



Politiets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen 24 JAN 2013
042 - OSLO
post@pst.politet.no
Tele: 72 30 50 00
Faksim: 23 30 51 20
Besøksadresse:
Ferdinand alle 35 0200

Kontaktperson:

Deres ref.: 12/8121 - ESO
Vår ref.: 201200419-2 008
Dato: 23. januar 2013

Justis- og beredskapsdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Høring - Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste - Rapport fra Traavikutvalget

Det vises til høringsbrev av 06.12.2012 vedrørende Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste – Rapport fra Traavikutvalget. Det vises til avtale om utsatt frist for vår høringsuttalelse til 25. januar 2013.

Innledningsvis vil vi understreke at PST i hovedsak er tilfredse med den gjennomgang utvalget har gjort av tjenesten. Rapporten gir uttrykk for et tidsbilde som tjenesten i hovedsak gjenkjenner og som harmonerer med de øvrige gjennomganger som er gjennomført den senere tid. Rapportens konklusjoner og forslag til tiltak er konkrete. Dette er positivt og gjør den oppfølging og de interne prosesser som må gjennomføres enklere. Vi vil imidlertid bemerke at rapporten mangler grundige drøftelser for konklusjoner trekkes. Vi ser også at det kan stilles spørsmål ved hvilket informasjonsgrunnlag som ligger til grunn for konklusjonene. Dette betyr ikke at PST ikke identifiserer oss med de utfordringer tjenesten står i. Gitt de omfattende problemstillinger som tas opp finner vi det likevel uheldig at konklusjonene og forslagene fra utvalget blir stående tildels ubegrunnede.

Vi vil i tillegg knytte noen innledende merknader til høringsprosessen. Traavikutvalgets rapport har vært underlagt en ordinær høringsprosess. Utvalgets mandat var knyttet til en gjennomgang og vurdering av PSTs interne organisering, kompetanse og ressurser. Rapporten har konkludert med en rekke forslag til forbedring, herunder forslag direkte knyttet til tjenestens arbeidsmetodikk. PST finner som utgangspunkt at rapportens konklusjoner står for utvalgets regning og, som vi vil komme nærmere inn på nedenfor, forslagene må tas inn i PST som ledd i interne prosesser i tjenesten. PST har ikke mulighet til i en åpen høringsrunde å fylle ut det bilde som utvalget tegner. Det ville både føre for langt faglig sett, men man står også ved det i fare for å gi informasjon om etterretningsprosesser og -metodikk som ikke er tilrådelig. En etterretnings- og sikkerhetstjenestes metodikk skal som hovedregel være i det skjulte. Faren ved en ordinær høringsrunde kan da være at den øyensynlige muligheten for kontradiksjon ikke er reell, og rapportens konklusjoner blir stående som en sannhet uten at dette er en realitet. PST foreslår derfor at utvalgets rapport anses som et ledd i en nødvendig prosess hvor oppfølging og avklaringer bør gjennomføres i en videre dialog med departementet.

Nedenfor har vi noen generelle merknader knyttet til prosessene som er nødvendige som følge av de evalueringer PST har gjennomgått. Vi knytter også noen merknader til enkelte deler av Traavikutvalgets besvarelse av mandatet.

I det videre vil vi gjennomgå rapporten med vekt på følgende områder; ledelse, arbeidsprosesser og IKT, samt forslagene om sammenslåing av Den Kongelige Politieskorte og PSTs livvaktjeneste samt organiseringen av PST lokale enheter. Dette fokus er valgt på bakgrunn av rapportens fokusområder og oppbygning. Vi vil under de enkelte punkter i noen grad gjøre rede for tiltak som allerede er igangsatt og som følger utvalgets anbefalinger. Dette er områder hvor utvalgets anbefalinger korresponderer med tjenestens egne vurderinger, og hvor tiltak kunne igangsettes raskt. For øvrig vil ikke de enkelte konkrete anbefalinger bli omtalt særskilt da disse må underlegges interne prosesser i PST, uten at dette kan leses som om PST ikke er enig i utvalgets konklusjoner.

PST har valgt ikke å bemerke de uklarheter som ligger i rapporten. Dette på bakgrunn av våre vurderinger av at dette vil føre for langt og bli for fragmentert. Det foreligger også enkelte faktafeil i rapporten uten at vi kan se at dette har hatt direkte betydning for de enkelte konklusjonene.

Generelle merknader

Det er viktig å understreke at PST selv må eie de prosesser som igangsettes som følge av de erfaringer tjenesten har gjort seg etter 22. juli 2011, og både 22. juli-kommisjonens rapport og nå Traavikutvalgets rapport. Traavikutvalget peker mot svensk tjeneste som eksempel på hvordan utfordringer kan løses. PST skal selvsagt søke lærdom av de erfaringer andre sammenlignbare tjenester har gjort, men det understrekes at denne type store og viktige utfordringer krever grundige prosesser som grunnlag for eierskap og beslutninger. PST har allerede igangsatt et prosjekt for gjennomgang av PSTs arbeidsprosesser i tråd med utvalgets anbefalinger. Når dette er gjennomført vil resultatene fra arbeidsprosessene danne det nødvendige grunnlag for å optimalisere organiseringen av tjenesten.

PST finner det videre uheldig at utvalget ikke til fulle har besvart det mandat de ble gitt. Utvalgets mandat var blant annet "*på denne bakgrunn samlet vurdere om PST har tilstrekkelig ressurser sett i forhold til den aktuelle trusselsituasjon*". Slik PST ser dette står dette spørsmålet fremdeles ubesvart og må utredes nærmere. Med de utfordringer man står ovenfor med hensyn til et komplekst og stadig mer negativt trusselbilde er det svært viktig å tenke langsiktig når tjenesten nå står foran en omfattende endring. Rapporten sammenligner PSTs budsjetsituasjon med Sverige og Danmark. Dette er en utfordrende øvelse som ikke nødvendigvis besvarer problemstillingen. Det er ikke gitt at de tjenester man her sammenligner med har tilstrekkelige ressurser i forhold til den aktuelle trusselsituasjonen i angjeldende land. Det er heller ikke gitt at trusselbildet er direkte sammenlignbart i disse landene. I forlengelse av dette etterspør PST en diskusjon om PSTs ressurser i et langsiktig perspektiv, og imotiserer en eget budsjettkapittel i den forbindelse. Det er viktig med en debatt om hvilken sikkerhetstjeneste, med hvilke metoder og hvilke ressurser, Norge skal ha. Dette oppnås best ved en åpenhet rundt PSTs økonomiske vilkår. PST vil i en slik sammenheng tilstrebe å tilrettelegge for at de nødvendige bakgrunnsopplysninger gjøres tilgjengelige.

Utvalget skulle også prioritere de enkelte forslag til tiltak. Denne delen av mandatet er heller ikke besvart.

Ledelse

Traavikutvalget tegner et kritisk bilde av ledelsesutøvelsen i PST hvor det blant annet pekes på at det er nødvendig med langt sterkere fokus på strategisk ledelse og endringsledelse.

God ledelse er en forutsetning for å skape en dynamisk organisasjon som moter fremtidige utfordringer. Gjennom en lederstrategi forankret i organisasjonen sikres en enhetlig ledelseskultur, felles mål og målforståelse. PST ser at god og riktig ledelse er av avgjørende betydning for at PST skal løse sitt samfunnsoppdrag på en best mulig måte.

PST igangsatte et lederutviklingsprogram for alle ledere i 2012, og vil arbeide videre med dette fremover. Det er videre påbegynt et arbeid med en overordnet lederstrategi som vil gi mål og plan for hvordan ledere kan gjennomføre organisasjonens visjon, handle etter PST sine verdier og nå de strategiske målene. I tillegg vil PST jobbe målrettet med medarbeiderundersøkelser og lederevalueringer. Dette er omfattende prosesser som både vil ta tid og ressurser. PST ser det likevel, i tråd med Traavikutvalgets anbefalinger, som av avgjørende betydning med et forsterket fokus på disse utfordringene.

For å legge til rette for et større strategisk fokus i ledergruppen i PST anbefaler Traavikutvalget at det etableres en operativ ledergruppe under ledelse av assisterende sjef PST. Det er åpenbart en utfordring å ha et strategisk og fremtidsrettet fokus, samtidig som de operative sakene skal følges fra dag til dag. Det er likevel uklart for PST hva Traavikutvalget legger i begrepet "operativ ledergruppe". Operativ i denne sammenheng kan bety både ledelse av de løpende "operative" sakene i PST, og det kan også bety ledelse av den løpende "operative" drift i PST. Dersom målet er å legge ledelsen av de operative sakene til en egen ledergruppe må man i vurderingen hensynta at sjef PST alltid vil ha ansvar for disse sakene. Dette innebærer at sjef PST alltid skal være godt informert. Hensiktsmessigheten av å etablere en egen operativ ledergruppe med dette fokus kan da diskuteres. Et slikt skille mellom øverste leder og operativ ledelse kan man heller ikke se er etablert i politiet for øvrig.

For så vidt gjelder de øvrige anbefalinger knyttet til ledelse i rapporten, tar PST disse med seg inn i det videre arbeidet fremover.

Arbeidsprosesser

Organisasjon

Utvalget har flere anbefalinger knyttet til organisering av det strategiske og operative arbeidet, herunder forslag om konkrete avdelinger og enheter. Forslagene knytter til organisering harmonerer i store trekk med dagens organisering i den svenske sikkerhetstjenesten.

Som nevnt under våre generelle merknader skal PST selvsagt søke lærdom av de erfaringer andre sammenlignbare tjenester har gjort. PST vil likevel ikke uten egne prosesser kopiere en svensk løsning og har allerede igangsatt et prosjekt for gjennomgang av PSTs arbeidsprosesser i tråd med utvalgets anbefalinger. Prosjektet skal gjennomgå og fremme forslag til endringer i oppgaveløsning og organisering med utgangspunkt i Traavikutvalgets og 22. juli-kommisjonens rapporter. Prosjektet vil være tredelt og omfatte PSTs arbeidsprosesser i etterretningsvirksomheten,

innhenting, analyse og forebyggende tiltak samt DSEs styring av lokale enheter. Prosjektet skal også risikovurdere implementeringen av foreslåtte tiltak og fremme forslag til rekkefølge for innfasing, samt kostnadsestimere tiltakene.

Med utgangspunkt i PSTs oppgaver ønsker man å beskrive arbeidsprosesser og utarbeide en overordnet plan for tjenestens etterretningsvirksomhet, herunder ta hensyn til de utviklingsmuligheter som ligger i ny teknologi. Med dette som utgangspunkt søker man å legge grunnlaget for en organisering av arbeidsprosessene som er i samsvar med etterretningsbehovet for en samlet tjeneste, herunder hvordan tjenesten skal styrke evnen til å fange opp nye trusler. Likeledes ønskes det å utrede hvordan innhenting, analyse og forebyggende tiltak i PST bør organiseres. Prosjektet skal også kartlegge og vurdere DSEs styring og oppfølging av lokale enheter i lys av tidligere evalueringsrapporter og Traavikutvalgets rapport. Vi kommer nærmere tilbake til spørsmål knyttet til organiseringen av lokale enheter nedenfor.

Når prosjektet er gjennomført vil resultatene fra prosjektet danne det nødvendige grunnlag for å optimalisere organiseringen av tjenesten.

Felles kontraterrorssenter (KTS)

Traavikutvalget pekte, i likhet med 22. juli-kommisjonen og PSTs egen evaluering, på behovet for å optimalisere samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten (E) innen kontraterrorfeltet. En felles prosjektgruppe (PST og E) har nå derfor foreslått opprettet et felles kontraterrorssenter med fast representasjon fra analysemiljøer og operative miljøer i begge tjenestene.

Senteret skal sørge for en best mulig utnyttelse av tjenestens ressurser, kapasiteter og kompetanse i arbeidet med å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger og tilrettelegge for at koordinering og samhandling mellom tjenestenes analysemiljøer og operative miljøer optimaliseres i møte med et usikkert fremtidig trusselbilde.

Informasjonsmottak

PST mottar hver dag svært mye informasjon. Informasjonen skal håndteres enhetlig, raskt, riktig og med god kvalitet og presisjon. Erfaringene fra gjennomgangen etter 22. juli 2011 påviste et behov i PST for å arbeide for å sikre kvaliteten rundt informasjonshåndteringen.

Traavikutvalget har fulgt opp både PSTs egne vurderinger og 22. juli-kommisjonens anbefaling om en sentral første bearbeidelse og vurdering av informasjon, og foreslår at det etableres en mottaksenhet for all informasjon som PST samler inn eller mottar fra andre.

PST etablerer nå en slik mottaksenhet som skal gi en god faglig førstehåndsvurdering av informasjon samt til enhver tid ha oversikt over gjeldende trusselbilde og aktuelle informasjonsbehov. På denne måten søker PST å ivareta behovet for et enhetlig system for mottak, distribusjon og oppfølging av all innkommet informasjon til PST.

Kompetanse

Traavikutvalget finner at PST ikke prioriterer kompetanseutvikling høyt nok, og savner en offensiv tilnærming på basis av en grundig analyse av tjenestens behov og hvordan disse behovene skal dekkes. Utvalget finner at andelen ansatte med relevant sivil bakgrunn bør økes vesentlig og

andelen med politibakgrunn reduseres tilsvarende. Utvalget finner også at andelen med minoritetsbakgrunn bør økes vesentlig.

Utvalget anbefaler også at det etableres et eget utdanningsprogram for etterretning, samt å innføre en ordning med obligatorisk etatsopplæring for alle ansatte. PST finner at et kontinuerlig fokus på opplæring og kompetanseutvikling er viktig. Tjenesten har i mange år hatt et grunnprogram for opplæring for alle nytilsatte, og har også et eget nyutviklet kurs i etterretning. Dette kan selvsagt utvikles videre, men vi finner likevel grunn til å påpeke eksistensen av disse.

For øvrig er det for tidlig å se hvilke konkrete tiltak eller behov PST har for særskilt kompetanse. Dette bør utledes av den gjennomgang av PSTs arbeidsprosesser som er igangsatt.

IKT

Både 22. juli-kommisjonen og Traavikutvalget påpeker behovet for en strategisk tenkning innen IKT-utvikling i PST.

PSTs har også selv pekt på at tjenestens IKT-systemer til dels har vært utdatert og fragmenterte og manglet en helhetlig tilnærming. Dette har hindret effektiv elektronisk samhandling på tvers av organisasjonsleddene og lite effektive arbeidsprosesser.

PST har nå utarbeidet en overordnet IKT-strategi som har som mål å posisjonere tjenesten som en ledende aktør hva angår anvendelse av teknologi som støtte til organisasjonskritiske prosesser.

Det er i denne sammenheng også utarbeidet en investeringsplan for IKT frem til 2017.

Det vil på dette området være behov for en betydelig satsing og investering. Det forutsettes at disse investeringene på sikt vil gi effektiviseringsgevinster og frigjøring av ressurser til PSTs kjernevirksomhet.

Sammenslåing av Den Kongelige Politieskorte og PSTs livvakter

Traavikutvalget anbefaler en sammenslåing av Den Kongelige Politieskorte (DKP) og PSTs livvakter og at dette skal skje hos PST. PST er glade for den positive omtale av livvakttjenesten som Traavikutvalget gir og den tillit som ligger i forslaget om sammenslåing.

PST finner at en samorganisering av PSTs livvaktjeneste og DKP, vil være samfunnsøkonomisk fornuftig og fremtidsrettet.

Spesielt knyttet til den spesialkompetanse som kreves ved gjennomføring av livvaktjeneste i konfliktområder synes fordelene å være betydelige. Livvakttjenesten har utviklet anerkjent spesialkompetanse knyttet til oppdrag i konfliktområder. For å nå ønsket nivå har livvakttjenesten samarbeidet med spesialtjenester i Forsvaret og samarbeidende tjenester i utlandet. En sammenslått livvaktjeneste vil kunne nyte godt av den høynede livvaktkompetansen dette har gitt, i en tid hvor trusselbildet også nasjonalt er i en negativ utvikling.

Utenlandsoppdrag er forskjellige fra den ordinære tjenesten i Norge. Oppdragene krever nøye samtrening, spesielle nødprosedyrer, god etterretningstilgang og ofte helt spesielt utstyr. For å kunne operere i et krevende miljø i utlandet må livvaktene kunne bruke utstyret optimalt, og

jevnlig trene på å takle de utfordringene som slike oppdrag kan innebære. En sammenslåing av DKP og livvaktjenesten vil bidra til en styrking og optimalisering av dette arbeidet.

PST er som nevnt innledningsvis positive til en felles norsk livvaktjeneste. Hvordan en slik tjeneste skal organiseres, herunder organisasjonsmessig tilhørighet, er en politisk beslutning. PST finner imidlertid grunn til å understreke at slik vi ser det har livvaktjenesten stor nytte av den etterretningstilgangen som er i en nasjonal sikkerhetstjeneste. Livvaktjenesten blir daglig oppdatert om trusselbildet og aktuelle trusselutøvere overfor norske myndighetspersoner. I forbindelse med utenlandsoppdrag er de etablerte kanalene til samarbeidende tjenester ofte av stor betydning. Etterretningstjenesten i Forsvaret og livvaktjenesten i PST har utviklet et nært samarbeid som er viktig i det forberedende arbeidet før og under en reise. En norsk livvaktjeneste kan vanskelig operere i utlandet med en motangrepskapasitet som kan møte de fleste scenarier. Forebyggende sikkerhet bygget på god etterretning, grundig planlegging og fleksible løsningskonsepter med lav profil, vil som regel gi det beste resultatet.

En samlet livvaktjeneste med ca 130-150 ansatte vil fordre tilrettelagte løsninger med hensyn til lokaliteter og god organisering. Hvorvidt og i tilfelle hvordan en sammenslåing skal skje er en politisk beslutning hvor best mulig effekt av å samle de nasjonale ressursene må være avgjørende. Vi ser at den kommende stortingsmeldingen vedrørende oppfølging av 22. juli og organiseringen av politiet, politianalysen og etablering av et nasjonalt beredskapssenter også vil være viktige momenter i vurderingen av hvordan en slik maksimal effekt skal oppnås.

Organisering av lokale enheter

Traavikutvalget foreslår at PSTs lokale enheter samles i større enheter under full ledelse av PST. Traavikutvalgets forslag innebærer to ulike problemstillinger: hvorvidt de lokale enheter bør slås sammen i større, regionale enheter og hvem som i så fall skal ha det faglige og administrative ansvaret

Organiseringen av PSTs lokale enheter har vært gjenstand for flere vurderinger de senere år. Utgangspunktet for dagens organisering hvor de lokale enheter faglig er underlagt PST, men administrativt underlagt det enkelte politidistrikt er godt begrunnet ut fra det felles forebyggende ansvar politinorge har. PST har sett det som positivt å ha dedikerte medarbeidere ute i distriktene hvor forebygging kan skje lokalt. Ved at ressursene har vært eiet av politidistriktene har man også kunne optimalisere ressurser knyttet til utstyr, biler lokaliteter osv.

Traavikutvalget peker imidlertid på en viktig utfordring; Små lokale enheter med full fagbredde gir ikke nødvendigvis den slagkraft som er ønskelig. En samling i regioner vil langt på vei avhjelpe dette. Det er utfordrende for små enheter å ha tilstrekkelig oppgavetilfang for å bygge nødvendig kompetanse på alle PSTs fagfelt og ved små enheter vil også en uforholdsmessig del av tiden nødvendigvis måtte gå med til administrative oppgaver. PST har tidligere sett hensiktsmessigheten i å samarbeide regionalt i erfaringsbaserte geografiske samarbeidsområder, og har gode erfaringer med samarbeidsregionene slik de fungerer i dag. Det er mulig at en videreutvikling av slike samarbeidsregioner til en sammenslåing i regionale enheter kan være positivt.

Når det gjelder forankring av det faglige og administrative ansvaret ser vi fordelene ved å samle ansvar og ressurser for optimal ressursstyring. Gjennom personalansvar kan både ressursene styres bedre etter behov, samt gi den enkelte den oppfølging som er nødvendig ut fra et faglig ståsted.

Ved å samle ansvaret kan man få en fleksibel ordning og styre ressursene ut fra en helhetsbetraktning.

PST har imidlertid også lange og gode erfaringer med kontinuerlig PST-tilstedeværelse i nærmiljøet i alle politidistrikt. Den lokalkunnskap og det kontaktnett en slik tilstedeværelse medfører, er utvilsomt en styrke i det daglige arbeidet. Lokal forankring er også et viktig poeng med hensyn til tidsbruk, store avstander og effektivitet i den sammenheng.

Spørsmålet er en del av prosjektet hvor PSTs arbeidsprosesser gjennomgås (omtalt ovenfor under punktet Arbeidsprosesser). Prosjektet skal kartlegge og vurdere DSEs styring og oppfølging av lokale enheter i lys av tidligere evalueringsrapporter og Traavikutvalgets rapport, og i dialog med lokale enheter gi forslag til hvordan styring og oppfølging av lokale enheter bør gjennomføres. Prosjektet må også fokusere på effektiviseringsgevinster og hvordan PST skal få optimalt utbytte av de ressurser som er i distriktene. PST kan ikke forskuttere resultatet av denne prosessen, og vil derfor ikke endelig konkludere i dette spørsmålet.

Det vises også til Politianalysen som med sin gjennomgang av politiets organisering i distriktene kan ha betydning også for hensiktsmessig organisering av PSTs lokale enheter.

I tillegg til den interne forankring en prosess knyttet til organisering av PSTs lokale enheter må ha, ser PST at disse spørsmålene også krever en politisk avklaring hvor fordelene ved sammenslåing må veies mot fordelene med lokal nærhet og forankring. Det forutsettes i den sammenheng en prosess hvor PST, de lokale enheter og enkelte politidistrikter, eventuelt Politidirektoratet, er involvert.

PST vil avslutningsvis under dette punkt peke på at sammenslåing og ansvarsoverføring av lokale ledd til PST vil få økonomiske konsekvenser. Det må være en klar forutsetning at eventuelle regionale enheter samlokaliseres med lokalt politi, og at det administrativt legges til rette for enhetene, eksempelvis i forhold til lokaler, biler og utstyr. De økonomiske konsekvensene må uansett utredes.

Uklarheter

Som nevnt innledningsvis finner PST at det er en svakhet ved utvalgets rapport at den savner grundige drøftelser for konklusjoner trekkes. Dette gjør at anbefalingene i noen grad blir stående ubegrunnede, og at det eksempelvis savnes hvilket faktum som ligger til grunn for vurderingene. Som vist ovenfor har dette medført usikkerhet rundt begrepsbruk, jf anbefalingen om en operativ ledergruppe. Vi har også sett at man ikke kjenner seg igjen i enkelte beskrivelser av mangler i tjenesten, jf manglende utdanningsprogram for etterretning og at PST ikke er involvert i NORCert, noe som ikke medfører riktighet. Vi vil ikke komme nærmere inn på dette her, men vise til våre innledende merknader om at en inngående redegjørelse i forhold til slike uklarheter vil føre for langt i en åpen horingsrunde.

Avslutning

I etterkant av 22. juli 2011 har PST vært underlagt grundige evalueringer internt, eksternt fra 22. juli-kommisjonen, og nå Traavikutvalget. PST ser disse evalueringene som positive og nødvendige for å sikre at PSTs oppgaveutførelse er best mulig og i tråd med samfunnets krav. Det er av avgjørende betydning at PST som organisasjon er i stand til å ta inn over seg de læringspunkter det er pekt på, og anerkjenner de konklusjoner et kritisk søkelys har gitt.

Når det er sagt, er det også viktig å anerkjenne de kvalitetene i tjenesten som er påpekt senest i Traavikutvalgets rapport: PST skjøtter på vesentlige punkter sitt samfunnsoppdrag godt og innenfor de rammer samfunnet har gitt. Dette gir et godt grunnlag for et videre utviklingsarbeid.

Samtidig som det pågår et utviklingsarbeid i PST vil det i tiden som kommer være viktig at det er fokus på hvilke forventninger samfunnet har til PSTs oppgaveløsning; hvilke rammebetingelser PST skal ha, hvilke muligheter, eventuelt skranker, dette gir for en optimal oppgaveløsning og hvilke konsekvenser ulike muligheter/skranker vil ha. Dette er viktige politiske diskusjoner som er og blir viktig for samfunnssikkerheten i Norge.



Marie Benedicte Bjørnland