

Særskilt melding fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) om utvalgets undersøkelse av påstander om politisk overvåking og PSTs bruk av Christian Høibø som kilde

INNHold

I	INNLEDNING	3
1	Brennpunktprogrammet Infiltratøren	3
2	Bakgrunn og mandat for undersøkelsen	3
3	Rammen for og gjennomføringen av undersøkelsen	3
II	HOVEDKONKLUSJONENE I UNDERSØKELSEN	4
III	RETTSLIG RAMMEVERK	4
1	PSTs forebyggende arbeid	4
2	Bruk av kilder som innhentingsmetode.....	5
3	Om PSTs systemer.....	5
IV	PÅSTAND OM POLITISK OVERVÅKING	5
1	Personer tilknyttet Internasjonale Sosialister	5
1.1	<u>Behandlede opplysninger</u>	5
1.2	<u>Påstand om innhenting av medlemslister</u>	6
2	Personer som var aktive i demonstrasjoner og internasjonale aksjoner	7
V	KILDEFØRINGEN	8
1	Behandling av opplysninger som ledd i kildeføringen	8
1.1	<u>Opplysninger i KildeSys</u>	8
1.2	<u>Opplysninger om kilden i KildeSys</u>	8
2	PSTs føring av kilden	9
2.1	<u>Provokasjon, infiltrasjon og kildeføring</u>	9
2.2	<u>Andre aspekter ved kildeforholdet</u>	10
VI	AVSLUTTENDE MERKNADER	11

I INNLEDNING

1 Brennpunktprogrammet Infiltratøren

NRK Brennpunkt sendte programmet "Infiltratøren" tirsdag 19. februar 2013. Programmet handlet om Christian Høibøs virke som kilde¹ for PST i perioden 2002 til 2012. I programmet sa Høibø at "alle Internasjonale Sosialister ble kartlagt" og at han kopierte og overleverte til PST både medlemslistene til organisasjonen og listene over hvem som abonnerte på dens medlemsblad, Gnisten.

Operativ leder i PST uttalte følgende til Brennpunkt: "Vanligvis kommenterer vi ikke forholdet til kilder, men i dette tilfellet har vi valgt å gjøre et unntak. Christian Høibø har vært en kilde for PST i mange år, og han har gjort en god jobb for oss i denne perioden".

2 Bakgrunn og mandat for undersøkelsen

På bakgrunn av påstandene som ble fremmet i Brennpunktprogrammet og den påfølgende offentlige debatten, besluttet utvalget 20. februar 2013 å ta opp saken av eget tiltak, jf. kontrollloven § 3 annet ledd annet punktum.² Utvalget fastsatte følgende mandat for sin undersøkelse:

Utvalget skal undersøke påstander om politisk overvåking utført av PST som følge av tjenestens bruk av Christian Høibø som kilde til informasjon. Hovedspørsmålet er

om personer som ut fra politisk overbevisning er knyttet til visse organisasjoner eller grupperinger, har blitt overvåket av PST kun som følge av denne tilknytningen og sine politiske meninger. Videre vil utvalget vurdere om PSTs bruk av Høibø som kilde har vært i samsvar med regelverket for bruk av menneskelige kilder som innhentingsmetode, og andre bestemmelser og prinsipper som gjelder for PST.

3 Rammen for og gjennomføringen av undersøkelsen

I henhold til utvalgets lovpålagte oppgaver fører utvalget løpende kontroll med PSTs registreringer av enkeltpersoner og miljøer. Forbudet mot registrering kun på bakgrunn av politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning mv. har vært, og er, et sentralt kontrollpunkt for utvalget.³ Kontrollen har i noen tilfeller ført til at utvalget har stilt spørsmål til PST om grunnlaget for behandling av opplysninger om enkeltpersoner, hvoretter tjenesten har slettet opplysninger fra sine registre. Utvalget er også for enkelte miljøers del blitt orientert om PSTs forebyggende arbeid. Til sist nevnes at noen miljøer har inngått som en del av mer overordnede saker som utvalget har tatt opp med PST. Utvalget har orientert Stortinget om kontrollen i sine årsmeldinger, jf. kontrollloven § 8 nr. 2.

I denne saken har utvalgets undersøkelse favnet vidt, og den inkluderer en gjennomgang av saker som tidligere er blitt kontrollert. Meldingen begrenses imidlertid til å omtale de emner som har dannet grunnlag for merknader fra utvalget. Dette begrunnes særlig i at opplysninger om lovpålagte oppgaver som PST har utført innen regelverkets rammer, har et legitimt behov for beskyttelse. Dette er i tråd med vanlig praksis i utvalget. Videre har utvalget ved utformingen av meldingen tatt hensyn til kildens personverninteresser.

Utvalgets undersøkelse har bestått i en gjennomgang av PSTs arkiver og registre, herunder tjenestens arbeidsregister Smart og materiale fra PSTs system for kildeføring (KildeSys).

¹ Christian Høibø blir i denne meldingen enkelte ganger benevnt som "kilden".

² Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollloven).

³ Instruks 19. august 2005 nr. 920 for Politiets sikkerhetstjeneste (PST-instruksen) § 15: "Opplysninger om en person kan ikke behandles kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens etnisitet eller nasjonale bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller opplysninger om helsemessige eller seksuelle forhold".

Videre har utvalget gjennomført samtale med Christian Høibø og samtaler i avhørs form med 13 tidligere og nåværende tjenestemenn i PST, jf. kontrollinstruksen § 9.⁴ Ledelsen i PST har gitt en orientering til utvalget.

Det faller utenfor utvalgets lovfestede mandat å foreta en vurdering av effektiviteten av det forebyggende arbeidet til tjenesten. Dette innebærer at utvalget ikke har tatt opp til behandling hver eneste påstand som ble fremmet i Brennpunktprogrammet og i det offentlige ordskiftet som fulgte. Utvalgets undersøkelse har ikke vært rettet mot Høibøs virke som kilde for PST i tilknytning til miljøer på den politiske høyresiden.

Utvalget har mottatt klager fra organisasjoner og enkeltpersoner som er gjort til en del av undersøkelsen. Utvalget har mottatt 6 klager og henvendelser fra enkeltpersoner og organisasjoner i etterkant av programmet. Klagerne er blitt orientert enkeltvis om utfallet av deres saker.

II HOVEDKONKLUSJONENE I UNDERSØKELSEN

- ❖ Utvalgets undersøkelse har ikke vist at PST har overvåket personer kun på bakgrunn av deres politiske overbevisning eller tilknytning til politiske organisasjoner.
- ❖ Utvalget har anmodet PST om å innlemme ytterligere retningslinjer for tjenestens bruk av kilder som innhentingsmetode i sitt interne regelverk.

III RETTSLIG RAMMEVERK

1 PSTs forebyggende arbeid

PSTs oppgaver og organisering er særskilt regulert i politiloven⁵ kapittel III a. Politiloven § 17b bestemmer at "Politiets sikkerhetstjeneste skal forebygge og etterforske" nærmere oppregnede straffbare forhold. PST skal utføre sine oppgaver "ved blant annet å innhente, bearbeide, analysere og utveksle informasjon i samsvar med fastsatte prioriteringer", jf. PST-instruksen § 5. PSTs innhenting av informasjon kan blant annet skje gjennom ulovfestede metoder som bruk av åpne skriftlige kilder, spaning og bruk av menneskelige kilder og kontakter. Sjef PST har gitt retningslinjer for bruk av slike ulovfestede metoder i forebyggende øyemed. Tjenesten kan også som ledd i sin forebyggende virksomhet gis tillatelse av domstolen til å bruke tvangsmidler som nevnt i politiloven § 17d, jf. straffeprosessloven⁶ kapittel 16.

Innenfor alle PSTs oppgaver er tjenestens forebyggende arbeid det viktigste virkemiddelet for å motvirke trusler mot nasjonal sikkerhet og selvstendighet. Forebyggende arbeid rettes også mot miljøer og personer som ikke er mistenkt for et konkret straffbart forhold. Dette utfordrer hensynet til personvernet.

PST kan i forebyggende øyemed overvåke personer gjennom opprettelse av "forebyggende saker", der tjenesten finner "grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge".⁷ PST kan videre registrere opplysninger "utenfor den enkelte straffesak" når det "for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven".⁸ Det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt for at noen forbereder et straffbart forhold for at PST skal kunne behandle informasjon om vedkommende i det forebyggende sporet.

⁴ Instruks 30. mai 1995 nr. 4230 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (kontrollinstruksen).

⁵ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

⁶ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

⁷ Jf. PST-instruksen § 13 annet ledd nr. 1 bokstav a.

⁸ Jf. PST-instruksen § 13 annet ledd nr. 1 bokstav b.

I PST-instruksen § 15 er det nedfelt et forbud mot at tjenesten behandler opplysninger om en person "kun på bakgrunn av hva som er kjent om personens ... politiske ... overbevisning".

2 Bruk av kilder som innhentingsmetode

Bruk av kilder innebærer at politiet innhenter opplysninger gjennom personer som har særlig tilgang til et miljø eller til personer av interesse for PST. Innhentingsmetoden er ikke regulert i lov. Behovet for lovregulering er vurdert, men i forbindelse med endringer i straffeprosessloven og straffeloven i 1998 ble det uttalt at "[p]olitiets behandling av sine kilder egner seg ikke så godt for lovregulering".⁹ Det ble vist til at verken "demokratihensyn eller rettssikkerhetshensyn med tyngde taler for lovregulering". Hva gjelder vederlag til kilder står det at det som hovedregel ikke betales for opplysninger, og det henvises til riksadvokatens retningslinjer.

De grunnleggende rettsprinsipper for utførelse av polititjenesten vil komme til anvendelse ved bruk av alle politimetoder. Det politisære og prosessuelle grunnprinsippet om forholdsmessighet, som er kommet til uttrykk i politiloven § 6, vil følgelig gjelde for politiets, herunder PSTs, føring av kilder.

PST gjennomførte i perioden 2002 til 2004 et kildeprosjekt der sentrale sider ved kildeføringsarbeidet ble utredet.¹⁰ Flere tjenestemenn har for utvalget forklart at tjenesten løpende har utviklet sine rutiner innenfor dette feltet. Innhentingsmetoden er regulert i Operativ rutine for behandling av kilder, som første gang ble nedtegnet 20. april 2005.¹¹ I tillegg fremgår enkelte regler i Sjef PSTs Direktiv for tjenesten, som første gang ble nedfelt 1. januar 2008.¹²

3 Om PSTs systemer

PST har ett arbeidsregister, kalt Smart. I dette registeret behandles opplysninger av overvåkingsmessig relevans (enkeltvis kalt arbeidsregistreringer). Utvalget har fullt innsyn i Smart, herunder mulighet til å se hvorvidt informasjonen stammer fra kildeføring.

PST benytter et eget system i sitt kildeføringsarbeid (KildeSys). KildeSys er tilgangsstyrt internt i PST og adskilt fra Smart. I KildeSys behandles informasjon som ledd i tjenestens føring av kilder. Informasjon fra kilder av overvåkingsmessig verdi, føres inn i tjenestens arbeidsregister. Utvalget har ikke tidligere søkt innsyn i KildeSys, primært fordi ingen saker før nå har foranlediget slik kontroll. Dette har også sammenheng med at utvalget i sin kontroll, så vidt mulig, skal "iaktta hensynet til kildevern", jf. kontrollinstruksens § 5 første ledd annet punktum.

IV PÅSTAND OM POLITISK OVERVÅKING

1 Personer tilknyttet Internasjonale Sosialister

1.1 Behandlede opplysninger

Påstandene om politisk overvåking i Brennpunktprogrammet "Infiltratøren" var i hovedsak knyttet til Internasjonale Sosialister. PST bekreftet i NRK Dagsrevyen 20. februar 2013 at tjenesten har behandlet opplysninger om enkeltpersoner i Internasjonale Sosialister.

I perioden 15. mars 2004 til 24. november 2006 var det rettet forebyggende sak mot Internasjonale Sosialister. PST mente det var grunn til å undersøke om enkeltpersoner innen organisasjonen hadde bånd til FARC. Saken ble avsluttet fordi opplysningene om slik

⁹ Ot.prp. nr. 64 (1998–1999) punkt 17.1.

¹⁰ Jf. PSTs årsberetning for 2003. Gradert KONFIDENSIELT.

¹¹ Første gang utarbeidet 20. april 2005, sist revidert 20. februar 2012. Gradert BEGRENSET.

¹² Første versjon 1. januar 2008, sist revidert 4. januar 2011. Gradert BEGRENSET.

tilknytning ikke ble bekreftet. Det ble ikke benyttet telefonavlytting eller noen andre straffeprosessuelle tvangsmidler i saken.¹³

Etter avslutningen av den forebyggende saken har PST nedtegnet elleve arbeidsregistreringer knyttet til Internasjonale Sosialister, hvorav noen er likelydende. Dette materialet identifiserer en begrenset krets av personer. Den siste nedtegnelsen i Smart er fra 2010.

Til sist nevnes at i samtalen mellom kilden og kildeføreren fra 2012 som spilles av i Brennpunktprogrammet, omtales Internasjonale Sosialister. Tjenestemannen spør kilden om "hva som skjer i IS".

Utvalgets merknader

Utvalget foretok løpende kontroll av den forebyggende saken mot Internasjonale Sosialister da den var pågående i 2004 til 2006. Utvalget hadde den gang ingen merknader til PSTs behandling. I forbindelse med undersøkelsen i 2013 er materialet gjennomgått på nytt, i tillegg til at tidsrommet også er dekket av utvalgets samtaler i avhørs form med tjenestemenn i PST. Utvalget mener fortsatt at PST hadde hjemmel i politiloven § 17b til å behandle opplysninger i det forebyggende sporet om personene som den gang var omfattet av tjenestens undersøkelser. Utvalget har ingen merknader til arbeidsregistreringene i Smart som ble opprettet etter 24. november 2006. Utvalget har heller ikke funnet at det er ført inn informasjon i Smart som følge av kildeførerens spørsmål til kilden i 2012, som høres i Brennpunktprogrammet.

Utvalgets undersøkelse har ikke gitt grunn til å konkludere med at PSTs bruk av Høibø som kilde har ført til registrering av personer kun som følge av tilknytning til Internasjonale Sosialister, jf. forbudet i PST-instruksen § 15.

1.2 Påstand om innhenting av medlemslister

På bakgrunn av påstander fremsatt i Brennpunktprogrammet har utvalget undersøkt hvorvidt PST har innhentet, lagret eller benyttet lister over medlemmer i Internasjonale Sosialister.

Høibø har for utvalget presisert at de to listene som ble omtalt i Brennpunktprogrammet var sammenfallende, og ikke to ulike sett med lister der den ene viste medlemmer og den andre viste abonnenter. Høibø forklarte videre at det hadde vært én kildefører som spurte om han kunne skaffe en oversikt over medlemmene i Internasjonale Sosialister. Høibø sa han hadde fått tak i noen sider av disse listene og at noe av dette ble overlevert kildeføreren. Høibø forklarte videre til utvalget at han ikke trodde listene ble registrert, men kastet. Høibø sa han ikke ble bedt om å foreta seg noe overfor personene på listen.

Den aktuelle tjenestemannen har for utvalget forklart at kilden på eget initiativ ga PST noe skriftlig materiale, men at dette ble kastet. Tjenestemannen kan ikke huske at dette materialet inkluderte medlemslister. Tjenestemannen har videre forklart at han ikke har bedt Høibø innhente lister over medlemmer i Internasjonale Sosialister. Tjenestemannen forklarte også at han ikke har registrert slike medlemslister i PSTs systemer.

Ingen andre tjenestemenn som har forklart seg for utvalget har hatt kjennskap til at PST har innhentet eller lagret lister over medlemmer i Internasjonale Sosialister.

Utvalget har undersøkt om det er lagret medlemslister i PSTs arkiver og registre, eller om det finnes spor av at dette ble gjort og senere slettet. Medlemslister er nevnt i én rapport etter et

¹³ PST fikk fra 5. august 2005 hjemmel til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler i forebyggende øyemed, etter kjennelse fra retten i det enkelte tilfelle, men da kun for å forebygge handlinger som rammes av nærmere bestemte straffebud listet i politiloven § 17d.

møte med kilden, i forbindelse med at kilden i 2004 ble pågrepet av det ordinære politiet. Det fremgår av PSTs kilderapport at kilden hadde bedt Oslopolitiet om å få snakke med en tjenestemann i PST. På denne bakgrunn hadde tre tjenestemenn i PST møtt tjenestemann fra Oslopolitiet og informert om at den pågrepne var kilde for PST. Oslopolitiet hadde ransaket kildens leilighet og tatt noen beslag og i følge beslagsrapporten inkluderte dette "en del lister over IS medlemmer", jf. PSTs rapport etter møte med kilden.

PST har orientert utvalget om at tjenesten ikke er kjent med at den har mottatt lister over medlemmer av Internasjonale Sosialister eller personer som har abonnert på Gnisten.

Utvalgets merknader

Utvalget har ikke funnet skriftlige spor av at lister over medlemmer i Internasjonale Sosialister er blitt bedt innhentet av PST, mottatt av tjenesten eller lagret i PSTs arkiver eller registre. Arbeidsregistreringer i Smart synes videre ikke å være nedtegnet på bakgrunn av informasjon fra slike lister.

Utvalget kan ikke avkrefte at kilden enten på eget eller PSTs initiativ har innhentet og levert medlemslister til PST. Men etter en samlet vurdering av informasjonen som er innhentet i denne undersøkelsen er det lite sannsynlig at PST har lagret lister over medlemmer i Internasjonale Sosialister.

2 Personer som var aktive i demonstrasjoner og internasjonale aksjoner

I tillegg til å forebygge og etterforske politisk motivert vold har PST i oppgave å forebygge overtredelser av straffeloven kapittel 8 og 9, jf. politiloven § 17b nr. 1¹⁴. Blant straffebudene i straffeloven kapittel 8 inngår straffeloven § 95 om blant annet skadeverk mot ambassader. Straffeloven kapittel 9 angår blant annet forbrytelser mot myndighetspersoner. I henhold til politiloven § 17c nr. 2 påligger det videre PST å "samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester". PST skal utføre sine forebyggende oppgaver "ved blant annet å innhente, bearbeide, analysere og utveksle informasjon i samsvar med fastsatte prioriteringer", jf. PST-instruksen § 5. Opprettholdelse av den offentlige orden og sikkerhet, samt håndtering av arrangementer på offentlig sted, er det ordinære politiets ansvarsområde, jf. politiloven §§ 2 og 11.

Utvalgets gjennomgang har vist at kilden leverte opplysninger til PST fra flere aktivistiske miljøer. I tråd med mandatet for denne undersøkelsen har utvalget gjennomgått arbeidsregistreringene som inneholder opplysninger som stammer fra Høibø om personer med slik tilknytning.

Kildearbeidet synes i hovedsak å kunne deles inn i to grupper. For det første leverte kilden informasjon om mulige demonstrasjoner innen PSTs ansvarsområde gjennom hele perioden han virket som kilde for PST, hvorav overskuddsinformasjon ble videreformidlet til Oslopolitiet. For det annet bidro kilden med informasjon om internasjonale aksjoner. Flere tjenestemenn har overfor utvalget gitt uttrykk for at kilden bidro med verdifull informasjon for både PST, Oslopolitiet og utenlandske samarbeidende tjenester.

Utvalgets merknader

Utvalgets undersøkelse har ikke gitt grunn til å konkludere med at PST som følge av bruk av Høibø som kilde, har registrert opplysninger om personer kun på bakgrunn av deres politiske overbevisning eller tilknytning til politiske miljøer, jf. PST-instruksen § 15.

¹⁴ Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven).

V KILDEFØRINGEN

1 Behandling av opplysninger som ledd i kildeføringen

1.1 Opplysninger i KildeSys

PST har skrevet kilderapporter fra møter med Høibø i hele perioden han virket som kilde for tjenesten. Blant informasjonen som nedtegnes i KildeSys, er en gjengivelse av samtalen mellom kildefører og kilde. Etter det utvalget kan se er en stor del av disse opplysningene ikke blitt vurdert som overvåkingsmessig relevante av tjenesten og dermed ikke overført til PSTs arbeidsregister Smart.

PST kan registrere opplysninger når det "for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven", jf. PST-instruksen § 13 annet ledd nr. 1 bokstav b. Opplysningene kan bare brukes "til det formålet de er innhentet for og til andre politimessige formål", jf. PST-instruksen § 13 første ledd.

Utvalgets merknader

Tjenesten har hjemmel til å behandle opplysninger som er nødvendige av hensyn til en faglig forsvarlig kildeføring, jf. PST-instruksen § 13. Føring av kilder er en innhentingsmetode som forutsetter særlige vurderinger av blant annet sikkerhet og troverdighet. Når formålet med nedtegning av opplysninger er å håndtere en innhentingsmetode, vil relevans og nødvendighetsvurderingen etter PST-instruksen kunne falle annerledes ut, enn om de samme opplysningene vurderes ut fra overvåkningsformål. PST skiller de to ulike grunnlagene for behandling av informasjon ved å benytte ulike systemer for kildeførings- og overvåkingsopplysninger.

Utvalgets gjennomgang har vist at det er lagret en stor mengde informasjon i KildeSys. Utvalget ser at PST ut fra kildeføringsformål vil kunne ha behov for å registrere informasjon av ulik karakter. Hvilke opplysninger som er nødvendige for å føre kilder er en utpreget faglig vurdering som det er vanskelig for utvalget å etterprøve. Utvalget mener likevel at den store datamengden med til dels ulikeartet informasjon tilsier at de faglige kriteriene for hvilke opplysninger som er nødvendige av hensyn til kildeføringen bør forefinnes skriftlig. Dette også av hensyn til utvalgets kontrollmulighet. På denne bakgrunn har utvalget anmodet PST om å utarbeide ytterligere retningslinjer som angir slike kriterier, for innlemmelse i tjenestens interne regelverk.

1.2 Opplysninger om kilden i KildeSys

Utvalgets gjennomgang av materiale fra KildeSys ga grunn til å ta opp enkelte omtaler av kilden i kildeskjemaene. Tjenestemenn har for utvalget vist til at skjemaene skal beskrive møtet med kilden slik det forløp og at tonen dermed kan bli nokså uformell. Flere påpekte at kildeskjemaene er ment som interne dokumenter og at kun et fåtall personer innad i tjenesten har tilgang.

Utvalgets merknader

PSTs behandling av opplysninger om kilder kan hjemles i et samtykkegrunnlag, samt PST-instruksen § 13. For å vurdere kilders troverdighet kan det være nødvendig å behandle også negative opplysninger om kilder. Slik behandling forutsetter at det utvises varsomhet og det stiller store krav til tjenestens håndhevelse av det alminnelige kravet til saklighet. Kravet må følges uavhengig av om informasjonen er strengt tilgangsstyrt.

Undersøkelsen har vist enkelte eksempler på at omtalen av kilden ikke gjenspeiler den saklighet som må forventes av PST.

Utvalget har bedt PST om å gjennomgå omtalen av kilden som ikke tilfredsstillende kravet til saklighet, med tanke på retting eller sletting. Utvalget har ikke gjennomgått informasjon om

andre kilder i tjenestens system for kildeføring. På denne bakgrunn har utvalget bedt PST om å vurdere hvorvidt utvalgets funn i denne undersøkelsen nødvendiggjør en gjennomgang av hele kildeporteføljen med det samme formål.

2 PSTs føring av kilden

2.1 Provokasjon, infiltrasjon og kildeføring

I henhold til Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2000 foreligger provokasjon "når politiet ved infiltrasjon eller bruk av personer påvirker straffbare handlinger som andre foretar". Det fremgår videre at politiet ikke kan "fremkalle... en straffbar handling som ellers ikke ville ha blitt begått", men at visse endringer i tid, sted og utførelse kan aksepteres.

Både kildeføring og infiltrasjon er informasjonsinnhentingstiltak som ikke krever hjemmel i lov. PST har i sitt Direktiv for tjenesten definert en kilde som en person som skjult og i streng fortrolighet rapporterer om virksomheten til personer og grupper. En infiltratør er betegnet som en tjenestemann eller kilde som infiltrerer en gruppe som kan mistenkes for å begå straffbar handling som tjenesten skal forebygge med formål å fremskaffe bevis i videre forebyggende sak eller fremtidig straffesak. Infiltrasjon utføres etter utarbeidelse av en trusselvurdering, operasjonsplan mv.

Infiltrasjon blir definert av Andenæs til å være at "politiet, ved sine egne ansatte eller utenforstående medhjelpere, innarbeider seg i (infiltrerer) en organisasjon eller et kriminelt miljø for å få opplysninger som det ikke ville få ved vanlig etterforskning".¹⁵ Andenæs skriver også at dersom det "utvikler seg et aktivt samarbeid" mellom kilden og politiet, kan det gli over til infiltrasjon.¹⁶

Politimetodeutvalget skriver at infiltrasjon forutsetter at politiet eller en utenforstående tredjemann "aktivt oppsøker personen eller miljøet det ønskes opplysninger om" og skiller mot de tilfeller politiet "tilfeldigvis eller i en privat sammenheng får tak i politimessig interessante opplysninger".¹⁷ Videre fremgår det at dersom "en privatperson på eget initiativ velger å gå inn i et miljø eller forbli i et miljø for å skaffe politiet opplysninger, er dette kildekontakt om politiet i etterkant mottar opplysninger".

Det er i offentligheten reist spørsmål om PST tillot kilden å agere som provokatør, samt problematisert hvorvidt han var kilde eller infiltratør for tjenesten. På denne bakgrunn har utvalget undersøkt hvilke føringer tjenesten ga for kildens handlinger, samt søkt å belyse hans etablering i miljøer av interesse for PST.

Høibø mener han fra 2003 var infiltratør for PST fordi han ble sendt inn i miljøer han ikke tidligere var en del av, med det formål å innhente informasjon. Høibø ga i samtale med utvalget uttrykk for at han ikke var PSTs infiltratør i Internasjonale Sosialister, da han selv opprettet kontakt med dette miljøet.

Tjenestemennene som har vært til samtale i avhørs form har avvist at Høibø har hatt rollen som infiltratør, og noen har sagt at det ble understreket overfor Høibø at han var en kilde. Noen tjenestemenn har for utvalget forklart at Høibø ble bedt om å knytte kontakter med andre miljøer og personer. Det skriftlige materialet viser at Høibø hadde etablert kontakt med Internasjonale Sosialister før han tok kontakt med PST.

I en rapport fra møte med kilden tidlig i 2003 står det at "journalistisk motivasjon lagt på is" og at det "virker snarere å være et behov for spenning og fristelsen til å være i sentrum av begivenhetene som driver ham nå". I rapporten fra møte med kilden noen dager senere står

¹⁵ Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess*, Bind 1, Universitetsforlaget 3. utgave 2000, på side 286.

¹⁶ Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess*, Bind 1, Universitetsforlaget 3. utgave 2000, på side 286.

¹⁷ NOU 2004:6 *Mellom effektivitet og personvern* punkt 7.5.1.1.

det at kilden sa “at all tid nå gikk med til å infiltrere [et] miljø” og at han selv merket “at han var på vei bort fra det opprinnelige målet IS, og ba om råd i sin videre progresjon”.

I en rapport fra møte med kilden i begynnelsen av 2004 står det at kilden har “skaffet seg kontakter” i et annet miljø. I en rapport fra kildemøte sent i 2012 står det at kildefører forklarte kilden at det er et “nytt miljø å se nærmere på”. I en rapport fra begynnelsen av 2013 står det at kilden “har fått i oppdrag” å se nærmere på dette miljøet. I Brennpunktprogrammet høres et opptak fra en samtale fra 2012 mellom kildeføreren og kilden om muligheten for å komme nærmere inn på en bestemt person.

Flere tjenestemenn forklarte for utvalget at kilden kunne være vanskelig å føre, fordi han tok egne initiativ. PST har orientert utvalget om at føringen av kilden derfor ble diskutert internt. Tjenesten har forklart at samarbeidet fungerte bra i perioden fra 2007 til 2013.

Utvalgets merknader

Utvalget har ikke funnet holdepunkter for at PSTs føring av kilden påvirket straffbare handlinger begått av andre. Utvalget mener at PSTs føring av Høibø ikke har hatt noe ulovlig provokasjonstilsnitt.

Ut fra rettskildene gjengitt ovenfor synes det avgjørende trekk ved infiltrasjon å være at noen plasseres der de ellers ikke hører hjemme med et bestemt mål for øye. For å skille en kilde fra en infiltratør kan det dermed argumenteres for at førstnevnte allerede må ha en posisjon i miljøet, men det kan problematiseres hvor etablert denne må være. Dersom politiets aktivitet fører personen fra randsonen av et miljø og inn i dets kjerne kan det argumenteres for at kilden også får preg av å være infiltratør. I tillegg tilkommer vurderinger av hvordan et miljø skal avgrenses fra det neste, samt intensiteten i samarbeidet mellom vedkommende og politiet.

På bakgrunn av både det skriftlige materialet og gjennomførte samtaler i avhørs form, er det utvalgets mening at PSTs føring av kilden var målrettet og i det minste medvirkende årsak til at han kontaktet nye personer, og deltok i arrangementer, som var av interesse for PST. Varigheten og omfanget av samarbeidet mellom PST og kilden synes videre å tilsi at tjenestens føring av ham bærer i seg elementer av infiltrasjonsvirksomhet.

Det understrekes at PST hadde hjemmel til å innhente opplysninger om personer Høibø hadde tilgang til, jf. kapittel IV ovenfor, og at dette gjelder uavhengig av om han anses som kilde eller infiltratør. Utvalget tar derfor ikke nærmere stilling til Høibøs status, men påpeker at saken har illustrert at de to innhentingsmetodene kan gli over i hverandre og utløse ulike vurderingstemaer for tjenesten. På denne bakgrunn har utvalget anmodet tjenesten om å vurdere hvorvidt det er behov for ytterligere retningslinjer i tjenestens interne regelverk som i større grad drar opp grensen mellom metodene, herunder etter hvilke kriterier en person er å anse som en kilde og hvor langt tjenesten som ledd i føringen kan styre vedkommende i retning av nye personer og/eller miljøer. Hensynet til vedkommendes sikkerhet vil her kunne inngå som et naturlig element.

2.2 Andre aspekter ved kildeforholdet

Høibø virket som kilde for PST i om lag ti år. Flere tjenestemenn har forklart for utvalget at ingen får betaling for sitt virke som kilde for PST, men at tjenesten kan dekke utgifter eller gi hjelp til bestemte utlegg. PST har videre orientert utvalget om at kilden ble gitt mindre gaver og oppmerksomhet ved særlige anledninger, samt tilskudd til kjøreopplæring. I tillegg har tjenestemenn ved noen anledninger gitt praktisk bistand til kilden. Flere tjenestemenn har også beskrevet at kildeførerne har gitt støtte og råd av mer mellommenneskelig karakter.

3 Det fremgår også av rapporter etter møter med kilden at kilden og kildefører har diskutert utgiftsdekning. I en rapport etter kildemøte medio 2006 fremgår det at kilden ble orientert om at det vil være en "sammenheng mellom informasjonen han skaffer, og de utgiftene han vil få dekket av PST". Det gis også uttrykk for at kilden "bør bevise at han er verdt fremtidige utbetalinger". PST ga i 2009 kilden økonomisk bidrag i forbindelse med hans kjøreopplæring, hvilket ble utbetalt på etterskudd. Både rapport etter møte med kilden og tjenestemenns forklaringer for utvalget knytter bidraget til førerkortet til kildens innsats for PST.

Vederlag til kilder er behandlet i rundskriv nr. 2/2000 fra Riksadvokaten. Det påpekes at det reiser "særlige rettssikkerhetsproblemer" å gi kilder vederlag for opplysninger. Rundskrivet er i PSTs interne regelverk¹⁸ gitt anvendelse i forebyggende saker. Rundskrivet peker på at en kildes ønske om å oppnå vederlag ikke bare kan "påvirke viljen til å gi politiet opplysninger, men også sannhetsgehalten".

Rundskrivet fastslår at politiet kan dekke tap eller utgifter kilden har hatt som følge av bistanden til politiet. Det er kun i "ekstraordinære tilfeller" at det kan betales for informasjon.¹⁹ Det skal da ses hen til "sakens karakter og opplysningenes viktighet".

Utvalgets merknader

Prinsippet som kommer til uttrykk i rundskrivet er i tråd med den generelle objektivitetsgrunnsetningen som omfatter all utøvelse av politimyndighet, som må holdes i hevd i PSTs forebyggende arbeid. Det vises særlig til at noe straffbart ikke har funnet sted, inngangsvilkåret for å iverksette undersøkelser er lavt og opplysningene vil ikke gjøres til gjenstand for kontradiksjon.

Omfanget av utbetalinger har ikke gitt grunn til særskilte merknader fra utvalgets side. Utvalget vil likevel peke på at både samtaler med tjenestemenn og det skriftlige materialet viser at PST overfor kilden i noen grad har knyttet utgiftsdekning til hans innsats på en måte som kan fremstå som uheldig.

Avslutningsvis bemerker utvalget at saken synes å illustrere at det kan ha personlige omkostninger å virke som kilde for PST. At kildeforholdet varte i om lag ti år er med på å forsterke dette inntrykket. Utvalget har bedt PST vurdere behovet for å innlemme ytterligere retningslinjer i tjenestens interne regelverk som angir tjenestens hensyntagen til eventuelle personlige konsekvenser det har for en kilde å virke for PST, herunder følgen av å etablere kontakt med nye miljøer og/eller personer. Det vises særlig til lengden på kildeforholdet, kildens livssituasjon, graden av tilknytning til miljøet, herunder kildens motivasjon for fortsatt aksess, samt omfanget av innsatsen for øvrig.

VI AVSLUTTENDE MERKNADER

PST har uten forbehold gitt utvalget tilgang og innsyn som anmodet, og for øvrig tilrettelagt for denne undersøkelsen i tråd med utvalgets behov.

Utvalget har bedt om å bli holdt orientert om PSTs oppfølging av de merknader som er gitt i meldingen. Utvalget vil i 2014 anmode PST om en orientering om tjenestens kildearbeid, med særskilt henblikk på de temaer som er tatt opp i denne meldingen.

¹⁸ Operativ rutine for behandling av kilder i PST.

¹⁹ Med beløp som ikke skal overstige 15 000 kroner.

Oslo, den 13. mars 2014

Eldbjørg Løwer

Svein Grønnern

Trygve Harvold

Theo Koritzinsky

Wenche Elizabeth Arntzen

Øyvind Vaksdal

Håkon Haugli

Henrik Magnusson