

Norske perspektiver på etterretning

Stig Stenslie

Senter for etterretningsstudier, Etterretningsskolen, Norge

The Problem of Secret Intelligence

Kjetil Anders Hatlebrekke

Edinburgh: Edinburgh University Press (2019)

Intelligence Oversight in the Twenty-First Century

Ian Leigh og Njord Wegge (red.)

London og New York: Routledge (2019)

Intelligence Relations in the 21st Century

Tom Røseth og John Michael Weaver (red.)

Cham, Sveits: Palgrave Macmillan (2020)

Anmeldt av **Stig Stenslie**, forskningsdirektør og sjef for Senter for etterretningsstudier, Etterretningsskolen, gjesteprofessor King's College London

«Flykt fra angloamerikansk etterretning», oppfordrer Richard J. Aldrich og John Kasuku (2012, s. 1009–1028). Etterretningsstudier er et raskt voksende fagfelt, men den eksisterende litteraturen er sterkt fokusert på USA og landets engelskspråklige allierte. Mye av denne forskningen holder en høy kvalitet. Likevel er det et problem at den blir produsert av en liten gruppe britiske og amerikanske forskere som ofte maler et bilde av angloamerikansk etterretning som universell. Satt på spissen er vår forståelse et gissel for dette dominerende perspektivet. I realiteten arter etterretning seg svært ulikt fra sted til sted, og de færreste land har etterretningsapparater som kan sammenlignes med det amerikanske eller britiske. Dette gjelder etterretningens rolle, så vel som organisering av dette arbeidet som er essensielt for ethvert lands sikkerhet. Philip H.J. Davies og Kristian C. Gustafson har søkt å bøte på mangelen

©2022 Stig Stenslie. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Stenslie, S. (2022). *Norske perspektiver på etterretning*. *Internasjonal Politikk*, 80(1), 132–137. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3816>

på ikke-angloamerikanske perspektiver på etterretning i faglitteraturen, og redigerte for noen år tilbake boka *Intelligence Elsewhere* som kaster lys over etterretning utenfor den angloamerikanske verden (Davies & Gustafson, 2013). I denne boka drøftes etterretning i mindre europeiske land, og land i Afrika, Sør-Amerika og Asia. Det å omtale etterretning som «verdens nest eldste yrke» har for lengst blitt en klisjé, men det er en aktivitet med lange historiske røtter. De tidligste skriftlige kildene man har om spionasje er alle fra Asia: Kautilyas *Arthashastra*, Sun Tzus *Kunsten å krige* og *Det gamle testamentet*. Bob de Graaff redigerte nylig en bok som belyser den rike etterretningstradisjonen som man finner i Asia og Midtøsten (de Graaff, 2020). Historikere har til en viss grad studert den norske etterretningstjenesten, og særlig dens rolle under andre verdenskrig og den påfølgende kalde krigen (for noen viktige bidrag, se Riste & Moland, 1997; Tamnes, 1992; Ulstein, 1989, 1990, 1992). Men til tross for at «vi er en etterretningsstormakt», ifølge Espen Barth Eide (2013), har norske perspektiver på etterretning vært en mangelvare i faglitteraturen.

Tre bøker publisert i løpet av de siste tre årene bøter på dette.

Kjetil Anders Hatlebrekkes *The Problem of Secret Intelligence*, Edinburgh University Press (2019), er den av de norsk-forfattede bøkene som i størst grad faller innenfor det angloamerikanske etterretningsparadigmet. Monografien bygger på forfatterens doktorgradsarbeid ved King's College i London, og eksemplene i boka er i all hovedsak hentet fra britiske og amerikanske etterretningstjenester. Til tross for dette har Hatlebrekkes lange fartstid fra den norske etterretningstjenesten også utvilsomt formet hans perspektiver på etterretning. Hatlebrekke beskriver generelle utfordringer knyttet til etterretningsprosesser, og som i verste fall kan lede til etterretningssvikt, som i høyeste grad også har overføringsverdi til tjenester utenfor den angloamerikanske verden. I boka fokuserer forfatteren på tre slike utfordringer: induksjonsproblemet, hemmelighold og stammespråk. Alle disse utfordringene kan hver for seg lede til det forfatteren referer til som «kommunikasjonssvikt», internt i en tjeneste og mellom en tjeneste og brukere av etterretninger, som er nasjonale sivile og militære beslutningstakere. Hatlebrekke viser hvordan det komplekse samspillet mellom disse tre faktorene førte til kommunikasjonssvikt på ulike nivåer, med den konsekvens at etterretningsapparatet ikke lyktes med å varsle beslutningstakerne om al-Qaidas planlagte terrorangrep mot USA i forkant av 9/11. Forfatteren viser selv til at etterretningsfaget er et fag som er fattig på teori, og ved å løfte frem «kommunikasjonssvikt» som årsak til at man ikke lyktes å varsle gir han i så måte et viktig bidrag.

Som mors langkokte får fra Volda har Hatlebrekkes bok blitt tilberedt over lang tid og med stor kjærlighet, og det er også da resultatet smaker best. Boka er en skattkiste som inneholder viktige momenter å reflektere over i hvert avsnitt og i hver setning, og den fortjener å bli lest langsomt fra perm til perm. Den bør være obligatorisk lesning og første referansepunkt både for profesjonsutøvere og alle andre med interesse for etterretning. Hatlebrekke er selv både profesjonsutøver og forsker, og våren 2021 ble han hedret offentlig for innsatsen i de hemmelige tjenestene.

I juryens begrunnelse for å tildele Hatlebrekke Etterretningstjenestens fortjenestemedalje het det at han i dag «kanskje er den viktigste stemmen i utviklingen av etterretningsfaget» i Norge (Hem, 2021).

Juryen kunne sløyfet ordet *kanskje*.

Ian Leigh og Njord Wegges *Intelligence Oversight in the Twenty-First Century*, Routledge (2019), setter søkelyset på demokratisk kontroll av hemmelige etterretningstjenester. Dette er et meget viktig tema, som i løpet av de siste årene har blitt aktualisert av ulike internasjonale utviklingstrekk. I den redigerte boka trekker forfatterne frem tre slike utviklingstrekk: fremveksten av en mer kompleks terrortrussel – blant annet som følge av fremveksten av Den islamske stat (IS), det kjøligere forholdet mellom Øst og Vest i kjølvannet av Russlands intervensjon i Ukraina og annektering av Krim, og nye utfordringer knyttet til den masseinnsamling av informasjon og påtrengende overvåkningspraksis Edward Snowden forela offentligheten. Utviklingstrekkenes danner et nyttig analytisk rammeverk, som gir boka en tydelig rød tråd. Bokas forfattere diskuterer hvordan disse tre faktorene har påvirket arbeidet til sikkerhets- og etterretningstjenester, og hvordan overvåkningsmyndighetene har respondert på dette, i flere ulike land. Gjennom ulike kapitler belyses Romania, Storbritannia, Belgia, Frankrike, USA, Canada, Tyskland – og Norge.

For norske lesere vil trolig kapitlene til bokas norske bidragsytere være av særlig interesse. I bokas forord gir Eldbjørg Løwer leseren et innblikk i Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget). Hun ledet selv utvalget i nesten et tiår, fra 2011 til 2019, og har observert at de hemmelige tjenestene i løpet av denne perioden har åpnet mer opp for offentligheten. Informasjon og vurderinger som for noen år siden syntes utenkelig å avgradere er i dag åpent tilgjengelig. Løwer kunne lagt til at alle de tre norske hemmelige tjenestene initierte i denne perioden publisering av årlige nasjonale trussel- og risikovurderinger: Etterretningstjenesten, som er ansvarlig for trusler mot Norge og norske interesser fra utlandet, publiserer «Fokus»; Politiets sikkerhetstjeneste, som er ansvarlig for å motvirke og etterforske sikkerhetstrusler i Norge, publiserer «Nasjonal trusselvurdering»; mens Nasjonal sikkerhetsmyndighet, som er ansvarlig for tilsyn og sikring av informasjon, informasjonssystemer, objekter og infrastruktur av nasjonal betydning, publiserer den årlige risikovurderingen «Risiko».¹ Løwer skriver videre at gapet mellom EOS-utvalget og de hemmelige tjenestene hva gjelder tilgang til ressurser er en vedvarende utfordring for utvalget. Hun peker på at utvalget har langt mindre ressurser enn tjenestene, og at det blir således krevende å følge opp den raske utviklingen innenfor trusler, teknologi og lov.

¹ For «Fokus», se https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/_/attachment/inline/b9d52b53-0abe-4d1c-9c51-bf95796560bf:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021-web.pdf; «Nasjonal trusselvurdering», se <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonal-trusselvurdering-2021/>; og «Risiko», se <https://nsm.no/aktuelt/risiko-2021-helhetlig-sikring-mot-sammensatte-trusler>

Tormod Heier, offiser og professor ved Forsvarets høyskole, tar tak i Løwers betraktning. Med utgangspunkt i Etterretningstjenesten, som er «storebror» blant de norske hemmelige tjenestene, diskuterer han hvorvidt effektiv demokratisk kontroll overhodet er mulig gitt tjenestens betydelige og økende budsjetter, kombinert med det han mener er vag lovregulering av tjenestens aktiviteter. Heier viser til at mens tjenesten har ekspandert i størrelse, kompetanse og arbeidsfelt, består EOS-utvalget kun av syv medlemmer – alle stortingsrepresentanter som han mener er uten ekspertise på etterretningsinnsamling, -metode og -analyse, støttet av et sekretariat. Ifølge forfatteren er det en voksende asymmetri mellom EOS-utvalget og Etterretningstjenesten når det gjelder størrelse, ressurser, kapasitet og ekspertise, noe som er et hinder for å utøve grundig og systematisk demokratisk kontroll. Dette hevder han er særlig problematisk gitt Etterretningstjenestens økte relevans og innflytelse innenfor statsapparatet, som følge av at politiske beslutningsprosesser i økende grad avhenger av den kunnskap som tjenesten kan bringe til torgs. Som kommentar til Hejers bidrag må det dog bemerkes at det er en kontinuerlig utvikling for å styrke den demokratiske kontrollen med våre hemmelige tjenester. EOS-utvalgets sekretariat har blitt vesentlig styrket de siste årene,² og lovreguleringen har blitt langt klarere med den nye etterretningstjenesteloven av 2020 (Etterretningstjenesteloven, 2020).

Både Løwer og Heier trekker frem de norske hemmelige tjenestenes deling av informasjon med internasjonale partnere som en utfordring for demokratisk kontroll. Når det gjelder trusselen fra terrorisme og borgere som drar fra Norge til konfliktområder, er deling av personlige data viktig for tjenestene. Men, ifølge Løwer, når deling av informasjon er internasjonal, og EOS-utvalgets mandat er nasjonalt, kan det oppstå en blindsoner.

Nettopp etterretningsrelasjoner er tema for Tom Røseth og John Michael Weavers *Intelligence Relations in the 21st Century*, Palgrave Macmillan (2020). Bokas redaktører definerer etterretningsrelasjoner bredt, og de ulike bidragsyterne drøfter både relasjoner internt i etterretningstjenester og internasjonalt etterretnings-samarbeid. Kapitlene til henholdsvis Ingeborg Grongstad og Kenneth L. Lasoen, og Tom Røseth, fremstår som særlig gode bidrag. Etterretning har ofte blitt trukket frem som «den manglende dimensjonen» i studiet av internasjonal politikk. I dag gjelder dette mer for studiet av IP i Norge enn i mange andre land, og kapitlet til Tom Røseth, førsteamanuensis og hovedlærer i etterretning ved Forsvarets høyskole, bør i så måte være av stor interesse for alle her hjemme med interesse for internasjonale relasjoner. I dette kapitlet presenterer forfatteren en typologi over etterretningspartnerskap, et meget nyttig analytisk rammeverk for å forstå relasjoner mellom hemmelige tjenester i ulike land. Etterretningstjenester har typisk mange partnere, men substansen og tillitsforholdet i disse relasjonene varierer i betydelig grad, og ethvert samarbeid er basert på en vurdering av kostnader og

² EOS-utvalget, <https://eos-utvalget.no/hjem/om-eos/hvem-er-vi/>

nytte. I typologien tar Røseth utgangspunkt i tre typer partnerskap: pragmatiske, strategiske og normative. «Pragmatiske partnerskap» hviler på behovet for å dele etterretning som følge av felles sikkerhetsutfordringer. Det er lite tillit mellom partnerne som begge søker å unngå å eksponere egne sårbarheter ved å skjule kilder og innsamlingsmetoder, og deling er meget selektivt ut fra manglende tillit til hvordan partneren vil bruke informasjonen. «Strategiske partnerskap» er en bredere form for samarbeid, basert på felles interesser, en forent oppfatning av sikkerhetssituasjonen og rollen til etterretning. Begge partnere er villige til å eksponere egne sårbarheter og deler sensitiv etterretning, ut fra en gjensidig tillit til hvordan informasjonen brukes. «Normative partnerskap», som er sjeldne innenfor etterretningsverdenen, er bredere og dypere former for samarbeid. Slike relasjoner er basert på dyp tillit bygget over lang tid, mellom partnere som søker felles løsninger for felles sikkerhet. Begge partnere er villige til i høy grad å eksponere egne sårbarheter, og kan endog involvere deling av innsamlet råmateriale fra signal- eller menneskebasert innhenting.

Ingeborg Grongstad og Kenneth L. Lasoen, som begge har fordypet seg i etterretning ved Brunel University i London, belyser den andre dimensjonen ved etterretningsrelasjoner – relasjoner internt i en etterretningstjeneste. I dette kapitlet diskuterer forfatterne hvordan en tjeneste bør organisere etterretningsprosessen for best å kunne møte dagens komplekse og hurtig omskiftelige trusselbilde. Grongstad og Lasoen hevder at strategisk etterretning må bevege seg fra å være data-/innsamlingsdrevet, etterretningstjenesters arv fra den kalde krigen, til i dag å bli mer analyseorientert. Analytikere med dyp fagekspertise må stå i sentrum, og styre etterretningsprosessen gjennom de verktøyene eller metodene som i etterretningsverden er kjent som *Intelligence Requirements Management and Collection Management* (IRM&CM). Med andre ord bør etterretningsprosesser ta utgangspunkt i de gode spørsmålene som analytikerne stiller. Nøkkelen for at en etterretningstjeneste skal lykkes med å iverksette denne type prosesser, mener Grongstad og Lasoen, er å gå bort fra tradisjonell siloorganisering og å omfavne matrisemodellen hvor innsamling og analyse jobber tett sammen.

De tre bøkene gir kjærkomne norske perspektiver på etterretning, et fagfelt som for lenge har vært dominert av angloamerikanske forfattere. I sum berører de flere av de mest sentrale diskusjonene innenfor fagfeltet. Men fagfeltet er stort, og fokuset på etterretning er fortsatt lite. Det er å håpe at enda flere norske forskere går løs på tema relatert til etterretning i årene som kommer. Eksempler på tema det vil være betimelig å belyse i en norsk kontekst, er effekten av etterretning som beslutningstøtte, varsling i lys av et stadig mer komplekst og omskiftelig trusselbilde, og etterretnings- og påvirkningstrusselen i en tid preget av tiltakende stormaktsrivalisering.

Referanser

- Aldrich, R. J. & Kasuku, J. (2012). Escaping from American intelligence: Culture, ethnocentrism and the Anglosphere. *International Affairs*, 88(5), 1009–1028.
- Davies, P. H. J. & Gustafson, K. C. (Red.). (2013). *Intelligence elsewhere: Spies and espionage outside the Anglosphere*. Georgetown University Press.
- de Graaff, B. (Red.). (2020). *Intelligence communities and cultures in Asia and the Middle East: A comprehensive reference*. Lynne Rienner Publishers.
- Eide, E. B. (2013). Espen Barth Eide sitert i *Forsvarets forum*, nr. 3, mars 2013, s. 36.
- Etterretningstjenesteloven. (2020). *Lov om etterretningstjenesten (LOV-2020-06-19-77)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-06-19-77>
- Hem, M. (2021, 22. juli). Fikk E-tjenestens fortenstmedalje. Kjetil Anders Hatlebrekke er første person som hedres offentlig med fortenstmedalje for sin innsats i E-tjenesten. *Forsvarets forum*. <https://forsvaretsforum.no/e-tjenesten-etterretning-utdanning/fikk-e-tjenestens-fortenstmedalje/209115>
- Riste, O. & Moland, A. (1997). *Strengt hemmelig: Norsk etterretningstjeneste 1945–1970*. Universitetsforlaget.
- Tamnes, R. (1992). *Norges hemmelige tjenester under den kalde krigen: Et sammenlignende internasjonalt perspektiv*. IFS Info, Institutt for Forsvarsstudier. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-mlui/bitstream/handle/11250/99479/IFSInfo0292.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ulstein, R. (1989). *Etterretningstjenesten i Norge 1940–45, bind I: Amatørens tid*. Cappelen.
- Ulstein, R. (1990). *Etterretningstjenesten i Norge 1940–45, bind II: Harde år*. Cappelen.
- Ulstein, R. (1992). *Etterretningstjenesten i Norge 1940–45, bind III: Nettet strammes*. Cappelen.