



Politets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen,
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35, Oslo

Kontaktperson:

Deres ref.:
Vår ref.: 201200302-2 008
Dato: 6. september 2012

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Høring - NOU 2012:14 - rapport fra 22. juli-kommisjonen

Det vises til Høring – NOU 2012:14 rapport fra 22. juli kommisjonen.

Politets sikkerhetstjeneste (PST) har gjennomgått rapporten fra 22. juli kommisjonen. PST finner at rapporten utgjør et sentralt og avgjørende dokument til ettertanke, læring og forbedring for PST.

Kommisjonen er i rapporten kritisk til PSTs oppgaveløsning, aktualisert i hendelsene 22. juli. Rapporten påpeker betydelige forbedringsområder, både med hensyn til evne til utvikling, samarbeid og oppgaveløsning. Videre pekes det på mangelfulle rutiner og svakheter i organisering og ledelse.

Vi ser også at kommisjonen peker på viktige områder hvor PSTs rammebetingelser kan styrkes gjennom blant annet lovendringer og tiltak for økt samarbeid. Dette er tiltak som PST stiller seg bak og er også sammenfallende med utfordringer PST selv har pekt på.

PST vil innledningsvis understreke at vi tar inn over oss kommisjonens kritikk og stiller oss bak forslagene til forbedringer. Kommisjonens vurderinger og analyser av PST har i store hovedtrekk klare paralleller til PSTs egen evaluering, og vi ser rapporten som en svært viktig gjennomgang av de tiltak som er nødvendige å gjennomføre fremover for å styrke PSTs arbeid. PST har sterkt fokus på de tiltaks- og læringspunkter som fremkommer i rapporten og vil arbeide for å forbedre både rutiner, arbeidsform, ledelse og kultur. Enkelte tiltak er allerede igangsatt, og vi vil nedenfor kort bemerke disse der dette er hensiktsmessig.

I det videre vil vi gå nærmere inn på enkelte deler av rapporten som omhandler PST direkte. Vi vil si noe om kritikken knyttet til håndteringen av Global Shield, berøre spørsmålet om fokus på kapasiteter samt knytte merknader til de tiltakspunkter som gjelder PST.

Global Shield

PST har merket seg at kommisjonens kritikk i første rekke er knyttet til håndteringen av Global Shield, jf rapporten pkt 16.3 s 378. Kommisjonen slår her fast at PSTs lederskap og rutiner for

saksbehandling slik de slo ut i håndteringen av tipset, er kritikkverdig. Vi merker oss videre at kommisjonen likevel ikke har grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene dersom håndteringen hadde vært en annen.

PST vil understreke viktigheten av å ta lærdom av de mangler ved saksbehandlingen som gjennomgangen av Global Shield-saken har vist. Vi er således enige både i kritikken og konklusjonen fra kommisjonen. Vi finner likevel grunn til å bemerke at PSTs håndtering av tipset i knyttet til Global Shield ikke nødvendigvis betyr at PST er svake på håndtering av andre og mer kvalifiserte opplysninger. Vi ser imidlertid tiltakspunkt nr 25 som sentralt og hensiktsmessig, og har allerede igangsatt arbeid for å styrke saksbehandlingen i PST.

Kapasitet

PST ser at kommisjonen reiser spørsmål om PSTs manglende fokus på kapasitet, jf rapporten s 374, og at PST skal være avvisende til å arbeide med våpen og eksplosiver, jf rapporten s 391.

I den grad PST har prioritert kapasitetsbygging har dette vært et arbeid som har vært relatert til etablerte saker mot personer eller grupper. PST har i liten grad sett på kapasitet som inngang for å avdekke eller identifisere personer eller grupper som kan være en sikkerhetsrisiko. Dersom tjenesten i større grad skal prioritere kapasitetsbygging alene, vil dette medføre at tjenesten nødvendigvis vil ha behov for å behandle opplysninger om et stort antall personer, over et lengre tidsrom. Dersom informasjonen skal ha noen betydning må tjenesten også følge opp et bredt spekter av informasjon. Slik oppfølging vil være rettet mot personer som for en stor del har kjøpt lovlige varer. En slik tilnærming utfordrer balansen mellom hensynet til kriminalitetsbekjempelse og hensynet til den enkeltes personvern. Det er heller ikke gitt at innsamling og behandling av slike store mengder av data vil være en effektiv arbeidsmåte.

Å drive overvåking av i utgangspunktet legale handlinger reiser i tillegg en rekke personvernmessige utfordringer. Disse utfordringene forsterkes der det ikke foreligger noen form for mistanke om en inkriminerende intensjon. I lys av dette har det vært en bevisst avveining å rette ressursene mot kartlegging av intensjon. PST vil understreke at tjenesten ikke prinsipielt er avvisende til å arbeide med overvåking av kapasitet, men at dersom dette skal gjøres bør spørsmålet gjøres til gjenstand for en ytterligere utredning. Det vises i den sammenheng til rapporten punkt 16.5 s 389, hvor kommisjonen peker på at dagens registreringsregler og praksis bør gjennomgås for å kunne legge til rette for at informasjon om oppbygging av kapasitet som peker seg ut som foruroligende i terrorsammenheng, kan registreres. Vi imøteser således en videre oppfølging på dette punktet.

De enkelte tiltakspunkter

Det er PST vurdering at tiltak nr 25 til 31 i rapporten er relevante og gode forslag til en forbedring av sikkerhets- og etterretningstjenestene. Vi ser også at tiltakspunkt 8 til 10 vedrørende endringer i straffebestemmelser, og tiltakspunkt 22 under tiltak i helsevesenet, har direkte relevans for PST. Disse vil derfor også bli berørt nedenfor.

Tiltakspunkt 25

PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.

Det vises til våre merknader til Global Shield over, og vi understreker at PST prioriterer oppfølgingen av dette tiltakspunktet.

Det vises i kommisjonens rapport til en forsiktighetskultur i PST, noe som kan skyldes både PSTs historie, regelverk og kontrollen av tjenesten, jf rapportens pkt 16. 4 s 384. PST deler kommisjonens konklusjon om at tjenestens terskel for å registrere opplysninger ikke er urimelig høy og at reglene om behandling av personopplysninger gjenspeiler en rimelig avveining mellom behovet for etterretning og privatlivets fred. PST ser likevel klart behovet for fortsatt kompetanseoppbygging og større oppmerksomhet mot å oppfylle tjenestens mandat.

Tiltakspunkt 26

PST må raskt få på plass en IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt i organisasjonen.

PST er avhengige av ”å vite hva vi vet” og det er en selvfølge at relevant informasjon i tjenesten er av god kvalitet, er tilgjengelig for de som trenger den og er sikret mot utilsiktet spredning. Gitt dette utgangspunkt er informasjonsbehandlingen i PST regulert av et omfattende regelverk og undergitt et strengt kontrollregime. Dette gir klare utfordringer i forhold til utvikling av IKT-verktøy som gir nødvendig informasjonsflyt samtidig som grensene overholdes.

Det er en utfordrende grensegang og avhengig av kontinuerlig fokus og nytenkning for å sikre de behov som til enhver tid foreligger. PST er i startfasen med å utvikle en ny overordnet IKT-strategi for fremtiden slik at muligheten for effektiv informasjonsdeling optimaliseres. Utvikling av en mer fremtidsrettet og enhetlig IKT plattform vil antakelig forde betydelige investeringer, og vil nødvendigvis også ta tid, selv med en forsert fremdriftsplan. Etter det en kjenner til fra samarbeidende tjenester har tilsvarende utviklingsprosjekter hatt et tidsforløp på 6 til 7 år. En effektiv IKT plattform antas imidlertid å kunne frigjøre mannskapsressurser som kan benyttes i PSTs kjernevirksomhet.

Tiltakspunkt 27

PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten. Taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller da de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Videre bør ikke taushetsbestemmelser være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging.

Kommisjonen anser informasjonsdeling på tvers av myndighetssektorer som en kritisk faktor i terrorbekjempelse og finner ikke at PST i tilstrekkelig grad tilrettelegger for et effektivt samarbeid med andre relevante aktører, jf rapporten punkt 16.4, s 386 flg. PST mener dette er et helt sentralt punkt og vil jobbe videre med faktiske og strategiske planer for samhandling.

Kommisjonen peker på taushetsplikt som et mulig hinder for effektiv og nødvendig informasjonsutveksling mellom de ulike etatene. Dette er en bekymring PST deler. Kommisjonen har særlig avdekket utfordringer når det gjelder tilgang til relevant informasjon i forebyggende øyemed. I tilfeller hvor særlovgivning regulerer utlevering av informasjon er taushetsplikten ofte til

hinder for at utleveringen skjer på et tidlig nok tidspunkt til at opplysningene kan benyttes i effektiv terrorbekjempelse.

PST har i lengre tid hatt fokus på utfordringene knyttet til informasjon fra andre offentlige myndigheter. Spørsmålet er tatt opp med Justisdepartementet, senest i brev av 1. november 2011. Forutsetningen er naturligvis at informasjonen er relevant og nødvendig for ivaretagelse av tjenestens oppgaver. I det daglige arbeidet ser PST at det er utfordrende at PST ikke uten hinder av taushetsplikt kan få utlevert, eller tilgang til, informasjon som er nødvendige for PSTs oppgaveløsning, uten at avgiverorganet må foreta en egen særskilt vurdering i hver enkelt sak. I de langt fleste tilfeller kan heller ikke PST opplyse om bakgrunnen for tjenestens behov for informasjon, noe som stiller avgiverorganet i en umulig posisjon med hensyn til sin egen vurdering av taushetsplikten etter dagens regelverk.

I denne sammenheng bør man også gjøre nødvendige grep for å sikre at offentlige myndigheter, på et tidlig tidspunkt, selv kan tipse PST i saker hvor en person vekker bekymring. Slik PST vurderer det, setter både forvaltningsloven og særlovgivning skranker for slik dialog per i dag. Vi viser i den sammenheng til den meldeplikt som i dag foreligger for helsepersonell til å melde til politiet når dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom, jf lov om helsepersonell § 31. Vi ser at det kan være behov for å utvide en slik adgang til å melde fra til politiet også der en person vekker bekymring uten at faren er så konkret som helsepersonelloven § 31 legger opp til.

Tiltakspunkt 28

I de tilfeller der PST selv har anledning til å bruke skjulte metoder i Norge, må det avklares at lovgivningen også gjør det mulig for PST å be Etterretningstjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet. Tilsvarende må Justis- og beredskapsdepartementet avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingsmetoder til Etterretningstjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid.

PST er gitt klare rettslige rammer for sin metodebruk. E-tjenesten på sin side er gitt en fullmaktslov som ikke nærmere regulerer metodebruken. Dette medfører i det daglige enkelte utfordringer knyttet til informasjonsutveksling, noe som er adressert til Justisdepartementet i brev av 10. november 2011 vedrørende Samarbeid mellom Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten – behov for lovregulering.

Slik PST ser det er det avgjørende for et godt praktisk samarbeid at det er klar regulering av informasjonsdelingen mellom PST og E-tjenesten. Usikkerhet rundt disse spørsmålene kan i verste fall hindre en effektiv informasjonsdeling og svekke samarbeidet. Vi er derfor glade for at rapporten peker på dette spørsmålet og imøteser en avklaring på lovspørsmålene.

Tiltakspunkt 29

Det eksisterende regelverket for når inngripende metoder som ransaking og avlytting er tillatt, bør få sin parallell i et regelverk for PSTs antiterrorarbeid i det digitale rom.

Kommisjonen mener at det er viktig at PST får tilgang til effektive metoder også innenfor IKT-basert informasjonsheving, jf rapporten punkt 16.6 s 390.

PST finner det positivt at kommisjonen ser denne utfordringen, og deler PSTs bekymring for at regelverket ikke tar nødvendig høyde for behovet for effektive metoder innenfor IKT-basert innhenting.

For så vidt gjelder innhenting og lagring av informasjon fra åpne kilder har PST stort fokus på oppbygging av ekspertise og kapasitet på dette feltet. Også her ser PST at reguleringen er mangelfull og ikke tilpasset internett som arena. For eksempel er det uklart hvorvidt PST innenfor dagens regelverk for behandling av opplysninger kan innhente opplysninger gjennom overvåkning av det åpne nettet som grunnlag for å se om noe er innenfor PSTs oppgaver eller som grunnlag for å følge utvikling av miljøer og trender. Innsamlingen kan være målrettet i forhold til informasjonsbehov som er definert ut fra pågående saker, men man ser også behov for å innhente opplysninger på mer generell basis som grunnlag for analyser, prioriteringer og trusselvurderinger. PST ser de dilemmaer som aktualiseres ved en offensiv bruk av åpne kilder som informasjonskanal, og vil fremover ha økt fokus på nødvendige avklaringer på grensegangene på dette området for å sikre en best mulig utnyttelse av denne ressursen.

Tiltakspunkt 30

Ved terroranslag eller terrortrusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av trusselbildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag.

I tilknytning til dette punktet vil PST særlig peke på kommisjonens uttalelse på side 233 i rapporten, "Det kan stilles spørsmål ved om PST om ettermiddagen/kvelden den 22/7, etter at OPD fikk etterforskningsansvaret, hadde tilstrekkelig oppmerksomhet på PSTs selvstendige ansvar for å forebygge videre terrorhandlinger, og avdekke eventuelle celler med tilknytning til Breivik".

Ett av PSTs hovedoppdrag i en krise som 22.07 er å bidra til nasjonal forebygging ved å gi andre etater situasjonsforståelse/trusselvurderinger som grunnlag for beslutninger. Dette forutsetter egeninnhenting av informasjon og løpende produksjon av informasjon. PST har også en selvstendig rolle for forebygging i forhold til det såkalte "rest-trusselbildet".

Når etterforskningen som i dette tilfellet, er lagt utenfor PST, kan det oppstå grenseoppganger mellom etterforskningen og de oppgaver som tilligger PST som er uklare. Hva faller inn under etterforskningen, og hva tilligger PST?

Det er grunnleggende at det i en etterforskning foreligger en plan og strategi bak de etterforskningsskritt som foretas, herunder i hvilken rekkefølge og til hvilket tidspunkt. Det er videre slik at ansvarslinjene må være klare og at alle etterforskningsskritt foretas i samråd med etterforskningsledelsen. Det er viktig at det er disse som har det hele og fulle bildet.

Det var derfor avgjørende for PST, om kvelden 22/7 og senere, at man ikke foretok noe som kunne skade eller ødelegge etterforskningen til OPD.

PST finner at det i denne sammenhengen kunne ha vært ønskelig at kommisjonen problematiserte noe mer rundt PSTs rolle når etterforskningsansvaret var lagt til OPD etter beslutning fra Riksadvokaten. Slik vi ser det var spørsmålet om det sto en organisasjon bak terrorangrepene og

om Breivik var del av en organisasjon omfattet av etterforskingen til OPD. Det samme gjaldt spørsmålet om den eller de som sto bak hadde planlagt flere angrep. Hvis det er en forventning om at PST fritt skal kunne gå inn og avhøre/ha samtaler med eller ransake mot objekter som etterforskes av andre i en åpen terrørsak, bør dette klart formidles i regelverk.

Tiltakspunkt 31

For å sikre god ressursutnyttelse og optimal bruk av kompetanse og kapasitet til å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger, bør det foretas en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandles på i møte med et usikkert framtidig trusselbilde.

PST støtter kommisjonens vurdering av at det er avgjørende for arbeidet med å avdekke trusler mot Norge at det er lagt til rette for et tett samarbeid mellom E-tjenesten og PST. E-tjenesten og PST har i dag et nært og godt samarbeid.

I den grad det skal arbeides videre med en strategi for optimal bruk av norske etterretningsressurser, jf rapporten punkt 16.9 s 395, ser vi det som mest hensiktsmessig at et slikt initiativ eies av overordnet myndighet.

Tiltakspunkter vedrørende endringer i straffebestemmelser

Kommisjonen kommenterer dagens terrorlovgivning og PSTs forslag til denne i rapportens punkt 16.7. Kommisjonen anbefaler etter dette i tiltakspunktene 8 til 10 enkelte endringer i straffebestemmelsene.

Vi ser positivt på at kommisjonen anbefaler at dagens straffelov § 161 (anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer m.v) bør videreføres i ny straffelov, jf. punkt 19.9 nr. 8, og kommisjonens klare anbefaling om at det bør gjøres straffbart å motta terrortrening, jf. punkt 19.9 nr. 9.

Det vises for øvrig til PSTs brev av 1. november 2011 som nå er gjenstand for offentlig høring, jf Justisdepartementets høringsnotat av 12. juli 2012. PST avstår derfor fra detaljerte kommentarer i forhold til dette.

Uklarheter/faktafeil

Vi tillater oss avslutningsvis å påpeke enkelte faktafeil i rapporten for å utfylle det grundige og gode tidsbilde rapporten gir og gjøre den så nøyaktig som mulig. Det understrekes at de angjeldende faktafeil ikke har betydning for kommisjonens konklusjoner.

For det første gjelder dette kapittel 6 side 98 hvor det står at ”Staben mottok den foreløpige trusselvurderingen fra PST kl. 22.05. Denne var, etter det kommisjonen forstår, muntlig...”. Det presiseres at denne trusselvurderingen ble sendt elektronisk fra PST/DSE på kryptert samband til alle politimestre (inkludert OPD) kl 21.30.

Videre gjelder det kapittel 10 side 255 hvor beskyttelse av statsråder er omtalt. Det er ikke riktig at livvaktseksjonen selv på eget grunnlag iverksatte døgnkontinuerlig livvaktbeskyttelse for fire statsråder. Dette tiltaket ble vurdert og besluttet av P2/A2 (loggført 22.7. kl. 18.22).

I rapporten står det videre, samme side avsnitt 3 at den neste trusselvurderingen knyttet til sikkerheten til myndighetspersoner ble ferdigstilt ca. kl. 16.00 lørdag 23.7. Vurdering nr 2 som omhandler dette ble sendt ut elektronisk lørdag 23.7. kl. 02.54 (loggført 23.7. kl. 03.08).

Endelig finner PST grunn til å presisere at redegjørelsen på side 68-69 er upresis når det gjelder beskrivelsen av risiko i terrorsammenheng. De figurer som benyttes (figur 5.1 og 5.2) er omdiskuterte og kan snarere virke forvirrende enn oppklarende. Når det i 3. avsnitt på side 68 står *"I terrorsammenheng er risiko et produkt av sannsynlighet for et angrep og mulige konsekvenser av et angrep."* kan det pekes på at begrepet sannsynlighet har liten reell verdi når man skal vurdere risikoen for et terrorangrep. Som kommisjonen selv påpeker på side 451 er sannsynligheten for et terrorangrep i utgangspunktet lav/liten, slik at sannsynlighet som faktor har liten verdi.

Avslutning

Rapporten gir et grundig bilde av de faktiske hendelser 22. juli. Når det gjelder rapportens tiltakspunkter beskriver ikke disse nødvendigvis den fulle og hele virkelighet, men gir uttrykk for kommisjonens anbefalte læring fra 22. juli. Alle nyanser, faglige diskusjoner og uenigheter vil ikke kunne fanges opp av rapporten. Det ville føre for langt. Rapporten står på egne ben.

I denne sammenheng er det utfordrende med en høring i tradisjonell forstand. 22. juli er et nasjonalt traume. Respekt for ofre, etterlatte og berørte må stå sentralt, sammen med ydmykhet for egne feil. Å skulle rette et kritisk blikk mot rapporten slik man tradisjonelt gjør i en høringsrunde blir derfor vanskelig.

Fokus bør, og må, være på hva vi kan trekke ut av rapporten av læring, forbedring og økt trygghet. PST har derfor i høringen fokusert på tiltakspunktene i rapporten, og vil gjenta at tjenesten stiller seg bak og tar inn over seg rapportens konklusjoner og tiltakspunkter. Rapporten vil være et avgjørende dokument når vi nå skal arbeide videre for å forbedre vårt arbeide.



Benedicte Bjørnland