

POLITIETS SIKKERHETSTJENESTE – ETTERFORSKINGSANSVAR OG PÅTALEKOMPETANSE M.V.

I. INNLEDNING

Ved lov av 15. juni 2001 nr. 54 ble oppgavene til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) lovfestet, jf. politiloven §§ 17a – 17c. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2002. Fra samme tidspunkt bortfalt det regionale nivå i tjenesten. Endringene medførte at riksadvokaten traff nye beslutninger om det påtalemessige ansvar i rundskriv 3/2002.

Foranlediget av en henvendelse fra sjefen for PST har riksadvokaten hatt til vurdering ulike spørsmål knyttet til påtale- og etterforskningsansvaret for PST-saker. Det er gjennomført flere høringer hos statsadvokatene og politimestrene, og sjefen for PST har etter anmodning herfra utdypet flere av problemstillingene. Spørsmålet om hvem som skal ha påtaleansvaret for metodebruk i PST-sakene ble ytterligere aktualisert ved vedtakelsen av nye bestemmelser om forebyggende og avvergende metoder i henholdsvis politiloven § 17d og straffeprosessloven § 222d. Endringene ble gjort ved lov av 17. juni 2005 nr. 87 som trådte i kraft 5. august s.å. Forarbeider er NOU 2004: 6 "Mellom effektivitet og personvern", Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) og Innst. O. nr. 113 (2004-2005).

Rundskrivet her er en ajourføring og endring av rundskriv 3/2002, som oppheves 31. desember 2007. De viktigste nye bestemmelsene, som iverksettes fra og med 1. januar 2008, er:

- Sjef eller assisterende sjef i PST kan sette i verk etterforskning ved Den sentrale enhet (DSE) i saker som faller inn under politiloven § 17b, også om forholdet i utgangspunktet hører hjemme i et politidistrikt utenfor Oslo.
- Politimestrene og statsadvokatene kan etter nærmere regler rette en formell anmodning til DSE om overtakelse av en sak, og DSE kan anmode om å overta en sak fra et politidistrikt eller særorgan.
- Bare sjef eller assisterende sjef i PST kan beslutte og fremsette begjæring om bruk av metoder som nevnt i straffeprosessloven § 222d. Fremsettes slik begjæring, skal DSE under enhver omstendighet ha eneansvar for saken fra dette tidspunktet til metodebruken er avsluttet.
- Saker som etterforskes ved DSE (saker fra Oslo politidistrikt og sentraliserte saker) hører på statsadvokatsnivå under Det nasjonale statsadvokatembetet.
- Det nasjonale statsadvokatembetet gis, som ledd i fagledelsen av DSE, et særskilt ansvar for å kontrollere at PST velger riktig "spor" ved anvendelse av metoder for å forebygge eller avverge kriminalitet.

II. BEHANDLINGEN AV PST-SAKER PÅ POLITINIVÅ

1. Plassering av etterforsknings- og påtaleansvar

Iverksettelse av etterforskning i PST-saker - generelt

Saker som i medhold av politiloven § 17b behandles av Politiets sikkerhetstjeneste etterforskes fortsatt i utgangspunktet i det distrikt handlingen antas foretatt, jf. hovedregelen i påtaleinstruksen § 1-1 første ledd.

Påtaleansvar og etterforskningsansvar skal, som i politiet for øvrig, fortsatt være samlet på ett sted, enten i et politidistrikt eller ved DSE, jf. nærmere nedenfor.

Spørsmål om saken hører under PST

Politiloven § 17b angir hvilke saker som hører under PST.

Riksadvokaten minner om at etterforskning av overtredelser av straffeloven kapittel 8 og 9 i sin helhet hører under Politiets sikkerhetstjeneste, jf. politiloven § 17b nr. 1. Ofte vil det være naturlig å se trusler mv. rettet mot statsråder og andre i statsledelsen som "politisk motivert vold eller tvang" som etter politiloven § 17b nr. 5 skal etterforskes av PST inntil etterforskningen blir "åpen". Ikke sjelden vil det være naturlig at også den åpne etterforskningen av slike saker skjer i PST, og riksadvokaten forutsetter at dette vurderes nøye av overordnet påtalemyndighet.

Oppstår det tvil eller uenighet om en sak skal etterforskes av PST eller av det ordinære politi, avgjøres dette av førstestatsadvokaten i regionen etter at sjefen for PST og lokal politimester har uttalt seg. I saker som behandles ved DSE avgjør førstestatsadvokaten ved Det nasjonale statsadvokatembetet om saken hører under PST. Førstestatsadvokatene kan bemyndige en eller flere statsadvokater ved embetet til å fatte slike beslutninger. Sjefen for PST kan i særlige tilfeller bringe statsadvokatens avgjørelse inn for riksadvokaten.

Iverksettelse av etterforskning ved DSE

I PST-saker i Oslo politidistrikt har DSE de oppgaver som ellers ligger i politidistriktene, jf. instruks for PST § 3 siste ledd.

Sjef eller assisterende sjef for PST kan også utenfor Oslo politidistrikt sette i verk etterforskning ved DSE i en sak som hører under Politiets sikkerhetstjeneste og hvor etterforskning ikke er påbegynt. Berørte politimestre skal orienteres senest når etterforskning iverksettes. Mener politimesteren at saken bør etterforskes lokalt, kan spørsmålet bringes inn for Det nasjonale statsadvokatembetet til avgjørelse. Statsadvokatens beslutning kan i særlige tilfeller bringes inn for riksadvokaten.

Overtakelse av sak ved DSE - sentralisering

I enkelte saker er det åpenbart hensiktsmessig at etterforsknings- og påtaleansvar ligger ved DSE. Riksadvokaten legger til grunn at det gjennomgående vil være sammenfallende oppfatning mellom lokal politimester (eventuelt sjefen for et særorgan) og sjefen for PST om når dette bør skje.

Dersom det ikke oppnås enighet gjelder flg.:

1. Avslår sjefen for PST en anmodning fra en politimester eller sjef for et særorgan om å overta etterforskningen av en sak, kan spørsmålet bringes inn for Det nasjonale

statsadvokatembetet til avgjørelse. Statsadvokatens avgjørelse kan bringes inn for riksadvokaten.

Også en regional statsadvokat kan anmode DSE om overtakelse. Statsadvokaten kan bringe avslag inn for riksadvokaten.

2. Avslår politimesteren eller en sjef for et særorgan en anmodning fra sjefen for PST om å overta en sak, kan sjefen for PST - via Det nasjonale statsadvokatembetet - rette en anmodning til statsadvokaten i regionen om overtakelse. Avslår den regionale statsadvokaten å overføre saken, kan spørsmålet bringes inn for riksadvokaten.

Det nasjonale statsadvokatembetet har ansvaret på statsadvokativnivå for alle saker som etterforskes ved DSE, med mindre riksadvokaten bestemmer noe annet, jf. nærmere under III nedenfor.

Momenter ved avgjørelsen av om en sak bør sentraliseres

Ved avgjørelse av om en sak skal etterforskes ved DSE bør det særlig legges vekt på om saken

- a) omfatter flere politidistrikter eller ikke naturlig hører under noe politidistrikt, eller
- b) er av prinsipiell karakter, eller
- c) vil kreve utstrakt internasjonal samarbeid, eller
- d) kan reise vanskelige metodespørsmål, eller
- e) er særlig kompetanse- eller teknologikrevende.

2. Bruk av metoder i PST-saker

Ansvar for bruk av avvergende metoder som nevnt i straffeprosessloven § 222d

På bakgrunn av uttalelser i forarbeidene og en grundig vurdering av hva som må antas å gi den beste ordning, beslutter riksadvokaten i medhold av straffeprosessloven § 59 annet ledd at i saker som hører under PST, jf. politiloven § 17b, kan bare sjefen og assisterende sjef for PST beslutte og fremsette begjæring om bruk av metoder som nevnt i straffeprosessloven § 222d. Dette innebærer at all bruk av forebyggende og avvergende metoder som nevnt i henholdsvis politiloven § 17d og straffeprosessloven § 222d hører under ledelsen i DSE.

Riksadvokaten antar at saker hvor det er aktuelt å anvende § 222d oftest vil være sentralisert allerede før spørsmål om metodebruk etter denne bestemmelsen blir aktuelt. Dersom saken etterforskes ved et politidistrikt, skal DSE likevel ha eneansvar for saken fra begjæring etter § 222d er fremsatt og til metodebruken er avsluttet siden ansvaret for en sak under etterforskning må være samlet. (Dette er selvsagt ikke til hinder for at PST-personell fra et politidistrikt bistår i det videre arbeid). Eventuelt spørsmål om tilbakeføring av saken til politidistriktet etter avsluttet metodebruk avgjøres etter retningslinjene foran under 1.

Foreleggelse og orientering

Lokal politimester skal, som tidligere, orientere sjefen for PST om bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder i PST-saker. Så langt det er praktisk mulig og ikke medfører forsinkelse som kan skade etterforskningen, skal sjefen for PST gis anledning til å uttale seg på forhånd.

3. Orientering om etterforskningsordre og underretning til overordnet myndighet

Lokal politimester skal som før orientere sjefen for PST om iverksettelse av etterforskning av PST-saker ved gjenpart av etterforskningsordre, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning.

For underretning til overordnet påtalemyndighet gjelder de alminnelige reglene i påtaleinstruksen § 7-2.

4. Nærmere om påtaleansvaret

Personlig utøvelse av påtaleansvar

Riksadvokaten forutsetter at påtaleansvaret på etterforskningsstadiet utøves av politimesteren personlig, hans stedfortreder eller særskilt tjenestemann i påtalemyndigheten utpekt av politimesteren (som kan være lederen for den lokale PST-enheten dersom vedkommende har juridisk embetseksamen, jf. straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3). Politimesteren bør – også der påtaleansvaret er delegert – holde seg løpende orientert om PST-sakene i politidistriktet.

Ved DSE utøves påtaleansvaret av sjefen, assisterende sjef og av juristene med påtalemyndighet.

Begrensninger i politijuristenes kompetanse

Politijuristenes kompetanse er på enkelte områder begrenset i lov eller instruks. Dette gjelder både i politidistriktene og DSE. Således kan som utgangspunkt bare politimester eller visepolitimester fremsette begjæringer til retten – eller treffe hastebeslutninger – om romavlytting,¹ kommunikasjonsskontroll,² ransaking med utsatt underretning,³ teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202c (plassering av peileutstyr i klær eller håndbagasje eller plassering som forutsetter at det gjøres innbrudd),⁴ beslag med utsatt underretning⁵ og utleveringspålegg med utsatt underretning.⁶ Etter § 216d annet ledd kan likevel politimesterens faste stedfortreder ta avgjørelsen når politimesteren er fraværende. Videre kan politimesteren med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten bestemme at også andre av påtalemyndighetens tjenestemenn skal ha samme kompetanse som politimesterens faste stedfortreder.⁷ Ved teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202b (plassering av peileutstyr på kjøretøy, gods eller andre gjenstander) legger loven beslutningskompetansen til påtalemyndigheten, men gir § 216d annet ledd tilsvarende anvendelse. Dette innebærer at som hovedregel må også slike beslutninger treffes av politimester eller visepolitimester.

Riksadvokaten legger fortsatt til grunn – i samsvar med praksis – at i saker som etterforskes ved DSE, har sjefen for tjenesten kompetanse som politimester i forhold til bestemmelsene nevnt ovenfor. Assisterende sjef har den myndighet som tilligger politimesterens faste stedfortreder. Sjefen for PST kan med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten ved Det nasjonale statsadvokatembetet bestemme at også andre av påtalemyndighetens tjenestemenn i ledende stillinger ved DSE skal ha samme kompetanse som sjefens stedfortreder, sml. straffeprosessloven § 216d annet ledd.

For *forebyggende* metoder etter politiloven § 17d er det i samsvar med uttalelser i forarbeidene bestemt i instruks for PST av 19. august 2005 § 5 siste ledd at begjæring om bruk av metoder som nevnt i § 17d bare kan fremsettes av sjef eller assisterende sjef for PST. For hastebeslutninger fremgår det samme av § 17d tredje ledd. (Sjef og assisterende sjef er

¹ straffeprosessloven § 216 m siste ledd som viser til § 216 annet ledd

² Straffeprosessloven § 216d annet ledd

³ Straffeprosessloven § 200a sjette ledd som viser til § 216d annet ledd

⁴ Straffeprosessloven § 202c tredje ledd som viser til § 216d annet ledd

⁵ Straffeprosessloven § 208a siste ledd som viser til § 216d annet ledd

⁶ Straffeprosessloven § 210a som gir § 208a tilsvarende anvendelse

⁷ Ved anonym vitneførsel for politiet følger det av straffeprosessloven § 234a at § 216d annet ledd gjelder så langt den passer.

også gitt kompetanse for bruk av metoder som nevnt i straffeprosessloven §§ 202b og 216i i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17d siste ledd.)

I straffeprosessloven § 222d om *avvergemetoder* er det for hastebeslutninger henvist til bl.a. § 216d annet ledd (se § 222d fjerde ledd femte punktum). For øvrig er det i § 222d siste ledd fastsatt at bestemmelsene i kapittel 15, 15a, 16, 16a og 16b ”gjelder tilsvarende så langt de passer”. I dette ligger formentlig at kompetansen etter loven er lagt til politimester og visepolitimester med adgang til delegasjon som nevnt ovenfor. Riksadvokaten har imidlertid besluttet, jf. pkt II, 2 ovenfor, at bare sjefen og assisterende sjef for PST kan beslutte og fremsette begjæring om bruk av metoder som nevnt i straffeprosessloven § 222d.

Riksadvokaten har tidligere besluttet at avgjørelse om å betale vederlag til kilder ut over dekning av tap og utgifter som hovedregel skal treffes av politimesteren, men avgjørelsen kan legges til lavere nivå i påtalemyndigheten i politiet ved særskilt instruks fra politimesteren.⁸ Også her har sjefen for PST kompetanse som politimester.

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme), som trådte i kraft straks, ble det tilføyd et nytt kapittel 15b i straffeprosessloven om båndlegging av formuesgoder. Straffeprosessloven § 202d legger kompetansen til å treffe beslutning om slik båndlegging til sjefen og den stedfortredende sjefen for PST og til statsadvokatene. Slik beslutning kan således ikke treffes av lokal politimester. Om andre beslutninger under etterforskingen som må treffes på statsadvokatsnivå, vises til pkt. III.1 nedenfor.

5. Uttalelser til mediene

For uttalelser til mediene i saker som etterforskes av PST, gjelder de alminnelige regler.⁹

III. BEHANDLINGEN AV PST-SAKER PÅ STATSADVOKATNIVÅ

1. Påtaleansvar og notoritetskrav

På statsadvokatsnivå skal PST-saker som etterforskes i et politidistrikt behandles av førstestatsadvokaten i regionen eller en særskilt statsadvokat utpekt av førstestatsadvokaten. Saker som etterforskes ved DSE hører på statsadvokatsnivå under førstestatsadvokaten ved Det nasjonale statsadvokatembetet eller en statsadvokat som førstestatsadvokaten peker ut.

Særansvaret gjelder både på etterforskningsstadiet og ved avgjørelse av tiltalespørsmålet eller innstilling til riksadvokaten.¹⁰ Førstestatsadvokaten skal underrette riksadvokaten og sjefen for PST om hvilken statsadvokat som eventuelt er utpekt.

Visse beslutninger under etterforskingen må etter lov eller instruks treffes av statsadvokaten. Om kompetansen til å beslutte båndlegging av formuesgoder, jf. straffeprosessloven § 202d, vises til pkt. II 4 ovenfor. Videre følger det av riksadvokatens instruks at tillatelse til bruk av provokasjon som etterforskningsmetode må gis av statsadvokaten.¹¹ Anmodning til statsadvokaten om slikt samtykke skal fremsettes av politimesteren, visepolitimesteren, sjef

⁸ Riksadvokatens rundskriv 2/2000 om vederlag til politiets kilder og provokasjon som etterforskningsmetode.

⁹ Riksadvokatens rundskriv 1/1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker – opplysninger om etterforsking, påtaleavgjørelser mv. (Den særlige bestemmelse i pkt. 10 i rundskrivet om at opplysninger til offentligheten som hovedregel skal skje ved pressemeldinger fra riksadvokaten er opphevet.)

¹⁰ Jf straffeprosessloven § 65 nr. 2

¹¹ Se note 7

eller assisterende sjef for PST, men med samme adgang til delegasjon som etter straffeprosessloven § 216d. Tilsvarende gjelder for samtykke til kontrollert leveranse.¹²

Påtalemyndigheten i politiet (herunder påtalemyndigheten ved DSE) kan for øvrig alltid instrueres av statsadvokaten i kraft av det alminnelige overordningsforholdet og statsadvokaten kan også selv treffe de beslutninger som ordinært ligger hos påtalemyndigheten i politiet.

EOS-utvalgets¹³ kontroll omfatter ikke overordnet påtalemyndighet, jf. lov 3. februar 1995 nr. 7 § 1 annet ledd. Prinsipielt er det således på det rene at avgjørelser som treffes av påtalemyndigheten i politiet faller inn under utvalgets kontrollområde, mens avgjørelser truffet av overordnet påtalemyndighet faller utenfor. Dette gjør det nødvendig å sikre notoritet om på hvilket nivå i påtalemyndigheten de enkelte beslutninger er truffet.

I årsrapporten for 2001 uttaler EOS-utvalget blant annet:

”Som grunnlag for å avgjøre hva som omfattes av kontrollansvaret, er det etter utvalgets skjønn nødvendig at det stilles visse formelle krav. Konsekvensen vil ellers kunne bli at utvalgets kontroll med PSTs etterforskningsvirksomhet utelukkes på grunnlag av muntlig og ikke dokumenterbar kontakt mellom påtaleleddene. Så lenge den formelle ledelse av etterforskningen ligger hos PST, antar utvalget at det i utgangspunktet bare kan være de beslutninger eller instruksjoner som formelt og notorisk er truffet av overordnet påtalemyndighet som faller utenfor kontrollområdet. Dette må etter utvalgets syn gjelde selv om det ellers skulle være normalt med mye uformell kommunikasjon mellom påtaleleddene i straffesaksbehandlingen.”

Det vises også til omtalen av utvalgets rapport i Innst. S. nr. 273 (2001-2002) side 6.

Riksadvokaten har tidligere sluttet seg til utvalgets standpunkt. Statsadvokatene må sørge for at deres beslutninger på etterforskningsstadiet formaliseres med tilstrekkelig notoritet slik at det ikke oppstår uklarhet om EOS-utvalgets kontrollområde, og man skal selvsagt *ikke* treffe beslutninger med det formål at de på den måten unndras kontroll.

2. Fagledelse

Generelt

Statsadvokatenes alminnelige ansvar for fagledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet gjelder også for saker som behandles av PST. Generelt omhandles oppgavene i fagledelsen i riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv. De regionale statsadvokatene har – som før – fagledelsesansvar for PST-saker som etterforskes i deres region.

Det nasjonale statsadvokatembetet har ansvar for fagledelsen av straffesaksbehandlingen ved DSE.

Riksadvokaten understreker betydningen av et nært og godt samarbeid mellom statsadvokat og politimester. Deltakelse på møter, generelle orienteringer og inspeksjoner er viktig for å ivareta statsadvokatens fagledelsesansvar. Det har stor betydning for tilliten til PST at straffesaksbehandlingen holder høy kvalitet. Statsadvokatene bør derfor legge særlig vekt på oppfølging av kvaliteten på etterforskningen (både rutiner og enkeltsaker). Ved inspeksjonene

¹² I tillegg må begjæring til retten om anonym vitneførsel for retten fremmes av statsadvokaten, jf. straffeprosessloven § 130a.

¹³ Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten

bør statsadvokaten dessuten gjennomgå særskilt de saker hvor det benyttes romavlytting, kommunikasjonskontroll eller andre ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Kontroll av avverge- og forebyggingsmetoder

Riksadvokaten har ovenfor under II, 2 besluttet at i PST-saker kan bare sjef og assisterende sjef for PST beslutte og fremsette begjæring om bruk av metoder som nevnt i straffeprosessloven § 222d. Tilsvarende regel gjelder for bruk av forebyggende metoder som nevnt i politiloven § 17d.

Det nasjonale statsadvokatembetet pålegges, som del av fagledelsen av DSE, et særlig ansvar for å kontrollere at avvergemetodene så vidt mulig brukes fremfor forebyggingsmetodene. Denne kontrollen med ”sporvalget” er, som understreket i forarbeidene, viktig for ”... å sikre at metodebruk i det forbyggende sporet kun blir et smalt supplement til metodebruk i det avvergende sporet ...”, se Innst. O. nr. 113 (2004-2005) side 36 første spalte.

Det er ingen tvil om at statsadvokaten som ledd i kontrollen av sporvalget har krav på innsyn i dokumentene også i DSEs forebyggingssaker. Gjennomgangen skal begrenses til det som er nødvendig for å kontrollere sporvalget og statsadvokaten bør konsentrere seg om saker hvor det er eller kan være aktuelt å bruke ekstraordinære metoder som krever lovhjemmel. I tillegg bør statsadvokaten ved passende anledninger kontrollere sporvalget i noen saker hvor det ikke er brukt lovfestede metoder (systemkontroll basert på stikkprøver).

Ved vurdering av hvilket spor som er det rette, bør statsadvokaten, i tillegg til kriteriene angitt i rundskriv 3/1999 om etterforskning, bl.a. se hen til om opplysningene i forebyggingssaken kan brukes i en eventuell etterforskningssak. Dersom en forebyggingssak opplyses å inneholde spesielt sensitive opplysninger, bør statsadvokaten ved kontrollen av sporvalget i alminnelighet kunne bygge på en rapport som i mer generell form angir hva opplysningene går ut på.

IV. GENERELLE PRIORITERINGER

Sjefen for PST kan, som tidligere, gi nærmere generelle retningslinjer for hele landet om prioritering og gjennomføring av etterforskning innenfor tjenestens saksområde, jf. påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd. Førstestatsadvokatene og riksadvokaten skal orienteres om slike retningslinjer. (For forebyggingssaker fremgår ledelse og ansvarsfordeling av instruks for PST § 3.)

V. OPPHEVING OG ENDRING AV ANDRE RUNDSKRIV

Riksadvokatens rundskriv 3/2002 oppheves.

Riksadvokatens rundskriv 1/1995 med senere tilføyelser og pkt. 10 i riksadvokatens rundskriv 1/1981 er opphevet tidligere.

Tor-Aksel Busch

Knut H. Kallerud
førstestatsadvokat

Kjerstin A. Kvande
førstestatsadvokat

