



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

REF.:

VÅR REF.:

2012/01702-010 KAK/ggr
089

DATO:

22.01.2013

HØRING: EKSTERN GJENNOMGANG AV POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE – RAPPORT FRA TRAAVIK-UTVALGET

Det vises til høringsbrev av 6. desember 2012, med frist til uttalelse 17. januar 2013. Vi beklager at fristen er oversittet med noen få dager.

Riksadvokaten har forelagt høringsaken for statsadvokatene. Det er mottatt svar fra Oslo statsadvokatembeter og Det nasjonale statsadvokatembetet. Uttalelsene vedlegges.

Vi har merket oss at utvalget – selv om det fremmes mange endringsforslag – gir uttrykk for at PST på en rekke områder arbeider godt og systematisk innenfor de rammer som er fastlagt av politiske myndigheter, og der respekt for personvern og demokratiske rettigheter utgjør et sentralt element. Dette gjelder for eksempel sentrale områder som pågående saker knyttet til forebygging, avverging og etterforskning av terrorhandlinger og etterforskning/strafforføling av saker som berører rikets sikkerhet. Riksadvokaten har intet avvikende syn i så måte.

Når det gjelder utvalgets forslag til endringer, finner riksadvokaten grunn til å bemerke at rapporten i atskillig grad mangler brede drøftelser for sine ulike konklusjoner. Vi har forståelse for dette, gitt den tidsfrist utvalget arbeidet under. Men fraværet av pro et contra drøftelser som grunnlag for tilrådingene, gjør det vanskeligere å ta stilling til forslagene.

Vi er overrasket over den korte fristen for å gi høringsuttalelse til så vidt sentrale spørsmål, og med flere berøringspunkter til pågående, viktige utredningsarbeider i politiet. Det har dessverre ikke vært mulig for oss å gå dypere inn i problemstillingene med den tiden som står til rådighet.

Riksadvokaten knytter enkelte kommentarer til noen av utvalgets konkrete forslag til forbedringer.

- Utvalget fremmer forslag om at styringsdialogen mellom departementet og PST i større grad bør konsentrere seg om spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter, og i mindre grad om enkeltsaker. Riksadvokaten er ikke kjent med det detaljerte innholdet i dagens styringsdialog, men har lagt til grunn at den beskrevne type spørsmål blir behandlet, i tillegg til saker ”av viktighet”, jf. instruksens § 17.

PST-sjefen er som kjent direkte ansvarlig for alle saker som behandles av tjenestens sentrale nivå. Slik vil det også være i fremtiden, uaktet organisatoriske endringer. Behandlingen av saker har vært – og vil være – av avgjørende betydning når det fra tid til annen reises spørsmål om ulike PST-sjefer har den nødvendige tillit. Bakgrunnen for at PST ikke ble underlagt Politidirektoratet, var nettopp et ønske om å styrke den politiske kontrollen med de deler av tjenestens arbeid som ikke omfatter etterforskning. Det vil etter riksadvokatens syn være umulig i praksis å ikke berøre enkeltsaker under styringsdialogen, gitt den nåværende organisering. Reelt sett er dette være en del av den ønskede politiske kontroll, og PST-sjefen vil finne det naturlig og korrekt å orientere om aktuelle saker. Men foranstående er selvsagt ikke til hinder for at det brukes mer tid på spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter. Som nevnt kjenner ikke riksadvokaten det nærmere innhold i den aktuelle styringsdialog, men uttrykker en viss forbauselse om ikke sistnevnte temaer er en sentral del av denne. Dersom det er ønskelig å begrense departementets og statsrådets rolle til bare å omfatte et mer strategisk nivå, kan det reises spørsmål om ikke PST bør underlegges Politidirektoratet på linje med øvrige særorganer og det ordinære politi. En tett og god politisk kontroll med den del av tjenesten som ikke er i påtalesporet, har utvilsomt gode grunner for seg. Med et mellomliggende ledd som Politidirektoratet vil kontrollen bli annerledes. Så vidt riksadvokaten har forstått opplysninger i media er det i Sverige nå truffet beslutning om at den tilsvarende tjeneste der (SEPO) skal legges direkte inn under Justisdepartementet og ikke Rikspolitistyrelsen. Endringer i det norske system hva gjelder innholdet i den politiske kontrollen og organiseringen vil utvilsomt kreve en bredere utredning enn det ”Traavik-utvalget” her gir oss.

Videre kan riksadvokaten vanskelig forstå forslaget om at PST-sjefen og ledergruppen ikke skal beskjefte seg med løpende saker, men at dette isteden ivaretas av en operativ ledergruppe ledet av ass. PST-sjef. Det direkte ansvaret for virksomheten, herunder enkeltsakene, tilligger som nevnt PST-sjefen uansett organisatoriske valg. Gjennom årene har det som kjent vært flere eksempler på at tjenestens håndtering av saker har ledet til PST-sjefers avgang. Slik vi ser det er det ingen tvil om at lederen også i fremtiden vil bli vurdert med utgangspunkt i enkeltsaker, uaktet om slike saker skal være en del av dialogen mellom departementet og tjenesten. Dette faktum tilsier i seg selv at sjefen nødvendigvis må være orientert om – og ta del i – behandlingen av de konkrete saker. I en slik tjeneste vil det stadig arbeides med saker av viktighet. Om ass. PST-sjef skulle lede en slik operativ ledergruppe, vil vedkommende likevel jevnlig og relativt inngående måtte informere sjefen om løpende saker.

Etter dagens regler tilligger kompetansen til å fremme begjæringer til retten – og treffe hastebeslutninger – om bruk av skjulte tvangsmidler/metoder ved ordinær etterforskning og avvergeetterforskning i utgangspunktet politimesteren. Politimesterens faste stedfortreder kan ta avgjørelsen ved førstnevntes fravær. Det vises til straffeprosessloven § 216d annet ledd om kommunikasjonskontroll som er gitt tilsvarende anvendelse for øvrige skjulte tvangsmidler, herunder romavlytting, ransaking og beslag med utsatt underretning, teknisk sporing mv. Riksadvokaten har i rundskriv nr. 4/2007 pkt. II 4 lagt til grunn at i saker som etterforskes ved DSE har sjefen for tjenesten samme kompetanse

som politimester ved slike avgjørelser, og assisterende sjef - forutsatt påtalemyndighet - har den myndighet som tilligger politimesterens faste stedfortreder.

Dersom det etableres både en ledergruppe, en operativ ledergruppe og en strategisk styringsenhet vil det etter vårt syn innebære for mange grupper på ledernivå med uklare grensesnitt og berøringspunkter til følge. Nettopp i en tjeneste med PSTs ansvarsområde er det viktig å unngå en slik situasjon.

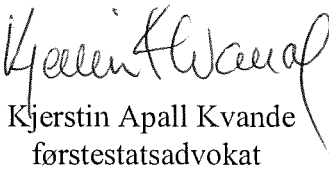
- Forslaget om å overføre det administrative og operative ansvaret for PSTs virksomhet i politidistriktene til PST-sjefen synes i dag prematurt. Det samme gjelder forslaget om å redusere antallet lokale PST-enheter utenfor Oslo. Man bør nå avvvente resultatet av Politianalysen og den videre oppfølging av denne. Antallet politidistrikter bør først komme på plass. Deretter kan det vurderes hvorvidt distriktene bør ha en egen PST-enhet, og da eventuelt under PST-sjefens totalansvar. Ulike hensyn trekker her i forskjellige retninger og spørsmålet bør bli gjenstand for en bredere vurdering. Forslaget om totalansvar vil medføre at PST-sjefen også får ansvaret for alle tjenestens etterforskingssaker i hele landet. Riksadvokaten vil i så fall måtte vurdere hvorvidt Det nasjonale statsadvokatembetet skal ha påtaleansvaret for alle PSTs saker på statsadvokatnivå.
- Riksadvokaten støtter forslaget om oppgradering av Situasjonssenteret ved tilføring av ny kapasitet og kompetanse. Det samme gjelder etablering av en permanent enhet med ansvar for utarbeiding av felles trusselvurderinger, under ledelse av PST, og med deltakelse av Etterretningstjenesten og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. Så vidt en forstår er det her allerede igangsatt et arbeid om felles kontraterrorssenter.
- Også riksadvokaten er av den bestemte mening at PST fortsatt bør ha etterforskningsansvar, og viser til utvalgets argumentasjon. I tillegg bemerkes at dersom PST kun har forebyggingsansvar vil man få vanskelige overganger inn mot det ordinære politiet ved tildeling av etterforskningsansvaret, en ordning som verken vil være effektiv eller hensiktsmessig. Forslaget om styrket bemanning ved Etterforsknings- og rettsavdelingen støttes. Selv om det årlige antall saker er relativt lavt, er det ikke tvil om at utviklingen har gått i retning av stadig større og mer komplekse etterforskinger med omfattende internasjonale forgreininger.
- På side 9 i rapporten fremgår at både ”22. juli-utvalget” og PST omtaler en forsiktighetskultur i tjenesten. Innforstått legges til grunn at dette skal ha gitt seg utslag i negative konsekvenser for tjenestens oppgaveløsning, i det minste at det er fare for slike utslag. Riksadvokaten reiser på sin side spørsmål om ikke en tjeneste med oppgaver som PST i et åpent og velfungerende demokrati nettopp bør preges av en slik kultur. Deler av virksomheten vil utvilsomt være lukket. Den vil kunne ha stor betydning for personer involvert. Oppgavene i sin kompleksitet og vanskelighetsgrad maner til ydmykhet. Resultatene av feilvurderinger kan være dramatiske, i den ene eller andre retning. En kompetent og troverdig tjeneste, trygg i sine oppgaver og sikre på sine muligheter og inngrepshjemler, og gjerne med en tilpasset grunnleggende forsiktighetskultur, synes å være et adekvat mål i en omskiftelig og krevende tid.

For ordens skyld gjør en oppmerksom på følgende:

- 1) Formuleringen om at PST er et særorgan på lik linje med Kripos og Økokrim (rapporten side 11) er neppe fullt ut dekkende all den tid tjenesten er direkte underlagt Justisministeren der hvor man er utenfor påtalesporet, jf. ovenfor.

- 2) Sysselmanen på Svalbard har et viktig og klart ansvar i sikkerhetstjenestespørsmål (sml. rapporten side 16).
- 3) Kripos har et begrenset ansvar for bekjempelse av hatkriminalitet (sml. rapporten side 38).


Tor-Aksel Busch


Kjerstin Apall Kvande
førstestatsadvokat

Vedlegg

Gjenpart: 1. Førstestatsadvokatene
 2. Økokrim



DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET
FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET

Riksadvokatembetet
Pb. 8002 Dep
0030 Oslo

RIKSADVOKATEMBETET
J.nr: 201201702-6
11 JAN. 2013
Arkiv: KAK §
Saksbeh: 089

Deres referanse *Vår referanse*
2012/01702-005 tab7GGR 2012/02495-2

Dato
04. januar 2013


**HØRING – EKSTERN GJENNOMGANG AV POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE –
RAPPORT FRA TRAAVIKUTVALGET**

Jeg viser til brev av 12. desember 2012.

Det nasjonale statsadvokatembetet har relativt begrensede forutsetninger for å kommentere innholdet i rapporten fra Traavikutvalget så det vil kun knyttes merknader til det som skrives om etterforskningsvirksomheten på side 34 og 35.

Over tid har Det nasjonale statsadvokatembetet vært opptatt av at terror bør forhindres både gjennom forebygging og tradisjonell etterforskning. Slik embetet ser det er det viktig at terrorrelaterte saker oppklares og påtales og det er derfor viktig med et kompetent og velfungerende etterforskningsorgan. Som påpekt i rapporten har spørsmålet om PST skal ha eget etterforskningsansvar vært diskutert en rekke ganger og Det nasjonale statsadvokatembetet er av den klare oppfatning at PST er den institusjon som best kan sikre god kvalitet på etterforskning av saker som dreier seg om rikets sikkerhet. PST besitter omfattende og til dels unik kunnskap om blant annet terror, noe som vil være av stor betydning når denne type saker skal etterforskes. På denne bakgrunn støtter Det nasjonale statsadvokatembetet Traavikutvalgets anbefaling om at PST fortsatt skal ha ansvaret for å etterforske og straffeforfølge forbrytelser mot rikets sikkerhet.

Når det gjelder bemanningen av Etterforsknings- og rettsavdelingen så er embetet enig med utvalget i at denne bør styrkes. Det er vår erfaring at den etterforskning PST driver kan være svært omfattende og krever store personellmessige ressurser. Som påpekt av utvalget vil en styrking av bemanningen blant annet kunne lede til at PST vil få kapasitet til å drive flere store etterforskninger parallelt.


Siri Frigaard
førstestatsadvokat


Geir Evanger
statsadvokat

Postadresse:
Postboks 8044 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Brynsalléen 4
0667 OSLO

Telefon:
23 17 42 00
Mail :
Post.nasj.emb@statsadvokatene.no

Telefax:
23 17 42 10



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep.

0030 OSLO

RIKSADVOKATEMBETET
J.nr: 2012/01702 - 8
15 JAN. 2013
Arkiv: 089
Saksbeh: KAK

Deres ref.:
2012/01702

Vår ref.:
2012/02491-2

Dato:
14. januar 2013

HØRING – EKSTERN GJENNOMGANG AV POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE – RAPPORT FRA TRAAVIKUTVALGET

Riksadvokatens brev av 12. desember 2013.

Utvalget har på side 8 pekt på at det har hatt relativt kort tid til rådighet for sitt arbeid. Samtidig peker man også på at det har vært krevende å forholde seg til høyt gradert materiale som skal danne grunnlaget for en ugradert rapport.

Det er derfor uheldig at saken sendes ut med så kort høringsfrist som er fastsatt av departementet. Dette gjelder særlig fordi tjenestens arbeidsoppgaver er knyttet til begreper som fremstår som upresise og delvis reiser flere prinsipielle spørsmål.

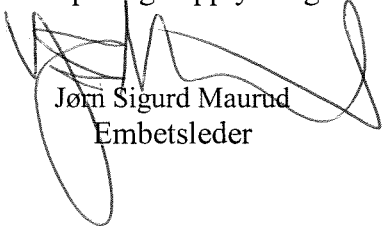
1. Utvalget fremmer forslag om at dialogen mellom PST og departementet i større grad bør konsentrere seg om spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter. En slik endring forutsetter at instruksjonsverket endres, men en vil her også understreke at en slik arbeidsdeling i praksis vil være vanskelig å gjennomføre. Tjenestens arbeidsoppgaver er i stor utstrekning knyttet til helt sentrale samfunnsinstitusjoner. Det er vanskelig å tro at ansvarlig statsråd ikke skal gis detaljerte opplysninger dersom det foreligger fare for anslag mot slike eller mulighet for andre terroranslag.

Dersom man reelt sett ønsker å begrense departementets og statsrådets rolle til et mer strategisk nivå, synes det nødvendig at dette også blir institusjonalisert. Dette kunne innebære at PST blir underlagt Politidirektoratet på linje med det øvrige politiet i Norge.

2. På tilsvarende måte foreslår utvalget også at toppledelsen i PST blir "skjermet" for arbeidet med løpende saker, og at dette arbeidet koordineres av en operativ ledergruppe under ledelse av assisterende PST-sjef.
En stiller seg noe tvilende til en slik arbeidsform generelt. Det bør understrekes at sjefen for PST alltid vil sitte med det direkte ansvaret for virksomheten også hva gjelder enkeltsaker.

Hensett til virksomhetens art vil det stadig foreligge saker ”av viktighet”, og det må være en viktig del av lederansvaret selv å bestemme i hvilken utstrekning man skal involveres direkte i behandlingen av enkeltsaker. Dersom ”noe går galt” tilsier all erfaring at ansvaret og mulige konsekvenser av feil, vil bli knyttet til sjefen for PST.

3. Videre vil en bemerke at ledelsesansvaret for etterforskningsaker må ”forankres” i påtalemyndighetens organisasjon, jfr. straffeprosessloven § 225. Sjefen for PST har påtalemyndighet i Oslo politidistrikt, men har ikke riksdekkende funksjoner hva gjelder etterforskning og irettføring av etterforskningsaker. Utvalget tar opp flere administrative forslag vedrørende forholdet mellom PST og politidistriktene. Disse vil også ha konsekvenser for etterforskningsansvaret. En vil her særlig understreke at grensen mellom ”etterretning” og ”etterforskning” ofte kan fremstå som upresis. Dersom en vurderer en sterkere sentralisering av PSTs etterretningsoppgaver, bør dette også utløse et behov for en nærmere utredning av fordelingen av beslutningskompetansen for PSTs etterforskningsfunksjoner. Skal etterforskningsansvaret overføres fra et politidistrikt til for eksempel PST sentralt, skal beslutning om dette treffes på statsadvokativå eller eventuelt av riksadvokaten.
4. Utvalget etterlyser en klargjøring av begrepsbruken vedr. etterretningsvirksomheten på side 24. En har ikke forutsetninger for å uttale seg mer presist om de interne definisjoner og begrepsbruk ved PST. En vil likevel peke på at det tradisjonelle ”etterretningsbegrep” er utviklet i tilknytning til stater (kapasitet og intensjon). Når etterretning skal rettes mot personer eller grupper, må nødvendigvis intensjon bli det sentrale. Dette innebærer at PSTs etterretningsvirksomhet i stor grad vil være sammenfallende med tradisjonell kriminaletterretning. Dette vil som oftest være identisk med etterforskning i lovens forstand, jfr. straffeprosessloven § 226. Det kan være behov for en klargjøring av ansvarsforholdet på dette punkt.
5. Formålet med PSTs virksomhet er bl. a. å forebygge/avverge og etterforske de straffbare handlinger som er angitt i politiloven § 17b. Dette reiser spørsmålet om hvilke tiltak som bør iverksettes for konkret å forebygge eller avverge (eksempelvis ved objektsikring). Etter vår oppfatning bør det her søkes avklart mer konkret ansvarsforholdet mellom PST og det ordinære politiet. Dette vil i stor grad være betinget av den informasjon som gis til den stedlige politimester. Et sentralt poeng her vil være at man sikrer notoritet omkring informasjonsflyten. Dersom det skal iverksettes objektsikring av noe omfang, vil ansvaret for dette ligge hos den stedlige politimester eller eventuell POD. Forutsetningen for dette er imidlertid at den gitte informasjonsflyt er god og at den også er etterprøvable.
6. Utvalget peker også på at taushetspliktsbestemmelser kan virke begrensende på samarbeidet mellom PST og særlig organer utenfor politiet. En er enig i dette, men det reiser flere prinsipielle og vanskelige spørsmål. Dette gjelder særlig i forholdet til FOE og TAD men også andre statsinstitusjoner som behandler taushetspliktige opplysninger. En vil tilrå at disse spørsmål blir nærmere utredet.



Jørn Sigurd Maurud
Embetsleder



Lasse Øvigstad
Førstestatsadvokat