

Rapport

Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste

Rapport fra Traavikutvalget



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Innhold

Sammendrag av utvalgets rapport	3
Innledning	8
Generelt om Politiets sikkerhetstjeneste	9
Kort om utviklingen i PST de senere år	11
Oppgaver og organisering	12
PSTs oppgaver	12
PSTs organisering	13
Styring og ledelse	17
Justisdepartementets styring av PST – hovedtrekk og utfordringer	17
Ledelse ved DSE – hovedtrekk og utfordringer	18
DSEs styring av lokale enheter – hovedtrekk og utfordringer	21
Arbeidsprosesser	23
Etterretningsvirksomheten – hovedtrekk og utfordringer	23
En overordnet plan for etterretningsvirksomheten	24
Etterretningshjulet	25
Definering og prioritering av informasjonsbehovene	26
Mottak og vurdering av informasjon	27
Innhentingsarbeidet – organisering	27
Innhentingsarbeidet – kildeførernes rolle	28
Støtte til det operative personellet	28
Organisering av arbeidsprosessene	29
Metode- og kompetanseutvikling innenfor etterretningsfaget	30
Metode- og kompetanseutvikling innenfor forebyggende virksomhet	31
Analysearbeidet – hovedtrekk og utfordringer	32
Etterforskningsvirksomheten – hovedtrekk og utfordringer	34
Sikkerhetsvirksomheten – hovedtrekk og utfordringer	35
Livvakttjenesten	35
Nasjonalt samarbeid	37
Internasjonalt samarbeid	39
Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)	41
PSTs økonomiske rammer	43
Kompetanse	47
Vedlegg	49

Sammendrag av utvalgets rapport

«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.» 22. juli-kommisjonens rapport, s. 459.

22. juli-kommisjonens avsluttende konklusjon vedrørende PST kan langt på vei tjene som en oppsummering også av utvalgets konklusjoner.

Som følge av den økte trusselen fra internasjonal terrorisme siden årtusensskiftet har PST de siste årene fått nye oppgaver, og tjenesten er blitt tilført betydelige nye ressurser for å bli bedre i stand til å løse sine oppgaver.

På en rekke områder arbeider PST i dag godt og systematisk innenfor de rammer som er fastlagt av politiske myndigheter, der respekt for personvern og demokratiske rettigheter utgjør et sentralt element. Det gjelder eksempelvis pågående saker knyttet til blant annet forebygging, avverging og etterforskning av terrorhandlinger; etterforskning og straffefølgelse i saker som berører rikets sikkerhet; og PSTs livvaktjeneste, som holder høyt internasjonalt nivå.

Men utvalgets gjennomgang bekrefter også at PST står overfor vesentlige utfordringer, og at det på flere områder foreligger et til dels betydelig potensial for forbedringer. Mange av utfordringene kan føres tilbake til mangelfull ledelse, uhensiktsmessig organisering og lite effektive arbeidsprosesser. PST er fortsatt preget av en statisk, tradisjonsbundet organisasjonskultur som ikke i tilstrekkelig grad vektlegger og honorerer videreutvikling, kreativitet og nytenkning.

Etter utvalgets vurdering, er dette i dag PSTs kanskje største utfordring. Sagt på en annen måte: Tjenesten har i altfor stor grad konsentrert seg om løpende saker, og har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot forhold utenfor disse sakene. Den har ikke hatt evnen til å løfte blikket og fange opp det større bildet og endringer i det. Dette gjelder først og fremst på ledelsesnivå.

I en situasjon der trusselbildet gradvis blir mer og mer komplekst og uoversiktlig, medfører dette risiko for at fremvoksende trusler kan bli oversett. Etter utvalgets vurdering er det et påtrengende behov for å ta de nødvendige grep for å sikre at PST i vesentlig større grad vier oppmerksomhet til det større bildet, bredere utviklingstrekk og strategiske perspektiver.

Skal dette la seg gjøre, må PST organisere sitt arbeid på en mer hensiktsmessig måte, og arbeidsprosessene må endres slik at de blir bedre egnet til å fremme samhandling over avdelingsgrenser og optimal utnyttelse av begrensede ressurser. Utvalget er overbevist om at organisasjonsmessige endringer er en nødvendig forutsetning dersom PST skal settes i stand til å gjøre en så god jobb som mulig. Dette gjelder både PSTs hovedkvarter i Oslo (Den sentrale enhet – DSE), men også tjenestens representasjon utenfor hovedstaden, som omfatter 26 lokale enheter, hvorav de fleste er svært små.

Slik situasjonen er i dag, er samarbeidet mellom de ulike organisasjonsleddene ved DSE ikke godt nok. De driver i hovedsak med sitt, hvilket blant annet kan føre til dobbeltarbeid. Det kan nok også føre til at den enkelte medarbeider i for stor grad identifiserer seg med den enhet vedkommende

arbeider i, og i mindre grad med PST. Utvalget ser behov for systematiske tiltak for å fremme helhetstenkning og identifisering med tjenestens overordnede målsetninger blant de ansatte.

Utvalget sitter med et klart inntrykk av at helhetsperspektivet også har manglet i PSTs ledelse. Også ledergruppen har i for stor grad brukt sin tid på løpende saker, og har dermed ikke vært i stand til å utøve den strategiske endringsledelse organisasjonen trenger. Det er derfor behov for tiltak som kan frigjøre den nødvendige kapasitet slik at PST-sjefen og hennes ledergruppe kan vie tilstrekkelig tid og oppmerksomhet til organisasjonsutvikling, det brede sikkerhetsbildet og fremvoksende trusler.

Det dominerende fokus på aktuelle saker er et problem som forsterkes ved at Justisdepartementets styringsdialog med PST i stor grad dreier seg om administrative og budsjettmessige spørsmål, legalitetskontroll og metodebruk i enkeltsaker. Spørsmål av overordnet eller strategisk politisk karakter synes ikke å bli tatt opp i nevneverdig grad. Dette henger dels sammen med begrenset kapasitet i departementets Politiavdeling, men skyldes nok også at avdelingen mangler medarbeidere med sikkerhetsfaglig bakgrunn.

Den mangelfulle samhandlingen mellom avdelingene er en vesentlig svakhet ved arbeidsprosessene i PST. Etter utvalgets vurdering er det her påtrengende behov for en omlegning. Arbeidet bør i større grad ta utgangspunkt i en prosjekt-tilnærming med utstrakt samarbeid over avdelingsgrensene. Den svenske sikkerhetstjeneste Säpo har de siste årene gjennomført en slik omlegning. Erfaringene har i all hovedsak vært positive.

Et annet hovedproblem med arbeidsprosessene i PST er at det på sentrale arbeidsfelter ikke har vært lagt tilstrekkelig vekt på metode- og kompetanseutvikling. Det gjelder ikke minst på det sentrale etterretningsfeltet. Det mangler blant annet en overordnet plan for PSTs etterretningsvirksomhet.

I likhet med 22.juli-kommisjonen ser også utvalget behov for å styrke PSTs kapasitet når det gjelder innhenting og bearbeidelse av informasjon. Mållrettet og systematisk håndtering av stadig økende informasjonsmengder er etter utvalgets vurdering den kanskje viktigste forutsetningen for høy kvalitet i PSTs etterretnings-, etterforsknings- og sikkerhetsarbeid. Her er det mye å ta fatt i.

Det trengs for det første en storstilt, strategisk satsing på IKT. Men det er også behov for relativt enkle organisasjonsmessige grep. Utvalget mener for eksempel at sterke grunner taler for å samle PSTs innhentingsressurser (åpne kilder, spanere og kildeførere) i større og mer slagkraftige enheter. Også dette vil bidra til å gjøre det enklere å rendyrke en prosjekttilnærming og legge til rette for en mer fleksibel utnyttelse av kompetanse og ressurser.

PSTs sendrektighet i håndteringen av Global Shield avdekket et påtrengende behov for en mottaksenhet der innkommende informasjon systematisk og så raskt som mulig kan gjennomgås, vurderes og videreformidles til det organisasjonsledd som skal ha ansvaret for å følge den opp.

Utvalget ser likeledes behov for å styrke PSTs beredskap utenfor normal arbeidstid, som i dag ikke er god nok. Blant annet med tanke på å kunne gi god nok støtte til personell som er ute på oppdrag bør tjenestens situasjonscenter rustes vesentlig opp, både når det gjelder ressurser og kompetanse.

Etter utvalgets vurdering er PSTs samarbeid og samhandling med andre samfunnsaktører generelt blitt bedre de siste årene, men kan og bør fortsatt styrkes. I samtaler med aktører PST samarbeider med kommer det ofte frem at de anser at tjenesten viser for liten vilje til å dele informasjon, og at dette kan skape unødvendige hindringer for samarbeidet.

Forholdet mellom PST og Etterretningstjenesten har historisk i perioder har vært krevende, men er i dag trolig bedre enn noensinne. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid fortsatt rom for forbedringer. Et utvidet og institusjonalisert samarbeid om utarbeidelse av analyser av terrortrusselen kan i denne sammenheng både være et mål og et virkemiddel. Det vil for det første bidra til høyere kvalitet på analysearbeidet. For det andre vil det også kunne bidra til å styrke båndene mellom de to organisasjonene.

Etter hvert bør også det operative samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten styrkes. På sikt kan utvalget se for seg at samarbeidet om trussel-analyser videreutvikles i retning av å bli et felles senter for bekjempelse av terrorisme.

PST samarbeider godt og tett med andre lands sikkerhetstjenester, i første rekke de nordiske og den britiske. Gode internasjonale kontakter er en forutsetning for at PST skal kunne gjøre en best mulig jobb. Samtidig er det internasjonale samarbeidet ressurskrevende. I noen tilfeller kan det også være politisk sensitivt. Det er derfor viktig at tjenesten har et bevisst og målrettet forhold til sin deltagelse i internasjonalt samarbeid, herunder med hensyn til hvilke tjenester det skal etableres samarbeid med, og på hvilke premisser.

PST har de siste årene øket andelen av ansatte med bakgrunn utenfor politiet, som i 2011 var kommet opp i rundt 30 prosent. Dette er imidlertid en god del lavere enn for eksempel i den svenske sikkerhetstjenesten Säpo. Også andelen ansatte med minoritetsbakgrunn har vist en svak stigning de siste årene, men da fra et svært lavt utgangspunkt.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at PST nå gjennomfører målbevisste tiltak for ytterligere å styrke flerfagligheten blant de ansatte, særlig når det gjelder innhenting og bearbeidelse av informasjon. Det samme gjelder innslaget av medarbeidere med minoritetsbakgrunn, blant annet av hensyn til PSTs troverdighet utad i det norske samfunn.

Generelt har PST etter utvalgets oppfatning ikke prioritert kompetanseutvikling høyt nok de siste årene. Utvalget mener det er behov for et krafttak på dette området, herunder utvikling av en overordnet strategi og forankring av kompetanseutviklingen i en egen enhet ved PSTs hovedkvarter.

Det er vanskelig å gi et presist svar på spørsmålet om PST har fått tilstrekkelige ressurser. Det er imidlertid på det rene at tjenestens budsjettammer i den siste femårsperioden er blitt utvidet hvert år. Sammenligninger med andre sikkerhetstjenester er i denne sammenheng usikre, blant annet fordi oppgaveporteføljen varierer fra tjeneste til tjeneste.

Med dette forbehold tyder foreliggende tallmateriale ikke på at PSTs økonomiske rammer de siste årene har ligget tilbake for de øvrige nordiske tjenester, snarere tvert imot. Bare den danske tjeneste PET synes å ha hatt noe romsligere budsjettammer enn PST. Utvalget er enig med 22. juli-kommisjonen i at PST trolig kan få mer ut av gjeldende budsjettammer, blant annet ved en mer

bevisst, helhetlig og tidsmessig bruk av IKT, men vil for ordens skyld påpeke at dette trolig vil nødvendiggjøre ikke ubetydelige grunnlagsinvesteringer.

Samtidig ser utvalget også at det også av andre grunner kan bli behov for å styrke tjenestens budsjetter noe i årene som kommer, blant annet for å ta igjen etterslep på områder som etterforskning, analyse og avansert teknologi. Endelig vil en oppfølging av utvalgets forslag når det gjelder PSTs organisering, styrket satsing på kompetansebygging, etatsopplæring og organisasjonsutvikling trolig nødvendiggjorde utvidete budsjetterrammer.

Utvalget fremmer på denne bakgrunn blant annet følgende konkrete forslag:

- Styringsdialogen mellom Justisdepartementet og PST bør i større grad konsentrere seg om spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter, og i mindre grad om enkeltsaker.
- Politiavdelingens kapasitet bør utvides med sikte på å styrke den strategiske ledelse og oppfølging av PST.
- PSTs ledergruppe bør i større grad konsentrere seg om spørsmål av overordnet, strategisk og langsiktig karakter.
- PST-sjefen og ledergruppen bør i størst mulig grad skjermes for arbeidet med løpende saker, som i stedet bør koordineres av en operativ ledergruppe under ledelse av assisterende PST-sjef.
- Det bør etableres en tverrfaglig sammensatt strategisk styringsenhet direkte underordnet PST-sjefen.
- Styringsenhetens hovedoppgaver bør være å legge til rette for en mer helhetlig og langsiktig utvikling av PST, å sikre en sterkere vektlegging av spørsmål av strategisk og overgripende karakter, og å utarbeide og vedlikeholde periodiske strategiske planer.
- PST-sjefen bør ta initiativ til å identifisere og iverksette mekanismer som kan bidra til å sikre at ledergruppens beslutninger blir kommunisert og fulgt opp på en mer systematisk og effektiv måte i tjenesten.
- PST-sjefen bør få både det operative og det administrative ansvaret for PSTs virksomhet i samtlige politidistrikter, herunder det budsjettmessige ansvar for PSTs enheter utenfor Oslo.
- Antallet PST-enheter utenfor Oslo bør skjæres ned fra nåværende 26 til 8-10 regionale enheter lokalisert i de største politidistriktene.
- Det bør etableres en egen avdeling ved PSTs hovedkvarter med ansvar for enhetene utenfor Oslo.
- PST bør snarest utarbeide en overordnet plan for tjenestens etterretningsvirksomhet.
- Det bør etableres en egen avdeling for innhenting av informasjon bestående av de nåværende seksjonene for teknologisk støtte, spaning og åpne kilder. Alle tjenestens kildeførere bør samles i en egen seksjon i den nye avdelingen.

- PSTs Situasjonssenter (Sitsen) bør oppgraderes ved tilføring av ny kapasitet og kompetanse.
- Det bør opprettes en Mottaksenhet for all informasjon som PST samler inn eller mottar. Enheten bør ha ansvaret for å avgjøre hvilken prioritet informasjonen skal gis og hvor i organisasjonen den skal følges opp.
- PST bør innføre en ordning med obligatorisk etatsopplæring for alle ansatte.
- Det bør etableres en permanent enhet med ansvar for utarbeidelse av felles trusselvurderinger, under ledelse av PST, og med deltagelse av PST, Etterretningstjenesten og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. De nevnte etatene forutsettes å avgi personell til den felles analyseenheten.
- Andre relevante aktører, som Utenriksdepartementet, Oslo politidistrikt, Kripes, Økokrim, Direktoratet for samfunnssikkerhet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet knyttes til analyseenheten gjennom etablering av en samrådsmekanisme.
- Det bør vurderes å samle PSTs analysekapasitet, som i dag er spredt på to avdelinger, i tjenestens Analyseavdeling.
- Utvalget anbefaler at PST fortsatt skal ha ansvaret for å etterforske og straffeforfølge forbrytelser mot rikets sikkerhet. Bemanningen av tjenestens Etterforsknings- og rettsavdeling bør styrkes.
- PSTs livvaktjeneste bør av ressursmessige grunner slås sammen med Den Kgl. Politiskorte. En konsolidert, samlet livvaktstyrke bør organisasjonsmessig legges til PST.
- PSTs ledelse bør så raskt som mulig ta initiativ til utarbeidelse av en offensiv IKT-strategi for tjenesten og arbeide målrettet for å heve IKT-kompetansen blant de ansatte.
- PST bør få sitt eget budsjettkapittel, som bør tydeliggjøre helheten i tjenestens budsjett og derfor omfatte så vel hovedkvarterets som de lokale enhetenes budsjetttrammer.
- PST budsjetttrammer bør økes noe i kommende år, blant annet for å styrke satsingen på IKT og nødvendig organisasjonsutvikling, etatsopplæring og kompetanseoppbygging.
- Det bør utvikles et helhetlig og langsiktig program for kompetanseutvikling i PST på basis av en grundig behovsanalyse.

Disse og de øvrige forslagene utvalget fremmer, vil kunne sette PST bedre i stand til å løse sine oppgaver. Utvalget er optimistisk på tjenestens vegne. PSTs høyt kvalifiserte, motiverte og engasjerte medarbeidere er et stort aktivum. Gjennom sitt arbeid har utvalget kunnet konstatere at endringsviljen er stor blant de ansatte, ikke minst på mellomleder- og saksbehandlernivå. Det peker fremover, og tilsier at PST vil komme styrket ut av forestående reformprosesser.

Innledning

Justisminister Grete Faremo nedsatte i april 2012 et utvalg som skulle vurdere ulike sider ved Politiets sikkerhetstjeneste (PST), med særlig vekt på hvorvidt tjenestens prioriteringer, ressursutnyttelse, arbeidsprosesser, kompetanse og organisering er hensiktsmessig i forhold til trusselbildet og de arbeidsoppgaver tjenesten er tillagt. Utvalgets mandat og sammensetning er gjengitt i sin helhet i eget vedlegg.

Utvalget har basert sitt arbeid på samtaler og dokumentgjennomgang. For å sikre et best mulig datagrunnlag er det gjennomført et stort antall møter med ansatte i PST, både ved Den sentrale enheten i Oslo (DSE) og ved PSTs enheter i ulike politidistrikter. Utvalget har hatt samtaler med blant andre sjefen for PST, flere tidligere PST-sjefer, samt avdelingslederne og et utvalg seksjonsledere ved DSE. Videre har utvalget møtt lederne for totalt ti PST-enheter i ulike politidistrikter samt politimestrene i noen av disse distriktene. Det er gjennomført møter med representanter for de ansattes organisasjoner og PSTs hovedverneombud. I tillegg er det blitt avholdt to allmøter med de ansatte ved DSE. Utvalget har også mottatt rundt seksti skriftlige innspill fra ansatte i PST.

Utvalget har hatt samtaler med ledelsen for Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Kripos og Økokrim, samt andre offentlige etater og institusjoner som PST kontinuerlig samarbeider med, som Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Utvalget har også møtt representanter for 22. juli kommisjonen, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget), Justis- og beredskapsdepartementet (heretter Justisdepartementet), Riksadvokaten, Toll- og avgiftsdirektoratet og Forsvarsdepartementet. Endelig har utvalget besøkt politiets sikkerhets- og etterretningstjenester i Sverige, Finland og Danmark og Storbritannia. Informasjonsinnhentingene har pågått fra mai til oktober.

Utvalget har gjennomgått et omfattende arkivmateriale, herunder trusselvurderinger, budsjett og styringsdokumenter, årsrapporter og strategidokumenter som på ulike måter beskriver og legger føringer for PSTs arbeid. Interne rapporter og notater som omhandler særlig arbeidsprosesser, kompetanse og organisering, er også gjennomgått.

Mye av materialet som utvalget har hatt tilgang til, er til dels høyt sikkerhetsgradert i henhold til Sikkerhetsloven. Det har derfor vært krevende for utvalget å trekke på dette materialet når det kun skal presenteres en ugradert rapport. Utvalget har dessuten hatt relativt kort tid til disposisjon for sitt arbeid. Vi har derfor valgt i hovedsak å fokusere på de mer overordnede prosessene og problemstillingene som omfattes av mandatet.

Gitt de begrensninger som er omtalt ovenfor, har utvalget ikke hatt mulighet for å gå særlig dypt inn i de mange sider ved PSTs arbeid som i dag fungerer bra. I tråd med mandatet har fokus i stedet vært på områder med et klart utviklings- og forbedringspotensial.

Omtalen av PST i 22. juli-kommisjonens rapport er i all hovedsak sammenfallende med konklusjoner som også utvalget har trukket. I lys av dette stiller utvalget seg bak de forslag som skisseres i kommisjonens rapport, som har vært en viktig del av grunnlaget for utvalgets arbeid. Utvalget har i lys av dette ikke funnet det hensiktsmessig å komme inn på omstendighetene omkring PSTs rolle 22. juli 2011, som er uttømmende beskrevet og analysert i Kommisjonens rapport.

Generelt om Politiets sikkerhetstjeneste

PST har som Norges eneste sikkerhetstjeneste en krevende og viktig, men samtidig svært sensitiv rolle. Dypst sett er tjenestens hovedoppgave å beskytte samfunnet og det norske demokratiet mot trusler som i den senere tid har tiltatt både i omfang og kompleksitet. Dette er åpenbart et samfunnsoppdrag av fundamental og stigende betydning. Denne rapport konkluderer med at det på flere områder er rom for til dels vesentlige forbedringer. Likevel er det grunnlag for å si at PST i mange sammenhenger presterer på et høyt nivå.

Likevel verdsettes tjenestens arbeid ikke alltid etter fortjeneste, og den har nok i hvert fall i enkelte miljøer et omdømmeproblem.

Fokus i den offentlige debatt om PST og dens virksomhet ligger ofte på det negative, med utgangspunkt i tidligere feilgrep og kontroverser. Historisk sett er det lett å forstå hvorfor det er blitt slik, men den vedvarende betoningen av det negative oppleves nok tidvis som en belastning av PSTs mange høyt kvalifiserte og dedikerte medarbeidere, og har åpenbart også bidratt til den forsiktighetskultur som både PST og 22. juli-kommisjonen viser til.

Mange av de PST-medarbeiderne utvalget har vært i kontakt med er opptatt av dette problemet. De viser til at det kontinuerlige kritiske søkelyset tjenesten befinner seg i, for eksempel kan føre til at man blir mer opptatt av å overoppfylle betingelsene for å åpne sak enn av hva som kan skje om man ikke gjør det. En mulig konsekvens kan være at trusler ikke blir oppdaget eller at et terrorangrep som er under forberedelse, blir oversett.

For PST er det naturligvis også en utfordring at det er vanskelig å fortelle offentligheten om de resultater tjenesten oppnår, for eksempel når det gjelder å forebygge, avdekke og forhindre mulige terrorhandlinger. Beviset for måloppnåelse når det gjelder terrorbekjempelse er jo at man har lyktes å forhindre noe som ennå ikke har skjedd.

Slik utvalget ser det er det på denne bakgrunn behov for å kommunisere betydningen av PSTs arbeid for å trygge vår demokratiske samfunnsform og innbyggernes sikkerhet på en mer nyansert og positiv måte, for derved å bidra til å styrke PSTs omdømme. Det er viktig at PST også selv bidrar mer aktivt til dette, gjennom maksimal åpenhet og tilgjengelighet, og gjennom bedre utnyttelse av de kommunikasjonsmessige muligheter som åpner seg i et moderne informasjonssamfunn. Utvalget tror også det ville være nyttig om PST, på samme måte som andre samfunnsaktører, periodisk gjennomfører omdømmeundersøkelser.

PST har fått vide fullmakter for å beskytte borgerne og samfunnet mot kriminalitet som truer rikets sikkerhet, men er samtidig pålagt å operere innenfor rettslige rammer som ivaretar personlige rettigheter og andre sentrale samfunnsverdier. Det er blant annet derfor urealistisk å forvente at PST skal oppdage og avverge alle trusler. Som 22. juli-kommisjonen formulerer det, er «målet at PST skal kunne avverge mest mulig innenfor de verdirammer samfunnet setter». Det følger av dette at en viss risiko er uunngåelig dersom borgerne skal være beskyttet mot uhjemlede inngrep fra myndighetenes side.

Utvalget er enig med 22. juli-kommisjonen når den sier at «Denne stilltiende aksepten av risiko er ofte underkommunisert fra myndighetenes side». Dette oppleves som et problem av mange av de

PST-ansatte utvalget har vært i kontakt med. Mange PST-medarbeidere føler også at det på politisk hold ofte uttrykkes forventninger til PST som ikke står i et rimelig forhold til tjenestens ressursgrunnlag og øvrige rammebetingelser, herunder nødvendigheten av å overholde strenge regler for ivaretagelse av personvern. De ser på denne bakgrunn et behov for en forventningsavklaring som kan gi allmennheten en klarere og mer realistisk forståelse av hva som kan kreves av PST.

Utvalget kan forstå at dette oppleves som et problem og ser behovet for en klarere og mer nyansert kommunikasjon av PSTs muligheter så vel som begrensninger når det gjelder å avdekke og forhindre terrorhandlinger. Men heller ikke dette kan utelukkende være en oppgave for myndighetene. Også her må PST må selv bidra, gjennom mer åpenhet og tilgjengelighet, og gjennom en mer offensiv samfunnskommunikasjon.

Kort om utviklingen i PST de senere år

Lund-kommisjonen la fram sin rapport til Stortinget i 1996. Rapporten konkluderte blant annet med at Politiets overvåkingstjeneste (POT) hadde drevet ulovlig overvåking og innsamling av informasjon. Danielsen-utvalget kom i 1998 med en rekke anbefalinger som la grunnlaget for at POT ble omorganisert og endret navn til Politiets sikkerhetstjeneste i 2002.

Tjenesten ble direkte underlagt Justisdepartementet og det ble iverksatt tiltak med sikte på endringer i PSTs bedriftskultur. Det ble også tatt skritt for å gjøre tjenesten mer åpen. Endelig ble det lagt vekt på å rekruttere flere medarbeidere med bakgrunn også utenfor politiet, for å styrke tjenestens analysekapasitet og evnen til å se PSTs virksomhet i et bredere samfunnsmessig perspektiv.

PSTs regionale nivå, som hadde eksistert siden 1995 og besto av 7 regioner i fastlands-Norge ble nedlagt. I stedet ble det etablert PST-enheter i alle landets 27 politidistrikter - med unntak av Oslo. Overvåkingssentralen i Oslo endret samtidig navn til Den sentrale enhet (DSE) og ble raskt gjenstand for en større omorganisering. I hovedsak innebar denne omorganiseringen en reduksjon i antall avdelinger, etablering av én operativ avdeling som blant annet omfattet de tidligere kontraetterretnings- og kontraterroravdelingene, samt en styrking av analysefunksjonen i tjenesten.

Omorganiseringen i 2002 medførte videre en omdisponering av stillinger mellom politidistriktene og en mindre styrking av DSE. I 2002 var 358 personer ansatt i PST. 241 av disse arbeidet ved DSE og 117 ved de lokale PST-enhetene. Ved utgangen av 2011 hadde Politiets sikkerhetstjeneste 514 medarbeidere. 387 av disse var ansatt ved DSE, mens 127 personer - eller 28 prosent - var ansatt ved de lokale enhetene. I nordisk sammenheng er dette en høy andel.

I begynnelsen av 2006 ble det gjennomført en ny endring i strukturen ved DSE. To nye avdelinger ble etablert, Analyseavdelingen og Avdeling for etterforskning og påtale. Disse endringene ble gjennomført i kjølvannet av Statskonsults evaluering i 2004 av omstillingen i PST. I 2006 ble også livvaktjenesten overført fra Oslo politidistrikt til DSE. Totalt innebar det at PST ble tilført 50 årsverk.

PST har gjennom det siste tiåret utviklet seg fra å være en sikkerhetstjeneste nesten utelukkende tuftet på politifaglig kompetanse og en politimessig tilnærming til oppgavene, til å bli en mer tverrfaglig sammensatt tjeneste med et vesentlig innslag av akademisk kompetanse. Mange arbeidsprosesser er blitt profesjonalisert og fokuset på analyse preger tjenesten i mye større grad enn for ti år siden.

PST har på denne bakgrunn utvilsomt beveget seg mange skritt i retning av å bli en moderne kunnskapsorganisasjon. Samtidig er PST et særorgan i politiet på lik linje med for eksempel Kripes og Økokrim. Tjenesten har relativt stor operativ kapasitet, og den har ansvaret for å etterforske og påtale egne saker. Enkelte har tatt til orde for å overføre disse oppgavene til andre deler av politiet, og i stedet å rendyrke etterretningsvirksomheten. Det ville innebære at PST bli en sivil tjeneste uten politimessige oppgaver. I en slik situasjon vil tjenesten ikke lengre ha en naturlig plass innenfor politiet.

Oppgaver og organisering

PSTs oppgaver

PSTs oppgaver er beskrevet i Politiloven og er i dag å forebygge, motvirke og etterforske lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet, ulovlig etterretningsvirksomhet, ulovlig teknologioverføring, spredning av masseødeleggelsesvåpen, samt sabotasje og politisk motivert vold. Justisdepartementet har beskrevet følgende resultatmål knyttet til PSTs hovedoppgaver i 2012:

1. Politiske motivert vold – terrorisme.
Målet for tjenestens kontraterrorarbeid er både å forebygge at det planlegges og utføres terrorhandlinger i Norge, og å forhindre at Norge blir brukt som utgangspunkt for planlegging av terrorhandlinger i andre land. PST skal forebygge og etterforske terrorhandlinger og støtte til terrorvirksomhet, herunder finansiering, logistisk støtte og propagandavirksomhet.
2. Politisk motivert vold – nasjonal ekstremisme.
PST skal forebygge og etterforske enhver politisk motivert voldshandling særlig rettet mot myndighetspersoner, representanter eller tillitsvalgte for politiske, etniske eller religiøse grupperinger.
3. PST skal forebygge og etterforske ulovlig etterretningsvirksomhet mot Norge og norske interesser.
4. PST skal forebygge og etterforske ulovlig teknologioverføring og spredning av masseødeleggelsesvåpen.
5. Trusler og angrep mot statsledelsen og andre myndighetspersoner, samt utføre livvaktjeneste.
PST skal forebygge og etterforske trusler mot statsledelsen og andre myndighetspersoner. Trusselen behøver ikke nødvendigvis ha sammenheng med politisk motivert vold, sabotasje eller terrorisme. Også trusler fra farlige personer, herunder personer med alvorlige psykiske lidelser, omfattes.
6. Trusselvurderinger, analyser, bistand, råd og samarbeid.
Den sentrale enhet i PST skal utarbeide trusselvurderinger mv. PST skal i tillegg bistå ved gjennomføring av sikkerhetstiltak i blant annet statsadministrasjonen og annen virksomhet av betydning for viktige samfunnsinteresser.

Disse oppgavene kan sammenfattes i tre hovedkategorier; etterretnings-, etterforsknings- og sikkerhetsvirksomheten (rådgivning og livvaktjeneste). Mens etterretningsvirksomheten har som formål å avdekke mulige trusler som kan forebygges eller avverges, skal etterforskningen forsøke å avdekke om noe straffbart har skjedd og eventuelt påtale dette.

PSTs arbeidsoppgaver innenfor etterretning og etterforskninger blir gjerne framstilt som en pyramide. Se figur 1. På det laveste nivået i pyramiden finner man arbeidsregistreringene. På neste nivå kommer de forebyggende sakene og deretter de forebyggende sakene med tvangsmiddelbruk. Når det gjelder etterforskningssakene, skiller man mellom skjult avvergende etterforskning, skjult etterforskning og åpen etterforskning. PST har som intensjon at tjenesten på hvert nivå i pyramiden skal informere og styrke virksomheten på nivået over.

Figur 1: PSTs arbeidspyramide



PSTs organisering

DSE er organisert i avdelinger, seksjoner og avsnitt og organiseringen er i hovedsak preget av en tematisk tilnærming til arbeidsoppgavene. Se figur 2.

Operativ avdeling

Den desidert største avdelingen i DSE er *Operativ avdeling* som har ansvaret for etterretningsvirksomheten ved DSE. Avdelingen er inndelt i følgende sju seksjoner:

Seksjon for kontraetterretning skal ha oversikt over ulovlig etterretningsvirksomhet i Norge, og iverksette forebyggende tiltak mot slik virksomhet. Med ulovlig etterretningsvirksomhet mener PST enhver aktivitet som rettes mot Norge med sikte på å skaffe informasjon om politiske, militære eller andre samfunnsmessige forhold, og som kan være til skade for landets sikkerhet og selvstendighet. Videre skal seksjonen forbygge etterretning mot flyktninger og asylsøkere.

Seksjon for kontraterror skal forebygge at det planlegges og utføres terrorhandlinger i Norge, og forhindre at Norge blir brukt som utgangspunkt for planlegging av terrorvirksomhet i andre land.

Seksjon for ikke-spredning skal motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen og utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen. Seksjonen skal også bidra til bekjempelse av organisert kriminalitet gjennom formidling av informasjon til det ordinære politiet.

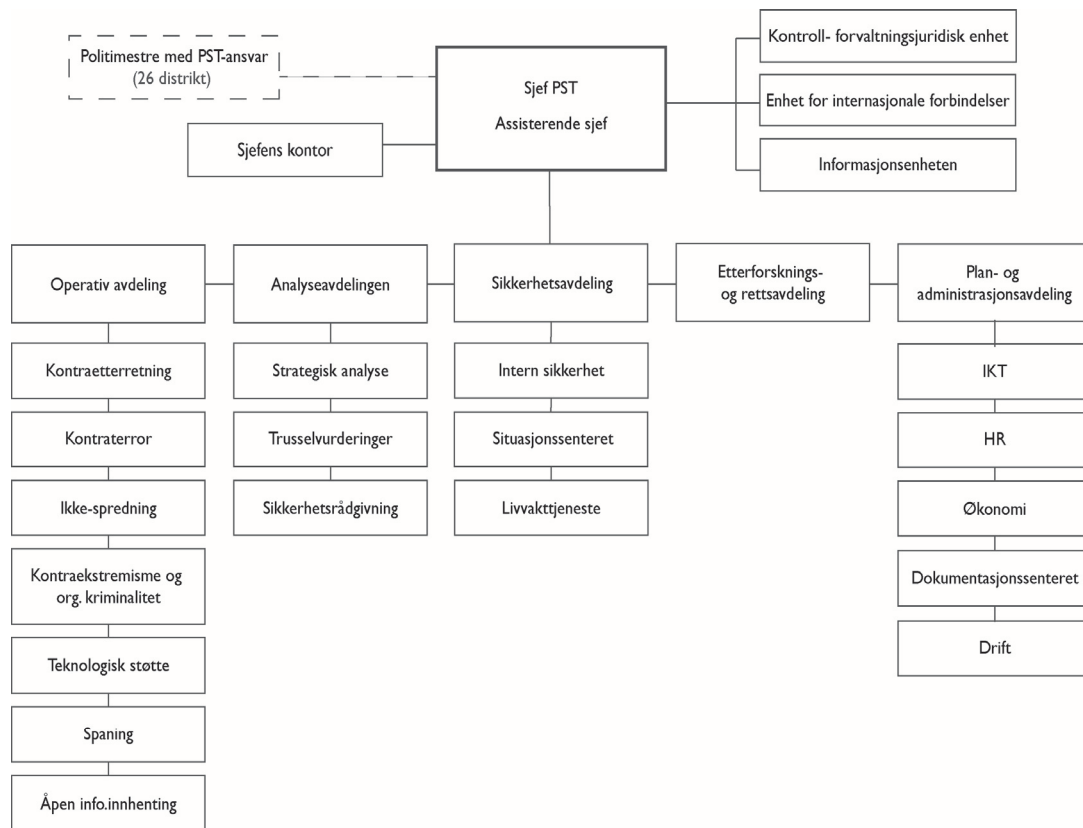
Seksjon for kontraekstremisme og organisert kriminalitet har som oppgave å forebygge og etterforske sabotasje og politisk motivert vold eller tvang. Særlig viktig er det å motvirke rekruttering til miljøer som på ideologisk grunnlag støtter voldsbruk, og å forebygge at grupper eller enkeltpersoner gjennomfører voldelige aksjoner.

Seksjon for teknologisk støtte har ansvaret for teknologisk bistand til de fire ovennevnte seksjonene, Etterforsknings- og rettsavdelingen og eventuelt de lokale enhetene.

Seksjon for spaning har det nasjonale spaningsansvaret for hele PST.

Seksjon for åpne kilder har som oppgave å innhente informasjon fra åpne kilder relatert til PSTs ansvarsområder.

Figur 2: Organisasjonskart PST



Etterforsknings- og rettsavdelingen

Avdelingens ansvarsområde omfatter etterforskning og straffeforfølgelse av lovovertrедelser på alle PSTs arbeidsområder, samt i henhold til enkelte spesiallover. Unntaket er åpen etterforskning i terrorisme, sabotasje og politisk motivert vold som vanligvis ledes av det ordinære politiet. Riksadvokaten kan som overordnet påtalemyndighet, likevel bestemme at PST får dette ansvaret. Dette gjelder saker der PST først har hatt ansvaret for den skjulte etterforskningen og der det har vist seg mest hensiktsmessig at PST får ansvaret også for den åpne etterforskningen.

Analyseavdelingen

Analyseavdelingen har ansvaret for å bearbeide og analysere informasjon som tjenesten har samlet inn fra ulike kilder og presentere dette i temarapporter og trusselvurderinger av ulik karakter. Avdelingen er oppdelt i følgende tre seksjoner:

Seksjon for strategisk analyse skal identifisere, beskrive og vurdere utviklingstrekk i trusselbildet innenfor PST ansvarsområde. I arbeidet med sine vurderinger må seksjonen ha et tett samarbeid med relevant seksjon i operativ avdeling. I tillegg samarbeider seksjonen med relevante analyseenheter ved etterretningstjenesten.

Seksjon for trusselvurderinger skal utarbeide vurderinger av trusler mot myndighetspersoner - både norske og utenlandske på besøk i Norge - og eventuelt anbefale beskyttelsestiltak for disse.

Vurderingene skal gi politiske myndigheter, politiet og andre et best mulig grunnlag for å bestemme og iverksette hensiktsmessige sikkerhets- og beskyttelsestiltak.

Seksjon for sikkerhetsrådgivning har som hovedoppgave å gi råd ved gjennomføringen av sikkerhetstiltak i statsadministrasjonen, sårbar infrastruktur, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, offentlig og privat næringsvirksomhet, samt annen virksomhet med betydning for viktige samfunnsinteresser.

Sikkerhetsavdelingen

Sikkerhetsavdelingen består av følgende tre seksjoner:

Seksjon for intern sikkerhet har ansvaret for å sikre at PSTs bygg og infrastruktur ikke blir skadet og at sikkerhetsgradert informasjon ikke blir kompromittert.

Situasjonssentret har oppgaver knyttet til intern sikkerhet, blant annet adgangskontroll og overvåking, sambandstjeneste, sentralbord og operativ bistand.

Seksjon for livvaktjeneste har det nasjonale ansvaret for å utføre livvaktjeneste for norske myndighetspersoner og utenlandske myndighetspersoner på reise i Norge. Unntaket er den norske kongefamilien og kongelige besøkende som Den Kongelige Politieskorte ved Oslo politidistrikt har ansvaret for.

Plan- og administrasjonsavdelingen

Plan- og administrasjonsavdelingen har ansvaret for arkivering, personaladministrasjon, intern opplæring, lønn og regnskap. Avdelingen skal også administrere, utvikle og drive tjenestens interne IKT-systemer, samt ivareta driftsoppgavene ved DSE, blant annet drift av bygninger, materiell og kjøretøypark.

Stabsfunksjonene

Kontroll – og forvaltningsjuridisk enhet har som oppgave å bidra til at PST har hensiktsmessige juridiske rammebetingelser, et oppdatert regelverk og gode rutiner som kan gjennomføres i praksis. Enheten har videre ansvaret for oppfølging og videreutvikling av PSTs interne kontrollsystem og for gjennomføring av interne kontroller.

Enheten for internasjonale forbindelser har et overordnet ansvar for at PST har relevante internasjonale samarbeidspartnere og for oppfølgingen av disse.

Informasjonsenheten skal gi råd til sjef PST i alle spørsmål knyttet til ekstern- og intern kommunikasjonsvirksomhet.

Dagens struktur ved DSE er i liten grad endret siden 2006. Det er utvalgets klare oppfatning at den ikke fungerer optimalt. Blant hovedproblemene er utilfredsstillende samarbeid og samhandling mellom avdelingene og et overdrevent fokus på løpende saker. Dette kan i noen situasjoner føre til tunnelsyn. Det kan også føre til for lite oppmerksomhet omkring helheten i trusselbildet og fremvoksende trusler.

PST i politidistriktene - de lokale enhetene

PST har lokale enheter i alle landets politidistrikter med unntak av Oslo der PST-ansvaret er lagt til DSE. Dette innebærer at PST har 26 underliggende enheter. Størrelsen på disse enhetene varierer mye, fra et tosfret antall medarbeidere i distrikter som omfatter større byer og tettbebyggelser, til to-tre medarbeidere i hvert av 12 politidistrikter i mer grisgrendte strøk.

Oppgavene til de lokale enhetene er ikke fastsatt i en egen instruks, men enhetene har i utgangspunktet mange av de samme oppgavene som DSE. De største har ansvaret for egne forebyggende saker med tvangsmiddelbruk, men de minste er av kapasitetsmessige grunner avskåret fra dette. Flere av de små lokale enhetene har dessuten så begrensede ressurser at det i praksis umuliggjør beredskap utover vanlig arbeidstid.

Med unntak av Oslo og Svalbard, er det den lokale politimester som er ansvarlig for PSTs virksomhet i sitt distrikt. De lokale enhetene er også administrativt underlagt den enkelte politimester som dermed er ansvarlig for tildeling av enhetenes driftsmidler. En mindre del av enhetenes budsjetter kommer fra DSE.

Sjefen for PST gir direktiver for prioritering av oppgaver og utøvelse av tjenesten i enhetene. DSE skal dessuten veilede, informere og bistå underordnede enheter. I praksis har DSE en direktoratsrolle i forhold til de lokale enhetene.

De lokale enhetenes ressursutnyttelse og oppgaver, i tillegg til deres samhandling med DSE og andre PST-enheter, er blitt gjenstand for flere interne evalueringsprosesser. Derfor er det siste tiåret iverksatt ulike tiltak for å bedre situasjonen, med utgangspunkt i målsetningen om «Ett PST». Blant annet er det lagt opp til å styrke det operative samarbeide mellom lokale enheter som ligger nær hverandre, og på denne måte skape synergieffekter. Det er også gjort forsøk på å styrke de lokale enhetenes medvirkning i beslutningsprosessene ved DSE. Felles for alle tiltakene er at de legger til grunn en videreføring av dagens desentralisert PST-struktur, med lokale enheter i samtlige politidistrikt.

Styring og ledelse

Justisdepartementets styring av PST – hovedtrekk og utfordringer

*«Ledelsen i PST har overfor kommisjonen gitt uttrykk for at de opplever at de i **for** stor grad «styres kun på budsjett og om de foretar feilaktige registreringer». Kommisjonen oppfatter ledelsen dit hen at dette budskapet har ført til at tjenesten har fokusert for mye på ikke å gjøre feil, og mindre på å utvise kreativitet og utnytte sitt legale handlingsrom til bekjempelsen av trusler. PST-ledelsen etterlyser en mer aktiv dialog med departementet der strategiske og faglige problemstillinger knyttet til å oppnå tjenestens målsetninger får økt oppmerksomhet.»* 22. juli-kommisjonens rapport s. 368-369.

PST er direkte underlagt Justisdepartementet. Det daglige samarbeidet med departementet er forankret i Politiavdelingen og det såkalte Sikkerhets- og beredskapsteamet, som har ansvaret for styring av, og kontroll med, PST.

Den årlige styringsdialogen gjennomføres ved at DSE gir skriftlige innspill til departementet om hva som bør være tjenestens satsingsområder eller hovedmål i det neste året. Etter at disse forslagene er vurdert i Justisdepartementet, blir målene endelig fastsatt og nedfelt i det såkalte tildelingsbrevet der de knyttes til de overordnede målene for justissektoren.

En gjennomgang av den siste femårsperioden viser at de foreslåtte målformuleringene til PST i all vesentlig grad blir opprettholdt av Justisdepartementet som de endelige målene for PST. Det ser også ut som om styringsdialogen i hovedsak fokuserer på det kommende budsjettåret og i liten grad har et noe lengre tidsperspektiv.

I tillegg til den nevnte styringsdialogen, gjennomføres det hyppige møter mellom Justisdepartementet og PST på ulike nivåer. Sjefen for PST møter jevnlig justisministeren. I hvert fall inntil i det siste synes disse møtene i liten grad å ha fokusert på temaer av mer overordnet og strategisk karakter. Konkrete forebyggende saker og metodebruken i disse har derimot vært drøftet relativt ofte i årene etter fremleggelsen av Lund-kommisjonens rapport og debatten i kjølvannet av denne.

Justisdepartementets oppfølging av PST på embetsnivå synes i hovedsak å dreie seg om legalitetskontroll og budsjettsaker, og i vesentlig mindre grad om strategisk ledelse av PST.

Politiavdelingen har manglet sikkerhetsfaglig kompetanse, og dette kan være en av årsakene til at dialogen med PST i hovedsak er blitt konsentrert om saker av forvaltningsmessig og juridisk karakter. Dette kan også være noe av grunnen til at departementet ikke synes å ha hatt noen vesentlig rolle når det gjelder samordning mellom PST og andre samfunnsaktører som tjenesten har kontakt med. Departementet later heller ikke i særlig grad til å ha bidratt til styrket samhandling på tvers av samfunnssektorer, noe PST har etterlyst.

Mange PST-ansatte utvalget har snakket med viser til at saksbehandlingen i Justisdepartementet på grunn av underbemanning og høyt arbeidspress i Politiavdelingen ofte tar lang tid.

Det generelle inntrykket er at Justisdepartementet ikke har vært spesielt opptatt av hvordan man på en best mulig måte kan bruke PST. Det kan synes som om departementet mangler den nødvendige *bestillerkompetanse*, eller med andre ord evnen til å definere og beskrive sine ønskemål på en slik måte at det gjør det mulig for PST å følge opp på en tilfredsstillende og politisk relevant måte.

På den annen side er det heller ingen særlig tvil om at PST både kunne og burde ha vist større initiativ overfor departementet og bidratt mer aktivt til å styrke dets bestillerkompetanse i forhold til tjenesten. PSTs kunne nok også i større grad ha tatt opp utviklingstrekk av mer langsiktig og overordnet karakter, blant annet i forbindelse med den nevnte styringsdialogen.

Forslag til forbedringer:

- Dialogen mellom Justisdepartementet og PST bør i større grad fokusere på spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter, og i mindre grad på de løpende sakene og metodebruken i disse.
- Politiavdelingens kapasitet bør utvides med sikte på å styrke den strategiske ledelse og oppfølging av PST.
- Avdelingen bør tilføres medarbeidere med sikkerhetsfaglig og samfunnsvitenskapelig bakgrunn og kompetanse, i tillegg til den juridiske.
- Justisdepartementet bør utvikle sin overordnede og strategiske bestillerkompetanse og i større og mer systematisk grad etterspørre informasjon fra PST som kan benyttes av ulike beslutningstakere på høyt nivå.

Ledelse ved DSE – hovedtrekk og utfordringer

«Hvis man ikke greier å fokusere på det langsiktige, kommer det kortsiktige nærmere og nærmere, og man får mindre og mindre manøvreringsevne». Sitat fra en samtalepartner i det svenske sikkerhetspolitiet Säpo.

For en tjeneste som PST som har som hovedoppgave å hindre lovovertrедelser som truer rikets sikkerhet, blir det særlig viktig at det utøves ledelse av høy kvalitet på de ulike nivåene i organisasjonen. Det kan menes mye om hva som skal karakterisere denne type ledelse. I PSTs eget verdigrunnlag fra 2004 fremheves det særlig at organisasjonen skal kjennetegnes av profesjonalitet, samhandling, endringsdyktighet, handlekraft, lojalitet, respekt og omtanke for hverandre. Det er uklart i hvilken grad disse verdiene har vært gjenstand for systematisk oppfølging. Mange PST-ansatte fremholder imidlertid overfor utvalget at så ikke har skjedd, og at dette er en av tjenestens hovedutfordringer.

Hemmelige tjenester som PST, er naturlig nok i liten grad utsatt for ytre press og korrektiver slik andre organisasjoner normalt er. Rett nok er det etablert eksterne kontrollregimer representert ved EOS-utvalget og Justisdepartementets tilsynsordning, men disse instansene har et klart avgrenset mandat og i all vesentlig grad dreier det seg om legalitetskontroll av tjenestens arbeid. Videre blir tjenestens arbeid gjenstand for kvalitative vurderinger av blant andre eksterne aktører som domstolene, som behandler PSTs straffesaker, og myndighetspersoner som mottar livvaktbeskyttelse eller sikkerhetsråd fra tjenesten. Men i motsetning til EOS-utvalget og departementet, er det ingen systematisk rapportering om, eller vurdering av, PSTs arbeid fra disse aktørene. PST blir derfor under normale omstendigheter i liten grad gjenstand for eksterne korrektiver.

Undersøkelser av de hemmelige tjenestene i USA og Storbritannia etter terroraksjonene i New York 11. september 2001 og i London 7. juli 2005, avdekket at disse tjenestene var kjennetegnet av begrenset reformvilje og en grunnleggende konservativ organisasjonskultur. Noe lignende kan nok sies om PST. De siste årene har tjenesten ikke fremstått som spesielt endringsorientert. På denne bakgrunn mener utvalget det er et påtrengende behov for at PST prioriterer, og selv tar ansvar for å utvikle, en organisasjonskultur preget av et kontinuerlig kritisk blikk på egen virksomhet og en sterk vilje til stadig å forbedre seg.

Et betydelig antall ansatte og ledere i PST har overfor utvalget tatt opp ledelsesutøvelsen i tjenesten. Det tegnes et kritisk bilde. Et hovedankepunkt er at mange ledere hevdes å være for opptatt av de til enhver tid løpende sakene innenfor eget ansvarsområde, og i mindre grad av de mer overordnede og langsiktige utfordringene tjenesten står overfor.

Spørsmål relatert til blant annet overordnet ressursforvaltning, i tillegg til metode-, teknologi- og kompetanseutvikling blir dermed ikke gitt nok oppmerksomhet. Fokuset på løpende saker ser ut til å prege ledelsesutøvelsen helt til topps i organisasjonen og har som nevnt også vært dominerende i dialogen med Justisdepartementet. Det manglende fokus på strategisk og langsiktig tenkning er utvilsomt en av de viktigste svakhetene ved bedriftskulturen i PST. En medarbeider i PST uttrykte det slik: «PST kjører i høy fart med bare nærlysene på.»

En slik kortsiktig og hendelsesstyrt ledelsesutøvelse vil nødvendigvis også påvirke målfastsettelse og prioriteringer. Ansatte i PST etterlyser også tydeligere avklaringer fra både ledelsen i PST og fra politisk ledelse om hvilke saksområder man *ikke* skal prioritere. Resultatet av en manglende avklaring på dette punkt synes å ha blitt at tjenesten sprer seg for tynt, og ikke i tilstrekkelig grad makter å konsentrere seg om de områdene den anser som viktigst.

De ansatte fremholder videre at det er for mange eksempler på at beslutninger i PST-sjefens ledergruppe ikke blir fulgt opp, og at dette kan føre til omkamper. Det hevdes også at ledergruppen i for liten grad støtter seg på fagseksjonene og deres kompetanse. Ledergruppen beskrives også av mange som lite dynamisk, samtidig som det vises til et klart forbedringspotensial når det gjelder å kommunisere beslutninger nedover i systemet. Det skapes dermed en betydelig avstand mellom ledelsen og mellomleder- og saksbehandlernivået i tjenesten.

For at PST skal fortsette å utvikle seg som kunnskapsorganisasjon, trengs det en langt sterkere vektlegging av strategisk ledelse og endringsledelse. Det bør også føre til at de ansatte trekkes sterkere inn i videreutviklingen av PST som organisasjon. Mange PST-medarbeidere har et meget høyt kunnskaps- og kompetansenivå og klare forventninger om å bli involvert.

I PSTs egen evalueringsrapport etter 22. juli blir ledelsesutøvelsen omtalt som følger:

«PST har etter egen vurdering gjort flere riktige og viktige prioriteringer av forebyggende saker og etterforskningsaker i senere år. Samtidig ser vi at PST, både som følge av tjenestens ressursituasjon og måten arbeidsprosessene er organisert på, opererer med en betydelig grad av usikkerhet for ikke å fange opp nye trusler. Tjenesten jobber svært systematisk og grundig i pågående saker, men har ikke den samme systematikk og oppmerksomhet rettet mot forhold utenfor sakene.»

Utvalget slutter seg til denne beskrivelsen. I 2004 etablerte daværende PST-sjef en egen sekretariatsfunksjon i DSE for å styrke den strategiske ledelsen av PST. Enheten hadde juridisk,

samfunnsvitenskapelig og politifaglig kompetanse, og fikk en sentral rolle i forbindelse med blant annet regelverksutvikling, samarbeidsstrukturer med andre etater og strategisk planlegning. Etter sjefsskiftet i 2009 ble imidlertid enheten oppløst. Etter utvalgets vurdering vil gjenopprettelse av en slik enhet kunne være et viktig bidrag til å sikre at PST i større grad fokuserer på organisasjonsutvikling, overordnede trekk ved utviklingen og fremvoksende trusler.

Flertallet av lederne i PST blir rekruttert fra tjenesten. Det har vært en målsetning for PST å rekruttere ledere utenfor PST, men dette har nok i hovedsak skjedd i stillinger der det ikke kreves politifaglig kompetanse. Det har de siste årene også vært relativt få søkere til mange av lederstillingene i PST. Med sikte på å utvide ledelsens samlede kompetanse, er det viktig å rekruttere ledere med variert faglig bakgrunn. Det bør derfor fortsatt være en målsetning å øke andelen ledere med bakgrunn utenfor PST.

Det siste lederutviklingsprogrammet i PST ble avsluttet for ca. seks år siden. Dette programmet involverte alle ledere i PST, også de i de lokale enhetene. Siden er det ikke arbeidet spesielt målrettet med å utvikle lederkompetansen i PST. Utvalget anser dette som en svakhet ved organisasjonen, noe de mange kritiske vurderingene av ledelsesutøvelsen i PST trolig er et uttrykk for. Når det gjelder lederutvikling, mener utvalget det vil være en fordel å gjøre bruk av ekstern ekspertise. Säpo og andre samarbeidende tjenester har hatt gode erfaringer med dette.

Forslag til forbedringer:

- PSTs ledergruppe bør i større grad opptre som et kollektiv og være seg bevisst ansvaret også for overordnet og strategisk tekning.
- Sjef PST og ledergruppen bør i størst mulig grad skjermes for arbeidet med løpende saker, som i stedet bør koordineres av en operativ ledergruppe under ledelse av assisterende PST-sjef.
- Det bør etableres en tverrfaglig sammensatt strategisk styringsenhet direkte underordnet PST-sjefen. Styringsenhetens hovedoppgave bør være å legge til rette for en mer helhetlig og langsiktig utvikling av PST og en sterkere vektlegging av spørsmål av strategisk og overgripende karakter.
- Styringsenheten bør også ha et primæransvar for å utarbeide og vedlikeholde/oppdatere periodiske strategiske planer med en lengre tidshorisont enn budsjettåret.
- PST bør rekruttere flere ledere med bakgrunn utenfor PST og politiet.
- Lederutvikling i PST bør bli en obligatorisk og kontinuerlig prosess der det særlig legges vekt på endringsledelse, strategisk ledelse og god etatsforståelse. Tjenesten bør trekke på ekstern ekspertise i utviklingen av gode programmer for lederutvikling.
- PST-sjefen bør ta initiativ til å identifisere og iverksette mekanismer som kan bidra til å sikre at ledergruppens beslutninger blir kommunisert og fulgt opp på en mer systematisk og effektiv måte nedover i tjenesten.

DSEs styring av lokale enheter – hovedtrekk og utfordringer

Selv om det er den enkelte politimester som har ansvaret for alle PST-oppgavene i sitt distrikt, styrer PST-sjefen enhetene gjennom prioriteringer, føringer og tilsyn. Politimesteren har myndighet til å styrke bemanningen i egen PST-enhet, men dette sitter langt inne. Dersom det skal skje, må PST-sjefen formidle behov for dette til den aktuelle politimesteren og Justisdepartementet. I den siste tiårsperioden har dette bare forekommet i noen få tilfeller.

PST enhetene blir dermed avhengige av i hvilken grad den enkelte politimester prioriterer PSTs virksomhet, og dette varierer fra distrikt til distrikt. I noen politidistrikter er for eksempel lederen av den lokale PST-enhet med i politimesterens ledergruppe, i andre ikke. I noen distrikter får PST-enhetene relativt romslige driftsbudsjetter, i andre ikke. Det er liten tvil om at avhengigheten av den lokale politimester bidrar til vesentlige forskjeller når det gjelder de lokale enhetenes budsjettmessige og administrative rammebetingelser. I utvalgets møter med de ansatte ved lokale enheter har det ofte fremkommet betydelig frustrasjon over dette.

Sjefen for PST møter alle landets politimestre jevnlig på de såkalte Politisjefmøtene, som er ledet av Politidirektoratet. PST-spørsmål blir imidlertid bare i liten grad utstrekning drøftet på disse møtene. Det gis også svært få eller ingen føringer om PST-virksomheten i styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistriktene.

PST så langt ikke har kunnet operere med et helhetlig budsjett for tjenesten. Justisdepartementet bevilger direkte budsjettmidlene til DSE, mens budsjettmidlene til de lokale enhetene fordeles av Politidirektoratet gjennom den ordinære budsjettfordelingen til politidistriktene. Dermed er det i realiteten DSEs budsjett som omtales når man snakker om PSTs budsjett, mens budsjettene til de lokale enhetene inngår som en relativt beskjeden del av politidistriktenes budsjetter.

Utvalget har inntrykk av at DSEs oppfølging av de lokale enhetene er svært varierende og har et betydelig forbedringspotensial, særlig når det gjelder saker av mer overordnet og langsiktig karakter. Imidlertid ser utvalget at det er svært ressurskrevende for DSE å følge opp 26 enheter på en systematisk og god måte. En rekke lokale enheter har formidlet til utvalget at styringsdialogen mellom DSE og de lokale enhetene ikke fungerer tilfredsstillende. Dialogen blir beskrevet som lite strukturert og enhetene savner ofte avklaring på viktige problemstillinger.

Det har de senere år blitt foreslått og iverksatt flere tiltak for å styrke samhandlingen mellom de lokale enhetene og DSE. Blant annet er det investert i moderne kommunikasjonsutstyr. Det er også etablert faste samarbeidsordninger der PST-enhetene i flere politidistrikter deltar. Formålet med dette er å gjøre det mulig å kretsamle ressursene slik at enhetene i større grad blir selvhjulpne. Det er også et mål å utvikle kompetanse i enhetene ut fra hva det enkelte geografiske samarbeidsområdet har behov for. Effekten av disse tiltakene er det likevel for tidlig å si noe om, men de første erfaringene synes å variere.

Utvalget mener at dagens organisering av PST, med 26 underliggende enheter delvis under kontroll av den stedlige politimester, er krevende og i liten grad utnytter ressursene i de lokale enhetene godt nok. PST-sjefen har gjennom denne ordningen dessuten kun delvis kontroll over ca. 25 prosent av PSTs ressurser, og de lokale enhetene er prisgitt den enkelte politimesters prioritering av PSTs virksomhet.

Utvalget ser viktigheten av at PSTs lokale ledd har et tett samarbeid med politidistriktene, men mener at mange av de lokale enhetene er så små at de mangler grunnleggende personell- og ressursmessige forutsetninger for å lykkes i samspillet med det lokale politiet. Mange av utvalgets samtalepartnere har vært opptatt av at integreringen av lokale PST-enheter i hvert enkelt politidistrikt sikrer at arbeidet har nødvendig lokal forankring. Andre er mer opptatt av at de fleste av de lokale enhetene er for små, og at en kraftsamling i større enheter på regionalt grunnlag vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av knappe ressurser.

Utvalget tror ikke at kontakten til det lokale politiet behøver å bli svekket selv om PST utenfor Oslo organiserer seg i betydelig større enheter. Snarere kan resultatet bli et mer målrettet og systematisk samarbeid med det ordinære politiet. Utvalget har merket seg forslaget om å redusere antall politidistrikter i Norge til et sted mellom 15 og 18, og antar at dette i så fall også vil få betydning for antallet lokale PST-ledd. Behovet for mer effektiv ressursutnyttelse og slagkraftige enheter tilsier imidlertid etter utvalgets vurdering at antallet lokale PST-ledd kuttes til et nivå vesentlig lavere enn dette.

Utvalget har i denne forbindelse merket seg utviklingen i de øvrige nordiske land, der man i løpet av de senere år har valgt å sentralisere sikkerhetstjenestene og etablere færre, men mer robuste enheter utenfor hovedstedene. I de andre nordiske landene er for øvrig de lokale enhetene både operativt og administrativt underlagt sjefen for sikkerhetstjenesten.

Følgen av å gi PST-sjefen det fulle ansvar for alle sider ved tjenestens virksomhet, i og utenfor Oslo, administrativt og budsjettmessig så vel som faglig og operativt, vil være at målsetningen om «Ett PST» langt på vei vil være realisert.

Forslag til forbedringer:

- PST-sjefen bør få både det operative og administrative ansvaret for PSTs virksomhet i alle politidistriktene, på samme måte som PST-sjefen har det fulle ansvar for tjenestens virksomhet i Oslo politidistrikt. Dette vil innebære at sjef PST får full myndighet, også budsjettmessig, over de lokale enhetene.
- PSTs enheter utenfor Oslo bør reduseres til 8-10 regionale enheter lokalisert i de største politidistriktene.
- Innenfor rammen av en slik regional struktur bør det kunne opprettholdes enkelte lokale kontorer, for eksempel i Øst-Finnmark.
- Det bør etableres en egen avdeling ved DSE - ledet på avdelingsdirektørnivå - med ansvar for enhetene utenfor Oslo. Avdelingsdirektøren for de regionale enhetene bør inngå i PST-sjefens ledergruppe.

Arbeidsprosesser

En gjennomgang av arbeidsprosessene i PST gir grunnlag for å konstatere at det på enkelte områder er blitt arbeidet målbevisst for å utvikle virksomheten de senere årene. Dette gjelder blant annet livvakttjenesten, etterforskningsvirksomheten og spaningsvirksomheten. På disse områdene er utviklingsarbeidet blitt drevet framover av enhetsledere som sammen med sine medarbeidere har satt seg klare mål og som gjennom systematisk arbeid har etablert grundige og gode prosesser for å nå målene. I hovedsak handler dette om å sette et tydelig og kontinuerlig fokus på metodeutvikling samtidig som man løser de faste oppgavene.

Men de nevnte enhetene har også arbeidet målbevisst og systematisk med å øke sin kompetanse. Dette er blitt gjort på ulike måter. Det er for eksempel innenfor livvakttjenesten utviklet og etablert omfattende opplærings- og vedlikeholdsprogrammer som kontinuerlig videreutvikles og forbedres. Andre enheter har etablert veiledningsprogrammer for at nye medarbeidere så raskt som mulig skal kunne løse sine oppgaver på en best mulig måte.

Det har også vært lagt vekt på å utnytte de muligheter som ligger i ledige eller nye stillinger, ved å ansette medarbeidere med særlig høy og/eller komplementær kompetanse. Det er kort sagt utviklet en kultur i ulike enheter for kontinuerlig å arbeide med å forbedre seg. Felles for flere av disse virksomhetsområdene er at de har en utadrettet rolle og at deres arbeid er under jevnlig vurdering av andre samfunnsaktører, som dermed blir i stand til å komme med viktige korrektiver til tjenesten.

Etterretningsvirksomheten – hovedtrekk og utfordringer

En sikkerhetstjenestes evne til å løse sine oppgaver står og faller på fokuserte etterretningsbehov og evnene til godt etterretningsarbeid og systematisk innhenting, bearbeiding og strategisk analyse av informasjon. En god etterretningsprosess forutsetter at tjenesten er i stand til «å tenke utenfor boksen», det vil si at den etablerte prosessen utfordres og forstås dynamisk.» 22. juli-kommisjonen, s. 381.

Den viktigste oppgaven for en sikkerhetstjeneste er informasjonsinnhentings- og informasjonshåndteringsprosessen, også omtalt som etterretningsvirksomheten. Som utvalget allerede har pekt på, er det ingen andre offentlige virksomheter enn PST som har ansvaret for å vurdere trusselnivået i Norge innenfor de ansvarsområdene som er beskrevet tidligere i rapporten.

PST informasjonsinnhenting må derfor innrettes først og fremst mot de områdene som er prioritert. Etter at informasjonsbehovet er beskrevet, må informasjonen samles inn, bearbeides, kvalitetssikres, vurderes og analyseres. Det er disse vurderingene og analysene som danner grunnlaget for hvilke tiltak PST eller andre eksterne virksomheter iverksetter for å redusere trusselnivået eller sårbarheten.

Avveiningen med hensyn til hva slags informasjon tjenesten skal innhente representerer i denne forbindelse et vanskelig dilemma. Her handler det både om å innhente informasjon vedrørende de løpende sakene, informasjon som kan kaste lys over fremvoksende sikkerhetstrusler, og

informasjon som skal brukes i skriftlige vurderinger av høy kvalitet til ulike beslutningstakere. Ofte vil det her dreie seg om ulike typer informasjon.

I likhet med andre sikkerhets- og etterretningstjenester, har også PST erfart at informasjonsmengden har økt kraftig de senere årene. I følge tjenestens egne tall har mengden informasjon som PST utveksler med samarbeidende tjenester, økt med nesten 60 prosent i tidsrommet 2008 til 2011. I samme periode har det vært nær en dobling av antall kildemøter og nesten en firedobling av informasjonstilfanget fra personer som tjenesten har kontakt med. I tillegg samles det inn informasjon fra åpne kilder i betydelig større omfang enn tidligere.

Økningen i informasjonsmengden skyldes en rekke forhold. Blant annet har tjenesten det siste tiåret fått tilgang til nye og skjulte etterforskningsmetoder, samtidig som ny og moderne teknologi har gitt bedre muligheter for å innhente informasjon særlig innenfor kommunikasjonskontroll. Dessuten er Internett blitt en stadig viktigere etterretningsplattform.

Mye tyder på at denne utviklingen vil fortsette. Dette vil åpenbart stille PST overfor svært store utfordringer i årene framover. Målrettet og effektiv informasjonshåndtering er den viktigste forutsetningen for at PST i framtida skal ha høy kvalitet i både etterretnings-, etterforsknings- og sikkerhetsvirksomheten. I dette perspektivet blir det derfor avgjørende for PST å ha gode systemer, robuste prosesser og velutviklede metoder for å styre informasjonshåndteringen på en effektiv måte.

Informasjonshåndtering var også et av hovedtemaene både i PSTs egevaluering etter 22. juli og i 22. juli-kommisjonens rapport der tjenestens befatning med det internasjonale antiterrorprosjektet *Global Shield* til PST var gjenstand for særlig vurdering.

Kommisjonen skriver blant annet følgende om dette:

«Ut fra PSTs egevaluering og kommisjonens intervjuer er det ikke åpenbart at sendrektigheten i håndteringen av Global Shield representerer en beklagelig enkeltstående glipp. Vi kan ikke utelukke at den er symptomatisk for et system som ikke klarer å håndtere det stigende, inngående informasjonsvolum med tilstrekkelig kvalitet, og som ikke har benyttet seg av de muligheter moderne informasjonsteknologi legger til rette for.» s. 383.

Utvalget er enig i at PST har et betydelig forbedringspotensial når det gjelder å utvikle hensiktsmessige prosesser for innhenting og håndtering av informasjon. Det bør derfor være en prioritert oppgave å få i stand en vesentlig forbedring på dette punkt. Ved siden av at dette vil gjøre det mulig for tjenesten å håndtere en stigende informasjonsmengde mer effektivt, vil det også kunne få stor betydning for hvordan ledelse utøves.

En overordnet plan for etterretningsvirksomheten

Den mest grunnleggende svakheten ved etterretningsvirksomheten i PST er at den ikke er beskrevet grundig nok. Det finnes for eksempel ikke en overordnet plan som gjør rede for hva tjenesten legger i begrepet etterretning, hvordan PST skal praktisere og utvikle sin etterretningsvirksomhet, og hvordan etterretningsinformasjon kan anvendes på en mest mulig hensiktsmessig måte.

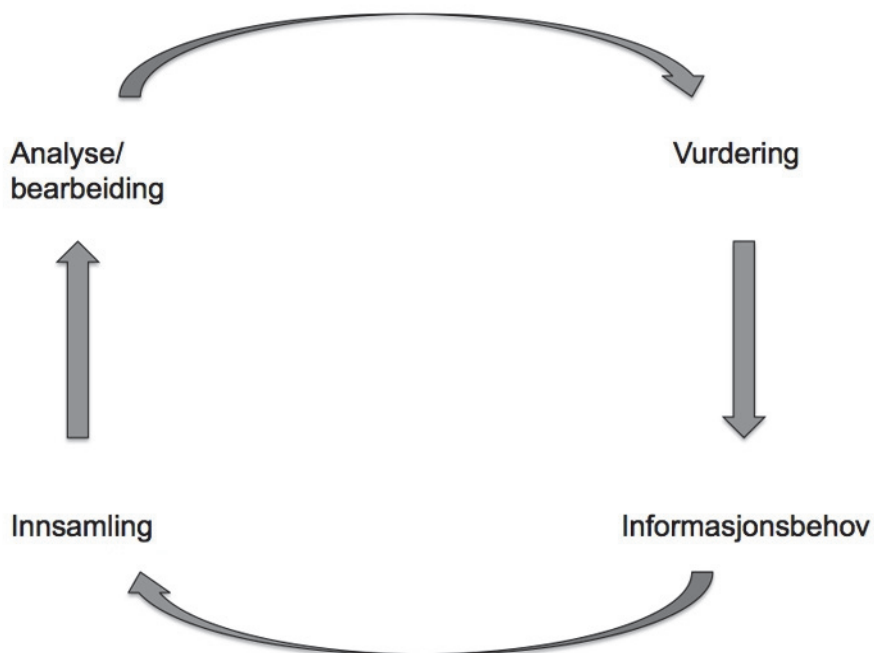
I mangel av en overordnet plan for etterretningsvirksomheten har tjenesten i stedet utviklet dette fagfeltet mer stykkevis og delt. Enkelte seksjoner har langt på vei klart å organisere sitt arbeid i tråd med etterretningshjulet (se neste avsnitt). Andre har ikke greid dette i samme grad. Dermed er det blitt etablert ulike måter å drive etterretningsvirksomheten på. Etter utvalgets vurdering har dette ført til at etterretningsvirksomheten ikke drives på en optimal måte. Denne situasjonen skaper både bekymring og frustrasjon blant mange ansatte i tjenesten.

Etterretningshjulet

Selve etterretningsprosessen beskrives både innenfor forsvaret og politiet gjerne som et hjul (se figur 3) og 22. juli kommisjonen forklarer etterretningshjulet på følgende måte:

”Etterretningsprosessen beskrives gjerne som et hjul, bestående av en serie delprosesser som skal lede til at en får en best mulig vurdering av en situasjon eller trussel basert på tilgjengelig informasjon. Prosessen tenkes ideelt å ha sitt utgangspunkt i en klar forestilling av hva man ønsker belyst. På dette grunnlag spesifiseres hvilken informasjon som er nødvendig å innhente. Neste steg i prosessen er selve innhenting av den etterspurte informasjon. Informasjonsfragmentene evalueres og bearbeides deretter for å settes sammen til et mest mulig helhetlig bilde, og en rimelig vurdering av trusselen. Hjulet er tenkt som en pågående prosess, hvor ny kunnskap og nye vurderinger genererer nye informasjonsbehov og ytterligere informasjonsinnhenting. Innenfor sikkerhetstjenesten skal ny informasjon både informere de pågående konkrete saker og bidra til å skape grunnlag for en dynamisk og helhetlig forståelse av både eksisterende og potensielle trusselbilder.” s. 381

Figur 3: Etterretningshjulet



For at etterretningsprosessen skal fungere, trengs det personell med kompetanse innenfor alle hovedstadier av etterretningsprosessen, dvs. innhenting av informasjon, bearbeiding og analyse av informasjonen, samt iverksettelse av forebyggende tiltak. Hvilken type personell som trengs i forbindelse med innhenting av informasjon avhenger av hvilken type kilde man bruker.

Når informasjonen er samlet inn, må den vurderes og analyseres av analytikerene, som setter den inn i en større sammenheng for å avdekke mønstre og utviklingstrekk. Analytikerene kan gjøre dette enten i forbindelse med en konkret sak tjenesten arbeider med, eller i forbindelse med at det skal utarbeides et konkret beslutningsgrunnlag som beskriver et bestemt trusselbilde til PST-ledelsen eller politiske myndigheter. Parallelt med analytikerene arbeider personell med politikompetanse som fortløpende vurderer og iverksetter tiltak for å redusere trusselen. Dette kan være alt fra åpen kontakt til andre samfunnsaktører og samarbeidspartnere, til skjulte operative tiltak som kommunikasjonskontroll og hemmelig ransaking.

Definering og prioritering av informasjonsbehovene

Analytikerne i PST er enten plassert i Analyseavdelingen eller i Operativ avdeling. Analytikerne i sistnevnte avdeling bruker mesteparten av sin tid på arbeidet med de løpende sakene, mens analytikerne i Analyseavdelingen har som oppgave å utarbeide nasjonale trusselvurderinger, temarapporter og annet beslutningsunderlag, ofte av mer overordnet og langsiktig karakter. Derfor har analytikerne i de to avdelingene ofte ulike informasjonsbehov.

Utfordringene dette skaper forsterkes ytterligere fordi PST har valgt å samle alle tjenestens ressurser når det gjelder informasjonsinnhenting, dvs. spaning, kildeføring og åpne kilder, i Operativ avdeling. Dermed blir analytikerne i Analyseavdelingen helt avhengig av at Operativ avdeling prioriterer å sette av tilstrekkelig innhentingsressurs for å dekke deres behov, som kan innebære målrettede innhentingsoperasjoner over en lengre tidsperiode.

I denne sammenheng kan det være et særlig problem at analytikerne i Analyseavdelingen ofte vil ha behov for opplysninger om trekk ved utviklingen som for deres kolleger i Operativ avdeling kan fortone seg lite sannsynlige eller irrelevante, i det minste i forhold til arbeidet med pågående saker. Det kan for eksempel dreie seg om informasjon vedrørende ekstreme miljøer som så langt ikke er blitt oppfattet som truende. Tilgang til denne type informasjon kan i verste fall være avgjørende for å hindre en utvikling som kan føre til en terroraksjon, men kan i en presset arbeidssituasjon likevel bli gitt lav prioritet i Operativ avdeling.

Utvalget har grunn til å tro at analytikerne i Analyseavdelingen i for liten grad får gjennomslag for sitt informasjonsbehov og at dette tidvis fører til at kvaliteten på tjenestens strategiske analyser og andre skriftlige vurderinger ikke blir god nok. En viktig årsak til dette er at det ikke finnes nok ressurser til å dekke alle informasjonsbehov som PST til enhver tid har. Ledelsen må derfor prioritere hvilke informasjonsbehov som skal dekkes og hvilke som må nedprioriteres. Utvalget er imidlertid kjent med at tjenesten har iverksatt tiltak for å bedre denne situasjonen.

Når ledelsen ved PST foretar en slik prioritering, blir det svært viktig at beslutningen først og fremst er tuftet på tjenestens overordnede mål og prioriteringer og i mindre grad den enkelte avdeling eller seksjons preferanser. Beslutningen om hvilke informasjonsbehov som til enhver tid skal prioriteres, bør derfor fattes av en bredt sammensatt operativ ledergruppe. Etter at informasjonsbehovet er blitt

definert og prioriteringene fastsatt, må det lages en innhentingsplan som beskriver hvordan behovet skal dekkes.

Utvalget mener også det er svært viktig at PST har større oppmerksomhet rettet mot å fremskaffe opplysninger også om utviklingstrekk tjenesten ikke nødvendigvis anser sannsynlige, dvs. latente, potensielle eller fremvoksende trusler.

Mottak og vurdering av informasjon

En forutsetning for at etterretningsprosessen skal fungere tilfredsstillende er at det finnes et mottakssenter for all informasjon som PST samler inn eller mottar fra andre. Dette ble et viktig tema både i PSTs egen evaluering etter 22. juli og i 22. juli-kommisjonens rapport. Begge påpeker betydelige svakheter ved dagens mottakssystem og utvalget er kjent med at PST nå arbeider med å løse dette problemet.

Utvalget ønsker likevel å fremheve enkelte forhold som er viktige for at et slikt mottakssenter skal fungere best mulig. Det er for det første betydningsfullt at lederen for et slikt senter til en hver tid har oversikt over trusselbildet og alle PSTs informasjonsbehov. Dette forholdet er blant annet blitt trukket frem i flere av de møter utvalget har hatt med samarbeidende sikkerhets- og etterretningstjenester.

For det andre må det være klare rutiner for hvordan ulike typer informasjon skal håndteres. Informasjonens verdi må vurderes opp mot informasjonsbehovet, det må fattes en beslutning om hvilken prioritet informasjonen skal gis, hvem som skal behandle den videre og hvordan den skal håndteres i forhold tjenestens IKT-systemer. Ofte viser det seg at jo mer tid og ressurser som investeres i kvalitetssikring av informasjonen i den innledende fase, jo mer ressurser sparer man i det videre arbeidet, i tillegg til at kvaliteten på arbeidet øker og risikoen for å gjøre feilaktige vurderinger avtar.

Innhentingsarbeidet – organisering

Som nevnt er både Seksjon for teknologisk støtte, Seksjon for spaning og Seksjon for åpne kilder plassert i Operativ avdeling. Det er også alle PSTs kildeførere. Svært mange nøkkelfunksjoner og oppgaver er med andre ord samlet i én og samme avdeling. Operativ avdeling får dermed et ledelsesansvar for et svært bredt spekter av oppgaver og funksjoner i tillegg til å være ansvarlig for fagutviklingen på en rekke ulike områder. Avdelingen er dessuten uforholdsmessig stor og til dels dominerende i forhold til de andre avdelingene.

Utvalget mener dette er en lite hensiktsmessig organisering, og viser i denne sammenheng til at de andre nordiske tjenestene har valgt å samle store deler av innhentingsressursene, dvs. spanere, kildeførere og åpne kilder, i samme organisasjonsledd. På denne måten blir det et klart skille mellom de som skal samle inn informasjon og de som skal analysere og følge opp informasjonen.

Innhentingsarbeidet – kildeførernes rolle

De ulike personellkategoriene i etterretningsprosessen har forskjellig kompetanse og det blir derfor viktig å nøye vurdere hvordan man skal utnytte og videreutvikle denne kompetansen best mulig. Innenfor enkelte kategorier har PST tradisjonelt valgt å samle personer med tilsvarende oppgaver i samme seksjon. Dette gjelder blant annet spaning og teknisk bistand. Andre personellkategorier, eksempelvis kildeførere, er imidlertid ikke blitt samlet i samme organisasjonsledd. Dette har ført til at forskjellige fagmiljøer har fått svært ulike rammebetingelser for kompetanseutvikling og profesjonalisering. Dette virker lite hensiktsmessig.

Kildeføring er et fagområde som har utviklet seg mye de siste ti årene. Tidligere var kildeføring en del av saksbehandlerens rolle, men etter hvert har det blitt et eget fagfelt regulert av en egen instruks. Kildeførerne i PST har som eneste oppgave å rekruttere og følge opp kilder og kontakter. Behovet for å videreutvikle dette fagfeltet er meget stort. De menneskelige kildene vil trolig også i framtiden utgjøre en av PSTs aller viktigste informasjonsressurser.

Forslaget om å samle alle kildeførerne i én seksjon er ikke av ny dato. Når det ikke er blitt virkeliggjort, er det blant annet fordi man har vært opptatt av at kildeførere må ha dybdekunnskap om et fagområde, for eksempel kontraterror, kontraetterretning eller ekstremisme, for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver på best mulig måte. Derfor har DSE i dag en ordning der de ulike fagfeltene i stor utstrekning har sine egne kildeførere.

Skjeler man til de andre nordiske land, har både de svenske og danske sikkerhetstjenestene organisert sine kildeførere i én enhet, nettopp for å profesjonalisere denne delen av virksomheten. På denne måten har tjenestene lagt bedre til rette for å arbeide mer målrettet med metodeutvikling og etablere bedre systemer for dette fagfeltet. Dette har igjen ført til større fleksibilitet og økt kapasitet på kildeføring. Det er etter utvalgets vurdering ikke nødvendigvis noen motsetning mellom en kraftsamling av kildeførermiljøet og ivaretagelse av behovet for nødvendig dybdekunnskap.

Støtte til det operative personellet

Når kildeførere er ute for å møte sine kontakter og spanere følger et bestemt objekt, er det hele tiden et behov for ulike typer støtte til dette personellet. For eksempel er det viktig for kildeførerne at de har et operativt kontaktpunkt eller operasjonssentral ved DSE som vet hvor kildeførerne til enhver tid oppholder seg og som de kan rapportere til dersom de trenger bistand av noe slag. Kildeførerne opererer ofte enkeltvis i til dels krevende kriminelle miljøer.

Det er derfor viktig at sikkerheten til dette personellet ivaretas på best mulig måte. Sikkerhetsperspektivet er også viktig i forhold til spanerne, men kanskje i noe mindre grad enn for kildeførerne. Imidlertid har spanerne under sine operasjoner ofte behov for informasjon som fortløpende samles inn særlig gjennom kommunikasjonskontroll. Slik informasjon er viktig for å avklare objektets lokalisering og eventuelle planer mens spaningsoperasjonen pågår, og vil ofte bidra til en mer målrettet og effektiv spaningsvirksomhet.

PST har i dag et eget Situasjonssenter (Sitsen) som i det minste delvis har ansvaret for de oppgaver som er identifisert ovenfor. Det kan imidlertid virke som oppgavene til senteret ikke er klart nok

definert, samtidig som det ikke synes å ha vært tilført tilstrekkelig ressurser, personell og kompetanse.

Ikke minst med sikte på å kunne yte den nødvendige støtte til blant andre kildeførere og spanere, mener utvalget det er viktig at Sitsen er operativt også etter vanlig arbeidstid. Skal et døgnåpent Situasjonssenter fungere, er det behov for en uttømmende klargjøring av hvilken myndighet dets ledelse skal ha. Som et minimum må fremtidens Sitsen etter utvalgets oppfatning ha oversikt over alle pågående innsamlingsoperasjoner og hvilke operative ressurser tjenesten til enhver til disponerer, herunder livvakter som er ute på oppdrag.

Senteret må i tillegg fortløpende kunne videreformidle relevant informasjon fra kommunikasjonskontroll eller andre kilder til det operative personellet. Situasjonssenterets oppgaver må åpenbart være utgangspunkt for hvilke kompetanse denne enheten trenger. Etter utvalgets vurdering bør det også vurderes å knytte PSTs mottakssenter (se over) og situasjonssenteret organisasjonsmessig til hverandre.

Organisering av arbeidsprosessene

Som nevnt ovenfor ser utvalget det som et problem at alle DSEs ressurser når det gjelder innsamling av informasjon er plassert i Operativ avdeling. I tillegg har utvalget et klart inntrykk av at den tematiske organiseringen ved Operativ avdeling der ulike seksjoner har ansvaret for ulike fagområder, motvirker fleksibilitet og effektiv ressursutnyttelse.

Dette fører til at det kan være vanskelig å flytte ressurser på tvers av seksjonene, og arbeidsprosessene blir utført på forskjellige måter avhengig av hvilket fagområde man arbeider med. Det blir derfor vanskelig for utvalget å se hvordan man skal få en vesentlig bedre fleksibilitet og ressursutnyttelse uten å gjennomføre en omfattende utvikling av arbeidsprosessene i etterretningsvirksomheten.

Utvalget har sett nærmere på hvordan etterretningsvirksomheten gjennomføres i flere andre land og har særlig festet seg ved Säpo. Her har man de siste årene arbeidet systematisk med å utvikle arbeidsprosessene innenfor etterretningsvirksomheten. Bakgrunnen for disse endringene var langt på vei de samme utfordringene som PST i dag står overfor. Dette fremtvang en erkjennelse av at det for å tilføre tjenesten større fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse var nødvendig med store endringer i måten det ble arbeidet på.

God styring og ledelse går som en rød tråd gjennom utviklingsarbeidet og det er derfor brukt betydelige ressurser på lederutvikling i Säpo de senere årene og da særlig for å øke kunnskapen om endringsledelse. Säpo har også vært opptatt av å styrke helhetstenkningen i tjenesten.

Säpo har også gjennomført et omfattende arbeid for å beskrive alle arbeidsprosessene i ulike deler av, og på ulike nivå i, etterretningsvirksomheten. Dette er et arbeid som fortsatt pågår. Disse beskrivelsene er avgjørende for å skape en felles forståelse for hvordan arbeidet kontinuerlig skal utføres, kvalitetssikres og videreutvikles.

I Säpo har man gått bort fra den tradisjonelle temabaserte organiseringen med separate enheter for kontraetterretning, kontraterrorisme og kontraekstremisme, og har i stedet organisert seg i

kompetanseenheter. Dette er gjort for å skape forutsetninger for en mer robust og langsiktig metodeutvikling, samt for å kunne utnytte ressursene på en mer fleksibel måte.

Arbeidsgrupper organisert som prosjekter, settes sammen for å løse en nærmere avgrenset oppgave. Prosjektene varierer i størrelse og varighet, avhengig av hvilket virksomhetsområde gruppen arbeider med. En prosjektgruppe består oftest av analytikere og personell med etterretningskompetanse som fortløpende vurderer og iverksetter tiltak for å redusere trusselen eller sårbarheten.

Säpo har altså erkjent at utfordringene ikke kan løses utelukkende gjennom omorganisering. Det må en kulturendring til. Det vil si at man må endre både måten det tenkes og arbeides på. Den nye organisasjonsstrukturen bidrar imidlertid til å legge til rette for en ny tilnærming på begge punkter. Utvalget mener denne tilnærmingen er relevant også for PST. Heller ikke i PST kan dagens utfordringer løses gjennom omorganisering alene. På den annen side er omorganisering, ledsaget av en rekke andre tiltak, åpenbart en av flere nødvendige forutsetninger for å lykkes.

Utvalget tar i denne rapport til orde for en rekke endringer i PSTs organisering, blant annet med sikte på å fremme samhandling og samarbeid over avdelingsgrensene, motvirke et overdrevent fokus på pågående saker, og legge til rette for en sterkere vektlegging av strategiske trender, nye utviklingstrekk og fremvoksende trusler. Men for at de foreslåtte endringene skal virke som planlagt, bør PST iverksette systematiske tiltak for å fremme helhetstenkning og identifisering med tjenestens overordnede målsetninger blant de ansatte.

Målet må være at den enkelte medarbeider i første rekke skal identifisere seg med PST, og ikke med den avdeling man til enhver tid arbeider i. Den danske sikkerhetstjeneste, PET, har med dette for øyet innført en ordning med obligatorisk etatsopplæring som alle ansatte, inklusive toppledelsen, må gjennomgå. Erfaringene har vært gode. Etter utvalgets oppfatning bør også PST vurdere å innføre en form for obligatorisk etatsopplæring.

Metode- og kompetanseutvikling innenfor etterretningsfaget

PSTs lite helhetlige tilnærming til etterretning hemmer også metode- og kompetanseutviklingen innenfor dette feltet. Tjenesten har inntil nylig ikke hatt et eget utdanningstilbud innenfor etterretning, men har benyttet seg av kurs og lignende som gjennomføres av samarbeidende tjenester. Dette kan være hensiktsmessig inntil et visst nivå, men innenfor et kjerneområde som etterretning tilsier kompetansebehovet at PST bør bli mer selvhjulpen, og utvikle egenproduserte opplæringstilbud som er tilpasset tjenestens behov.

Erfaringer blant annet fra andre nordiske sikkerhetstjenester viser at et eget utdanningsprogram innenfor etterretning er viktig for å skape en felles forståelse for etterretningsfaget og bidra til mer helhetlig og systematisk metodeutvikling innenfor etterretningsvirksomheten. Slike utdanningsprogram ser ut å gi best effekt når utdanningsbehovet er nøye kartlagt, læringsutbyttet klart beskrevet og målgruppene er grundig definert. Dermed blir det også enklere å utforme hensiktsmessig utdanningsprogram og legge en langsiktig plan for gjennomføringen av det.

Metode- og kompetanseutvikling innenfor forebyggende virksomhet

Skal PST være en effektiv sikkerhetstjeneste, må tjenestens forebyggende virksomhet baseres på et bredt spekter av tiltak, eller – om man vil – en innholdsrik verktøykasse. Ofte kan det være hensiktsmessig å skille mellom åpen utadrettet og skjult forebyggende virksomhet. Når PST tar i bruk et gitt tiltak, avhenger åpenbart av situasjonen og hva man ønsker å oppnå.

For eksempel kan en samtale med en person som tjenesten mener kan være en potensiell gjerningsmann bidra både til å skaffe PST mer informasjon om vedkommende og gjøre ham og eventuelt hans omgivelser oppmerksom på at han er i PSTs søkelys. Dette kan ha en preventiv virkning på vedkommende. I de senere år har PST i stigende grad også oppsøkt bedrifter som for eksempel produserer eller omsetter teknologi som kan være relevant i utviklingen av masseødeleggelsesvåpen. Gjennom slike besøk ønsker PST blant annet å bidra til å heve disse selskapenes bevissthet omkring muligheten for kunder med ulovlige hensikter og i større grad sikrer seg mot disse.

Utvalget anser at det er svært viktig at PST kontinuerlig videreutvikler både den åpne og skjulte forebyggende virksomheten. Utvalget ser at det drives offensiv metodeutvikling innenfor viktige områder i tjenesten, men anser at dette arbeidet kan og bør gis høyere prioritet. PSTs verktøykasse bør preges av at tjenesten er innovativ og proaktiv. Det må avsettes tilstrekkelige ressurser og etableres gode prosesser for å skape størst mulig framdrift og systematikk i dette arbeidet.

Blant annet er det viktig kontinuerlig å kartlegge hvilke tiltak som gir best effekt og hvilke erfaringer man har gjort i ulike deler av tjenesten. Utvalget har tro på at en sterkere satsing innenfor dette feltet vil bidra til at PST oppnår bedre resultater og dermed styrker sitt omdømme både i befolkningen og i forhold til andre sikkerhets- og etterretningstjenester.

Forslag til forbedringer:

- PST bør så snart som mulig utarbeide en overordnet plan for tjenestens etterretningsvirksomhet. En slik plan bør beskrive hva tjenesten legger i sentrale begreper knyttet til etterretning, hvordan tjenesten skal praktisere og utvikle sin etterretningsvirksomhet, og hvordan PSTs etterretningsinformasjon kan anvendes på en mest mulig hensiktsmessig måte.
- Etterretningsprosessen bør organiseres i samsvar med etterretningshjulet i hele tjenesten.
- Tjenestens informasjonsbehov bør vurderes og prioriteres fortløpende av den operative ledergruppe utvalget foreslår etablert under ledelse av assisterende sjef i PST.
- Det bør etableres en egen Innhentingsavdeling ved DSE der seksjonene for teknologisk støtte, spaning og åpne kilder inngår. I tillegg bør alle tjenestens kildeførere samles i en egen seksjon i denne avdelingen.
- Situasjonssenteret bør oppgraderes og gjøres fullt ut operativt også etter normal arbeidstid. (24/7)
- Senterets ansvarsområde bør utvides slik at det får oversikt over alle pågående innsamlingsoperasjoner og hvilke operative ressurser tjenesten til enhver tid disponerer.

Senteret må få oppgaven med å videreformidle relevant informasjon særlig til spanere og kildeførere.

- Det bør etableres en Mottaksenhet for all informasjon som PST samler inn eller mottar fra andre. Enheten må ta stilling til hvilken prioritet informasjonen skal gis, hvem som skal behandle den videre og hvordan den skal håndteres i forhold til tjenestens IKT-systemer.
- Mottaksenheten og Situasjonssentret bør vurderes samlet i ett organisasjonsledd.
- PST bør gjennomføre en omfattende omlegging av etterretningsvirksomheten.
- Det bør vurderes å løse opp seksjonsstrukturen i Operativ avdeling og i stedet etablere prosjekter innenfor prioriterte områder.
- Arbeidsprosessene i etterretningsvirksomheten bør beskrives grundig og dette må danne grunnlaget med hensyn til hva slags kompetanse som trengs hvor.
- PST bør etablere et eget utdanningsprogram for etterretning.
- PST bør gi høyere prioritet til metodeutvikling innenfor etterretning og forebyggende virksomhet.
- PST bør innføre en ordning med obligatorisk etatsopplæring for alle ansatte.

Analysearbeidet – hovedtrekk og utfordringer

Ved utgangen av 2011 var det i alt 45 stillinger ved DSE som var knyttet til ulike analyseoppgaver som strategisk analyse, trusselvurderinger, operativ analyse og taktisk saksanalyse. De fleste av disse oppgavene er utviklet i løpet av det siste tiåret og omfanget av analysearbeidet har vært jevnt økende i denne perioden. Antallet analytikere ved DSE er mer enn tredoblet siden 2002 og arbeidet som disse utfører har etter hvert blitt svært viktig for PSTs virksomhet. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid fortsatt behov for å ruste opp denne siden ved PSTs virksomhet.

Analytikerne ved DSE er i dag spredt på to avdelinger og seks seksjoner, og det kan være grunn til å spørre seg om rollefordelingen mellom de ulike analysemiljøene er godt nok avklart. Utvalget har grunn til å tro det er uklarerhet knyttet til hvem som produserer hva og hvor de enkelte analytikerne er plassert i etterretningshjulet. Konsekvensen av dette blir at det tidvis utføres dobbeltarbeid.

Det forhold at PSTs analysekapasitet er delt mellom Operasjonsavdelingen og Analyseavdelingen kan som tidligere påpekt også føre til at informasjonsstrømmene de to avdelingene i mellom ikke flyter optimalt. Det kan også være et problem at de ulike analysemiljøene utvikler ulike metoder, noe som åpenbart kan få innvirkning på analysenes innhold og konklusjoner. På denne bakgrunn bør det etter utvalgets syn vurderes å samle PSTs analysekapasitet i en avdeling.

For å styrke samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten, ble det i 2007 etablert en Felles analyseenhet (FAE). Enheten har vært ledet av PST og omfatter analytikere fra de to tjenestene som i fellesskap har analysert terrortrusselen mot Norge og norske interesser. FAE var i utgangspunktet et prøveprosjekt som skulle pågå i tre år. Prosjektet ble evaluert i 2010, og ble vurdert som i

hovedsak vellykket av begge tjenester. FAE ser imidlertid ikke ut til helt å ha funnet sin form. Det er så langt ikke endelig avklart hvordan dette samarbeidet skal tas videre.

Felles analyseenheter er etablert også i Sverige og Danmark. I begge de to land har man imidlertid valgt løsninger som på sentrale punkter adskiller seg fra FAE. Den kanskje viktigste forskjellen er at det er bygget opp permanente enheter som er innplassert henholdsvis i det svenske sikkerhetspolitiet Säpo og den danske tjenesten PET. Enhetene består av personell avgitt av hver enkelt av de deltagende etatene for en tidsbegrenset periode på rotasjonsbasis.

I Sverige består analyseenheten av analytikere fra Säpo og den Militære underrettelses- og sikkerhetstjensten (MUST), i tillegg til Forsvarets Radioanstalt. Ledelsen går på omgang mellom de tre etatene, og det er etablert en styringsgruppe bestående av deres øverste ledere. Analyserapportene formidles til relevante deler av regjeringsapparatet. I tillegg mottar et stort antall etater som deltar i den koordinerende *Samverkansrådet mot terrorism*, disse analysene.

I Danmark omfatter analyseenheten omkring 25 medarbeidere avgitt av PET, Forsvarets etterretningstjeneste og Utenriksdepartementet. Enheten er lokalisert i PET. Hittil har enheten vært ledet av en UD-tjenestemann, men det er formelt ikke noe i veien for at fremtidige ledere kan komme fra de to andre etatene som har avgitt personell til enheten.

Samarbeidet i den danske og den svenske felles analyseenheten har støtt på en del av de samme utfordringer som også FAE har stått overfor, blant annet rettslige begrensninger med hensyn til deling av informasjon. Men helhetsvurderingen er både på svensk og dansk side at etableringen av en permanent felles analyseenhet har vært vellykket og utbytterik.

Det har først og fremst bidratt til å høyne kvaliteten på de analyser som utarbeides. Men samarbeidet i de felles analyseenhetene har også bidratt til å bygge ned murer og styrke samhandlingen mellom de deltagende etatene, også på områder som formelt ikke omfattes av samarbeidet i analyseenhetene. I begge de to land gis det på denne bakgrunn uttrykk for at man er innstilt på å videreutvikle analyseenhetene og utvide og fordype samarbeidet.

I Storbritannia ble *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC) etablert i 2003. Senteret er ledet av den britiske sikkerhetstjenesten og har som oppgave å vurdere å analysere terrortrusselen mot britiske interesser i og utenfor Storbritannia. Da britiske myndigheter etablerte JTAC, var det en viktig målsetning å styrke det tverretatlige samarbeidet i bekjempelse av terrorisme.

I dag består JTAC av ca. 130 analytikere fra 16 ulike departementer og offentlige etater, og antallet har vokst sakte men sikkert siden senteret ble etablert. Sikkerhetstjenesten, Den militære etterretningen, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet er imidlertid de største aksjeeierne. Senteret mottar informasjon fra mange ulike kilder og produserer fortløpende analyseprodukter til ulike offentlige beslutningstakere på bestilling. Også på britisk side vises det til at betydningen av JTAC først og fremst ligger i kvaliteten på det omforente analysearbeidet. Som på svensk og dansk side vises det imidlertid også til den betydning JTAC har når det gjelder å styrke samhandlingen mellom de ulike instansene som deltar i kampen mot terrorisme.

En oppgradering av FAE bør etter utvalgets vurdering innebære etablering av en permanent enhet. Så vel de svenske og danske som de britiske erfaringene vil kunne være til nytte i denne forbindelse. I utgangspunktet bør det tas sikte på en enhet av omtrent samme størrelse som den

svenske. En slik utvidet, permanent enhet bør lokaliseres i og ledes av PST. I tillegg til PST og Etterretningstjenesten, bør også Nasjonal Sikkerhetsmyndighet avgi personell til enheten.

Andre aktører som Utenriksdepartementet, Kripos, Økokrim, Oslo politidistrikt, Direktoratet for Samfunnssikkerhet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet, bør knyttes til arbeidet i analyseenheten gjennom en kontakt- og koordineringsmekanisme.

Ved siden av et effektivt samarbeid om utarbeidelse av trusselvurderinger er det etter utvalgets oppfatning også behov for å utvikle det operative samarbeidet mellom PST og E-tjenesten. På sikt ser utvalget for seg at en permanent FAE etter de linjer som er skissert ovenfor gis utvidete oppgaver og utvikler seg videre i retning av å bli et felles senter for bekjempelse av terror.

Forslag til forbedringer:

- Det bør etableres en utvidet, permanent Felles analyseenhet under ledelse av PST og med deltakelse også av Etterretningstjenesten og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet.
- Andre relevante aktører, som Utenriksdepartementet, Kripos, Oslo politidistrikt, Økokrim, Direktoratet for Samfunnssikkerhet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet knyttes til analyseenheten gjennom etablering av en samrådsmekanisme.
- Det er behov for en rolle- og ansvarsavklaring og styrket koordinering mellom analytikerne ved DSE. Det bør vurderes å samle PSTs analysekapasitet i tjenestens Analyseavdeling.

Etterforskningsvirksomheten – hovedtrekk og utfordringer

Etterforskning av store saker er i PST organisert etter et prosjektprinsipp hvor det settes sammen et etterforskningsteam. Ved større etterforskninger trekkes også personell fra Operativ avdeling inn. Etterforskningsleder og påtalejurist kommer imidlertid alltid fra Etterforsknings- og rettsavdelingen. Etterforskningssakene i PST har vanligvis høy prioritet ettersom de ofte dreier seg om de mest konkrete truslene som blir kjent gjennom PSTs etterretningsvirksomhet.

PST fikk i 2005 adgang til å bruke tvangsmidler i avvergende etterforskning (jfr. figur 1, PSTs arbeidspyramide) innenfor de fleste av PSTs ansvarsområder, og det er denne adgangen som oftest benyttes i de skjulte etterforskningssakene. Slik etterforskning sentraliseres på landsbasis til DSE og det er det nasjonale statsadvokatembetet som er overordnet påtalemyndighet for DSE. Den skjulte etterforskningsfasen krever vanligvis meget store ressurser. Særlig gjelder dette i perioder med spaning, romavlytting, hyppig bruk av hemmelige ransakninger eller andre etterforskingsskritt, og der PST er avhengig av å etablere et operativt koordineringselement.

Ettersom antall etterforskningssaker er relativt lavt, gir det liten mening å snakke om prosentvise økninger i antall saker i den siste femårsperioden. Da er det mer interessant å vurdere størrelsen på sakene. I følge PST har utviklingen gått i retning av stadig større etterforskninger med omfattende internasjonale forgreininger. Skulle antall saker likevel stabilisere seg eller bli redusert, mener utvalget det uansett er grunn til å tro at kompleksiteten i etterforskningssakene ikke vil avta.

Etterforsknings- og rettsavdelingen, som har relativt få ansatte, har siden den ble etablert arbeidet målrettet med å heve kompetansen til de ansatte. Avdelingen har blant annet hatt som strategi å

rekruttere erfarne og høyt kompetente etterforskere fra ulike deler av det ordinære politiet. Dermed har Etterforskningsavdelingen skaffet seg medarbeidere med kompetanse fra finansiell etterforskning så vel som alvorlig voldskriminalitet.

Spørsmålet om hvorvidt PST skal ha et selvstendig etterforskningsansvar har vært tatt opp en rekke ganger de siste årene. Et viktig argument *mot* dette har vært at etterforskningsvirksomheten er så arbeidskrevende at den ofte legger beslag på ressurser som ellers hadde vært brukt på PSTs forebyggende virksomhet. Et hovedargument *for* at PST skal beholde et etterforskningsansvar har vært at PST har den beste kompetansen og den mest sentrale posisjonen i justissektoren til å håndtere etterforskningsansvaret i saker som berører rikets sikkerhet.

Utvalget kan ikke se at det er fremkommet avgjørende argumenter for at PSTs etterforskningsansvar skal overføres til en annen del av politiet. Dersom det skulle gjøres, ville det forutsette oppbygging av den nødvendige fagkunnskap om PSTs ansvarsområder i det ordinære politiet. Det har også vært trukket fram at domstolenes korrektiver knyttet til beviskrav i straffesaker bidrar til å holde ved like rettsbevisstheten i tjenesten, og at denne kan bli svekket dersom PST bare skal ha ansvar for forebyggende saker.

Ut fra en helhetsvurdering anser utvalget etterforskningsansvaret bør forbli i PST. Utvalget ser imidlertid også at Etterforskningsavdelingen i PST i dag er underbemannet. Det er en utfordring at avdelingen blir stadig mer avhengig av personell fra Operativ avdeling for å løse sine oppgaver.

Forslag til forbedringer:

- Utvalget anbefaler at PST fortsatt skal ha ansvaret for å etterforske og straffeforfølge forbrytelser mot rikets sikkerhet.
- Bemanningen ved Etterforsknings- og rettsavdelingen bør styrkes, slik at avdelingen kan drive flere parallelle etterforskninger.

Sikkerhetsvirksomheten – hovedtrekk og utfordringer

Livvaktjenesten

I 2000 besluttet Justisdepartementet å overføre ansvaret for livvaktjenesten fra Politiets overvåkingstjeneste til Oslo politidistrikt for å samlokalisere tjenesten med Den kongelige politieskorte. I 2006 ble imidlertid livvaktjenesten tilbakeført til PST, først og fremst for å styrke PSTs operative kapasitet og gi livvaktjenesten lettere adgang til PSTs etterretningsvirksomhet.

PST har de senere år hatt som målsetning å utvikle en livvaktjeneste med høy grad av profesjonalitet. Det har man lyktes med. Det er utvalgets vurdering at PSTs livvaktjeneste holder et høyt internasjonalt nivå. Få sammenliknbare livvaktjenester ser i dag ut til å ha bedre rekrutteringsgrunnlag, grunnutdanning, vedlikeholdstrening og kvalitetssikring enn livvaktjenesten i PST. Samtidig registrerer utvalget med tilfredshet at PST har en tydelig målsetning om kontinuerlig å videreutvikle og forbedre denne delen av tjenesten.

Seksjon for livvaktjeneste har løst et stort antall livvaktoppdrag til Afghanistan og andre konfliktområder det siste tiåret, og har på den måten skaffet seg betydelig erfaring og kompetanse.

Etter angrepet på Serena Hotel i Kabul i januar 2008, vedtok regjeringen nye retningslinjer for statsrådenes reiser i utlandet. For PST har dette medført en ytterligere profesjonalisering når det gjelder utarbeidelse av trusselvurderinger og sikkerhetsorienteringer, samt økt bruk av forpatruljer og forundersøkelser.

Utvalget er kjent med at innføringen av nye arbeidstidsbestemmelser for politiet fra 1. oktober 2009, har gjort det mer krevende å løse oppdrag utenfor Oslo og i utlandet. I 2011 var gjennomsnittlig overtidsbelastning pr. livvakt ca. 650 timer. Dette er åpenbart et svært høyt nivå, som vanskelig lar seg opprettholde over tid og som er problematisk fra en arbeidsmiljøsynsvinkel.

Ved siden av belastningen på den enkelte tjenestemann, kan det høye aktivitets- og overtidsnivået også få negativ innvirkning på mulighetene for å gjennomføre nødvendig trening og øvelse. Det ligger i livvakttjenestens egenart at mye av arbeidet vil måtte skje utenfor vanlig arbeidstid og på fridager. Utvalget mener likevel at det bør gjennomføres tiltak for å få overtidsbelastningen for den enkelte tjenestemann ned, og kan vanskelig se at dette er mulig med mindre bemanningen økes.

Det har også vært en svak økning i utgiftene til livvakttjenesten. I 2008 utgjorde de samlede utgiftene 12 prosent av PSTs budsjett, mens de i 2011 utgjorde 15 prosent. De totale utgiftene til livvakttjenesten i 2011 var 77 millioner kroner av et totalbudsjett på 515 millioner kroner.

Det er krevende for PST å budsjettere for livvakttjenesten. Etterspørselen styres av variable som antall offisielle besøk til Norge, størrelsen på regjeringens reisevirksomhet til konfliktområder, og omfanget av utenriktjenestens engasjement i freds- og forsoningsprosesser. Den samlede effekt av disse tre faktorene har de siste to årene ført til at livvakttjenesten har overskredet sine budsjetter.

Et livvaktoppdrag kan ikke og skal ikke kunne avvises av budsjettmessige grunner. Samtidig er det naturligvis viktig at veksten i livvakttjenestens utgifter ikke får negative konsekvenser for PSTs øvrige hovedoppgaver. I lys av de tall som er gjengitt ovenfor kan imidlertid ikke utvalget se at dette har vært noe stort problem. Dersom dette skulle bli et større problem i fremtiden, hvilket åpenbart ikke kan utelukkes, kan man naturligvis vurdere alternative finansieringsmodeller.

Enkelte har tatt til orde for at livvakttjenesten delvis stykkprisfinansieres ved at de ulike departementene selv bestrider utgiftene til livvaktoppdrag til utlandet for sin ledelse. Utvalget er for sin del skeptisk til denne modellen, som vil være i strid med det grunnleggende prinsipp at det er beskyttelsesbehovet som bør diktere bruk av livvakttjenester, og ikke økonomiske overveielser.

I et lite land som Norge kan det fortone seg lite hensiktsmessig å holde seg med to livvaktstyrker, den ene knyttet til Oslo politidistrikt og den andre til PST. Utvalget mener at tungtveiende grunner taler for en sammenslåing av Den Kongelige Politieskorte og PSTs livvakttjeneste. Det vil kunne bidra til en mer effektiv utnyttelse av knappe ressurser, ikke minst når det gjelder trening, øvelse og metodeutvikling. Utvalget baserer sitt syn også på erfaringer fra Sverige og Danmark der man kun har én livvakttjeneste som er underlagt henholdsvis Säpo og PET.

En slik integrert livvaktstyrke bør etter utvalgets oppfatning organisasjonsmessig ligge under PST, blant annet fordi dette vil gjøre det lettere å sikre den nødvendige tilgang til etterretningsinformasjon. Det kan også være en fordel å tilhøre PST om man i forbindelse med oppdrag i utlandet skal samarbeide med andre lands sikkerhetstjenester.

Forslag til forbedringer:

- Den Kongelige Politieskorte og PSTs livvaktjeneste bør av ressursmessige grunner slås sammen.
- En konsolidert, samlet livvaktjeneste bør organisasjonsmessig legges til PST.
- Bemanningen av PSTs livvaktstyrke bør utvides, med sikte på å gjøre det mulig å gjennomføre nødvendig opplæring, trening og øvelse, og med sikte på få redusert overtidbruken.

Nasjonalt samarbeid

PST har på nasjonalt nivå et utstrakt samarbeid med en rekke ulike myndigheter, virksomheter og interessegrupper. Med de nærmeste samarbeidspartnerne har PST et formalisert og regelstyrt samarbeid, mens med andre preges samarbeidet av mer sporadisk kontakt, avhengig av hvilke oppgaver PST til en hver tid har fokus på. PSTs nasjonale samarbeid er i stadig utvikling.

PSTs aller viktigste samarbeidspartner er det ordinære politiet. Gjennom PSTs lokale ledd og DSE samarbeides det både i pågående saker og når det skal samles inn informasjon utenfor sak. Slik utvalget oppfatter det, har samarbeidet mellom PST og det ordinære politiet økt betydelig de senere årene. Det skyldes nok både det økte fokuset i samfunnet på bekjempelse av terrorisme, og større bevissthet hos både PST og politiet ellers om betydningen av gode forebyggende metoder.

Handlingsplanen for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme "Felles trygghet – felles ansvar" legger for eksempel et særlig ansvar på PST for å samarbeide med skole, barnevern, helsevesen og lokale politiske myndigheter gjennom de såkalte politirådene. Dette har bidratt til å styrke PSTs nettverk og samarbeidsstrukturer i hele landet. Utvalget ser det som svært viktig at PST ytterligere styrker samarbeidet med det ordinære politiet i årene framover. Partene må særlig videreutvikle strategier og tiltak for å hindre eller dempe radikaliserings og ekstremisme i ulike miljøer.

Kontaktgruppen for forebygging av terrorhandlinger som ble opprettet av regjeringen i 2005, er sammensatt av representanter fra en rekke offentlige myndigheter og det private næringsliv. Kontaktgruppen ledes av PST, og har som viktigste oppgave å legge til rette for gjensidig informasjonsutveksling. Etter at gruppen var uvirksom i en periode før 22. juli 2011, møtes den nå regelmessig igjen. Samarbeidsstrukturer av den type som kontaktgruppen representerer, kan etter utvalgets mening være et viktig bidrag til å klargjøre ulike samfunnsaktørers roller og ansvar der det er behov for dette.

PST samarbeider dessuten tett med Kripas innenfor flere områder, for eksempel kommunikasjonskontroll, der Kripas har det nasjonale ansvaret i politiet for dette fagområdet. Kripas gir også bistand til PST på områder der tjenesten selv har lite kompetanse, for eksempel kriminaltekniske undersøkelser for å sikre elektroniske spor.

Det er imidlertid utvalgets inntrykk at samarbeidet mellom de to institusjonene kan styrkes når det gjelder bekjempelse av internettbasert kriminalitet, eller såkalt *Cyber Crime*. På dette området kan

det se ut som om PST i større grad bør involvere Kripos i tjenestens planer og diskutere på hvilken måte de to institusjonene kan samarbeide best mulig framover.

Utvalget mener også det kan være behov for et enda tettere samarbeid mellom PST og Kripos når det gjelder internasjonal politisamarbeid. Også på dette området har Kripos et nasjonalt ansvar. Her er det særlig viktig å følge utviklingen innenfor Europol, som i stadig større grad prioriterer bekjempelse av terrorisme. PST har så langt valgt å stå utenfor dette arbeidet. Endelig har Kripos et nasjonalt ansvar for bekjempelse av hatkriminalitet og det er utvalget oppfatning at også dette nødvendiggjør tett samarbeid mellom de to institusjonene framover.

Når det gjelder PSTs samarbeid med Økokrim, handler det i første rekke om informasjonsutveksling om mistenkelige økonomiske transaksjoner relatert til terrorfinansiering. Økokrim har det nasjonale ansvaret for å motta og behandle meldinger om mistenkelige transaksjoner fra blant annet rapporteringspliktige banker, revisorer og regnskapspliktige. PST og Økokrim møtes regelmessig og det er utvalgets inntrykk at dette samarbeidet fungerer på en tilfredsstillende måte.

Etterretningstjenesten er en av PSTs viktigste samarbeidspartnere utenfor justissektoren. Samarbeidet skjer på flere ulike nivåer og fagområder, og det er blitt vesentlig styrket de senere år, blant annet innenfor analyse av terrortrusselen og gjennom opprettelsen av felles analyseenhet (FAE) som utvalget har omtalt tidligere i rapporten.

Tjenestene har også utarbeidet en felles handlingsplan for videreutvikling av samarbeidet. PST har overfor Justisdepartementet pekt på at tjenesten mangler et hjemmelsgrunnlag for å videreformidle til Etterretningstjenesten informasjon som er innhentet gjennom tvangsmiddelbruk. PST venter fortsatt på en avklaring i denne saken og det er utvalgets inntrykk at denne problemstillingen hemmer samarbeidet mellom de to tjenestene.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er et direktorat for forebyggende sikkerhetstjeneste underlagt Forsvarsdepartementet. Samarbeidet mellom PST og NSM er spesielt nært når det gjelder personkontroll, men det samarbeides også om IKT-sikkerhet og sikkerhetsspørsmål av mer generell karakter. I de senere år har PST brukt mer ressurser på sikkerhetsrådgivning mot både offentlig og privat sektor.

NSM har også et fokus på sikkerhetsrådgivning men i motsetning til PST - som bare har en rådgivende funksjon - har NSM også myndighet til å gi pålegg i henhold til Objektsikringsloven når avvik blir avdekket. Slik utvalget ser det er det viktig at PST og NSM har en omforent oppfatning om roller og ansvar innenfor sikkerhetsrådgivning.

NSM er også ansvarlig for NORCert, som er Norges nasjonale senter for beskyttelse mot alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon. PST deltar i Koordineringsgruppen for IKT-risikobildet, men har så langt valgt ikke å involvere seg ytterligere i NORCert. Ettersom dataangrep raskt kan ramme kritisk infrastruktur og dermed også være en trussel mot rikets sikkerhet, mener utvalget det ville være naturlig at PST deltar aktivt i NORCert.

PST samarbeider også med andre offentlige myndigheter som Utlendingsdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. I samtaler med PSTs samarbeidspartnere framkommer det at de opplever tjenesten som i overkant tilbakeholden når det

gjelder deling av informasjon, og at dette hemmer samarbeidet. På den andre side er det på det rene at taushetsregler i noen tilfeller begrenser PST muligheter for å dele informasjon med andre. Regelverket bør gjennomgås med sikte på å fjerne unødvendige hindringer for informasjonsutveksling.

Forslag til forbedringer:

- PST bør systematisk videreutvikle samarbeidet med det ordinære politiet.
- PST bør gjennom sin ledelse av Kontaktgruppen for forebygging av terrorhandlinger være en aktiv pådriver for god informasjonsutveksling og tett samarbeid.
- PST og Kripos bør samarbeide enda tettere særlig i bekjempelse av internettbasert kriminalitet, men også i utviklingen av det internasjonale politisamarbeidet.
- PST bør delta aktivt i NORCert.

Internasjonalt samarbeid

Flertallet av PSTs ansvarsområder kan åpenbart ha grenseoverskridende aspekter og implikasjoner. Gode internasjonale kontakter og samarbeid over landegrensene er derfor en forutsetning for at PST skal kunne gjøre jobben sin. Gjennom internasjonale forpliktelser har PST også et ansvar for å bidra til å forhindre terrorhandlinger i andre land. Med et stadig skiftende trusselbilde vil PSTs forhold til internasjonale samarbeidspartnere være i kontinuerlig utvikling.

Det internasjonale samarbeidet mellom etterretnings- og sikkerhetstjenester er i liten grad tuftet på bilaterale avtaler, men har i de fleste tilfeller utviklet seg ad hoc over tid. Samarbeidet kan være svært ressurskrevende. Hver dag mottar og utsteder PST i likhet med andre sikkerhetstjenester et stort antall anmodninger om informasjon fra samarbeidende tjenester. Det er derfor viktig at man har et bevisst og målrettet forhold til bruken av denne informasjonskilden.

PST nærmeste utenlandske samarbeidspartnere er i dag de øvrige nordiske lands tjenester. Det er utvalgets inntrykk at PSTs samarbeid med de øvrige nordiske lands tjenester er tett, godt og tillitsfullt. I samtaler med disse tjenestene kommer det til uttrykk tilfredshet både med PST som samarbeidspartner og med kvaliteten på tjenestens bidrag til den faglige utvekslingen. Også den britiske tjeneste gir uttrykk for en positiv vurdering av samarbeidet med PST.

Utvalget ser at det kan være prinsipielle og politiske utfordringer knyttet til etablering av kontakt med noen etterretnings- og sikkerhetstjenester, i første rekke utenfor Europa. Derfor kan det være hensiktsmessig å legge til grunn en mer differensiert og strukturert tilnærming til det internasjonale samarbeidet.

I Sverige opprettholder Säpo en oversikt over land med angivelse av ulike nivåer for samarbeid, på basis av prinsipielle avveininger. I Säpos liste skilles det mellom land man kontinuerlig samarbeider tett med og land man samarbeider med sjeldnere og på et lavere nivå.

I tillegg til det bilaterale samarbeidet med ulike lands tjenester deltar PST også i bredere internasjonalt samarbeid i henhold til multilaterale avtaler og samarbeidsorgan, som for eksempel

de europeiske samarbeidsforaene *Police Working Group on Terrorism* og *Club of Berne*. Disse samarbeidsstrukturene er i stadig utvikling. Det er derfor viktig for PST å følge denne utviklingen nøye og fortløpende vurdere hvordan, og i hvilken grad, man skal involvere seg i samarbeidet.

Forslag til forbedringer:

- PST bør i samråd med Justisdepartementet og Utenriksdepartementet utarbeide og vedlikeholde en liste med angivelse av hvor langt man kan gå i samarbeide med ulike lands tjenester.
- PSTs strategiske plan bør omfatte målsetninger og kriterier for PSTs deltagelse i internasjonalt samarbeid med ulike land.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

«Kommissjonen mener at PST bør prioritere et produktivitetsløft gjennom bedre bruk av IKT som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og -deling internt i organisasjonen. Tjenestemennene bør i større grad læres opp i effektiv bruk av de systemer som i dag finnes. I tillegg bør det utredes om det overordnede hensyn til personvern kan ivaretas innenfor et mer funksjonelt IKT-system, på en måte som ikke står i veien for at PST får gode arbeidsprosesser og anledning til å effektivisere sin organisasjon.»
22. juli kommisjonens rapport, s. 384.

Den raske utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir PST både nye muligheter og nye utfordringer. Alle deler av PSTs virksomhet er på ulike måter avhengig av at tjenesten har velfungerende IKT-løsninger. Samtidig utfordrer den kraftige økningen av informasjon etablerte praksiser og systemer i PST.

PST mangler for det første en egen IKT-strategi. Selv om arbeidet med en slik strategi nå er iverksatt, er det liten tvil om at PST er blitt hengende etter når det gjelder å utnytte hvordan informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan effektivisere og utvikle virksomheten. Slik utvalget ser det, mangler det en klar sammenheng i PST mellom ledelse, organisasjonsutvikling og bruken av IKT. Det er behov for en strategisk tilnærming der målene må være klart definert og IKT er et middel for å nå disse målene. For å lykkes med dette må ledelsen i PST føre an i diskusjonen om hvilke IKT-behov organisasjonen har både på kort og lang sikt. PST må videre se grundig på hvordan ny teknologi kan effektivisere arbeidsprosessene i tjenesten.

Utvalget kan ikke se at informasjonshåndteringen i PST i dag er organisert slik at det tar kortest mulig tid fra informasjon kommer til PST til den er tilgjengelig og vurdert av kompetent personell. Dette forutsetter at informasjon som ikke allerede er digitalisert, blir digitalisert og videre behandlet i søkbare digitale systemer så raskt som mulig. Utfordringene for PST knytter seg særlig til registreringspraksisen som ble innført etter Lund-kommisjonen, der det er krav om at det må utvikles en arbeidshypotese før personinformasjon kan registreres i PSTs arbeidsregister.

Dette er en relativt arbeidskrevende prosess som blir stadig mer utfordrende etter hvert som informasjonsstrømmen til PST øker. Dessuten blir informasjonsstrømmen inn i PSTs eget nett kraftig forsinket ved at overføringen av informasjon må skje manuelt. Utvalget ser at både regelverk for registrering og sikkerhet dermed skaper hindringer for en mer effektiv informasjonsflyt i PST og mener at det er helt nødvendig at tjenesten får et regelverk som både ivaretar personvern hensyn og er tilpasset dagens informasjonsmengder.

Videre er det et betydelig problem at PST ikke til en hver tid vet hva tjenesten egentlig vet. Dette problemet er særlig knyttet til at tjenesten har to registre, for det første et arbeidsregister, for det andre arkiv- og journalsystemet Doculive. Sistnevnte brukes også av det ordinære politiet. Som også 22. juli-kommisjonen påpeker, er hovedproblemet med disse systemene at de ikke kommuniserer med hverandre og at det ikke er mulig å søke i fritekst i Doculive.

Dette innebærer at man selv etter søk i begge registre l ikke kan være sikker på å ha fått tilgang til alt relevant materiale tjenesten besitter. Selv om arbeidsregisteret er kraftig videreutviklet siden det ble innført og mange ansatte i PST i dag oppfatter det som et godt og fleksibelt arbeidsverktøy, er utvalget usikker på om dette er et system PST bør satse på i et 5-10 års perspektiv. Hovedårsaken til

dette er at det dreier seg om et produsent-eid system med få andre brukere. Det fremstår derfor som ganske sårbart.

Utvalget ser også at arbeidssituasjonen til mange PST-ansatte er hemmet av at de ikke engang har en tilfredsstillende tilgang til internett eller mangler hensiktsmessige verktøy for å behandle informasjon som er hentet fra ulike kilder.

De fagmiljøene ved DSE som i dag har et særlig fokus på IKT, er plassert henholdsvis i Operativ avdeling og i Plan- og administrasjonsavdelingen. Det er en relativ klar ansvarsfordeling mellom de to avdelingene, som begge har ansvar for systemutvikling. Utvalget har likevel grunn til å tro at fokuset på systemutvikling er begrenset og lite samkjørt. PST har diskutert etableringen av en egen avdeling for teknologi/IKT, men dette har så langt ikke skjedd. Imidlertid har man i PST gode erfaringer med å organisere utviklingsarbeidet som prosjekter med kompetanse fra både brukersiden og teknologimiljøet der fokuset er på arbeidsprosessene.

Tatt i betraktning hvor viktig IKT er for at PST skal kunne utføre sine arbeidsoppgaver på en effektiv og framtidsrettet måte, mener utvalget at dagens fragmentariske organisering av IKT-miljøene hemmer en innovativ og offensiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. En samling av tjenestens IKT-kompetanse i én avdeling bør derfor ha høy prioritet.

Ettersom oppmerksomheten om IKT har vært svak i PST, er det også grunn til å tro at den generelle IKT-kompetansen i tjenesten er lavere enn ønskelig. Utvalget frykter at mange PST-ansatte i for liten grad etterspør bedre systemer og verktøy fordi de ikke har nok kunnskap om hva som er tilgjengelig, eller fordi interessen for ny teknologi er liten. Det bør iverksettes opplæringstiltak for å bøte på dette.

Forslag til forbedringer:

- PST bør så raskt som mulig utvikle en offensiv og brukerorientert IKT-strategi godt forankret i toppledelsen.
- PST bør få en enklere registreringspraksis som innebærer en mer automatisert registreringsprosess og enklere bearbeiding av informasjon i PSTs egne datasystemer.
- Flaskehalsen i informasjonsstrømmen må fjernes og ett søk må dekke alle registre.
- PST bør så langt som mulig bruke prosjektarbeid som arbeidsform for å drive utviklingsarbeid relatert til IKT.
- PST bør arbeide målrettet for å heve IKT-kompetansen til sine ansatte.

PSTs økonomiske rammer

PST har hvert år siden 2003 blitt tildelt økte økonomiske ressurser. Økningen har vært forholdsvis jevn, men var spesielt stor i 2005, da tjenesten flyttet inn i nye lokaler i Nydalen. Siden da har også husleieutgiftene utgjort en vesentlig større del av budsjettet enn tidligere. Økningen i PSTs budsjett for 2006 skyldtes i hovedsak at livvakttjenesten ble tilbakeført til PST fra Oslo politidistrikt. Tabell 1 viser budsjettildelingene til DSE i perioden 2005 – 2011.

Tabell 1: Budsjettildeling til DSE, 2005 - 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mill. kr	248	267	286	317	374	400	434

Utvalget har tidligere i rapporten beskrevet hvordan PSTs budsjett i dag er splittet opp mellom DSE og de lokale enhetene. Dette innebærer at det offisielle PST-budsjettet ikke inkluderer budsjettene til de lokale enhetene i distriktene.

I følge beregninger som utvalget har fått utført, utgjorde de samlede budsjettmidlene til alle de lokale enhetene i 2011 ca. 86 millioner kroner. Hvis man plusser dette beløpet til DSEs budsjett, kommer PSTs samlede budsjett opp i ca. 520 millioner kroner, hvorav de lokale enhetenes budsjetter utgjør drøyt 16 prosent.

Utvalget mener det vil være både i PST og offentlighetens interesse at alle PSTs budsjettmidler samles i ett kapittel (se nedenfor). Dette vil også bli konsekvensen dersom utvalgets forslag om å legge alt ansvar for de lokale enhetene til PST-sjefen virkeliggjøres.

PSTs ledelse har tidligere overfor Justisdepartementet tatt til orde for at tjenesten bør få et eget kapittel i statsbudsjettet. Slik utvalget ser det, er det flere grunner som taler for dette. Den kanskje viktigste er at det fra en bredere samfunnsmessig synsvinkel er viktig med maksimal åpenhet omkring landets eneste sikkerhetstjeneste. Dette bør også tilsi en høy grad av transparens når det gjelder de ressurser samfunnet tildeler PST. Et eget budsjettkapittel vil synliggjøre dette på en vesentlig lettere tilgjengelig måte. Et eget budsjettkapittel vil for øvrig være en logisk følgevirkning dersom utvalgets forslag om å gjøre PST til en egen myndighet følges opp.

Siden 2008 og fram til og med 2012 har Justisdepartementet utover de årlige budsjettene også bevilget ekstra budsjettmidler til PST i revidert nasjonalbudsjett. Tildelingene i revidert nasjonalbudsjett har vært øremerket til å styrke livvaktseksjonen, spaningsseksjonen og seksjon for åpne kilder, samt for å dekke ekstraordinære utgifter i forbindelse med særlig omfattende og krevende etterforskninger. I tillegg er det blitt bevilget midler til noen flere analytikerstillinger.

Resten av tjenesten er ikke blitt styrket parallelt og proporsjonalt med disse satsingsområdene. Etter utvalgets oppfatning er det derfor bygget seg opp et behov for å styrke kapasiteten særlig på områder som etterforskning, analyse og teknologi.

Det er vanskelig å gi et klart og entydig svar på spørsmålet om i hvilken grad PST har tilfredsstillende budsjetter til å løse sine oppgaver.

Utvalget er enig med 22. juli-kommisjonen når den fremholder at PST antagelig kan få vesentlig mer ut av ressursene enn i dag, blant annet gjennom en mer hensiktsmessig bruk av IKT.

Tidligere i denne rapporten har vi også identifisert et vesentlig potensiale for effektivisering av viktige arbeidsprosesser på sentrale områder. Utvalget har videre foreslått relativt omfattende organisasjonsendringer, som i hvert fall på sikt vil kunne føre til en mer effektiv ressursbruk, blant annet ved å eliminere dobbeltarbeid. Tjenesten synes i dag heller ikke å ha faste rutiner for kost- og nyttevurderinger av større operasjoner, eksempelvis når det benyttes spaningsressurser over lengre tidsrom.

I fremtiden vil en mer kritisk vurdering av egen ressursbruk etter utvalgets vurdering være uomgjengelig nødvendig. Bare gjennom systematisk effektivisering og et vedvarende kritisk blikk på ressursbruk, arbeidsprosesser og prioriteringer kan tjenesten sikre at eksisterende ressurser blir utnyttet på en best mulig måte

Som også 22. juli kommisjonen påpeker, er det vanskelig å sammenlikne PSTs økonomiske rammebetingelser med andre sikkerhetstjenester. Det skyldes dels at de ulike tjenestene ikke har helt identiske oppgaver. Dels henger det også sammen med at sammenlignbart tallmateriale er vanskelig å skaffe til veie. En oversikt over budsjettsituasjonen i de nordiske tjenestene, gir imidlertid en pekepinn om sammenhengen mellom antallet ansatte og tjenestenes budsjettammer. Oversikten gjelder 2011 og er beregnet i Euro. Se tabell 2.

Tabell 2: Budsjett og antall ansatte i de nordiske sikkerhetstjenestene i 2011

2011	Säpo – Sverige	PET – Danmark	PST – Norge	Supo - Finland
Ansatte	1042	780	514	220
Budsjett (millioner EUR)	110	108	70	17

Det bør åpenbart ikke trekkes for bastante eller vidtrekkende konklusjoner på basis av disse tallene, blant annet fordi de fire nordiske sikkerhetstjenestene ikke har identiske oppgaver.

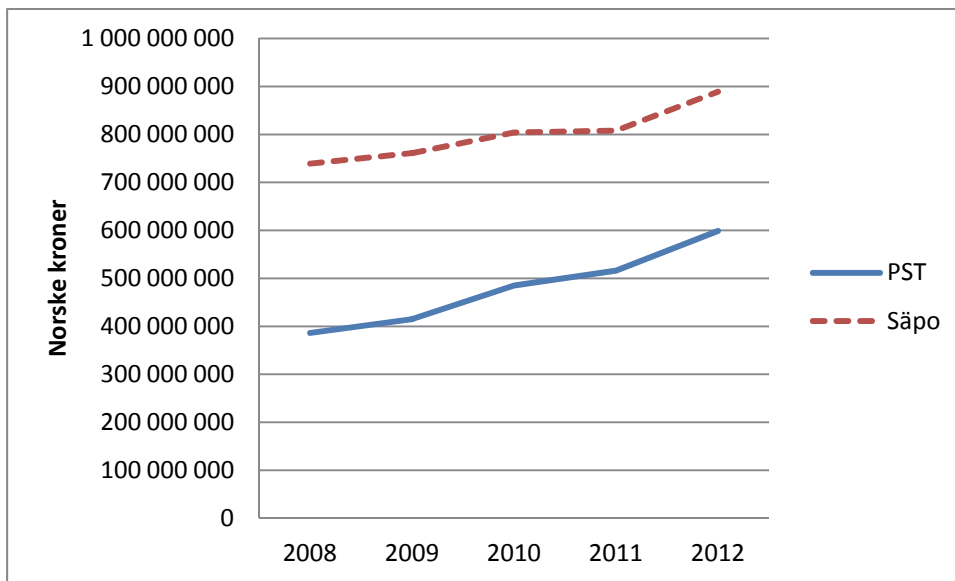
I motsetning til PST har for eksempel danske PET også ansvaret for politiets aksjonsstyrke (som tilsvarer den norske beredskapstroppen). PET har dessuten et vesentlig større ansvar for bekjempelse av organisert kriminalitet enn sitt norske motstykke. Mye av årsaken til at PET har betydelig flere ansatte enn PST kan tilbakeføres til forskjellen i oppgaver.

Som tidligere nevnt har både PET og Säpo dessuten ansvaret for all livvaktjeneste i sine land, mens vi i Norge holder oss med to livvaktstyrker. Dette virksomhetsområdet utgjør på denne bakgrunn en betydelig større andel av PET og Säpos budsjetter enn av PSTs. Finske Supo har på den annen side overhode ikke noe ansvar for livvakttjenesten, hvilket er én vesentlig grunn til at den finske tjeneste ligger markant etter de øvrige i budsjettmessig sammenheng. Endelig kan naturligvis også ulike lønnsnivåer i de nordiske land bidra til å gjøre sammenligninger problematiske.

Men med disse forbehold mener utvalget likevel at tallene som et minimum gir grunnlag for å konkludere at PSTs budsjettutvikling og økonomiske rammer de senere år ikke synes å ha ligget tilbake for de andre nordiske tjenestenes, snarere tvert i mot. Bare danske PET synes å ha hatt noe romsligere budsjettammer enn PST, og denne forskjellen i PETs favør kan på grunn av ulike oppgaveporteføljer altså være mer tilsynelatende enn reell.

En nærmere sammenlikning med Säpo gir heller ikke grunnlag for å konkludere at PST i budsjettmessig sammenheng har sakkert akterut de siste årene. Tallene tyder snarere på at de to tjenestene har hatt en tilnærmet lik budsjettutvikling de siste fem årene. Se figur 4.

Figur 4: Økonomisk utvikling i PST og Säpo, 2008-2012.



Utvalget mener likevel at PST budsjetter trolig må økes noe i de kommende år. Det vil åpenbart kreve betydelige investeringer å få plass og følge opp en IKT-strategi som kan bidra til en mer effektiv innhenting og bearbeidelse av informasjon og sikre informasjonsflyten internt i PST. Det samme gjelder en styrket satsing på områder som de siste årene har kommet på etterskudd i budsjettmessig sammenheng, som for eksempel etterforskning, analyse og avansert teknolog. På enkelte områder vil man også måtte ta høyde for økede lønnsutgifter som følge av nyansettelser, blant annet til analyse, etterforskning og livvaktjeneste.

Endelig skal det påpekes at en oppfølging av utvalgets forslag når det gjelder PSTs organisering, samt styrket satsing på kompetansebygging, etatsopplæring og organisasjonsutvikling trolig også vil nødvendiggjøre utvidete budsjetttrammer.

Forslag til forbedringer:

- PST bør få eget budsjettkapittel i statsbudsjettet.
- PSTs budsjett bør omfatte alle utgiftene til PST, både sentralt og lokalt.
- PST bør innarbeide faste rutiner for kost- nyttevurderinger i forbindelse med større operasjoner.
- PSTs budsjetter bør økes noe i de kommende år, særlig med tanke på å legge til rette for en styrket satsing på IKT og nødvendig organisasjonsutvikling, etatsopplæring og kompetanseoppbygging.

Kompetanse

Fra 2002 til 2011 økte antall ansatte i PST med ca. 55 prosent. Økningen har i all vesentlig grad skjedd ved DSE i Oslo. Andelen polititjenestemenn/kvinner sank fra 75 prosent i 2002 til 70 prosent i 2011. Med noen få unntak har alle de ansatte ved de lokale enhetene politibakgrunn. Når det gjelder andelen spesialister uten politikkompetanse, øket denne fra 8 prosent i 2002 til 15 prosent i 2011.

En sammenlikning med Säpo der andelen polititjenestemenn/kvinner er 51 prosent, viser at det skiller 19 prosent mellom de to tjenestene som i stor grad har de samme oppgavene. Utvalget mener dette viser at PST ikke har greidd å utvide flerfagligheten i tjenesten godt nok de senere årene, til tross for at dette har vært en viktig målsetning for PST gjennom hele det siste tiåret.

Når det gjelder ansatte i PST med minoritetsbakgrunn, har andelen vist en svak økning de siste ti årene, og da fra en meget lav basis. Utvalget mener andelen fortsatt er vesentlig for lav. PST bør i så stor utstrekning som mulig speile sammensetningen i befolkningen. En øket andel ansatte med minoritetsbakgrunn vil trolig også bidra til at PST i framtiden kan utføre sine arbeidsoppgaver innenfor en rekke områder på en bedre måte.

De ansattes kompetanse er utvilsomt PSTs aller viktigste ressurs, og det er derfor av stor betydning at PST arbeider systematisk og målrettet for å utvikle kompetansen innenfor de områdene der tjenesten har størst behov. Utvalget har tidligere i rapporten pekt på områder der tjenesten i dag driver systematisk kompetanseutvikling, men har også vist til at dette skjer i liten utstrekning særlig på etterretningsområdet. Dette er beklagelig, så mye mer som behovet for kompetanseutvikling er særlig stort på dette området.

PST utarbeidet i sin tid en strategisk plan for kompetanseutvikling i perioden 2009-2012. Denne er imidlertid ikke blitt oppdatert de siste årene. Så vidt vi forstår er det imidlertid nå innledet utarbeidelse av en ny plan for kompetanseutvikling for 2013. Det foreligger også planer om å utarbeide en 3-5 års plan fra 2014.

Utvalget mener 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. En slik tilnærming må også innebære at PST må foreta en grundig analyse med hensyn til hvilke deler av tjenestens kompetanseutvikling den selv skal utvikle, og hvilke som skal kjøpes utenfra.

Når PST skal ansette nye medarbeidere, er det viktig at tjenesten har gode utvelgelsesprosesser og en klar oppfatning om hvilke kompetanser det er viktigst å tilegne seg. Det er utvalgets inntrykk at PST har arbeidet målbevisst med utvelgelsesprosessene til tjenesten de senere årene, og at dette har bidratt til å heve kompetansenivået i tjenesten. Men som påvist ovenfor gjenstår det ennå store utfordringer når det gjelder å styrke flerfagligheten i tjenesten.

Forslag til forbedringer:

- Andelen ansatte med relevant sivil bakgrunn bør økes vesentlig og andelen med politibakgrunn bør reduseres tilsvarende.
- Andelen ansatte med minoritetsbakgrunn bør økes vesentlig.
- Det bør utvikles et helhetlig og langsiktig program for kompetanseutvikling i PST basert på en grundig behovsanalyse.
- Det bør utvikles et Kompetansesenter med primæransvar for å koordinere, gjennomføre og videreutvikle kompetanseutviklingen i tjenesten.

Vedlegg

Utvalgets mandat:

- «vurdere om PSTs interne organisering - både ved DSE og det enkelte politidistrikt -, arbeidsprosesser og interne prioriteringer er hensiktsmessige i forhold til tillagte oppgaver
- vurdere om PSTs ansatte besitter rett faglig kompetanse og om det er en hensiktsmessig vekting mellom de ulike fagmiljø
- vurdere om PSTs utnyttelse av egne ressurser er optimal
- så langt som mulig foreta en sammenlikning mellom PST og en annen nordisk sikkerhetstjeneste vurdert opp mot nasjonalt trusselbilde, oppgaver, oppgaveløsning og økonomiske rammer de fem siste år
- på denne bakgrunn samlet vurdere om PST har tilstrekkelige ressurser sett i forhold til den aktuelle trusselsituasjon
- PSTs legale grunnlag skal ikke gjennomgås»

Videre heter det:

«Den eksterne gjennomgangen skal foretas med de begrensinger som er nødvendig for å beskytte PSTs kilder, kapasiteter og samarbeidspartnere. Gruppen må selv velge hensiktsmessige metoder for å kunne gjennomføre evalueringen. PST skal bistå med grunnlagsmateriale og annen informasjon etter behov. Gruppen skal avgi en ugradert rapport innen 01.12.2012, og gi anbefalinger om forbedringstiltak i prioritert rekkefølge.»

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

Kim Traavik (leder) har siden 2010 vært Norges ambassadør i London. Traavik er cand.polit. og startet i utenriktjenesten i 1977. Traavik var statssekretær i Utenriksdepartementet fra 2001-05 og ambassadør ved NATO fra 2006-10.

Kjell Vikstrøm er avdelingsleder i den svenske sikkerhetstjenesten, Säpo, med ansvar for tekniske støtte, personell- og økonomistyring. Vikstrøm har vært ansatt i Säpo siden 1982 og har de senere år hatt en sentral rolle i endrings- og utviklingsarbeidet som har pågått i Säpo.

Tor Tanke Holm (sekretær) er politiinspektør og avdelingsleder ved Politihøgskolen. Holm har bred erfaring fra norsk politi og internasjonalt politireformarbeid.

Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Trykk:
Departementenes servicesenter 11/2012 - 1000