet i doktrinene til henholdsvis PST og Etterretningstjenesten.

Politiets etterretningsdoktriner, oppdatert utgave av desember 2020, gjelder fra dags dato og erstatter forrige utgave datert 1. september 2014.

Politidirektoratet, desember 2020



Marie Benedicte Bjørnland
Politidirektør

1 INNLEDNING



Politi-loven angir at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig¹. Dette betyr at politiet skal beskytte personer, eiendommer og fellesgoder samt verne om lovlig virksomhet og opprettholde offentlig orden og sikkerhet. I tillegg skal politiet yte befolkningen hjelp og tjenester i faresituasjoner². For å løse alle disse oppgavene trenger politiet, og politilederne spesielt, beslutningsstøtte i form av god kunnskap om problemer og farer som truer de verdiene som skal vernes.

Etterretning fokuserer på den delen av beslutningsgrunnlaget som omhandler personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser. Beslutningstakere har behov for kunnskapsgrunnlag for å kunne ta en rekke beslutninger. Etterretning omfatter ikke forhold utover kriminalitet og uønskede eller ekstraordinære hendelser, for eksempel om egne ressurser.

Fremtidig utdanning, fagutvikling og produksjon skal forankres i doktrinen.

Etterretning er et fag i utvikling. Et bredere erfaringsgrunnlag vil i fremtiden gi vesentlig ny kunnskap. POD har fagmyndighet og skal sikre at faglig utvikling ivaretas og gjenspeiles i periodiske revisjoner av doktrinen. I tillegg er det opprettet sider for etterretning på politiets fagportal, for å fange opp og formidle faglig utvikling i samarbeid med politidistrikt og særorgan. På fagportalen finnes et bibliotek, metodebeskrivelser og maler.

Doktrinen består av to deler. Del I omhandler sentrale begreper, regulering av behandling av opplysninger i politiet og en beskrivelse av etterretningsprosessen. Del II tar for seg organiseringen, etterretning som beslutningsstøtte og grensesnitt mot straffesak. Definisjoner og sentrale begreper er listet opp i vedlegg A.

1 LOV 1995-08-04 nr. 53: Lov om politiet (politi-loven) § 1.

2 Politiets beredskapssystem.

1.1 Formål

Målet med doktrinen er å etablere en felles forståelse av hva etterretning er, definere sentrale begreper og beskrive en arbeidsprosess for å produsere beslutningsgrunnlag. Doktrinen skal også øke forståelsen av hvordan etterretningsarbeid kan organiseres, hvordan produkter best mulig kan bidra til styring og prioritering og hvordan etterretning er en støttefunksjon for politiets kjerneoppgaver. Målgruppen er alle ansatte i politiet.

Etterretning er en formålsstyrt aktivitet, som består av systematisk innsamlet, analysert og vurdert informasjon om de utfordringene politiet og samfunnet står overfor. Den systematiske tilnærmingen gir politiet en god metodikk for å finne, behandle og skape mening ut av betydelige mengder informasjon om ulike trusler og problemer. Dette gjelder både ved akutte hendelser med stort tidspres, og i arbeid med langsiktige, rettshåndhevende eller forebyggende strategier. Etterretningsprodukter gir oversikt og reduserer dermed usikkerhet når beslutninger skal tas. På denne måten er etterretning en del av det beslutningsgrunnlaget som politiledere trenger for å prioritere og disponere ressurser for å løse sitt samfunnsoppdrag.

I politiet har etterretning i stor grad vært knyttet til informasjonsinnhenting i straffesaker. Begrepet forbindes ofte med noen former for informasjonsinnhenting, som kommunikasjonskontroll eller informantbehandling. I denne doktrinen³ legges en bredere forståelse av begrepet til grunn. Etterretning er mer enn kun innsamling av informasjon. Etterretningsbegrepet omfatter hele prosessen med ledelse (styring og prioritering), innhenting, analyse og formidling, der etterretningsprodukter skal være beslutningsgrunnlag for tiltak.

I politiet er det benyttet en rekke ulike begreper for å beskrive funksjoner, roller og oppgaver som inngår i etterretningsarbeidet. Doktrinen viser sammenhengen mellom de ulike rollene og oppgavene i etterretningsprosessen. Fagterminologien i doktrinen skal være gjeldende i politiets videre etterretningsarbeid. Se vedlegg A for sentrale begreper og definisjoner.

Etterretning er avgjørende i beredskapssammenheng for å vurdere situasjonsbildet og utviklingen. Det gir bedre grunnlag for beslutninger ved ekstraordinære hendelser og kriser. Etterretningsprosessen, omhandlet i kapittel 3, danner faglig grunnlag for etterretning i P2 funksjonen, beskrevet i Politiets beredskapssystem (PBS).

3 Doktrine (latin) betyr lære eller læresetning. Begrepet benyttes for å beskrive etablerte prosedyrer.

DEL I

HVA ER ETTERRETNING?



2 HVA ER ETTERRETNING?



2.1 Definisjon

Begrepet *etterretning* har ulike betydninger. Det benyttes om arbeidsprosessen, om produktet som kommer ut av prosessen, og om organisasjonen som utøver etterretning⁴. Målet er å skape gode produkter for å støtte strategiske, operasjonelle og taktiske beslutninger. Prosessen skal sikre kvaliteten på produktet, og organisering er et middel for å legge til rette for arbeidet.

Etterretning defineres på denne måten i politiet:

Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger.

Etterretningsprodukter gir økt forståelse og reduserer usikkerhet, både for forebyggende, håndhevende og/eller hjelpende virksomhet. Produktene er også sentrale i beredskapssammenheng⁵. Det er behov for ulike typer produkter for ulike typer beslutninger. Dette avhenger ofte av tidsperspektivet.

Politiet og påtalemyndigheten er organisert i et tosporet system, med ulikt regelverk som er premissgivende for innhenting, oppbevaring og videreføring av informasjon. Etterretningsarbeid foregår i begge spor, og det er derfor avgjørende å være bevisst hvilket regelverk som gjelder til enhver tid. Dette omtales nærmere i kapittel 6, *Juridiske vurderinger av opplysninger i og utenfor straffesak*.

Etterretning er en ledelsesstyrt prosess. Beslutningstakerne bør ha tilstrekkelig kompetanse i faget til å formulere tydelige etterretningsbehov, og til å benytte etterretningsprodukter som grunnlag for prioriteringer og iverksettelse av tiltak. Produktene skal ha et klart formål. De skal besvare et oppdrag og presenteres til avtalt tid i et hensiktsmessig format.

Etterretningsprodukter gir beslutningsgrunnlag for avgjørelser for fremtiden, og bør inneholde vurderinger om forventet utvikling av samfunnet eller spesielle aktører. Ingen etterretningsprodukter gir et fullstendig bilde av virkeligheten. Ettersom etterretningsprodukter innbefatter fremtidsrettede vurderinger, gir de ikke sikker kunnskap. Satt inn i en kontekst vil de likevel gi bedre innsikt og forståelse, og dermed redusere usikkerheten i beslutningene. Det er viktig at graden av usikkerhet kommer tydelig frem og formidles til beslutningstakere.

4 Forsvaret; Etterretningsdoktrinen, mai 2013: 7.

5 Politiets beredskapssystem del I.

Etterretning kan deles i tre hovedkategorier:

- *Grunnleggende etterretning* gir kunnskap om et område eller tema. Produktene er referanserammer for tolkning av data og informasjon som blir hentet inn ved senere anledninger, og for videre planlegging. Grunnleggende etterretning må oppdateres og utvikles jevnlig.
- *Løpende etterretning* beskriver pågående utvikling, og knyttes ofte til saker eller operasjoner. Vurdering av utfordringer og trusler er sentralt. Løpende etterretning krever god forståelse av både motpartens og egen kapasitet. Tidsrammen for beslutninger er ofte kort.
- *Måletterretning* gir beslutningsstøtte om hvilke mål som bør prioriteres, når og hvor. Anbefalingene bygger på vurderinger av målets sårbarhet og relative viktighet.

2.2 Prinsipper for etterretning

For at etterretningsprodukter skal danne et godt beslutningsgrunnlag, må følgende grunnprinsipper oppfylles⁶:

Objektivitet og integritet. Etterretning må være fordomsfri og objektiv. Dette krever integritet, som er nødvendig for produktenes kvalitet og troverdighet. Etterretningsprodukter skal som hovedregel støtte seg til flere kilder. Usikkerhet i vurderingene skal komme synlig frem.

Tidsriktig. Etterretning må leveres i tide for å ha relevans for oppdrags-giverens beslutninger. Dette innebærer at tidspunktet for leveranse av etterretningsprodukter vil kunne være styrende selv om et bredere kildetilfang og en videre bearbeiding kunne hevet kvaliteten på produktet.

Sentralisert kontroll er nødvendig både for å sikre forankring i prioriteringer og effektiv ressursbruk.

Systematisk og veloverveid anvendelse av innhentingsmetoder basert på god kjennskap til deres muligheter og begrensninger er en forutsetning for godt tilfang av relevante data og informasjon.

Notoritet og sporbarhet er viktig for å sikre etterprøvbarehet både av innhentet informasjon og vurderinger, for å hindre sirkelrapportering⁷, for å hindre manipuleringsforsøk, og for å ivareta at etterretningsprodukter og informasjonsgrunnlag blir en del av organisasjonens kunnskap og ikke personavhengig.

6 Prinsippene bygger på gjeldende etterretningsdoktriner fra samarbeidende politi-, kontroll-, etterretnings- og sikkerhetstjenester nasjonalt og internasjonalt.

7 Med sirkelrapportering menes informasjon fra en kilde som fremkommer i flere produkter, uten at det er mulig å identifisere at informasjonen kommer fra den samme kilden.

Kildebeskyttelse og skjerming. Kilder må beskyttes mot risiko og manipulasjon. Ved enkelte innhentingsmetoder er det behov for å skjerme identiteten eller kapasiteten til kilden. Dette ivaretas gjennom sanitisering, der informasjon som kan spores tilbake til kilden fjernes eller skrives om.

Tilgjengelighet og deling. Etterretningsprodukter skal gjøres tilgjengelig for oppdragsgiver. I tillegg bør de deles med relevante interne og eksterne aktører så langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig⁸.

Prioritering og tilpasningsevne er en betingelse for etterretningsproduktene relevans når situasjoner utvikler seg og beslutningstakers behov endres. Etterretningsbehov, produkter og metoder må vurderes fortløpende. Dette krever evne og vilje til å se svakheter og lære av erfaring.

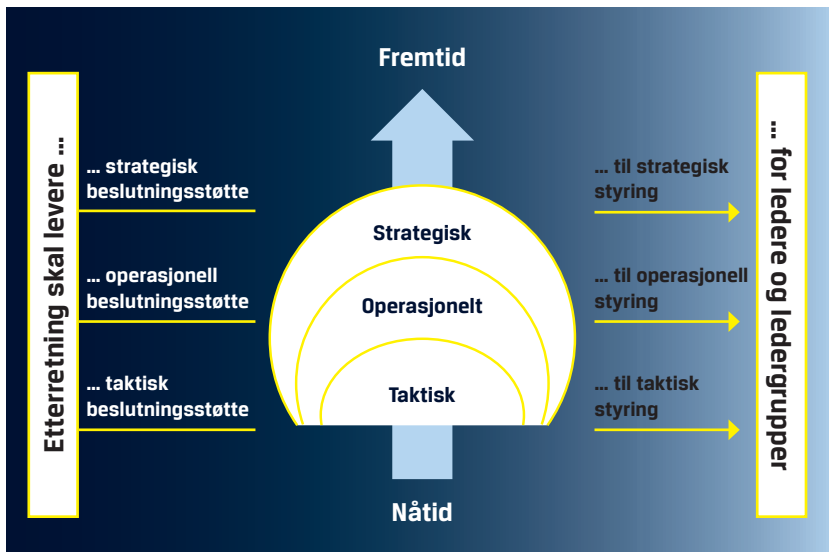
2.3 Beslutningsstøtte for ulike formål

Etterretning skal levere strategisk, operasjonell og taktisk beslutningsstøtte for prioritering og styring. Tidsaspektet for de ulike beslutningene varierer. Prinsippene for hvordan etterretning utøves er de samme, men produktene er ulike avhengig av hvilke etterretningsbehov som skal dekkes.

Figur 1 illustrerer hvordan strategiske beslutninger danner overordnede mål og strategier. Dette følges opp ved operasjonelle beslutninger gjennom planlegging og koordinerende innsats. Taktiske beslutninger angir en retning for hvordan oppgaver skal løses i henhold til operasjonelle planer.

Taktisk arbeid vil gi informasjon eller etterretning, som må formidles til overordnede nivåer for å sikre et oppdatert beslutningsgrunnlag for nye prioriteringer.

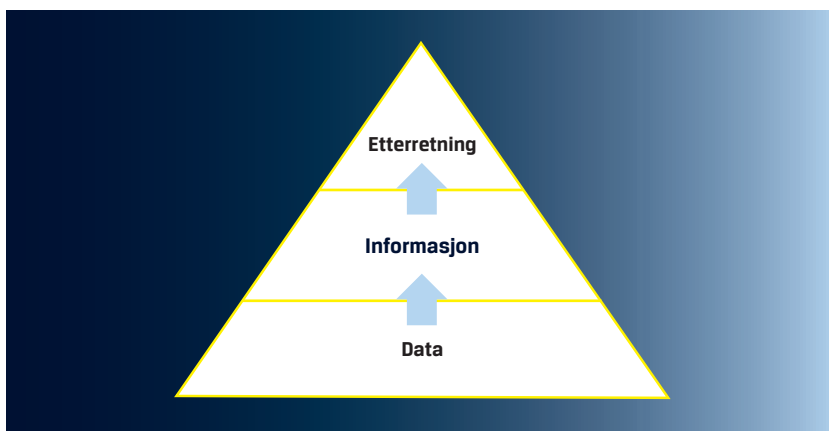
⁸ Det er en endret holdning til deling av etterretningsprodukter som illustreres med begrepene «need to share» og «responsibility to share» som erstatning for begrepet «need to know».



Figur 1. Etterretningsprodukters formål sett i sammenheng med beslutningsnivå og tidshorisont.

2.4 Sammenheng mellom data, informasjon og etterretning

Grunnsteinene i etterretningsarbeidet er data. Data er «råinformasjon» som ikke er satt i kontekst. Når data bearbeides og settes i en sammenheng, blir dette til informasjon. Informasjon fra flere kilder danner grunnlaget for analyser som vurderes mot eksisterende kunnskap og på den måten omdannes til etterretning.



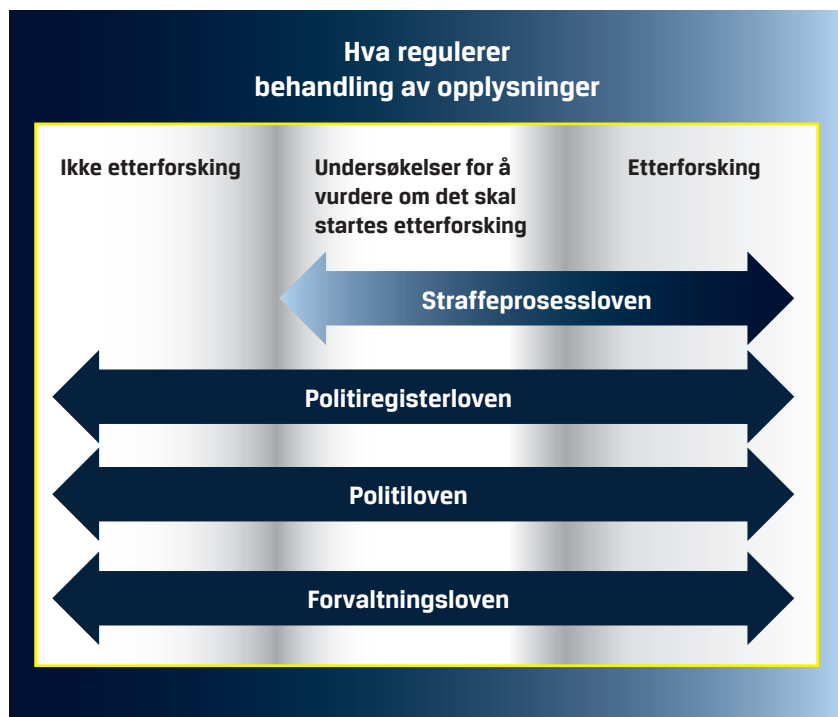
Figur 2. Sammenhengen mellom data, informasjon og etterretning.

2.5 Juridiske rammer for behandling av opplysninger⁹

Begrepet *etterretning* brukes uavhengig av om informasjonsinnhenting foregår i forbindelse med forebyggende arbeid, etterforskning eller andre politimessige formål.

Politiregisterloven og politiregisterforskriften regulerer behandlingen av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten. Loven gjelder fullt ut for behandling av opplysninger i straffesaker, med mindre noe annet fremgår av straffeprosessloven eller politiregisterforskriften. Reguleringen er ikke ment å medføre vesentlige endringer i rettstilstanden.

Bestemmelsene for behandling av opplysninger i straffesaker gjelder fra det tidspunkt det er åpnet etterforskning, jf. politiregisterforskriften § 24-1. Etterforskning vil være åpnet når det er gitt etterforskningsordre. Bestemmelsene gjelder også for behandling av opplysninger som ledd i vurderingen av om det skal åpnes etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd.



Figur 3. Hjemmelsgrunnlag for behandling av opplysninger.

⁹ I politiregisterlovens § 2.2 defineres behandling av opplysninger som: enhver elektronisk eller manuell bruk av opplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, systematisering, oppbevaring, tilpasning, endring, gjenfinning, søking, videreformidling ved overføring, spredning eller andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, sperring, sletting eller tilintetgjøring eller en kombinasjon av slike bruksmåter.

Sonderingen mellom behandling av opplysninger i og utenfor straffesak er avgjørende for hvilke regler som kommer til anvendelse, eksempelvis hvilke metoder for informasjonsinnhenting som kan benyttes. Det er derfor viktig at det skapes notoritet med hensyn til om det er iverksatt etterforskning i henhold til straffeprosessloven. Dette blir ytterligere drøftet i kapittel 6.

Politiregisterlovgivningen regulerer hvilke opplysninger politiet kan behandle. Videre oppstilles det grunnkrav til behandling av opplysninger, herunder krav til formålsbestemthet, nødvendighet og kvalitet. Nødvendighetskravet skiller mellom behandling av opplysninger i den enkelte straffesak, hvor det kan behandles opplysninger i samsvar med reglene i straffeprosessloven, og behandling av opplysninger til kriminalitetsbekjempelse utenfor den enkelte straffesak. I sistnevnte tilfelle gis det anvisning på hvilke personer det kan behandles opplysninger om, og hvilke omstendigheter som må foreligge for at slik behandling kan skje, jf. politiregisterloven § 5 nr. 2.



Kriminaletterretningsregistret er særskilt regulert i politiregisterforskriftens kapittel 47. Formålet med registret er å forebygge kriminalitet, avdekke og stanse kriminell virksomhet samt å ivareta den enkeltes sikkerhet. Kripos er behandlingsansvarlig for det sentrale kriminaletterretningsregistret. Kapitlet inneholder blant annet bestemmelser om hvem som kan registreres jf. § 47-4, hvilke opplysninger som kan registreres, jf. § 47-5, krav til opplysningenes kvalitet, jf. § 47-6, vilkår for utlevering i § 47-9, innsynsrett i § 47-11 og retting i § 47-12. Videre reguleres sletting i § 47-14 der hovedregel er at opplysninger skal slettes i registret når det har gått fem år fra registreringstidspunktet og det i dette tidsrommet ikke er registrert nye opplysninger om vedkommende.

Kravet til kvalitet innebærer at opplysningene som innhentes skal være relevante, tilstrekkelige og korrekte. Det må derfor gjøres faglige vurderinger av opplysningene som behandles. Dersom det er nødvendig å avklare om de lovpålagte kravene til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans er oppfylt kan opplysningene behandles i fire måneder, jf. politiregisterloven § 8. Opplysningene skal snarest mulig underlegges kontroll. Kravet til tidsbegrensning gjelder ikke i straffesaker.

Politiet kan kun behandle personopplysninger om nasjonal eller etnisk bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold dersom det er strengt nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jf. politiregisterloven § 7.

Bortsett fra i den konkrete straffesak er taushetsplikts- og utleveringsreglene i politiregisterlovens kapittel 6 basert på at opplysninger skal søkes verifisert før de utleveres. Dersom det ikke er mulig å verifisere opplysningene, skal mottaker gjøres oppmerksom på at informasjonen er usikker eller ikke-verifisert.

Ved utlevering til behandling i den enkelte straffesak vil det regelmessig dreie seg om intern informasjonsflyt innad i politiet, og det kreves derfor ikke at opplysningene må verifiseres før de utleveres til bruk i etterforskning. Det er likevel av betydning at mottaker får opplyst at opplysningene ikke er verifiserte.

Loven regulerer også hvem som kan få tilgang til opplysninger, den registrertes innsynsrett, informasjonsplikt, retting, sletting, informasjonssikkerhet mv.

Metoder for innhenting av opplysninger er ikke regulert i politiregisterlov-givningen. Som et utgangspunkt er det uten betydning hvilken metode som er benyttet for å samle inn opplysninger, med mindre annet er særskilt bestemt. Et eksempel er reglene om kommunikasjonskontroll i straffeprosessloven § 216i som kun kan benyttes dersom man er i etterforskningssporet.

Hvorvidt man innhenter informasjon i forbindelse med etterforskning eller forebygging vil dermed kunne være avgjørende for hvilke metoder som kan benyttes. Innhentingsmetoder som ikke krever hjemmel i lov kan imidlertid brukes ved all informasjonsinnhenting, uten betydning for om opplysningene innhentes i forbindelse med etterforskning eller forebygging.

3 ETTERRETNINGSPROSESSEN

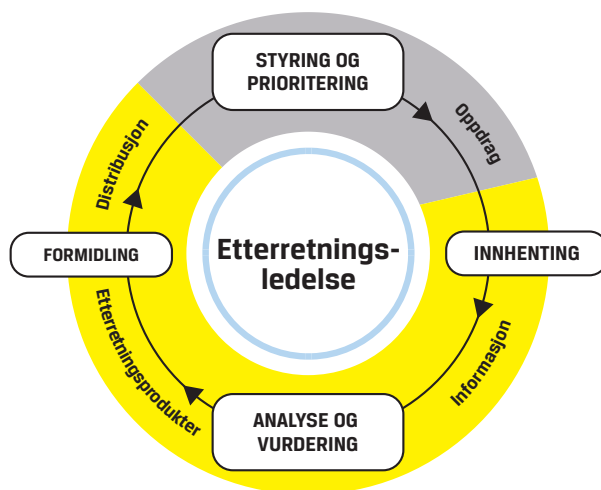


3.1 Innledning

Etterretningsprosessen starter med et behov for økt kunnskap om utfordringer for å få et bedre beslutningsgrunnlag. Beslutningsgrunnlaget kan redusere usikkerheten når beslutninger tas, og kan anvendes på taktiske, operasjonelle og strategiske problemstillinger. Prosessen resulterer i et etterretningsprodukt og vil føre til transparens, bidra til legalitet i alle ledd og videreutvikle kunnskap i organisasjonen.

Etterretningsprosessen består av fire delfaser:

- **Styring og prioritering** utgjør første delfase. Den starter med at beslutningstaker har et behov for kunnskap. I dialog utarbeides etterretningsbehovene, som brytes ned i informasjonsbehov, som legges til grunn for det videre arbeidet.
- **Innhenting** utgjør andre delfase. Den omfatter bruk av ulike innhentingsmetoder og videreformidling av informasjon til analyse og vurdering. Data og informasjon som hentes inn, skal besvare de identifiserte informasjonsbehovene.
- **Analyse og vurdering** utgjør tredje delfase. Her omdannes informasjon til etterretning gjennom bearbeiding, analyse og vurdering, før det utarbeides etterretningsprodukter.
- **Formidling** utgjør fjerde delfase. Her formidles og distribueres etterretningsproduktet til oppdragsgiver, i riktig format og til avtalt tid. Ved distribusjonen er det viktig å ha fokus på informasjonssikkerhet.



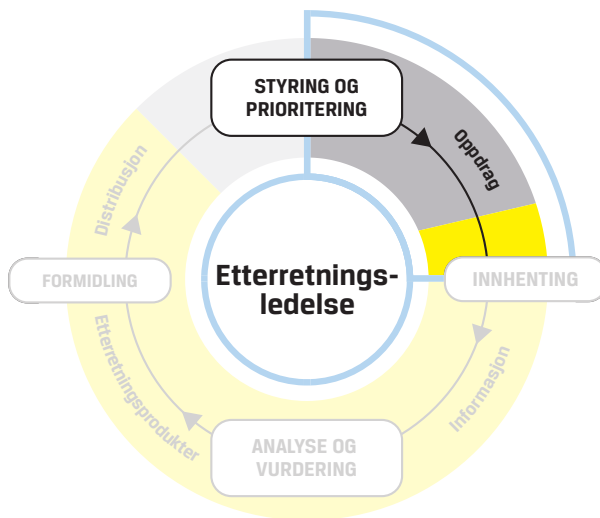
Figur 4. Etterretningsprosessen.

Etterretningsprosessens fire faser overlapper hverandre.

Etterretningspersonell vil gjennom tilbakemeldinger og dialog hele tiden jobbe frem og tilbake mellom fasene. En helhetlig og gjennomgående ledelse av etterretningsarbeidet er en forutsetning for å sikre riktig fokus og optimal ressursbruk over tid.

De ulike delprosessene og oppgavene blir beskrevet nærmere i dette kapitlet. Ulike roller og ansvarsområder skisseres i kapittel 4, *Organisering av etterretningsarbeidet*.

3.2 Styring og prioritering



Figur 5. Etterretningsprosessen – styring og prioritering.

Styring og prioritering er etterretningsprosessens første del. Ledere har behov for beslutningsstøtte om utfordringer for å løse politiets samfunnsoppdrag. Behovene kan være synliggjort gjennom tidligere etterretningsarbeid, utledet fra overordnede prioriteringer eller den enkelte leders ønske om beslutningsstøtte.

Beslutningstaker gir eller godkjenner et oppdrag med utgangspunkt i etterretningsbehov om personer, grupper og fenomener. Dette gir føringer for etterretningsproduksjonen. Etterretningsbehovet avklares og formuleres i dialog mellom beslutningstaker og etterretningsenheten. Det må prioriteres mellom ulike etterretningsbehov.

Ledelse er avgjørende i etterretningsprosessen – både for å sikre at

informasjonsbehovene utarbeides og prioriteres i henhold til beslutnings-takeres etterretningsbehov, og for å sikre at arbeidet blir effektivt. Dette fordrer to former for ledelse:

- **Ledere** beslutter organisasjonens etterretningsproduksjon gjennom formulering av etterretningsbehov.
- **Etterretningsledere** koordinerer og driver prosessen. Etterretningslederen ivaretar beslutningstakerens interesser og sikrer samhandling i henhold til gitte prioriteringer og effektiv ressursutnyttelse. Rollen som etterretningsleder skisseres i kapittel 4, *Organisering av etterretningsarbeidet*.

3.2.1 Oppdragsdialog og oppdragsanalyse

Styring og prioritering sikres gjennom oppdragsdialog og oppdragsanalyse. Dialogen foregår mellom oppdragsgiver og de ansvarlige for produksjonen av etterretning. Oppdragsdialogen er en avklaring av hvilken beslutning eller beslutningsprosess som skal ha etterretningsstøtte, hva slags etterretning og produkt som skal utarbeides, når produktet må være ferdig, samt hvilke ressurser man har til rådighet. Dialogen er et godt redskap for å sikre felles oppdragsforståelse, samt avklare tids- og ressursbruk.

Etter oppdragsdialogen utarbeider etterretningspersonellet en oppdragsanalyse, der arbeidet settes inn i en kontekst og det utarbeides en plan for gjennomføringen. I oppdragsanalysen foretas en innledende analyse av situasjonen for å avklare målet med oppdraget, hvilke beslutninger som skal støttes, kunnskap om temaet per i dag m.m. I denne fasen utvikles alternative hypoteser og indikatorer som gir grunnlag for formulering av informasjonsbehovene. Deretter identifiseres aktuelle kilder¹⁰, operatører¹¹ eller sensorer¹² som bør benyttes for å hente inn informasjon. Oppdragsanalysen skal resultere i en skriftlig plan som inneholder målsetninger for arbeidet, produktets format, tidsfrist og tilgjengelige ressurser. Denne planen kan brukes til videre dialog med oppdragsgiver for en endelig godkjenning og tildeling av ressurser.

3.2.2 Hypoteser og indikatorer som verktøy for å identifisere informasjonsbehov

Et etterretningsbehov er oftest formulert som et spørsmål. Ut fra det kan det utledes en eller flere hypoteser. En hypotese er en antakelse om virkeligheten. Fra hypotesene utledes indikatorer, som er grunnlaget for innhenningsplaner. Informasjonen fra indikatorene vil styrke eller svekke hypotesene. På denne måten innsnevres fokus for det som skal undersøkes, og hypotesene angir retningen for det videre arbeidet.

10 *Kilde* defineres som en person eller et objekt som gir tilgang til informasjon eller data.

11 En *operatør* er en person som brukes til innhenting av data og/eller informasjon, for eksempel informantbehandler eller spaner.

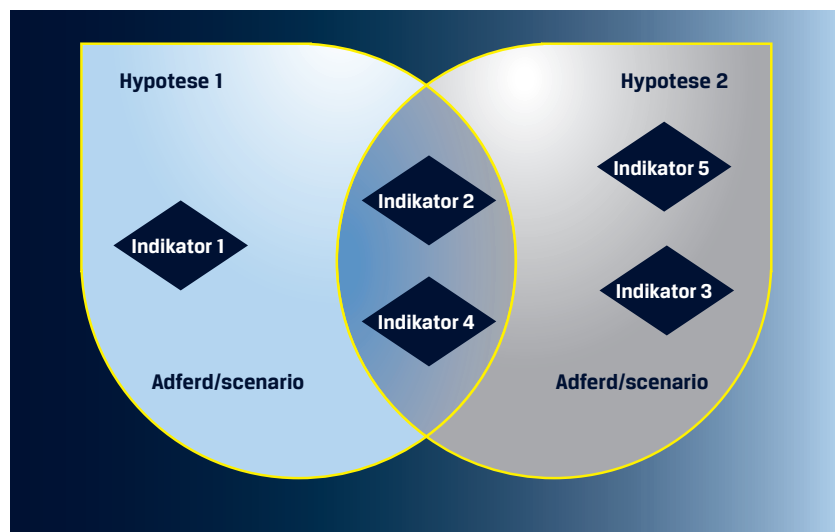
12 Med *sensor* menes en teknisk innretning som brukes til innhenting av data, for eksempel en enhet for sporing av kjøretøy eller et kamera.

Utvikling av hypoteser og indikatorer er viktig for planlegging, styring og ledelse av arbeidet. Hypoteser og indikatorer er retningsgivende for identifisering av informasjonsbehov og kilder. Dette strukturerer arbeidet – både for ledelse, innhenting, analyse og formidling – og bidrar til en felles plattform og forståelse for alle som er involvert.

Indikatorer er størrelser som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål¹³. De skal gi konkret og observerbar informasjon om atferd eller aktivitet. Bruk av samme indikatorer over tid er et egnet verktøy for å monitorere en utvikling, og kan gi grunnlag for å utarbeide fremtidsrettede vurderinger.

Det kan være hensiktsmessig å benytte alternative hypoteser, siden dette gir flere muligheter for avklaringer, øker objektiviteten ved undersøkelsen og synliggjør ulike utviklingsmuligheter. Alternative hypoteser skal være vesentlig forskjellige fra hypotesen undersøkelsen tar utgangspunkt i, men samtidig ikke være usannsynlige.

Dersom man arbeider med alternative hypoteser, må man definere indikatorer som egner seg til å skille hypotesene fra hverandre. I figur 5 illustreres hvordan indikator 1, 3 og 5 benyttes for å styrke eller svekke hypotesene. Indikator 2 og 4 understøtter begge hypotesene, og kan dermed ikke benyttes for å avgjøre hvilken som er mest relevant. Indikator 2 og 4 gir imidlertid indikasjoner på om hypotesene er relevante.



Figur 6. Alternative hypoteser, scenario/adferd og indikatorer.

13 Johansen, S. *Sektorpolitikk som regionalpolitikk*. Oppsummering av noen utredninger. NIBR-notat 2000: 125.

3.2.3 Informasjonsbehov

For å besvare prioriterte etterretningsbehov må det hentes inn informasjon fra ulike kilder. Det er nødvendig å dele de prioriterte etterretningsbehovene i delspørsmål for å få tilstrekkelig detaljert informasjon:

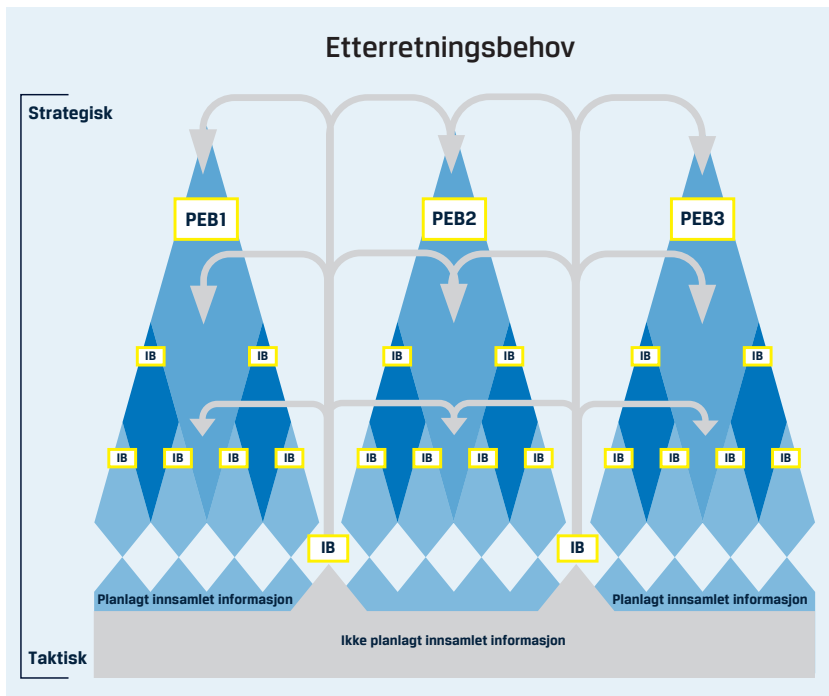
- Prioriterte etterretningsbehov (PEB):
 - etterretningsbehov besvares gjennom analyse og vurderinger – ikke via informasjonsinnhenting direkte
 - etterretningsbehov blir i noen miljøer kalt *overordnede informasjonsbehov* (OIB)¹⁴
- Informasjonsbehov nivå 1 (IB1):
 - delspørsmål som må besvares for å kunne analysere seg frem til svar på etterretningsbehov
- Informasjonsbehov nivå 2 (IB2):
 - indikatorer og lukkede spørsmål som viser aktivitet og gir delsvar til spørsmålene på IB1

Når informasjonsbehov formuleres som spørsmål, kan de være åpne eller lukkede avhengig av formålet. Det er et viktig prinsipp at informasjonsbehovene er formålsdrevne, ikke operatør-/sensordrevne. Det betyr at informasjonsbehovene alltid skal ta utgangspunkt i hva det ønskes informasjon om, og ikke omvendt. Informasjonsbehovene kan eventuelt justeres ved behov etter at ressurser er tildelt.

Figur 7 viser hvordan leders prioriterte etterretningsbehov blir brutt ned i informasjonsbehov på ulike nivåer. Informasjonen som samles inn, skal besvare de gitte informasjonsbehovene.

Ved å strukturere informasjonsinnhenting på denne måten, vil det være områder som ikke monitoreres, og det er derfor viktig at etterretningsenheten jevnlig monitorerer og periodisk vurderer om det er andre personer, grupper eller fenomener som bør prioriteres. Etterretningsenhetene må derfor ha fokus på «unknown unknowns», for å sikre at ukjente personer, grupper eller fenomener som kan utgjøre en trussel, blir fanget opp i størst mulig grad.

14 Dette gjelder blant annet PST.



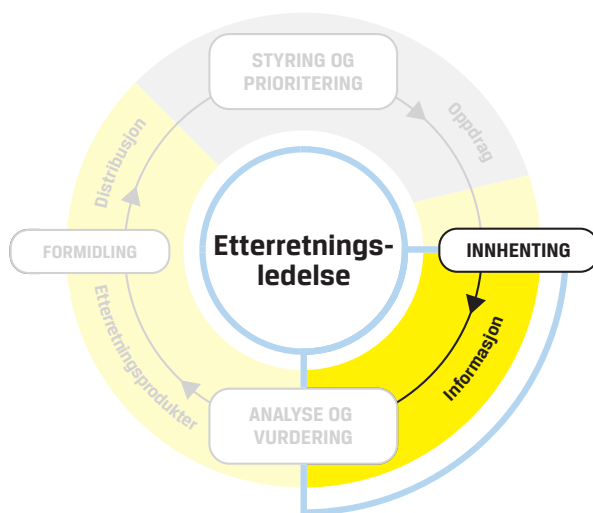
Figur 7. Sammenhengen mellom beslutningsstøtte, prioriterte etterretningsbehov og informasjonsbehov.

3.2.4 Innhentingsplan

En innhentingsplan er en strukturert oversikt som viser hvordan hvert enkelt informasjonsbehov skal besvares. Det angis hvilke innhentingsmetoder eller kilder som vil være best egnet for å besvare informasjonsbehovet, og til hvilken tid informasjonen må foreligge. Innhentingsplanen må kontinuerlig revideres og oppdateres ettersom nye informasjonsbehov oppstår eller tidligere behov omprioriteres.

Formålet er at rett informasjon skal nå rett personell, i rett format, til rett tid i henhold til de prioriteringene som er foretatt. Innhentingsplanen sikrer god koordinering og sporbarhet.

3.3 Innhenting



Figur 8. Etterretningsprosessen – innhenting.

I denne delen av etterretningsprosessen innhentes informasjon for å kunne besvare informasjonsbehovene som ble identifisert i styrings- og prioriteringsfasen. Informasjonen evalueres og bearbeides før den videreformidles til analyse og vurdering for utarbeidelse av etterretningsprodukter.

Innhenting består av tre elementer:

- Innhentingsledelse – koordinering og kontroll av innhentingsbehov ved bruk av innhentingsplan. Det er knapphet på operatør- og sensorressurser, derfor er det nødvendig med prioritering og koordinering av arbeidet.
- Innhentingsmetoder – bruk av ulike metoder og kilder for å hente inn informasjon.
- Bearbeiding og rapportering – informasjon rapporteres videre til analyse og vurdering i bearbeidet og kvalitetssikret format til riktig tid.

3.3.1 Innhentingsledelse

Innhentingsledelse skal sikre at informasjonsbehov blir besvart med rett innhentingsmetode til rett tid. Innhentingsledelse tar utgangspunkt i det vi vet, identifiserer informasjonshull og prioriterer ny innhenting.

For å utnytte ressursene best mulig må det vurderes hvilke metoder som er best egnet til informasjonsinnhenting. Dette må vurderes løpende for ikke å legge bånd på ressurser som i liten grad vil gi relevant informasjon.

Før ny innhenting av informasjon iverksettes er det viktig å kartlegge om informasjonen allerede finnes i egen organisasjon, eller om den eventuelt

er tilgjengelig fra eksterne kilder. Det er noen sentrale prinsipper som er gjeldende ved innhenting av informasjon:

- *Tydelig styring av innhentingsmetodene.* Tydelig ledelse og bestilling er en forutsetning for at de som driver innsamling skal bruke hensiktsmessige innhentingsmetoder for å produsere den ønskede informasjonen.
- *Sentral koordinering av innhentingsmetodene.* Den beste måten å bruke de ulike innhentingsmetodene er gjennom en sentral styring og koordinering.
- *Effektiv bruk av innhentingsmetodene.* Begrensede innhentingsressurser krever fokus på ressursutnyttelse. Det er nødvendig med en prioritering av informasjonsbehovene som ligger til grunn for innhenting.
- *Bekreftelse og avkreftelse.* Det kan være behov for å bruke flere innhentingsmetoder mot det samme målet. Det gir større mulighet til å bekrefte eller avkrefte informasjonen om dette målet.
- *Tydelige tidsfrister og punktlig levering.* Kvaliteten på informasjon og etterretning er avhengig av at det leveres i riktig format og til avtalt tid.

3.3.2 Innhentingsmetoder

Det er flere muligheter for å hente inn informasjon for produksjon av etterretning. Innhenting av data og informasjon vil ofte tangere etterforskning. Det er derfor viktig å være bevisst hvilket regelsett som er gjeldende ved informasjonsinnsamlingen. Dette beskrives nærmere i kapittel 6 *Juridiske vurderinger av opplysninger i og utenfor straffesak*.

Ved innhenting av data og informasjon må det tas hensyn til hvilken *innhentingsmetode* som er best egnet. Med innhentingsmetode menes en spesifikk måte å samle inn data og informasjon på. Vi har to typer innhenting:

- Begrepet *menneskebasert innhenting* brukes om etterretning utledet av data og informasjon skaffet til veie gjennom interaksjon med menneskelige kilder, for eksempel informantbehandler, spaner, avhører, m.m.
- *Teknisk innhenting* er en samlebetegnelse for etterretning utledet av data eller informasjon skaffet til veie gjennom bruk av tekniske hjelpemidler, for eksempel tekniske hjelpemidler for søk i åpne kilder, registre eller databaser. Det kan også dreie seg om kommunikasjonskontroll, romavlytting, sporing, trafikkdata, åstedsundersøkelser, m.m.

Uansett hvilken innhentingsmetode som benyttes, vil alltid informasjonen ha sin opprinnelse fra en kilde. Begrepet kilde benyttes både ved menneskebaserte og tekniske innhentingsmetoder, og defineres som en person eller et objekt som gir tilgang til informasjon eller data¹⁵. I politiet er informantbehandling et kompetanseområde. En informant er en person som er i et formelt samarbeid

15 Forsvarets Etterretningsdoktrine. Mai 2013: 21.

med politiet for å besvare informasjonsbehov¹⁶. For å hente inn informasjon eller data fra en kilde benyttes en operatør eller sensor. Med *operatør* menes en person som brukes til innhenting av data og/eller informasjon, for eksempel en informantbehandler eller en spaner. Med *sensor* menes en teknisk innretning som brukes til innhenting av data, for eksempel en enhet for sporing av kjøretøy eller et kamera¹⁷. Det forutsettes at etterretningsenheten har god kjennskap til muligheter og begrensinger med forskjellige kilder, operatører og sensorer.

Innhentingsmetoder kan grupperes i tre kategorier:

- **kontrollerte** innhentingsmetoder som etterretningsenheten disponerer
- **ukontrollerte innhentingsmetoder** som kan spørres, men ikke beordres
- **tilfeldig informasjon** som politiet mottar. Slik informasjon kan være svært nyttig, men skal alltid behandles med varsomhet, siden muligheten for å plante desinformasjon er stor

3.3.3 Bearbeiding og rapportering

Informasjonen som hentes inn må registreres, kvalitetssikres og bearbeides. Bearbeiding og rapportering bør gjøres hos de som henter inn data eller informasjon, siden dette ofte krever spesialistkompetanse.

Prosessen med å omgjøre data til informasjon er todelt. Første trinn består i å gjøre innhentet materiale forståelig, enten det er visuelt, hørbart eller lesbart. Data fra de ulike sensorene kommer i varierende form. For eksempel som digitaliserte data (trafikkdata, datapakker fra internettrafikk, m.m.) i et uforståelig språk ved kommunikasjonskontroll, bilder av områder eller personer uten kontekst, eller som massive mengder data fra åpne kilder. For at dette skal kunne nyttiggjøres, må dataene bearbeides til et forståelig og lesbart produkt som hovedsakelig registreres i politiets kriminaletterretningsregister. Neste trinn er å sette materialet i en kontekst slik at det er tilgjengelig for analyse.

Innhentingsansvarlig skal sørge for at innsamlet data og informasjon kvalitetssikres i forhold til etterretningsfaglige og juridiske vurderinger:

- Data og informasjon skal registreres i henhold til gjeldende regelverk for de respektive registrene.
- Det skal foretas vurderinger av kildens troverdighet og informasjonens gyldighet. Informasjonen skal vurderes i forhold til relevans og gjenbruksverdi, samt eventuelle begrensinger for videreformidling. Sanitiseringsbehov må vurderes.

16 Politidirektoratet; *Normalinstruks om politiets behandling av informanter*. 2003. Vedlegg til Politidirektoratets rundskriv nr. 2003/012 om etablering av nasjonalt informantregister.

17 I enkelte sammenhenger benyttes begrepet sensor feilaktig om en operatør. En sensor er en teknisk innretning som benyttes til innhenting av data fra en kilde. Den kan oppdage, varsle eller lagre data om objekter og aktiviteter.

I politiet erstattes det benyttede 4x4-evalueringssystemet av 6x6-systemet for å sikre felles evaluering og effektiv informasjonsdeling med andre etterretningsenheter som PST og Forsvaret.

Kilde	Informasjon
A Fullstendig pålitelig gjennomprøvd og betrodd; ingen tvil om ekthet, pålitelighet og kompetanse; har alltid levert korrekt informasjon	1 Bekreftet av andre kilder bekreftet av andre uavhengige kilder; logisk; samsvarer med annen informasjon om samme tema
B Vanligvis pålitelig minimal usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse; har stort sett levert korrekt informasjon tidligere	2 Sannsynligvis korrekt ikke bekreftet av andre uavhengige kilder, men virker logisk; samsvarer i stor grad med annen informasjon om samme tema
C Ganske pålitelig noe usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse, men har levert korrekt informasjon tidligere	3 Muligens korrekt ikke bekreftet av andre uavhengige kilder, men virker rimelig logisk; samsvarer med noe annen informasjon om samme tema; ikke i konflikt med etablert mønster/trend
D Vanligvis ikke pålitelig betydelig usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse, men har i gitte situasjoner levert korrekt informasjon tidligere	4 Tvilsom ikke bekreftet av andre uavhengige kilder; mulig, men ikke logisk; ingen annen informasjon om samme tema; tenderer til å være i konflikt med etablert mønster/trend
E Upålitelig fravær av ekthet, pålitelighet og kompetanse; historisk levert informasjon som ikke er korrekt, vist seg uverdig noen form for tillit	5 Usannsynlig ikke bekreftet av andre uavhengige kilder; ikke logisk; i konflikt med annen informasjon om samme tema; tydelig i konflikt med etablert mønster/trend
F Pålitelighet kan ikke bedømmes ikke tilstrekkelig grunnlag til å evaluere kildens pålitelighet	6 Riktighet kan ikke bedømmes ikke tilstrekkelig grunnlag til å evaluere informasjonens riktighet

Tabell 1. Vurdering av kilde og informasjon.

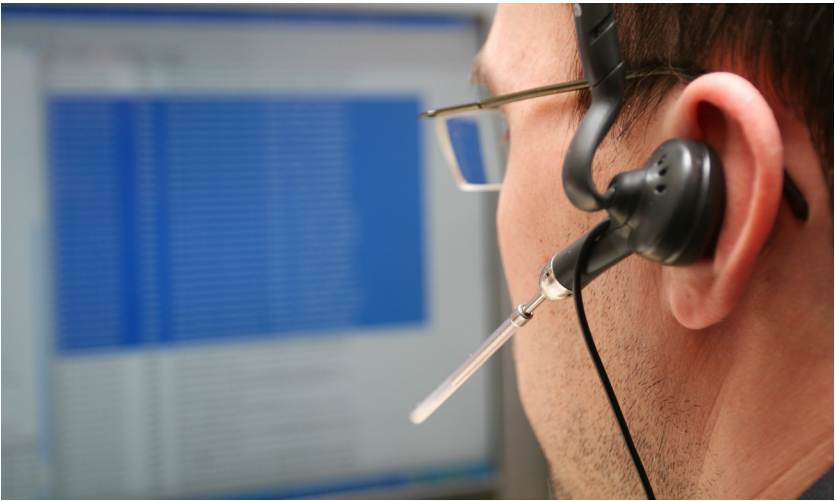
Konvertering av klassifisering fra 4x4 til 6x6 kan gjøres etter tabell på neste side.

4x4	6x6
A: Pålitelig	A: Fullstendig pålitelig
B: Vanligvis pålitelig	B: Vanligvis pålitelig
C: Vanligvis ikke pålitelig	D: Vanligvis ikke pålitelig
X: Pålitelighet kan ikke vurderes	F: Pålitelighet kan ikke vurderes
1: Sann	1: Bekreftet av andre kilder
2: Opplysningen er kjent av kilden personlig	2: Sannsynligvis korrekt
3: Opplysningen er ikke kjent, men styrkes av andre opplysninger	3: Muligens korrekt
4: Opplysningens troverdighet kan ikke vurderes	6: Riktighet kan ikke vurderes

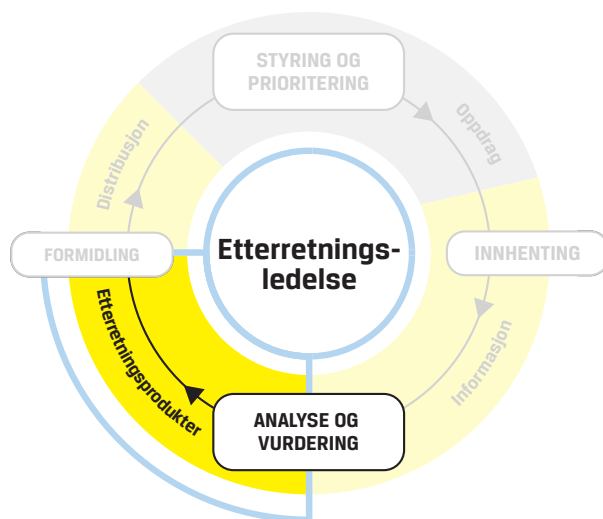
Tabell 2. Tabell for konvertering.

For å gjøre rapporteringen så forståelig og nøyaktig som mulig, er det svært viktig å skille mellom rapporterte data og egen berikelse og vurdering.

Ved enkelte innhentingsmetoder er det behov for å skjerme kildens identitet eller kapasitet. Dette ivaretas gjennom sanitisering, der informasjon som kan spores tilbake til kilden, fjernes eller skrives om.



3.4 Analyse og vurdering



Figur 9. Etterretningsprosessen – analyse og vurdering.

Analysefasen starter når innsamlet materiale er bearbeidet, og det er mulig å sammenligne informasjonsgrunnlaget. Materialet skal tolkes og vurderes, slik at det kan utarbeides god beslutningsstøtte.

Strukturerings og sporbarhet er viktig, både for å kunne etterprøve vurderinger som gjøres, og for å sikre økt kunnskap i organisasjonen.

Det finnes flere former for analyse. Den mest grunnleggende formen er en beskrivelse og vurdering av nåsituasjonen – *hva foregår, hvor foregår det og hvem er involvert?* En videreutvikling er å vurdere årsakssammenhenger – *hvorfor og hvordan skjer det?* Her avdekkes dynamikk og drivkrefter. For å gi best mulig beslutningsstøtte bør analysene være fremtidsrettede – *hva er forventet utvikling og når vil den inntreffe?* Prediksjoner gir beslutningstakeren mulighet til å planlegge for fremtiden.

Det er viktig å skille mellom innhentet informasjon og analytikerens egne vurderinger. Analytikerens vurderinger påvirkes av mange faktorer, som for eksempel bakgrunn, erfaring og faglige forutsetninger. For å overkomme dette og sikre størst mulig grad av objektivitet og etterprøvnbarhet må samfunnsviten-skapelige metoder benyttes.

Analysen kan utføres i forskjellige deler av organisasjonen – både som enkeltanalyse i innhenningsmetodene og som flerkildeanalyse i produksjonen

av etterretningsprodukter for beslutningstaker.

3.4.1 Enkildeanalyse

Enkildeanalyse beriker, systematiserer og evaluerer data fra en innhentingsmetode. Enkildeanalytikerer er ekspert og har spisskompetanse på sin innhentingemetode. Enkildeanalytikerer jobber ut fra informasjonsbehovene i innhentingssplanen, kvalitetssikrer og tilrettelegger for at informasjonen er anvendbar for flerkildeanalyse.

Hensikten med enkildeanalyse er å gi et så godt, rettidig og forståelig produkt fra innhentingemetodene som mulig. Enkildeproduktene bør som hovedregel ikke rapporteres direkte til beslutningstaker, fordi det ikke er sjekket ut om det foreligger motstridende informasjon fra andre kilder, operatører eller sensorer. Et annet argument er at beslutningstaker kan motta flere rapporter om et forhold som har utgangspunkt i samme kilde, og informasjonen tillegges da større vekt enn det er grunnlag for.

Dersom det fremkommer informasjon gjennom enkildeanalyser som er tidskritisk eller avdekker fare for liv og helse, kan likevel enkildeprodukter bringes rett til beslutningstaker. Det må imidlertid klart fremkomme at det er et enkildeprodukt, og hvilke usikkerheter som dermed knyttes til informasjonens riktighet.

Enkildeanalytikerer evaluerer kildens troverdighet og informasjonens riktighet, og gir dermed flerkildeanalytikerer grunnlag for å vurdere hvor stor vekt det kan legges på informasjonen.

3.4.2 Flerkildeanalyse

Flerkildeanalyse kombinerer data og informasjon fra flere uavhengige kilder. I flerkildeanalyse er det vesentlig å identifisere de viktigste elementene i informasjonen og vurdere den i forhold til etterretningsbehovet. I analysen sammenstilles og integreres innhentet informasjon og etterretning. Resultatet er et produkt som skal besvare oppdragsgivers etterretningsbehov.

Systematisering er første del av analysearbeidet. Innhentet informasjon og etterretning registreres, grupperes og evalueres. Validiteten (gyldigheten) av det samlede informasjonsmaterialet vurderes. I tillegg vurderes kildenes reliabilitet (pålitelighet) ut fra tidligere kjennskap til kilden.

Informasjonen sammenstilles, vektas og testes mot hypotesene som er utledet fra etterretningsbehovet. Når informasjonen er analysert, må betydningen av den nye informasjonen vurderes i forhold til eksisterende kunnskap. «So what?» – hva betyr dette? Jo flere relevante informasjonsbiter som danner et mønster, jo mer styrkes hypotesene.

Vurderingen bør inneholde en prediksjon om forventet fremtidig utvikling,

for eksempel med bruk av scenarioer for mest sannsynlig utvikling og mest skadelig utvikling.

3.4.3 Sannsynlighetsgrader

For at mottakeren av etterretningsproduktet skal kunne bedømme hvilken vekt analytikerens vurdering kan tillegges, må analytikerens orientere om graden av sannsynlighet for at vurderingen er riktig. Sannsynlighet kan angis både om noe som kan ha skjedd og om noe som kan komme til å skje. For å unngå misforståelser er det utarbeidet en standardisering som også benyttes av andre etterretningsorganisasjoner i Norge. Denne skal benyttes i politiets analyser.

Sannsynlighetsgrader			
Nasjonal standard	Beskrivelse	Nato standard	Prosent
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente	Highly likely	> 90 %
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente	Likely	60–90 %
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig	Even chance	40–60 %
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente	Unlikely	10–40 %
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente	Highly unlikely	< 10 %

Tabell 3. Sannsynlighetsgrader.

Det er svært vanskelig å vurdere i prosent hvor sannsynlig det er at et fenomen eller en hendelse vil inntreffe i fremtiden. Standardiseringen er imidlertid ikke ment å brukes for å underkommunisere en kompleks virkelighet, men for å gi flerkildeanalytikerne og beslutningstakerne et begrepsapparat som er forstått likt innad i etterretningsmiljøene.

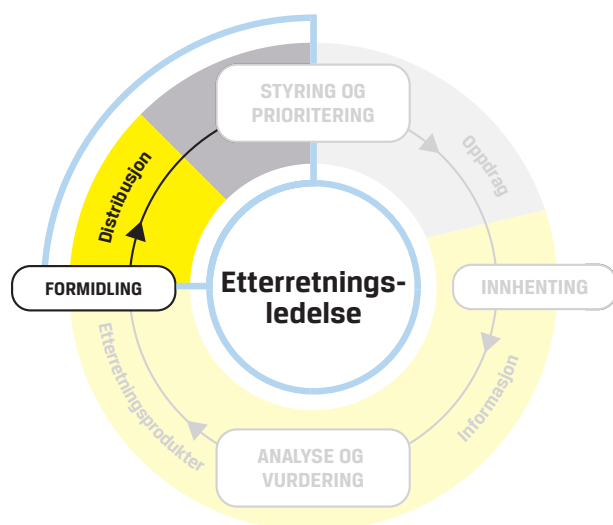
3.4.4 Etterretningsprodukter

Etterretningsprodukter er resultatene av analyseprosessen. Produktene har varierende form og innhold, avhengig av formålet. I all hovedsak redegjøres det for situasjonsbildet og analytikerens vurdering av betydningen dette har for politiets arbeid. Vurderingene bør peke på mulig utvikling (scenarioer), og kan inneholde anbefalinger om tiltak dersom det er avtalt med oppdragsgiver.

Det må fremkomme tydelig i produktene hva som er innsamlet informasjon og hva som er vurderinger. Produktene må også redegjøre for manglende informasjon – det vi ikke vet noe om.

Produktene vil i hovedsak omfattes av kategoriene *grunnleggende etterretning*, *løpende etterretning* og *måletterretning*, som beskrevet i kapittel 2, *Hva er etterretning?*

3.5 Formidling



Figur 10. Etterretningsprosessen – formidling.

Formidlingsfasen er den siste delen av etterretningsprosessen. Den består av formidling og distribusjon av det ferdige produktet til oppdragsgiver og eventuelt andre relevante mottakere. Formidling av etterretningsproduktet, som beslutningsstøtte til oppdragsgiver, er helt avgjørende for at arbeidet skal ha en verdi.

Målsetningen med formidlingsfasen er at mottakeren skal ha samme forståelse av budskapet som avsenderen når produktet er mottatt¹⁸. Oppdragsdialogen i oppstarten av arbeidet skal bidra til at sluttproduktet samsvarer med bestillingen, og at tidsfrister, omfang, formidlingsmåte, detaljeringsnivå med mer avklares på et tidlig tidspunkt. Valg av format og formidlingsmåte må være i fokus under hele arbeidet.

18 «Samme forståelse» må ikke forveksles med «samme oppfatning». Det er naturligvis mottaker som er beslutningstaker og alene avgjør om og hva han/hun vil benytte beslutningsgrunnlaget videre til.

Produktene bør presenteres i den form som er mest hensiktsmessig for mottaker. Det kan være i skriftlig eller muntlig form, gjerne i kombinasjon. Muntlig presentasjon sikrer at mottakeren får mulighet til å ha en dialog om produktet. Det gjør det også enklere å fremme nye etterretningsbehov.

Ved formidling av etterretningsprodukter er det tre prinsipper som skal etterstrebes, enten det gjelder muntlig eller skriftlig formidling:

- Formidlingen må være tidsriktig for beslutningstaker.
- Det som formidles, må være relevant.
- Budskapet må komme klart og tydelig frem, og det skal formidles så kort og konsist som mulig.

Etterretningsprodukter skal, så langt mulig, lagres i politiets kriminaletterretningsregister. Produkter skal ikke distribueres til en tredjepart uten at det er godkjent av utsteder på forhånd. Ukontrollert deling vil kunne føre til sirkelrapportering. Etterretningsprodukter bør påføres kode for deling etter følgende retningslinjer:

Distribusjonskoder ²¹	
H-0	Til bruk for kriminalitetsbekjempelse jf. Politiregisterforskriften § 47 - 1
H-1	Kan ikke benyttes som bevis uten tillatelse
H-2	Skal ikke videreformidles uten tillatelse
H-3	Andre begrensninger – se beskrivelse

Tabell 4. Distribusjonskoder.

19 Som forkortelsen for distribusjonskoder benyttes bokstaven H (hentet fra det engelske begrepet «Handling Codes»). Dette for å forhindre forvirring med bokstaven D i 6x6 evalueringsystemet.

DEL II

BRUK AV ETTERRETNING



4 ORGANISERING AV ETTERRETNINGSARBEIDET



Del II av doktrinen viser bruk av etterretning i tråd med besluttet policy for nasjonal etterretningsstruktur²⁰, og i henhold til rammene og prinsippene som er vist i del I.

4.1 Nasjonal etterretningsstruktur

Politiet har behov for etterretning som beslutningsstøtte for å utøve kunnskapsbasert ledelse, styring og utvikling. Det er etablert etterretningsfunksjoner i samtlige politidistrikt og i Kripas, Økokrim, Politiets utlendingsenhet og Utrykningspolitiet. Det skal arbeides systematisk med etterretningsproduksjon på alle nivåer i politiet, i det daglige og ved kriser og ekstraordinære hendelser.

For å sikre en effektiv og forutsigbar etterretningsproduksjon er det beluttet og etablert en nasjonal etterretningsstruktur. Den nasjonale strukturen skal ivareta sammenheng mellom lokalt og nasjonalt nivå når det gjelder etterretningsproduksjon i politiet. Politimestre og særorgansjefer er ansvarlig for prioritering av tilstrekkelig etterretningsressurser i egen organisasjon.

4.1.1 Politidirektoratets etterretningsansvar

Politidirektoratet har nasjonal fagmyndighet for etterretning, og skal gi føringer til politidistrikt og særorgan. Politidirektøren gir faglige råd til politisk nivå, samordner politiets innsats, beslutter og prioriterer nasjonale etterretningsbehov i tråd med etablerte beslutningsprosesser, samt forankrer nasjonalt samarbeid med offentlige og private aktører. Politidirektøren kan også formulere nasjonale etterretningsbehov. Politidirektøren har behov for beslutningsstøtte og har delegert politiets nasjonale etterretningsproduksjon til Kripas.

4.1.2 Kripas sitt etterretningsansvar

Kripas skal identifisere og formulere nasjonale etterretnings- og informasjonsbehov knyttet til personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser.

Nasjonale etterretningsbehov prioriteres og besluttes av politidirektøren gjennom etablerte beslutningsprosesser. Kripas skal lede og koordinere innhenting av etterretning og informasjon for å få besvart nasjonale etterretningsbehov. Politidistrikt og øvrige særorgan skal besvare nasjonale etterretnings- og informasjonsbehov i rett format og til rett tid. Grensekommisariatet, Nasjonalt ID-senter (NID) og Politiets IKT-tjenester (PIT) må i samarbeid med Kripas, utarbeide rutiner som gjør at de kan besvare nasjonale informasjonsbehov som Kripas vurderer som relevant for trusselbildet.

Sjef Kripas er ansvarlig for at etterretning produseres nasjonalt i tråd med prinsippene som fremgår av etterretningsdoktrinen, og i henhold til juridiske

20 Policy - nasjonal etterretningsstruktur i politiet, sak 19/20106-42

krav og retningslinjer.

4.1.3 Særorganenes etterretningsansvar

Det enkelte særorgan har ansvar for å produsere etterretning for sitt ansvarsområde. Det innebærer at særorganene, herunder også Kripos, skal produsere etterretning om personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser. Særorganene er ansvarlige for å besvare nasjonale etterretnings- og informasjonsbehov fra Kripos. Særorganene kan anmode politidistriktene om å få besvart informasjonsbehov innen sine ansvarsområder. Når særorgan anmoder politidistrikt og øvrige særorgan om å få besvart informasjonsbehov skal de koordinere dette med Kripos.

Sjefene for særorganene er ansvarlige for at etterretning produseres i tråd med prinsippene som fremgår av etterretningsdoktrinen og i henhold til juridiske krav og retningslinjer.

4.1.4 Politidistriktenes etterretningsansvar

Det enkelte politidistrikt har ansvar for å produsere etterretning for sitt geografiske ansvarsområde om personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser. Politidistriktene er ansvarlige for å svare på nasjonale etterretnings- og informasjonsbehov fra Kripos. Politidistrikt kan anmode om informasjon fra andre politidistrikt og særorgan. Ved omfattende anmodninger skal dette skje i samarbeid med Kripos. Dersom det oppstår tvil om behov for involvering så avgjør sjef Kripos dette spørsmålet.

Politimestrene er ansvarlige for at etterretning produseres i tråd med prinsippene som fremgår av etterretningsdoktrinen og i henhold til juridiske krav og retningslinjer.

4.2 Krav til etterretningsenheter

Etterretningsenheter i politiet har ansvar for å utarbeide beslutningsstøtte i henhold til prosessen som er beskrevet i kapittel 3. De må ha et definert ansvar, avklarte roller og funksjoner samt tydelige kommunikasjons- og kommandolinjer. Enheten må ha autoritet og kapasitet til å utføre sine oppgaver etter formålet.

Arbeidet skal ha ledelsesmessig forankring på høyt nivå, for å prioritere etterretningsbehov og bruk av innhentingskapasiteter. Definerte ledere og ledergrupper har myndighet til å bestille etterretningsprodukter. Andre med behov for beslutningsstøtte forespør via sin leder.

Enheten skal sikre at informasjon og etterretningsprodukter lagres og deles

med aktuelle mottakere både internt og eksternt, for å sikre at opparbeidet etterretning forvaltes riktig i etaten.

I politiets beredskapssystem del I (PBS I) beskrives P2-funksjonslederens ansvar for etterretning²¹. Personell fra etterretningsenheten skal bidra til bemanning av P2-funksjonen.

4.2.1 Skisse av roller, ansvar og oppgaver i etterretningsenheten

De ulike fasene som er beskrevet i etterretningsprosessen, vil ofte flyte over i hverandre og delvis foregå parallelt. For å sikre profesjonalitet og objektivitet bør de ulike delfasene i etterretningshjulet rendyrkes. I hvilken grad dette er mulig, avhenger av kompetanse og bemanning.

I praksis utføres ofte ulike faser av etterretningsprosessen av én person, for eksempel analytikere som henter inn informasjon uten å bruke spesialiserte innhentere. Når en person utfører flere delfaser, er det viktig å være bevisst hvilken rolle vedkommende har til enhver tid.

Det er identifisert noen nøkkelfunksjoner og ansvarsområder som knyttes til de ulike delene av etterretningsprosessen. I tabell 5 illustreres ulike arbeidsoppgaver som ligger i en etterretningsenhet, hvem som bør utføre disse og hvilke ansvarsroller det er behov for.

21 Politiets beredskapssystem del I.

Prosess	Oppgaver	Utførende	Ansvarlig
STYRING OG PRIORITERING	Innrette, lede og prioritere	Sette kurs og prioritere etterretningsbehov.	Oppdragsgiver – leder, ledergrupper
		- Lede og koordinere etterretningsprosessen på vegne av oppdragsgiver. - Sikre oppdragsforståelse.	Etterretningsleder, oppdragsgiver
INNHENTING	Planlegge	- Gjennomføre oppdragsanalyse sammen med innhentingsansvarlig og flerkildeanalytiker. - Utvikle informasjonsbehov og utarbeide innhentingsplan. - Vurdere informasjonstilgjengelighet, relevans og gjennomførbarhet. - Prioritere og koordinere bruk av innhentingsmetoder.	Etterretningsleder, innhentingsansvarlig, flerkildeanalytiker
	Innhente	- Iverksette datainnsamling i hht. innhentingsplan. - Kontrollere at innhentet data/informasjon svarer til informasjonsbehovet. - Registrere og formatere innhentet data/informasjon. - Evaluerer kilde og data/informasjon. - Vurdere evt. behov for sanitisering. - Angi distribusjonskoder for videre bruk av data/informasjon.	Operatører, innhentingsansvarlig
ANALYSE OG VURDERING	Bearbeide	- Initiell bearbeiding til forståelige og lesbare produkter. - Vurdere informasjon i kontekst – evt. gjennomføre enkildeanalyse. - Hent inn ny informasjon/tilleggsinformasjon ved behov.	Operatører, enkildeanalytiker, innhentingsansvarlig
	Analysere	- Sammenstille relevante data og informasjon fra flere kilder. - Analysere og vurdere informasjon i kontekst. - Bestille ny tilleggsinformasjon ved behov. - Predikere fremtidig betydning. - Avdekke etterretningshull og påpeke nye etterretningsbehov.	Flerkildeanalytiker, analyseansvarlig
DISTRIBUERE	Distribuere	- Sikre at beslutningstakers etterretningsbehov bevares i produktet. - Presentere produktet.	Flerkildeanalytiker, analyseansvarlig
		- Sikre at de prioriterte etterretningsbehovene blir besvart rettidig og i rett format. - Formidle relevant etterretning til andre aktuelle mottakere. - Fremme nye etterretningsbehov til oppdragsgiver for prioritering.	Etterretningsleder, flerkildeanalytiker

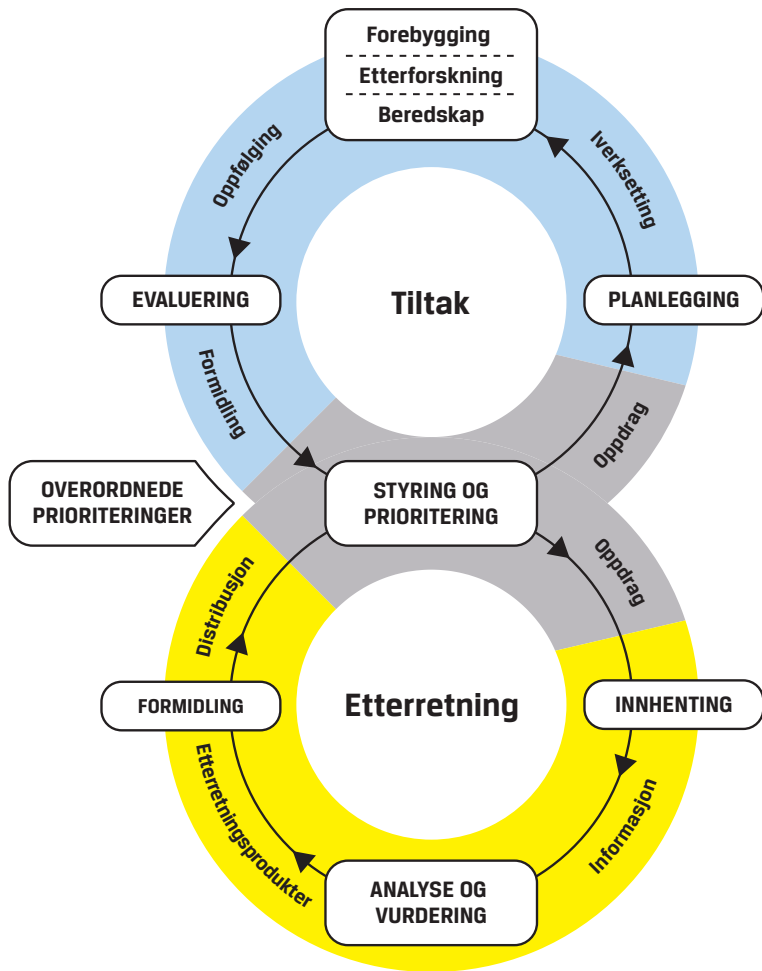
Tabell 5. Ansvar og oppgaver i etterretningsprosessen.

5 ETTERRETNING SOM BESLUTNINGSSTØTTE



I dette kapitlet beskrives bruk av etterretning som beslutningsstøtte for styring og prioriteringer knyttet til politiets samfunnsoppdrag. Produktene skal gi økt kunnskapsgrunnlag og dermed bidra til å redusere risiko.

Etterretningsprodukter skal være fremtidsrettede, varsle om utfordringer og angi ulike handlingsalternativer. På den måten bidrar etterretning til økt trygghet både for publikum og egne ansatte. Produktene gir grunnlag for prioriteringer, noe som gir felles mål samt økt effektivitet og motivasjon. Sammenhengen mellom etterretningsprosessen, prioritering, styring og tiltak visualiseres i figuren under.



Figur 11. Etterretningsprosessen i sammenheng med tiltak.

Figuren illustrerer sammenhengen mellom etterretning og tiltak. Denne sammenhengen er knyttet til ledelsesutøvelse gjennom prioritering og styring. Den nederste, gule sirkelen i figuren illustrerer etterretningsprosessen som er gjennomgått i kapittel 3. Etterretning skal gi beslutningsgrunnlag for både strategiske, operasjonelle og taktiske beslutninger. Ledere skal iverksette ulike tiltak, noe som illustreres i figurens øvre, blå sirkel. Tiltaksprosessen er ikke et eget tema i denne doktrinen, men fremstilles her for å illustrere sammenhengen med kunnskap før man iverksetter tiltak. Etterretning gir en situasjonsbevissthet som er relevant for hele politiets oppgaveportefølje, for primæroppgavene forebygging, etterforskning og beredskap, men også for forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie.

5.1 Ledelse og situasjonsbevissthet

I Politiets beredskapssystem (PBS 1) deles politiets ledelsesnivåer i politisk (regjeringen), strategisk (Justisdepartementet), operasjonelt (Politidirektoratet) og taktisk (Politidistrikt og særorgan)²². Innen hvert av ledelsesnivåene fattes imidlertid både strategiske, operasjonelle og taktiske beslutninger, noe som i hovedsak avhenger av tidshorisonten. Det tas strategiske beslutninger for å prioritere og planlegge langsiktige mål og innsatser. De operasjonelle beslutningene skal ivareta overgangen fra strategiske valg til konkrete tiltak. Taktiske beslutninger har et kortere tidsperspektiv.

Ledere er avhengig av en oppdatert situasjonsbevissthet for å kunne ta best mulig avgjørelser. For å prioritere felles mål og utarbeide langsiktige planer er det behov for strategiske etterretningsprodukter. Lederes etterretningsbehov kan for eksempel være å få svar på følgende spørsmål: «Hvilke samfunnstrender eller fenomener vil påvirke kriminalitetsutviklingen?», «hva utgjør den største risikoen innen ansvarsområdet?», «hvilke aktører og grupper utgjør en trussel innen det aktuelle ansvarsområdet?» eller «hvordan kan trusler reduseres?»

Etterretning kan støtte taktiske beslutninger med utgangspunkt i operasjonelle mål. Dette gjelder både for politiets kjerneoppgaver, som forebygging, opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet, redningstjeneste, straffeforfølgning samt ulike bistandsfunksjoner, og for forvaltning og sivil rettspleie.

Etterretning gir beslutningsstøtte som muliggjør egnede forebyggende tiltak. Ved økt situasjonsbevissthet er det mulig å styre ressurser etter kartlagte utfordringer. Det gir et godt utgangspunkt for å iverksette tiltak som forebygger og forhindrer kriminalitet eller annen uønsket utvikling.

²² Politiets beredskapssystem.

God ressursutnyttelse av mannskap som sikrer ro, orden og sikkerhet krever god oversikt over nåsituasjonen og fremtidsrettede vurderinger. Etterretning kan produsere denne type oversikt og vurderinger.

Etterretningsprodukter kan gi støtte i en etterforskningsfase. Grunnetterretning kan gi verdifull bakgrunnsinformasjon om grupper og fenomener og gi grunnlag for innretning av etterforskning. Måletterretning kan bidra til å avgjøre prioriteringss spørsmål. Det er påtalemyndigheten som vurderer om etterretningsarbeidet går over i etterforskning. Arbeidet må innrettes slik at påtalemyndigheten straks får nødvendig informasjon for å kunne gi råd, foreta sporvalgsvurderinger, benytte rettslige muligheter og sikre hjemmelsgrunnlag.

Informasjon fra etterforskning er ofte relevant for etterretningsproduksjonen. Overskuddsinformasjon fra etterforskning må gjøres tilgjengelig i den grad det er hjemmelsgrunnlag for det. Se for øvrig kapittel 6, *Juridiske vurderinger av opplysninger i og utenfor straffesak*.

Etterretning kan også danne beslutningsgrunnlag for virksomhetsområdene forvaltning og sivil rettspleie, for eksempel innen utlendingsforvaltning, utleggsforretninger, lensmannsskjønn og gjeldsordninger. Bruk av etterretningsprodukter kan føre til mer målrettet planlegging og gjennomføring av forebyggende og bekjempende tiltak. Informasjon fra forvaltningsvirksomhet er relevant i etterretningsarbeidet, og overskuddsinformasjon må deles i den grad det er hjemmelsgrunnlag.

5.1.1 Etterretning i stabsarbeidet

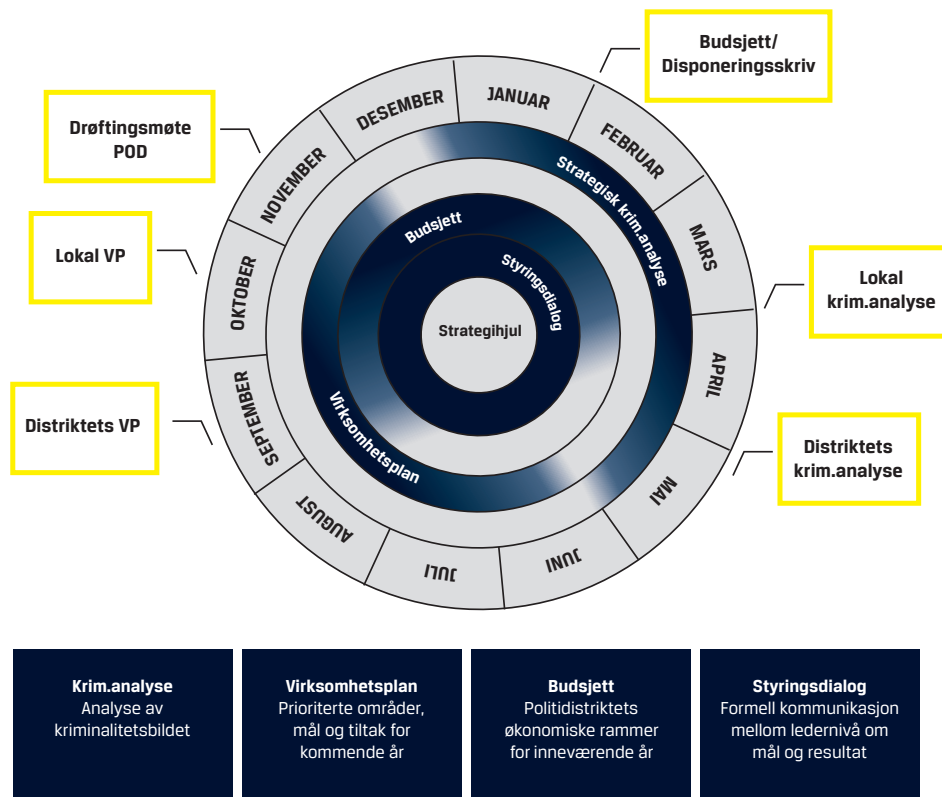
P2-funksjonen har ansvar for etterretning, for koordinering av etterforskning og for evakuerte og pårørende når det blir satt stab. I tillegg har funksjonen ansvar for samarbeidet med Politiets sikkerhetstjeneste (PST)²³. P2s rolle, funksjon og formål i stabsarbeidet har paralleller til etterretningens rolle i daglig virksomhet.

P2s ansvar for etterretning betyr at denne funksjonen skal produsere beslutningsstøtte som gir innsikt i trusler og viser muligheter for handling. P2 Etterretning kan bidra med et bredt spekter av produkter – det kan være alt fra trusselvurderinger knyttet til den konkrete situasjonen som har oppstått, identifisering av potensielle trusselaktører, så vel som værets betydning for gjennomføringen av en eventuell politiinnsats.

23 Politiets beredskapssystem.

5.2 Etterretning i virksomhetsstyring

Gjennom virksomhetsplanlegging omsettes strategiske mål til planer og tiltak. I figur 12 illustreres sammenhengen mellom etterretningsprodukter og virksomhetsplanlegging.



Figur 12. Eksempel på etterretningens plass i virksomhetsstyringen. Kilde: Agder politidistrikt.

Figuren viser hvordan kriminalitetsanalyser danner beslutningsgrunnlag for virksomhetsstyring i et politidistrikt. Etterretningsproduktene danner utgangspunktet for ledergruppens prioriteringer, utvikling av lokale mål og virksomhetsplaner.

6 JURIDISKE VURDERINGER AV OPPLYSNINGER I OG UTENFOR STRAFFESAK



I dette kapitlet drøftes grensegangen mellom innhenting, bruk og videreføring av opplysninger i og utenfor straffesak.

6.1 Etterforsking og etterretning

Begrepet etterretning har tidligere særlig vært anvendt om spesielle metoder, og ofte i forbindelse med informantbehandling. Etterretningsbegrepet har tidvis blitt brukt som en motsetning til etterforsking, og da i den forstand at straffeprosesslovens bestemmelser og ansvarsforhold ikke kommer til anvendelse. Etterretning er et fagbegrep og ikke et lovbestemt begrep som det av rettslige grunner har vært nødvendig å kartlegge i detalj. Dette i motsetning til etterforsking.

Både etterretnings- og etterforskningsarbeid danner grunnlag for beslutninger. Det vil som regel være en forskjell på de beslutninger som etterfølger henholdsvis en etterforsking og en etterretningsprosess. Etterretningsproduktet vil som regel inneholde en fremtidsrettet vurdering og beslutningen retter seg fremover i tid, mens etterforskingen etterfølges av et påtalevedtak rettet mot noe som *har* eller *er i ferd* med å skje. Beslutningens fremtidsrettede eller tilbakeskuende art er imidlertid ikke egnet til å avgjøre om den forutgående informasjonsinnhentingens anses som etterforsking eller ikke.

6.1.1 Etterforsking – rettslige konsekvenser og avgrensning mot annen virksomhet

Hva som er etterforsking framgår av riksadvokatens rundskriv 3/1999. Formålet fremgår av straffeprosessloven § 226²⁴.

Etterforsking er et rettslig begrep som blant annet har betydning for:

- hvem som har overordnet ansvar for virksomheten
 - Riksadvokaten (påtalemyndigheten) eller Justis- og beredskapsdepartementet
- hvilke regler som regulerer virksomheten
 - ved etterforsking gjelder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instruksene og retningslinjer fra overordnet påtalemyndighet
 - for annen virksomhet gjelder blant annet forvaltningsloven, politiloven og forskjellige deler av spesiallovgivningen

24 Temaet er videre utdypet blant annet i Tor-Geir Myhrers artikkel *Etterforskningsbegrepet. Avgrensning, vilkår, roller og ansvar* i Tidsskrift for strafferett 2001, i NOU 1997:15 kapittel 4.1 og NOU 2009:15 kapittel 12. Stortinget sluttet seg i Odels- og lagtingsvedtak av hhv. 6. og 14. juni 2005, jf. Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) kapittel 4.5.2 og Innst.O.nr.113 (2004-2005) til Riksadvokatens rundskriv 3/1999.

Etterforskning er politiets undersøkelser med ett av de formål som fremgår av straffeprosessloven § 226. Det vil i hovedsak si å avgjøre spørsmålet om tiltale, å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt reaksjonsfastsettelsen, å avverge eller stanse straffbare handlinger eller å fullbyrde straff og andre reaksjoner.

Etterforskning er undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å avdekke om et straffbart forhold er begått eller begås. Det antatte gjerningstidspunktet er ikke avgjørende²⁵. Kunnskap om et eventuelt gjerningstidspunkt vil innledningsvis ofte være uklart. Etter straffeprosessloven § 226 første ledd c) vil etterforskning også kunne foretas for *”å avverge eller stanse straffbare handlinger”* forut for at et straffbart forhold har funnet sted.

Utenfor etterforskningsbegrepet faller generell innhenting og analyse av informasjon med formål å beskrive og vurdere kriminalitetsbildet (nasjonalt, regionalt eller lokalt) og den sannsynlige utviklingen av dette²⁶. Tilsvarende vil generell informasjonsinnhenting med sikte på å avverge eller oppklare mulige fremtidige straffbare forhold i alminnelighet falle utenfor etterforskningsbegrepet²⁷.

Som nevnt er det å anse som etterforskning dersom politiets undersøkelser og tiltak har som utgangspunkt å avdekke et mulig straffbart forhold. Politiets informasjonsinnhenting kan imidlertid ha flere formål, enten alene eller i tillegg til etterforskning. Slike formål kan blant annet være redning, forebygging, vakt og beredskap, forvaltning og virksomhetsstyring. Har virksomheten ikke som formål å avdekke straffbare forhold, men likevel avdekker informasjon som nevnt i straffeprosessloven § 24, første ledd, anses videre undersøkelser som etterforskning.

Av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet har departementet ikke ansvar for noen form for straffeprosessuell etterforskning²⁸. Etterretningsprodukter kan imidlertid ha en viktig funksjon som beslutningstøtte for prioriteringer for påtalemyndigheten.

25 NOU 2009:15; *Skjult informasjon – åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker*. Kapittel 12, annet avsnitt.

26 Ibid. Kapittel 12, tredje avsnitt.

27 Ibid.

28 Se også Ot.prp.nr. 60 (2004-2005) kapittel 4.5.2 ”En annen løsning ville ha gitt Politidirektoratet og Justisdepartementet det overordnede ansvaret for innhenting av informasjon som det er nærliggende at vil bli brukt til strafforfølgning, og en slik løsning ville være prinsipielt uheldig og bryte med dagens system.”

6.1.2 Vilkår for å iverksette etterforskning

Straffeprosessloven § 224 første ledd slår fast at etterforskning

«... foretas når det som følge av anmeldelse eller andre forhold er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold ...»

Beslutningen om å sette i verk etterforskning er en påtaleavgjørelse. I praksis treffes avgjørelsen ofte av polititjenestemenn etter nærmere ordre eller fullmakt.

Straffeprosessloven § 224 første ledd, jf. Riksadvokatens rundskriv omtalt ovenfor, gir anvisning på en utpreget skjønnsmessig vurdering av om etterforskning skal iverksettes eller ikke. Sentrale momenter i skjønnsvurderingen er sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet. Et eksempel på et vanskelig skjønn kan være om eller når analyse av gamle straffesaker anses for etterforskning av et nytt forhold. I utgangspunktet er ikke gjennomgang av gamle straffesaker etterforskning, men dersom undersøkelserne blir omfattende og retter seg mot nye straffbare handlinger eller mistenkte, og særlig dersom undersøkelsene suppleres med annen informasjon, kan undersøkelsene bli å anse som etterforskning.

Det vil normalt være avgjørende om ansvarlig påtalemyndighet konstaterer at en informasjonsinnhenting skal bedømmes som etterforskning.

6.2 Nytt innhold i etterretningsbegrepet

Etterretningsbegrepet slik det defineres²⁹ i doktrinen vil ikke bidra til å avgrense om en informasjonsinnhenting er etterforskning, eller ikke. Dermed vil etterretningsvirksomhet både kunne drives innenfor og utenfor etterforskning. Politiet må alltid ha klart for seg om virksomheten er etterforskning, eller ikke. Dette er en forutsetning for å vite hvilket regelsett som får anvendelse.

At en informasjonsinnhenting omtales som etterretning, vil med andre ord ikke avklare rettslige rammer og ansvarsforhold. For det tilfellet at politiet starter en etterretningsprosess som reelt sett er etterforskning, gjelder følgelig straffeprosessens bestemmelser om fremgangsmåte, notoritetskrav og ansvarsforhold mv.

²⁹ Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger.

6.2.1 Utfordringer ved tidligere «etterretningsvirksomhet»

I mange politiavdelinger (etterretningsgrupper, spesielle operasjoner, uro-grupper, operative spaningsavsnitt mv.) drives informasjonsinnhenting som til daglig omtales som etterretning. Formålet kan variere, men er ofte å komme i posisjon til å avdekke straffbare forhold. For eksempel ønskes informasjon om hvem som har/får/selger narkotika, som igjen kan føre politiet i posisjon til å innhente bevis (ofte beslag). Slik informasjonsinnhenting er etterforskning, eller eventuelt undersøkelser for å avklare hvorvidt det er grunnlag for å starte etterforskning, jf. Riksadvokatens rundskriv 3/1999 II punkt 4.

Ved etterforskning skal opplysninger nedtegnes, noe som medfører prosessuelle rettigheter for mistenkte eller siktede. Dette er åpenbart ved bruk av tvangsmidler, slik som ransaking, beslag mv., men også andre handlinger kan samlet sett medføre at virksomheten anses som etterforskning.

Opplysninger om hendelsesforløp forut for selve den straffbare handlingen kan ha betydning for den rettslige vurderingen av skyld- og straffespørsmålet. Det omfatter blant annet forberedelseshandlinger og handlinger som belyser skyldkravet for den straffbare handlingen. Et eksempel kan være at forsvarer hevder at en straffbar handling er fremprovosert av politiet, for eksempel at narkotika ble bestilt etter «ordre» fra politiet. Et annet eksempel kan være at en tiltalt krever strafferabatt fordi han har bidratt til å avdekke et straffbart forhold ved å gi informasjon om medskyldige. Opplysninger om hendelsesforløp forut for selve den straffbare handlingen kan også anses som en del av etterforskningen.

Forutsetningen for at påtalemyndigheten, og senere domstolen, kan treffe riktige beslutninger, er at påtalemyndigheten straks, uavkortet og uoppfordret får tilgang til opplysningene, og at straffeprosessloven gis anvendelse der politiets virksomhet reelt sett er etterforskning. Det finnes eksempler på at Høyesterett har vurdert at etterforskningen var «beheftet med så alvorlige mangler og betenkeligheter at den ikke [burde] godtas som grunnlag for en domfellelse»³⁰.

30 Rettstien 1998, side 407: 30-årig, tidligere straffet mann ble frifunnet for forsøk på heleri (straffeloven § 317) i forbindelse med tyveriet av maleriet «Skrik» av Edvard Munch fra Nasjonalgalleriet. Frifinnelsen ble begrunnet med at heleriforsøket var fremprovosert av politiet ved etterforskningsmetoder med provokasjonstilsnitt og med at etterforskningen var beheftet med så mange svakheter og betenkeligheter at den ikke kunne danne grunnlag for domfellelse. For diverse andre lovovertridelser ble han idømt ubetinget fengsel i åtte måneder, hvorav fire måneder betinget. Det ble gitt fradrag også for varetektsfengsel som gjaldt det forhold han ble frifunnet for.

6.3 Kontrollfunksjoner ved informasjonsinnhenting

Påtalemyndigheten må gis nødvendig informasjon for å kunne vurdere om virksomheten er etterforskning. For å kunne vurdere *om* og *når* en data- eller informasjonsinnhenting er etterforskning må politijuristen ha tilgang til det aktuelle materialet i god tid.

Informasjon tilkommer politiet både ved planlagt- og ikke-planlagt innhenting:

- Informasjonsinnhenting kan være planlagt ved at det er nedsatt et prosjekt eller lignende, med et nærmere angitt mandat om hva som skal undersøkes. Beslutningstaker ønsker for eksempel informasjon om bestemte aktører eller nettverk for å vurdere hvilken trussel dette utgjør.
 - Ved planlagt innhenting er det ikke nødvendig å orientere politijuristen dersom informasjonsinnhenting *åpenbart ikke* er – eller vil bli – vurdert som etterforskning.
 - Er det *mulighet* for at informasjonen som innhentes skal brukes i en straffesak, må en politijurist vurdere om virksomheten er eller glir over i etterforskning.
- Ikke-planlagt innhenting kan for eksempel være at en kilde eller informant uoppfordret gir politiet opplysninger om straffbare forhold. Slike opplysninger kan tilfalle politiet over tid, og etter hvert gi kjennskap til lovbrudd og personer/nettverk.
 - Påtalemyndigheten må gis mulighet til å vurdere informasjon som ikke-planlagt tilfaller politiet, for å ta stilling til om undersøkelsene er å anses som etterforskning eller om opplysningene gir grunnlag for å starte etterforskning.

Påtalemyndighetens tidlige involvering og fortløpende vurdering, særlig av gråsoner mellom ulike sporvalg, er nødvendig for å sikre at korrekt regelsett og ansvarsforhold gis anvendelse. Det er viktig at påtalemyndigheten sikrer notorisk registrering i aktuelle registre av gjennomførte handlinger, vurderinger eller beslutninger. I tillegg vil dette sikre at politiet utnytter de rettslige mulighetene lovgivningen til en hver tid gir og samlet sett gir økt kvalitet på politiet og påtalemyndighetens arbeid. Statsadvokatene vil ved inspeksjoner og annen fagledelse kunne vurdere politiets praksis for sporvalgs-kontroll ved overgang til etterforskning.



Figur 13. Påtalemyndighetens involvering ved ulike metoder for informasjonsinnhenting.

Innhentet informasjon registreres i kriminaletterretningsregisteret for å forebygge kriminalitet, avdekke og stanse kriminell virksomhet samt ivareta den enkeltes sikkerhet, jf. politiregisterforskriften § 47-1. I forskriftens § 47-4 og § 47-5 fremgår hvem og hva som kan registreres. Påtalemyndigheten har rett til innsyn i registeret iht. forskriftens § 47-8 jf. § 8-2 nr. 2, jf. politiregisterloven § 21.

I dag kvalitetssikres opplysningene i politiets kriminaletterretningsregister av særskilte tjenestemenn. Disse tjenestemennene må involvere påtalemyndigheten i de tilfeller det er nødvendig for å avgjøre om etterforskning er iverksatt eller bør iverksettes. Politijurister med et slikt kontrollansvar må være særlig skikket og ha god kunnskap om kildevern. Antallet jurister med slike oppgaver bør begrenses, siden eventuelle lekkasjer kan medføre fare for liv og helse.

Dersom det avdekkes straffbare handlinger gjennom beslag mv., og det foreligger forutgående informasjon om personen/beslaget/nettverket, må disse opplysningene gjøres tilgjengelig for saksansvarlig politijurist, for å vurdere om opplysningene skal være en del av sakens dokumenter. Dette ansvaret tilligger de tjenestemenn som hadde ansvar for informasjonsinnhenting.

6.4 Kildevern

Dersom utenforstående får tilgang til sensitiv informasjon som politiet har innhentet, vil det kunne få alvorlige konsekvenser. Kilder og informanter forventer fortrolighet av politiet, men på den annen side har de som rammes av politiets virksomhet et ønske om innsyn for å kunne ivareta egne interesser.

En del av den informasjon politiet besitter, blant annet informasjon gitt av informanter, vil utvilsomt kunne medføre fare for liv og helse dersom den røpes for andre enn politiet og påtalemyndigheten. Det er derfor viktig at politiet har god kunnskap om reglene for informasjonsbehandling, for eksempel regler om taushetsplikt, underretningsplikt, innsynsrett mv.

For straffesaksopplysninger gjelder reglene i straffeprosessloven og politiregisterloven, og for den øvrige del av politiets virksomhet gjelder politiloven og politiregisterloven. Til ovennevnte lover finnes flere forskrifter, rundskriv mv., og rettskildebildet er omfattende.

Det er meget viktig å være bevisst om virksomheten er etterforskning. Dette vil styre hvilket regelsett som kommer til anvendelse, og hvilke ansvarsforhold som gjelder. Blant annet av denne grunn er det nødvendig at politiets jurister settes i stand til å gjøre riktige vurderinger om hvorvidt den pågående informasjonsinnhenting er etterforskning eller ikke. Dersom politijuristen trekkes for sent inn i denne prosessen, kan virksomhetens karakter ha ført til at straffeprosesslovens innsynsregler allerede skal gis anvendelse, uavhengig av om det er foretatt formelle registreringer i straffesakssystemet.

For informasjon som er innhentet utenfor straffesakssporet og registreres i kriminaletterretningsregisteret henvises det til uttalelsene i statsrådsforedraget til politiregisterforskriften om forslaget til kapittel 47³¹:

«Selv om lovens bestemmelser om innsyn kommer til anvendelse også for dette registeret, vil det i praksis sjelden bli gitt innsyn fordi det kunne hindre kriminalitetsbekjempelsen, jf. unntaket fra retten til innsyn i politiregisterloven § 49 fjerde ledd nr. 1»

31 PRE-2013-09-20-1097 Politiregisterforskriften, Kongelig resolusjon. Statsråd Grete Faremo. Kapittel 5.11.4.1.

VEDLEGG



Vedlegg

A. Sentrale begreper og definisjoner

Analyse – en systematisk og metodisk undersøkelse av en problemstilling, der komplekse forhold deles opp i mindre deler for at innholdet kan vurderes.

Data – «råinformasjon» som ikke er satt i kontekst.

Enkildeanalyse – beriker, systematiserer og evaluerer data fra en innhentingsmetode.

Etterretningsbehov – lederes spørsmål og behov for beslutningsgrunnlag for å kunne gjøre gode prioriteringer. Ledere styrer organisasjonens etterretningsproduksjon gjennom å prioritere blant etterretningsbehov. Ut fra etterretningsbehovet kan det utledes en eller flere hypoteser. Fra hypotesene utledes indikatorer, som danner grunnlaget for innhentingsplaner. Informasjonen fra indikatorene vil styrke eller svekke hypotesene og besvare etterretningsbehovet.

Etterretningsenhet – en enhet som primært arbeider med etterretning i forståelse med etterretningsprosessen i kapittel 3. Enhver enhet bør kunne levere strategisk, operasjonell og taktisk beslutningsstøtte.

Etterretningsprodukter – resultatet av etterretningsprosessen som besvarer etterretningsbehovet.

Etterretningsleder – prosesslederen for etterretningsarbeidet.

Fenomen – en betegnelse for en usedvanlig ting eller hendelse.

Flerkildeanalyse – analyse av data og informasjon fra flere uavhengige kilder.

Hypotese – en antagelse om virkeligheten.

Indikator – størrelser som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål.

Informasjon – data som bearbeides og settes i en sammenheng blir til informasjon.

Informasjonsbehov – et sett av delspørsmål som skal besvare et etterretningsbehov. Spørsmålene kan være åpne eller lukkede, avhengig av formålet.

Innhentingsledelse – skal sikre at informasjonsbehov blir besvart med rett innhentingemetode til rett tid. Innhentingsledelse tar utgangspunkt i det vi vet, identifiserer informasjonshull og prioriterer ny innhenting.

Innhentingsmetode – en spesifikk måte å samle inn data og informasjon på.

Innhentingsplan – en strukturert oversikt av hvordan ulike informasjonsbehov skal besvares.

Kilde – en person eller et objekt som gir tilgang til informasjon eller data.

Kunnskapsstyrt politiarbeid – en samlebetegnelse som uttrykker et mål om at politiarbeid skal være basert på kunnskap.

Monitorere – systematisk indikatorbasert overvåking av et fenomen, kriminalitetsområde eller kriminelt nettverk.

Metode – læren om å samle inn, organisere, bearbeide, analysere og tolke data og informasjon på en systematisk måte, slik at arbeidet er etterprøvbart for andre.

Operasjonelle beslutninger – planlegging og koordinerende innsats som ivaretar overgangen fra strategiske valg til konkrete tiltak.

Operativ analyse – kan brukes for å strukturere, analysere og visualisere informasjon for å identifisere forbindelser, trekke ut vesentlige hendelser og finne eventuelle mønstre. Visuelle oversikter gjør det enklere å tydeliggjøre komplekse sammenhenger. På denne måten blir informasjonen lettere tilgjengelig for etterforskere, jurister eller ledere, og er et godt bidrag til raskere oppklaring og prioritering av tiltak.

Operatør – en person som brukes til innhenting av data eller informasjon.

Oppdragsanalyse – en innledende analyse som avklarer målet med oppdraget, hvilke beslutninger som skal støttes, kunnskap om temaet per i dag, m.m.

Oppdragsdialog – foregår mellom oppdragsgiver og de ansvarlige for produksjonen av etterretning. Oppdragsdialogen er en avklaring av hvilken beslutning som skal ha etterretningsstøtte, hva slags etterretning og produkt som skal utarbeides, når produktet må være ferdig samt hvilke ressurser man har til rådighet for å gjennomføre etterretningsprosessen.

Policy – beskriver overordnede krav, føringer, prinsipper og ansvarsforhold

knyttet til området policyen gjelder for.

Prediksjon – fremtidsrettet vurdering. Graden av sannsynlighet bør oppgis.

Reliabilitet – pålitelighet.

Risiko – sannsynligheten for at noe skal skje som vil ha en bestemt innvirkning (konsekvens) på et objekt eller fenomen. Risiko uttrykkes ved sannsynligheten for og konsekvensen av handlinger.

Sanitisering – kilder må beskyttes mot risiko og manipulasjon. Det kan være behov for å skjerme identiteten eller kapasiteten til kilden. Dette ivaretas gjennom sanitisering, der informasjon som kan spores tilbake til kilden fjernes eller skrives om.

Sannsynlighetsgrader – graden av sannsynlighet for at vurderingen er riktig.

Sensor – en teknisk innretning som brukes til innhenting av data.

Strategisk analyse – systematisk og strukturert identifisering, innsamling, bearbeiding og presentasjon av informasjon, erfaring og kunnskap om omgivelser og om interne forhold som er av betydning for utvikling, valg og iverksetting av strategi for nåværende eller fremtidige virksomhet.

Strategisk beslutning – overordnede, langsiktige mål og strategier for innsats.

Taktiske beslutninger – angir en retning for hvordan oppgaver skal løses i henhold til operasjonelle planer. Kortsiktig tidsperspektiv.

Trussel – et uttrykk for en intensjon om å påføre ondskap, skade eller ødeleggelse. Trusselen avhenger av motivasjon og evne til å gjennomføre den uttrykte intensjonen.

Validitet – gyldighet.

Vurdering – fremtidsrettet analyse av innsamlet, sammenstilt data og informasjon.

