



Notat, juni 2019

## Norsk overvåkningsdebatt under lupen: Interessenters syn på myndighetenes tilgang til overvåkning og informasjonsinnhenting på nett

**Guro Flinterud**

Debatten om myndighetenes tilgang til overvåkning i Norge blusser gjerne opp i forbindelse med lovforslag. De siste ti årene har vi hatt tre store debatter i Norge: i forbindelse med Datalagringsdirektivet (DLD) (vedtatt 2011), i forbindelse med ny lov om skjulte tvangsmidler og innføring av dataavlesning som metode (vedtatt 2016), og nå sist i forbindelse med forslag til ny lov om etterretningstjenestene med innføring av tilrettelagt innhenting av grensekryssende elektronisk kommunikasjon (foreslått 2018).

Utgangspunktet for studien er å undersøke hvordan de som jobber med eller deltar i debatten om overvåkning argumenterer for sine standpunkter. Studien er en del av forskningsprosjektet [Taking Surveillance Apart](#), som er et treårig prosjekt finansiert av NordForsk. Prosjektet ledes av Universitetet i Dundee, Skottland, og har i tillegg deltakere fra politihøgskolene i Norge og Finland, samt Universitetet i St. Andrews og Universitetet i Edinburgh, begge Skottland.

### Metode

Studien består av en dokumentanalyse av offentlige dokumenter og mediedebatt i Norge i perioden 2009-2017, og en intervjuundersøkelse med 25 deltakere med ulik bakgrunn og ulik tilknytning til tematikken.

Tilsvarende dokumentanalyser ble gjort i de to andre deltakerlandene. Dokumentanalysene la grunnlaget for å utarbeide 45 utsagn som skulle dekke de vanligste posisjonene og argumentene fra overvåkningsdebatten på i Norge, Finland og Storbritannia. Intervju-

judeltakerne ble bedt om å sortere utsagnene etter et gitt mønster fra mest enig til mest uenig. Deltakerne måtte dermed rangere utsagnene i forhold til hverandre i stedet for å vurdere hvert enkelt utsagn hver for seg. Intervjuet ble avsluttet med en samtale hvor deltakeren forklarte bakgrunnen for sorteringen, og kommenterte noen utsagn.

Sorteringene ble analysert i et dataprogram for å identifisere grupper av personer med relativt lik sortering. Tekstmaterialet fra intervjuene danner grunnlag for å forstå posisjonene i de ulike gruppene, og for å skape en dypere forståelse av deltakernes argumentasjon.<sup>1</sup>

### Polarisering og enighet

Dataanalysen av det norske materialet deler deltakerne inn i to grupper på henholdsvis 9 og 13 deltakere, samt 3 deltakere som havner mellom gruppene. Dette avspeiler at den norske debatten kretser rundt to hovedposisjoner, men viser også at det finnes interessenter som plasserer seg i balansepunktet mellom de to motpolene.

#### 1: Begrenset overvåkning, overordnede hensyn

Det sentrale standpunktet i gruppe 1 er at menneskerettigheter, ytringsfrihet og et sikkert internett opprettholdes ved å begrense myndighetenes tilgang til digital kommunikasjon og informasjon. De er opp-

---

<sup>1</sup> Forskningsmetoden som ble brukt kalles q-metodologi, [se et eksempel på vår nettside](#).

tatt av uavhengige kontrollmekanismer og anonyme varslingskanaler. Denne gruppen er sterkt uenige i de fleste aspekter ved dagens forslag til [«tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon»](#), tidligere kalt [Digitalt grensefor-svar](#). De er opptatt av kildevern for journalister og andre sensitive yrker som lege og advokat, og de fremhever viktigheten av frie medier og offentlig debatt.

Personene som assosieres med denne gruppen har hovedsakelig bakgrunn fra yrker som har et overordnet perspektiv på tematikken. De har gjerne yrker som innebærer rådgivning, debatt eller kommentarvirksomhet. De argumenterer hovedsakelig på et overordnet samfunnsnivå, og trekker gjerne linjer internasjonalt, med eksempler både fra samfunnsutviklingen i andre land og internasjonal rett.

## **2: Økt overvåkning, praktiske hensyn**

Argumentasjonen i gruppe 2 kretser rundt å balansere overordnede prinsipper med en hverdag preget av et skjerpet trusselbilde og rask teknologisk utvikling. Det sentrale standpunktet i denne gruppen er at utvidet tilgang til kommunikasjon på nett er nødvendig for å opprettholde et sikkert og fritt samfunn. De er opptatt av prinsipper om å ikke diskriminere etter gruppe og grunnleggende menneskerettigheter både online og offline, og de mener økt overvåkning på nett er forenlig med å opprettholde disse prinsippene.

Personer som assosieres med denne gruppen har hovedsakelig roller tilknyttet praktiskfeltet, enten som politiansatte eller i roller som har en forbindelse med praktisk politiarbeid. De argumenterer gjerne ved å vise til dilemmaer hentet fra deres praktiske arbeidshverdag og bruker virkelighetsnære eksempler.

## **Et trygt og fritt samfunn**

Den viktigste likheten mellom de to gruppene dreier seg om grunnleggende spørsmål om hva slags samfunn vi vil ha. Utsagn som omhandlet like rettigheter både online og offline, motstand mot å målrette overvåk-

ning ut fra gruppetilhørighet uten rimelig grunn og viktigheten av at personer i kontrollposisjoner har tilstrekkelig kunnskap til å forstå det de skal kontrollere ble rangert mot mest enig på tvers av gruppene.

Gruppene skilles tydeligst av utsagn som omhandler nødvendigheten av å utvide overvåkingen, som at teknologi og trusselbilde gjør det nødvendig å utvide myndighetenes tilgang til kommunikasjon på nett, og at dette vil gjøre samfunnet tryggere. Dette er utsagn som gruppe 2 rangerer mot mest enig, mens gruppe 1 sorterer disse utsagnene på litt uenig. Det er allikevel viktig å understreke at ingen i materialet tar avstand fra all form for overvåkning, og vi hadde ingen deltakere som uttrykte at de ønsker at myndighetene skal få fri tilgang til alle tilgjengelige verktøy for digital overvåkning. I og med at debatten i Norge gjerne blusser opp i forbindelse med lovforslag får vi en mediedebatt som føres som en for og motdebatt. Dette kan gi inntrykk utad av at den ene siden er for overvåkning som sådan, mens den andre siden er mot. Dette inntrykket modereres kraftig i vårt tekstmateriale, hvor samtlige deltakere på ulike måter uttrykker at det dreier seg om å finne det rette balansepunktet; alle erkjenner at man trenger en viss mengde overvåkning, men hvor mye overvåkning tåler det norske samfunnet?

Til tross for enighet om de grunnleggende prinsippene faller deltakerne ned på ulike standpunkter når det gjelder hvor balansepunktet for overvåkning i Norge går. Gruppe 1 bruker de generelle prinsippene som grunnlag for å argumentere for å begrense overvåkingen. I tillegg til de punktene hvor det er enighet på tvers legger denne gruppen til utsagn som omhandler nedkjølings-effekten, altså muligheten for at økt overvåkning på nett kan føre til at personer slutter å bruke nettet for å ytre seg eller søke opp informasjon i frykt for å havne urettmessig i politiets søkelys. I tilknytning til dette fremhever de også viktigheten av at ikke myndighetene setter den digitale sikkerheten på spill ved å kreve at produsenter legger inn bakdører eller krever dekrypte-

ringsnøkler, som i neste instans kan etterlate sikkerhetshull som kan utnyttes av tredjepart. Gruppe 2 fremhever viktigheten av at de mest inngripende overvåkningsmetodene er forbeholdt den mest alvorlige kriminaliteten, og mener at utvidet tilgang til kommunikasjon på nett vi gjøre samfunnet tryggere. De gir således uttrykk for at tilliten til norske myndigheters vurderingsevne og de kontrollmekanismene vi har på plass er så sterk at mer overvåkning ikke vil føre til mer frykt, men til mer trygghet.

En grunnleggende forskjell i hvordan deltakerne legitimerer sitt standpunkt er argumentasjonen for hva overvåkning gjør med samfunnet. Utgangspunktet for argumentasjonen i gruppe 1 er at myndighetenes overvåkning isolert sett er noe som kan ha en skadelig effekt på samfunnet, ved tap av friheter og rettigheter, og med det en svekket tillit i befolkningen. Utgangspunktet i gruppe 2 er derimot at overvåkning er noe som vil gi positive effekter for samfunnet ved bedre bekjempelse av kriminalitet og terror, og med det bedre sikkerhet for befolkningen. De som assosieres med gruppe 1 snakker i liten grad om kriminalitet og terror i sine intervjuer, mens de som assosieres med gruppe 2 hovedsakelig bygger sin argumentasjon rundt kriminalitet og terror. Personer som assosieres med gruppe 1 snakker i større grad om de utilsiktede bieffektene av overvåkning og fremhever disse som ukontrollerbare, mens gruppe 2 argumenterer på en måte som tilsier at bieffekter av overvåkning kan holdes i sjakk ved åpenhet og uavhengige kontrollmekanismer. Vi vil hevde at de to posisjonene først og fremst viser at de to polene bygger på ulik forståelse av hva det er som debatteres. Gruppe 2 snakker om å bekjempe kriminalitet og terror. Gruppe 1 snakker om å opprettholde ytringsfrihet og menneskerettigheter.

At de to gruppene egentlig snakker om forskjellige ting er ikke i seg selv et overraskende funn, men sett i lys av at alle samtidig ser ut til å være enige i at det i bunn og grunn dreier seg om å finne en balanse er det et aspekt det er verdt å dvele litt ved. På

ett nivå kan man si at forskjellen dreier seg om yrkesperspektiv. De som assosieres med gruppe 2 har hovedsakelig som jobb å beskytte befolkningen mot kriminalitet og terror, de som assosieres med gruppe 1 har hovedsakelig som jobb å reise kritiske problemstillinger knyttet til verktøyene som foreslås. Dette gjør at de argumenterer ut fra ulike ståsteder og dermed ulike virkelighetsforståelser. Språket og argumentasjonen som brukes når deltakerne snakker om sine posisjoner kretser rundt ulike temaer, og tilslører dermed det uttalte ønsket om å diskutere seg fram til hva som er rett nivå av overvåkning i samfunnet. Dette antyder at det ikke bare er standpunktene om økt eller begrenset overvåkning som gjør debatten polarisert, men også det faktum at deltakerne som assosieres med de to standpunktene snakker om ulike temaer når de debatterer. I et slikt debattklima vil det være vanskelig å innta et balansert perspektiv, ettersom tematikken i argumentasjonen—om man vektlegger kriminalitet og terror eller ytringsfrihet og menneskerettigheter—vil gjøre at man assosieres enten som for eller mot overvåkning.

### **Mot en opplyst debatt**

Resultatene fra undersøkelsen viser at overvåkningsdebatten i Norge er sammensatt. På den ene siden ser vi at de fleste av deltakerne grupperes forutsigbart mot hver sin ende av en akse fra å vektlegge begrensninger til å vektlegge utvidelser. På den annen side ser vi at verdigrunnlaget for deltakerne tilsynelatende er likt, og at de har en felles forståelse om at det ikke dreier seg om å enten gi myndighetene blankofullmakt til overvåkning i det digitale rom eller sørge for at de holdes fullstendig ute, men å finne det rette nivået av overvåkning.

En opplyst debatt er avhengig av at alle sider kommer til orde. Det er med andre ord ikke i seg selv et problem at de som fremstår som motstandere i debatten snakker om forskjellige temaer når de debatterer. Det som kan bli problematisk er at disse to temaene settes opp som motsatser i den offentlige debatten, hvilket lager et inntrykk

utad av at det ikke dreier seg om å finne en balanse som ivaretar hensynet til frihet og beskyttelse på nett, men å ta et valg mellom to ytterpunkter. Skal man frykte et samfunn hvor kjeltringene får operere fritt på nett, eller skal man frykte et samfunn hvor myndighetene kan både bruke og misbruke alt du kommuniserer på nett? Ingen av deltakerne i intervjuene skisserer en så endimensjonal virkelighet, men nyansene som kommer frem i intervjuene er sjelden synlige i mediedebatten.

### **Veier videre**

En følge av polarisert debatt er at de sjelden gir plass til de konstruktive løsningene og pragmatiske ideene. I intervjuene våre kom det frem flere synspunkter det kan være verdt å løfte frem. Som nevnt er intervjudeltakerne hovedsakelig nyansert i sine uttalelser, og flere nevner også eksplisitt at de ønsker seg en mer nyansert offentlig debatt. Flere er bekymret for at lovgivningsprosessen knyttet til overvåkningsverktøy blir del av et politisk spill heller enn reelle avveininger knyttet til kriminalitetsbekjempelse og samfunnseffekter. Mange nevner teknologisk kompetanse som et kjerneproblem knyttet til overvåkningsdebatten. Det etterlyses

større fokus på teknologisk og digital kompetanse i politiutdanningen, blant de som skal godkjenne og kontrollere bruk av overvåkningsmetoder, og blant politikerne som godkjenner lovgivningen.

De fleste berømmer åpenheten hos politiet og PST, men etterlyser samtidig enda større grad av åpenhet når det kommer til å rapportere statistikk fra overvåkningspraksisen. Representanter fra begge grupper påpeker at det kunne vært gunstig om all statistikk knyttet til bruk av skjulte tvangsmidler som hovedregel var åpent tilgjengelig, som en bekreftelse ovenfor befolkningen av at de brukes innen rimelighetens grenser, og samtidig en intern kontrollmekanisme. Det påpekes også et behov for å se nærmere på de overordnede effektene av de ulike tilgangene til digital overvåkning. Det etterlyses vurderinger som ikke bare sier noe om bruk, men som også ser på effekter utover de tilsiktede effektene. Dette for at fortsatt bruk av inngripende metoder skal kunne vurderes ut fra en avveining av bredden i positive og negative konsekvenser, og ikke kun ut fra interne hensyn for politi eller etterretning, slik som antall saker oppklart eller avverget.

Forskningen er finansiert av NordForsk gjennom forskningsprosjektet Taking Surveillance Apart: Accountability and Legitimacy of Internet Surveillance and Expanded Investigatory Power, prosjektnummer 80895.

Nettside: <https://sites.dundee.ac.uk/eyes-online-project/>

Twitter: [@NordEyes](https://twitter.com/NordEyes)



**NordForsk**