



DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET

FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 Oslo

Deres referanse
2013/01335-002 HST/ggr
820.1

Vår referanse
2013/01424-1

Dato
16. september 2013

Høring – NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen)

Det vises til riksadvokatens brev av 5. juli 2013 med vedlegg vedrørende ovennevnte, og til telefonsamtale med Harald Strand 5. d.m., der fristen for å avgi høringsuttalelse ble forlenget til onsdag 18. september 2013.

Utredningen NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen) er omfattende, og behandler en rekke spørsmål knyttet til utformingen av fremtidens politi. Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) finner det hensiktsmessig å begrense våre bemerkninger til primært å gjelde forslaget om en ny struktur og organisering av politiet, og særlig til dennes betydning for politiets straffesaksbehandling. Embetet er likevel klart positiv til samtlige av utvalgets fire hovedanbefalinger; økt vekt på politiets kjerneoppgaver, forbedret styring og ledelse, økt evne til kontinuerlig forbedring og utvikling samt ny struktur og organisering. Slik vi kjenner politiets virksomhet synes også de situasjons- og årsaksbeskrivelser som presenteres av utvalget av virksomheten i dag i hovedsak å være treffende.

Innledningsvis pekes på to innvendinger mot Politianalysen; utvalget tar i begrenset grad for seg nettopp straffesaksbehandlingen, og påtalemyndighetens virksomhet – herunder endringsforslagene konsekvenser for denne – er i enda mindre grad gjenstand for diskusjon. NAST forutsetter eksempelvis at den foreslåtte kvalitetsreform må medføre at også den høyere påtalemyndighet prioriteres i forhold til kompetansebygging.

Utvalget inviterer til en fremtidig utredning av særorganstrukturen, og avslutningsvis knyttes noen bemerkninger til hvordan politianalysen kan berøre Kripes, som er det eneste særorganet som i sin straffesaksbehandling er underlagt NAST. NAST har det samme ansvaret for PST, men konstaterer at utvalget i arbeidet med Politianalysen har foretatt en avgrensning mot PST (s 12).

Politiets kjerneoppgaver

Den foreslåtte strukturreformen knytter seg til politiets oppgavesett samt til politiets struktur og organisering.

Postadresse:
Postboks 8044 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Brynsalléen 4
0667 OSLO

Telefon:
23 17 42 00

Mail:
Post.nasj.emb@statsadvokatene.no

Telefax:
23 17 42 10

Utvalgets gjennomgang av politiets oppgaveportefølje viser at politiet har et bredt og uensartet sett med oppgaver, og at utfordringene med det brede oppgavesettet er størst for det lokale politiet. NAST tiltrer utvalgets anbefaling om at politiet i fremtiden gis et mer spisset oppgavesett, for å gi politiet mulighet til å løse sine kjerneoppgaver på en best mulig måte. Utvalget legger til grunn at politiet har fire kjerneoppgaver; opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet og etterforske og straffeforfølge lovbrudd (s 26).

Embetet har ikke grunnlag for nærmere å vurdere hvilke av politiets tilleggsoppgaver som bør overføres til andre etater. Vi er imidlertid enig i at det bør igangsettes et utredningsarbeid med sikte på å overføre alle politiets sivilrettslige oppgaver, med unntak for hovedstevnevitne, samt en rekke av politiets forvaltningsoppgaver til andre etater.

Ny struktur og organisering

Utvalget synes å treffe godt i sin beskrivelse av utfordringene knyttet til dagens struktur og organisering (s 95 flg.), oppsummert med at denne ”binder opp politiets ressurser, svekker operativ tilstedeværelse og vanskeliggjør spesialisering” (s 23). NAST er derfor enig med utvalget i at distriktsstrukturen bør endres, slik at politiet organiseres i markant færre politidistrikter. Vel så viktig er likevel at det foretas en omfattende reduksjon av antall politienheter lokalt, slik utvalget legger opp til. Embetet tiltrer utvalgets oppsummering i så henseende: ”en endring i politidistriktsstrukturen uten en sammenslåing av små tjenestesteder vil ikke gi de resultatene som utvalget mener er mulig å oppnå” (s 140).

Ellers vil NAST innledningsvis peke på særlig to forhold som formentlig vil øke kvaliteten på etterforskningen; større politienheter på lokalt nivå og større fagmiljøer for etterforskning regionalt.

Distriktsstrukturen

Utvalget har utviklet et sett kriterier for vurderingen av en ny politidistriktsstruktur, inndelt i fire kategorier (s 105 flg.). Embetet finner kategoriene relevante, og de spesifikke kriteriene knyttet til robusthet synes heller ikke urimelige. NAST har imidlertid ikke forutsetninger for noen nærmere vurdering av eksempelvis utvalgets bemanningsestimater (s 107).

NAST er enig med utvalget i at en markant reduksjon i antallet politidistrikter kan forventes å gi flere gevinster; frigjøring av ressurser til politiooperativt arbeid og etterforskning, mer robuste distrikter med kapasitet til å etablere sterke fagmiljøer innen blant annet forebygging, analyse, og spesialisert etterforskning, bedre forutsetninger for å jobbe på tvers av politiet og tilrettelegging for en bedre ledelse av politiet. Færre politidistrikter bør således også gi bedre forutsetninger for å håndtere større og alvorlige saker og hendelser.

Embetet deler videre utvalgets oppfatning om at en felles organisasjonsstruktur på distriktsnivå er en viktig forutsetning for å oppnå flere av de nevnte gevinster. Organisering etter en felles modell er gunstig blant annet for utvikling av felles arbeidsmetoder og deling av beste praksis, og vil som utvalget påpeker ytterligere legge til rette for samarbeid mellom politidistriktene. NAST har ikke noe spesielt grunnlag for å vurdere hvilken organisasjonsmodell – geografisk eller funksjonsrettet – som er best, men etter vårt syn peker utvalget på gode argumenter for å velge en funksjonell modell.

Hva gjelder den nærmere inndelingen av politidistriktene antar NAST at det ikke behøver å være avgjørende om man velger seks (tilsvarende utvalgets regionsmodell) eller ti distrikter (tilsvarende mellommodellen). Etter embetets oppfatning anfører imidlertid utvalget gode grunner for å velge

regionsmodellens seks distrikter. Det kan likevel ikke utelukkes at man korrigert for geografiske avstander, befolkningsgrunnlag og kriminalitetsbilde bør velge inntil ti distrikter.

Lokal struktur

Utvalget anfører at dagens lokale struktur hindrer politiet i å tilby en god polititjeneste lokalt. Det pekes blant annet på at et stort antall tjenestesteder binder opp ressurser på å holde de lokale tjenestestedene i drift, og i liten grad skaper faktisk trygghet for befolkningen. NAST er enig i dette, og bemerker at dagens organisering i mange små enheter heller ikke er gunstig for etterforskningskvaliteten, spesielt hva gjelder etterforskningen av mer alvorlige og kompliserte saker.

Politiet har i dag 354 tjenestesteder, og som påpekt i utredningen har om lag 40 % av tjenestestedene færre enn fem ansatte (s 29). Utvalget anbefaler en reduksjon av dagens antall tjenestesteder til om lag 210, ved sammenslåing av lokale tjenestesteder. NAST er som nevnt positiv til en kraftig reduksjon i antall tjenestesteder, men har ikke grunnlag for noen nærmere vurdering av antallet tjenestesteder som bør beholdes.

Med dagens ordning får også de minste tjenestestedene – iallfall i noen politidistrikter – etterforskningsansvaret for mer alvorlige straffesaker. Embetet har sett eksempel på at et tjenestested med to ansatte – hvorav den ene i realiteten foresto all etterforskning – hadde ansvaret for å etterforske anmeldt voldtekt og familievold, der etterforskningens kvalitet og fremdrift ble skadelidende på grunn av manglende ressurser og kompetanse. Det samme kan skje – og skjer – ved store enheter, men større og mer robuste tjenestesteder lokalt gir utvilsomt bedre forutsetninger for en forsvarlig etterforskning. Utvalgets analyser viser også at de minste tjenestestedene i gjennomsnitt har lavere oppklaringsprosent og lengre saksbehandlingstid enn de større (for de største tjenestestedene er oppklaringsprosenten lavere, men utvalget legger til grunn at dette primært skyldes store mengder vinningskriminalitet på offentlig sted, som generelt har lav oppklaringsgrad).

Etter NASTs oppfatning har utvalgets analyse av Vestoppland politidistrikt betydelig interesse (s 134 flg.). Utvalget har tatt utgangspunkt i en samling av ressursene på seks tjenestesteder istedenfor dagens 13 tjenestesteder. Det gjør at det i gjennomsnitt blir 17 ansatte på hvert tjenestested (når Gjøvik politistasjon holdes utenfor), mot syv i dag. Etter utvalgets beregninger vil en slik sammenslåing "kunne styrke den lokale politikraften med om lag 11 mill. kroner, tilsvarende 15 politistillinger", og utvalget viser hvordan en styrking på 15 stillinger kan nær doble kapasiteten for en rekke fagmiljøer regionalt eller alternativt øke politidistriktets patruljekapasitet med om lag 40 prosent. NAST legger til grunn at det er betydelig usikkerhet knyttet til denne type beregninger, men antar likevel at en endring av den lokale strukturen i politiet kan gi omfattende gevinster. Under enhver omstendighet er det embetets oppfatning at ressurser som frigjøres ved sammenslåing av tjenestesteder ikke utelukkende må gå til operativ innsats, men at også etterforskningsmiljøene må tilgodeses.

Samtidig registreres at utvalget med rette "legger stor vekt på at lokal tilstedeværelse og lokalkunnskap opprettholdes og utvikles, spesielt for å sikre fortsatt godt arbeid innen forebygging" (s 141). Embetet er enig i utvalgets vurdering av at ulempene ved den foreslåtte restrukturering lokalt vil være begrenset, og i analysen oppsummeres dette treffende ved at "publikum må kjøpe noe lengre for å få tjenester de sjeldent har behov for, eksempelvis pass og våpenkort" (s 136).

NAST er endelig enig med utvalget i at beslutningsfullmakten knyttet til opprettelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter bør legges til Politidirektoratet, og at kommunene bør ha uttalerett, men ikke vetorett slik det opplyses at de i praksis har i dag.

Særorganer og støttefunksjoner

Utvalget anbefaler at det bør gjøres to overordnede grep når det gjelder særorganstrukturen, og at en utredning av særorganstrukturen bør starte opp når ny distriktsstruktur er etablert. For det første bør det klargjøres tydeligere hva et særorgan skal være, og for det andre bør dagens struktur vurderes helhetlig med utgangspunkt i ny distriktsstruktur. NAST gir sin tilslutning til dette. Hva gjelder klargjøring av rolle er vi enig i at støttetjenester ikke bør organiseres som særorgan, men med utgangspunkt i den rolle og funksjon de har. Embetet delers herunder utvalgets syn om at det bør opprettes en egen enhet for administrative støttefunksjoner i politiet, med ansvar for blant annet lønn, regnskap, anskaffelser og materiellforvaltning (s 138).

NAST er videre enig med utvalget i at Kripus utvilsomt bør videreføres under en ny særorganstruktur. Selv med få og robuste politidistrikter tilsier kriminalitetsutviklingen at Kripus fortsatt – og antakeligvis i ennå større grad enn i dag – må være i stand til å håndtere særlig komplekse eller nasjonale/distriktsovergrepende saker vedrørende organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Utvalget foreslår at det bør settes i gang et arbeid for å vurdere knytning og samarbeid mellom Kripus og Økokrim nærmere. Embetet ser i allfall at dagens kriminalitetsbilde, særlig den påpekte knytningen mellom økonomisk kriminalitet og alvorlig organisert kriminalitet samt trusselbildet knyttet til ”cybercrime”, kan tilsi et nærere samarbeid mellom enhetene.

Siri S. Frigaard
førstestatsadvokat

Carl Fredrik Fari
statsadvokat