



Justisdepartementet
Politiavdelingen

UNNTATT OFFENTLIGHET

Politiets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

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

Kontaktperson:

Deres ref.:
Vår ref.: 201000388-140
Dato: 27. oktober 2011

Unntatt offentlighet, jf Offl § 15(2)

Innspill til Justisdepartementet

Det vises til møte i Justisdepartementet 24. oktober 2011 og anmodning om innspill til Justisministerens redegjørelse for Stortinget om terrorangrepene 22. juli.

1. PSTs rolle i det forebyggende arbeidet

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal i likhet med det ordinære politiet forebygge og etterforske straffbare handlinger. Rammen for PSTs ansvar følger av politiloven § 17 b og omfatter alvorlige straffbare handlinger som truer sikkerheten i samfunnet og grunnleggende samfunnsinstitusjoner. I denne sammenhengen er det forebyggende aspektet i arbeidet særdeles viktig.

PSTs forebyggende arbeid er formelt forankret i lov, instruks og rutiner. Arbeidet er til daglig styrt av et strategisk planverk og årlige overordnede prioriteringer fra Justisdepartementet.

Prioriteringene er utarbeidet ut fra en vurdering av det gjeldende/aktuelle trusselbildet. Tjenesten bryter ned de overordnede prioriteringene på de enkelte fagområdene hvor de blir omformulert til tjenestens informasjonsbehov i sak og utenfor sak.

1.2 PSTs handlingsrom i det forebyggende arbeidet

PSTs handlingsrom i det forebyggende arbeidet følger av de rammene som er gitt i politiloven § 17 b. Tjenestens rammer er ytterligere beskrevet gjennom Ot. prp. nr. 29 (2000-2001) for alle av tjenestens fagfelter. Det vises blant annet til grensen som ble trukket opp av departementet i proposisjonen relatert til sabotasjehandling. Her fremkommer det at departementet avgrensar tjenestens ansvarsområde til ikke å omfatte skadegjørende handlinger som kun rammer private interesser.

For at tjenesten skal kunne utføre det forebyggende arbeidet er det åpnet for at tjenesten skal kunne behandle lavterskelopplysninger innenfor tjenestens ansvarsområde. Kriteriet for at tjenesten skal kunne behandle denne type opplysninger er at de skal ha PST-relevans. Hva som skal til for å si at opplysningene er relevante for tjenesten kommer frem gjennom politilovens bestemmelser for PST, PST-instruksen og underordnede rutiner. Gjennom disse regelsettene fremkommer klare rammer for behandlingen av opplysninger, herunder at det ikke alene kan behandles opplysninger om personers politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning m.m. Hvor grensen etter § 15 går blir en konkret vurdering hvor det blant annet er relevant å legge vekt på elementer som voldspotensialet i tillegg til evne, vilje m.m. Dette betyr at § 15 opplysninger ikke kan stå alene ut over 4 måneder, som er den grensen som er satt for tjenesten til å kunne vurdere om opplysningene er relevante for tjenesten. Det er følgelig nødvendig at det fremkommer en hovedopplysning i tillegg for å synliggjøre PST-relevansen. Den grunnleggende begrensningen som nå følger av § 15 er ikke ny for tjenesten. Denne begrensningen ble innført alt med Overvåkingsinstruksen av 1977.

I sitt arbeid må tjenesten også påse at man ikke handler i strid med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, så som blant annet EMK og dens rammer for ytringsfrihet og legalitetsprinsipp. Det er også viktig for tjenesten å ha klart for seg at det ikke skal forebygges mot noe som faktisk er en lovlig virksomhet.

For at tjenesten skal kunne gjennomføre sitt forebyggende arbeid er det nødvendig å kunne arbeide utadrettet. Det er derfor viktig for tjenesten å kunne foreta informasjonsutveksling med viktige samfunnsaktører så som:

- Politi
- Kriminalomsorgen
- Toll
- Helsevesenet
- UDI
- Forsvaret
- Andre relevante samfunnsaktører i Norge
- Internasjonale samarbeidspartnere

Det er i denne sammenheng viktig for tjenesten å presisere at slikt samarbeid er forankret i ledelsen til den samfunnsaktøren tjenesten skal samarbeide med. Gjennom slikt samarbeid anser tjenesten at man vil kunne forebygge mange av de bekymringer som fremkommer gjennom tjenestens forebyggende arbeide.

Det arbeidet som tjenesten utfører overfor disse samfunnsaktørene er til en stor del et bevisstgjøringsarbeid med sikte på å øke forståelsen for problemstillingene som kan oppstå samt øke kompetansen hos mottaker av informasjonen. Tjenesten anser at man, gjennom å arbeide på denne måten, tidlig kan bli klar over potensielle utfordringer enten selv eller ved hjelp av andre myndigheter. Tjenesten vil på denne måten dels selv og dels gjennom samarbeid kunne forebygge aktiviteter som faller innunder PSTs ansvarsområde.

I dette forebyggende arbeidet er åpenhet av stor betydning da et sentralt virkemiddel er å motvirke mistenkeliggjøring og å bygge tillit. For PSTs del er det derfor viktig at man vurderer fremgangsmåten i det forebyggende arbeidet avhengig av om man skal forebygge innen kontraetterretning, kontraterror, kontraekstremisme eller ikke-spredning.

Når det gjelder det internasjonale samarbeidet består dette blant annet av å innhente viktige trender som man ser i andre områder av Europa eller verden for øvrig. Det skal i denne sammenheng bemerkes at ingen andre samarbeidende tjenester har varslet PST om at det kunne foreligge fare for denne type angrep fra antijihadistiske grupperinger.

I tillegg til informasjonsutveksling tjenesten har med andre samfunnsaktører og samarbeidende tjenester har tjenesten mulighet til å forsøke å dekke sine informasjonsbehov gjennom bruk av blant annet:

- Kilder
- Kontakter
- Ulovfestet metodebruk

Dette er informasjonsinnhentingsiltak tjenesten har adgang til å benytte både i og utenfor sak. I en del tilfeller vil PST bli tilført mer kvalifiserte opplysninger. Finner man at det foreligger grunn til å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som tjenesten har til oppgave å forebygge vil man i henhold til PST-instruksen være i en forebyggende sak. Som et ledd i informasjonsinnhenting i sak fikk PST i 2005 gjennom politiloven § 17d adgang til å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed. Terskelen for tvangsmiddelbruk i forebyggende sak er at tjenesten har grunn til å undersøke om noen forbereder en potensielt straffbar handling som faller inn under enkelte av de straffebestemmelsene tjenesten har ansvaret for.

For det tilfelle at man gjennom det forebyggende saksarbeidet avdekker at det er grunn til å tro at det potensielt straffbare nærmer seg tidsmessig vil det være åpning for at tjenesten kan skifte spor og gå over i etterforskning med avvergetvangsmidler eller ren etterforskning. Å avverge et terrorangrep gjennom å stanse aktørene før de klarer å gjennomføre en handling vil være ett av målene i denne sammenheng.

1.3 Særlig om PSTs rolle i forebygging

PSTs forebyggende arbeid skjer i tråd med føringer fra Justisdepartementet i årlig tildelingsbrev.

PST skal forebygge politisk motivert vold og terrorhandlinger. For å ivareta denne oppgaven er det avgjørende å kartlegge voldelig radikaliserede miljøer i Norge eller med tilknytning til Norge. Det forebyggende arbeidet innebærer derfor først og fremst å identifisere slike miljøer og enkeltaktører med de metoder og ressurser PST har til rådighet. Spesielt viktig i kartleggingen er å avdekke om

de aktuelle miljøer og enkeltaktører har intensjon om og kapasitet til å utøve eller støtte voldshandlinger. PST legger stor vekt på tillitskapende arbeid og dialog med et bredt spekter av samfunnsaktører.

Etter kartlegging og identifiseringsfasen omfatter neste fase de metoder/tiltak/virkemidler PST benytter for å konkret forebygge at slike miljøer og enkeltpersoner kan støtte eller planlegge politisk motivert vold og terrorhandlinger. Støtte kan omfatte finansiering, logistisk støtte og propagandavirksomhet. Det er videre et hovedfokus for PST å forebygge og motvirke nyrekruttering til voldelige radikaliserede miljøer. I dette arbeidet inngår bekymringsamtaler og forebyggende samtaler som sentrale virkemidler.

Tidlig forebygging av radikaliserings blant unge fordrer god dialog og samarbeid med andre samfunnsaktører. Bevisstgjøringstiltak om radikaliserings er derfor et viktig satsningsområde for PST. Målgruppen er dels PSTs egen organisasjon, og dels tjenestens viktigste samarbeidspartnere, først og fremst det øvrige politiet, men også kriminalomsorgen. Politirådene og SLT (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak)er ansvarlige for å koordinere arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme lokalt. Gjennom handlingsplanen *Felles trygghet- felles ansvar* er det åpnet for at PST skal involveres i disse samarbeidsstrukturene dersom relevante problemstillinger skal behandles

2. Global Shield - fakta

PSTs befatning med prosjektet Global Shield og den informasjon PST fikk relatert til dette prosjektet har vært et sentralt punkt i etterkant av hendelsene 22.07. Det presiseres at prosjektet Global Shield berører spørsmål som både PSTs interne evaluering og 22. juli-kommisjonen arbeider med. Det er derfor ikke mulig å presentere de endelige konklusjoner i dette arbeidet på nåværende tidspunkt.

PST mottok første gang informasjon om Global Shield 22. oktober 2010, som en orientering fra Internasjonal og fellesoperativ avdeling, KRIPOS. I dokumentene fremgår det at prosjektet er en felles operasjon rettet mot ulovlig handel med kjemikalier som kan brukes i produksjon av eksplosiver. Prosjektet som fikk navnet Global Shield ble drevet av WCO (World Customs Organization) med støtte fra INTERPOL og UNDOC (The United Nations Office on Drugs and Crime). PST var ikke hovedadressat for opplysningene om Global Shield, men mottok opplysningene om prosjektet til orientering.

Prosjektet skulle i utgangspunktet ha en operativ fase fra 1. november 2010 til 30. april 2011.

PST mottok etter dette flere dokumenter om prosjektet Global Shield. Sentralt i denne sammenheng er en oversendelse fra Toll- og avgiftsdirektoratet 3. desember 2010 om en navngitt norsk borger som kunne relateres til prosjektet. I tillegg lå det ved en liste fra valutaregisteret over 41 norske borgere som har hatt pengeoverføringer til et bankkontonummer i Polen. Anders Behring Breivik var blant de 41 norske borgere.

PST gjennomførte nærmere undersøkelser knyttet til den navngitte norske borgeren. Resultatet av undersøkelsene gav ikke grunn til å arbeide videre med informasjonen.

I øvrige dokumenter PST mottok var ikke Anders Behring Breivik nevnt.

Den interne evalueringen har så langt klarlagt at PST ikke har hatt søkelys på Anders Behring Breivik før 22.07, eller funnet annen informasjon om ham i PST fra tiden før 22.07.

2.1 Global Shield – foreløpige vurderinger

PST gjennomfører nå en intern evaluering av sitt arbeid i tiden før 22.07. Evalueringen skal se på hvorvidt PST kunne eller burde gjort noe annerledes forut for hendelsene 22.07, herunder i håndteringen av Global Shield.

Resultatet av evalueringen skal ikke forskutteres. PSTs prioriteringer må i imidlertid sees i lys av rammeverk, styringssignaler og trusselvurderinger. En oppfølging av den type opplysninger som forelå, falt på det tidspunkt ikke inn under de prioriteringer PST arbeidet etter. Hvorvidt dette har vært riktige prioriteringer, gjenstår å se. Her må evalueringenes konklusjoner avventes.

3. Høyreekstremisme i Norge p.t.

PST har ansvar for å forebygge, avverge og etterforske bruk av og oppfordringer til bruk av vold blant høyreekstreme personer og grupper. Det følgende er en beskrivelse av status i de voldelige høyreekstreme miljøene som PST arbeider opp mot. Utviklingen innenfor antiislamske miljøer inngår ikke i det følgende, men presenteres i en separat redegjørelse.

De voldelige høyreekstreme miljøene i Norge er i stor grad basert på knytninger og relasjoner mellom enkeltpersoner og løse grupperinger. Kontakten mellom de personene som er tilknyttet kjente høyreekstreme miljøer i Norge synes primært å være av sosial karakter. Behovet for tilhørighet og fascinasjon for spenning synes å være tungtveiende grunner til at unge personer rekrutteres til høyreekstreme miljøer, mens ideologi fremstår som en sekundær faktor.

Norske voldelige høyreekstremister har vært lite aktive de siste årene. Miljøene preges av et fravær av sterke lederskikkelser og manglende organiseringsevne. Aktiviteten i det høyreekstreme miljøet er i hovedsak knyttet til sosiale medier og nettsteder hvor ytringer, tanker og ideer blir utvekslet. Terskelen for å holde åpne arrangementer og rekrutteringsmøter synes å være høy. De sosiale omkostningene for dem som fronter høyreekstreme holdninger i det offentlige rom, samt motreaksjoner fra venstreradikale som er klart overlegne i antall, synes å være hovedårsaken til dette. Sosial omgang og sammenkomster er dog viktig for deltagerens opplevelse av tilhørighet til de høyreekstreme miljøene.

De siste to årene har det vært en tendens til økende aktivitet i voldelige høyreekstreme miljøer i Norge. Aktiviteten kommer til uttrykk primært på internett. Enkelte høyreekstreme grupperinger og enkeltpersoner har kontakt med voldelige kriminelle miljøer. Videre har enkeltpersoner kontakt med høyreekstreme grupper i utlandet som er mer voldelige enn de norske. Denne kontakten kan bidra til en radikaliseringsprosess av miljøene her hjemme.

Det er fortsatt svært få høyreekstreme markeringer i det offentlige rom. Antall personer i de voldelige høyreekstreme miljøene er lavt, og det er fortsatt liten rekruttering til miljøene. I den grad de høyreekstreme miljøene utgjør en trussel, er dette i form av enkeltpersoners voldelige adferd.

4. Antiislamske miljøer i Norge

Det har over tid vokst frem et antiislamsk miljø i Norge. Utviklingen av miljøet må sees i sammenheng med en generelt økt oppslutning om fremmed- og innvandringsfiendtlige organisasjoner i flere europeiske land. Miljøene synes å ha større og bredere rekrutteringsgrunnlag enn høyreekstreme grupper, blant annet fordi medlemmene i utgangspunktet ikke assosieres med tradisjonelle høyreekstreme symboler og holdninger.

Selv om antiislamske miljøer ønsker å fremstå med kulturell og etnisk bredde, har de en distinkt fremmedfiendtlig ideologi i bunn for sin virksomhet. De legger til grunn en idé om at Europa er i ferd med å bli islamisert og arabisert og fremholder at islams utbredelse i Europa må stanses. Særlig holdes europeiske politikere, journalister og intellektuelle ansvarlig for den påståtte islamiseringen. Det er imidlertid få eksplisitte oppfordringer til bruk av vold og gruppene som er etablert i Norge opererer innenfor ytringsfrihetens grenser.

I flere europeiske land representerer antiislamske grupper et voksende voldsproblem. Enkelte europeiske grupper søker aktivt konfrontasjoner med muslimer og anti-rasister gjennom demonstrasjoner og markeringer. I Norge har det foreløpig vært svært begrenset oppslutning om offentlige markeringer og demonstrasjoner arrangert av antiislamske grupper. Gruppene i Norge er først og fremst synlige i ulike sosiale medier. I tillegg til de etablerte gruppene finnes det norske og internasjonale virtuelle antiislamske miljøer.

Vurderingen av hvordan antiislamske miljøer i Norge kan påvirke det nasjonale trusselbildet vil foreligge i den nasjonale trusselvurderingen som PST legger frem på nyåret. Foreløpig synes trusselen primært å være relatert til enkeltpersoner som er tilknyttet miljøet. De etablerte gruppene tar avstand fra bruk av politisk motivert vold.

PST har i etterkant av terrorhandlingene 22. juli vært bekymret for mulige følgehandlinger. Spektakulære voldshandlinger som får bred mediedekning kan medføre etterfølgende handlinger som ligner på eller er inspirert av disse. PST vurderer at det fortsatt er mulig at enkeltpersoner som er inspirert av terrorhandlingene kan søke å gjennomføre voldshandlinger. Videre peker terrorhandlingene 22. juli på utfordringer knyttet til å avdekke personer som planlegger, forbereder og gjennomfører terrorhandlinger alene. Slike personer kan være motivert av ulike ideologiske retninger, herunder tradisjonell høyreekstremisme og antiislamsk tankegods.

5. Soloterrorisme

Soloterrorisme brukes i PST som en benevnelse om enkeltpersoner som med terrorforsett forbereder og eventuelt gjennomfører en terrorhandling uten at det foreligger et forbund. Når det gjelder soloterrorisme kan gjerningspersonen altså få bistand, motivasjon og støtte fra andre, men han/hun er alene om forsett.

Soloterrorisme er i og for seg ikke et nytt fenomen for PST. Begrepet refererer til en lang tradisjon innenfor blant annet høyreekstreme miljøer, der det oppfordres til å gjennomføre aksjoner på egen hånd. I tillegg har vi de siste årene sett flere hendelser både her i landet og i andre europeiske land,

der enkeltpersoner har utført alvorlige voldshandlinger, uten å være del av noen gruppe eller større nettverk.

I løpet av 2009 og 2010 mottok PST ny informasjon knyttet til soloterrorisme i Europa. Informasjonen gikk både på at flere profilerte ekstreme islamistiske ideologer på islamistiske nettsteder promoterte prinsippet om "lederløs motstand" overfor sympatisører i Europa. På samme tid ble det også gjennomført flere mislykkede og avvergede aksjoner i flere europeiske land. Dette bidro til at vi i 2010 utarbeidet en grunnlagsvurdering av hvilke trusler soloterrorister kan representere mot Norge og norske interesser.

I grunnlagsarbeidet ble det pekt på en rekke utfordringer som soloterrorisme som fenomen representerer:

- Hovedutfordringen med soloterrorister er at sikkerhetstjenestene mangler de tradisjonelle inngangene, som dialog og kommunikasjon mellom medlemmer av en gruppe, for å avdekke intensjonen til en person.
- En annen utfordring er at for å fange opp én soloterrorist må sannsynligvis svært mange personer overvåkes, trolig over lengre tid. Det er svært vanskelig å differensiere mellom personer som kun gir verbalt uttrykk for ytterliggående holdninger, og ekstremister som faktisk søker å utføre et angrep. Alle terrorister er ekstremister, men ikke alle ekstremister er terrorister.
- En gjennomgang av tidligere saker med soloterrorister viser at personer som har gjennomført terroraksjoner alene i flere tilfeller har hatt en historisk forbindelse til et ekstremt miljø. På bakgrunn av dette synes det viktig å øke oppmerksomheten rundt de personer som ekskluderes fra ekstreme miljø. Dette utfordrer imidlertid dagens praksis med hensyn til tidsbegrenset registrering og et snevert fokus på og prioritering av de saker som til enhver tid føres ved sikkerhetstjenesten.



Janne Kristiansen