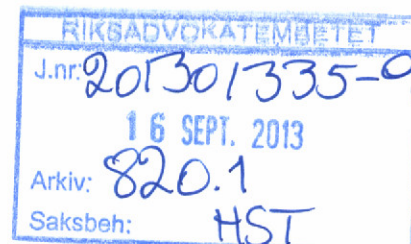




TROMS OG FINNMARK STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 OSLO



DERES REF.:
2013/01335-002 LF/HST

VÅR REF.:
2013/01507-002 LFA005
820.1

DATO:
12.09.2013

HØRING - NOU 2013: 9 ETT POLITI - RUSTET TIL Å MØTE FREMTIDENS UTFORDRINGER – POLITIANALYSEN – INNSPILL FRA TROMS OG FINNMARK STATSADVOKATEMBETER

Det vises til brev av 5. juli 2013 med vedlegg.

1. Innledning:

Troms og Finnmark statsadvokatembeter (TFSA) er av den formening at politianalysen (analysen) på de fleste områder er grundig, gjennomarbeidet og faglig godt begrunnet. Den gir et meget godt innspill til debatten om den framtidige organiseringen og struktureringen av norsk politi. Det er slik lett å slutte seg til hovedpunktene i de anbefalinger som legges frem.

TFSA er enig i at politiet må gis en struktur og organisering som frigjør politikraft til kjerneoppgavene, legger til rette for bedre styring og ledelse, gir rom for bedre organisering, fører til økt spesialisering og dermed styrker politiets evne til å bekjempe og motvirke kriminalitet. TFSA er videre enig i at disse målsetninger krever en betydelig reduksjon av antall politidistrikt og lokale enheter, hvilket også fremheves i analysen.

Samtidig fremstår det som en svakhet at påtalemyndigheten ikke var representert i utvalget. Dette gjenspeiles ved at politianalysen i liten grad tar for seg interaksjonen mellom etterforskning, påtalehåndtering og fagledelse fra Den høyere påtalemyndighets side. En ser følgelig fram til at Riksadvokaten nedsetter en arbeidsgruppe med oppdrag å utrede politianalysens forslag opp mot konsekvenser for Den høyere påtalemyndighet.

TFSA har under gjennomgangen av analysen kun rettet fokus på drøftelser og problemstillinger som berører politiets etterforskning og påtalehåndtering av straffesaker samt styringen og ledelsen av dette området.

TFSA kan ikke se at Sysselmannen på Svalbard omhandles av analysen. En ser heller ikke behovet for dette nå, og kommenterer følgelig ikke dette nærmere.

2. Kommentarer til politianalysen:

Det vil i det følgende gis korte kommentarer til følgende punkter:

Til kapittel 11 – Politiets oppgaveportefølje:

TFSA har ingen innvendinger til det som fremkommer i analysen. En tiltrer samtidig forslaget om at politiet i framtiden gis et mer spisset oppgavesett, se analysen side 86 og 87.

Det er viktig at de oppgaver politiet skal sitte igjen med, støtter forebygging, oppklaring av kriminalitet og iretteføring av straffesaker. Det pekes herunder på behandlingen av våpentillatelse, førerkort, driften av barnehus, mv. som klart støtter politiets oppgaveløsning.

Til kapittel 12 – Struktur og organisering:

TFSA har mindre forutsetninger for å vurdere hva som er det antatt optimale antall politidistrikt på landsbasis og/eller geografisk størrelse på disse, og nøyer seg med å peke på forslagene i den grad disse berører regionen Nord-Norge.

TFSA har som utgangspunkt ingen vesentlige innvendinger til de grunnlagsbeskrivelser og vurderinger som gis analysen. En slutter seg dessuten til de overordnede kriterier som oppstilles for å kunne etablere robuste og bærekraftige politidistrikter. Det samme gjelder de foreslåtte kriterier for etablering av ny lokal struktur.

Samtidig har analysen svakheter:

TFSA stiller seg tvilende til om det er god sammenheng mellom de mer konkrete beskrivelser knyttet til størrelser på de ulike fagmiljø som beskrevet under kapittel 12.5.3.1., særlig hva gjelder størrelsen på (antall etterforskere som bør jobbe med) alvorlig og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet samt antall politijurister. Samtidig oppfattes analysen slik at de gitte kriterier er ment som antydninger, hvilket igjen ikke er ment som konkrete maler for det enkelte nye distrikt eller ny region.

Analysen synes videre relativt lite nyansert hva gjelder beskrivelser og forslag til sammenslåing av de enkelte politidistrikter i Nord-Norge.

Dersom en ser for seg en fylkesmodell, vil det selvsagte og naturlige – både av hensyn til geografi, populasjon og kriminalitetsbilde, være at grensene trekkes med utgangspunkt i de etablerte fylkesgrenser, slik at Harstad-regionen faller inn under Troms politidistrikt. Det samme vil være mest relevant, om en ser for seg et Troms og Finnmark politidistrikt. Dette vil forenkle samhandlingen med andre instanser, for eksempel fylkesmannen. Samtidig må det sees hen til lokale geografiske forhold, særlig hva gjelder bosettingsmønster, større lokalsentra/byer samt hvilken løsning som gir de beste operative fordeler og fordeler for kriminalitetsbekjempelsen.

Av de alternative løsningene vil TFSA fraråde en fylkesmodell. Fylkesmodellen vil, særlig hva gjelder Finnmark, ikke gi tilstrekkelige robuste fagenheter, bl.a. for etterforskning av større,

alvorlige og komplekse straffesaker, bekjempelse av og etterforsking rettet mot organisert kriminalitet samt når det kommer til etablering av og etterforsking i regi av økoteam. Finnmark har i dag et velfungerende lokalpoliti, fordelt over til sammen 6 politiregioner. Disse er i dag i stand til å håndtere de aller fleste straffesakene selv på en tilfredsstillende måte. Samtidig er det liten tvil om at Finnmark – når det kommer til alvorlig kriminalitet, organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet, vil trekke betydelige fordeler av en sammenslåing til for eksempel et Troms og Finnmark politidistrikt.

Av de to øvrige løsningene, har ikke TFSA sterke formeninger om hvilken fremtidig politistruktur og organisering som vil være mest hensiktsmessig. Det er lett å se gevinster og fordeler ved etablering av ett politidistrikt som dekker Troms og Finnmark fylke. En har motsatt problemer med å se hvilke relevante argumenter – når det kommer til etterforsking og håndtering av straffesaker - som taler for å etablere et stort og langstrakt Nord-Norge politidistrikt.

TFSA finner ikke grunn til å gå mer grundig inn i analysens forslag til struktur og organisering nå, ut over å anbefale at organiseringen av politiet i Nord-Norge må drøftes konkret ut i fra de særskilte utfordringer som foreligger. Det må herunder særlig sees hen til følgende forhold:

- Det er 1.486 km langs vei gjennom Norge fra Mosjøen til Kirkenes, hvilket betyr at Nord-Norge utgjør over halvparten av landets utstrekning.
- Befolkningen bor relativt spredt over et stort landareal.
- Det er store avstander mellom byer og tettsteder hvor det vil være naturlig å lokalisere større tjenestesteder. Avstanden Bodø – Tromsø er for eksempel 546 km mens avstand Kirkenes – Tromsø er 815 km. Selv om det finnes 23 flyplasser i landsdelen, krever enhver reiseaktivitet planlegging, tid og ikke minst penger.
- Kriminalitetsbildet forholder seg i det alt vesentlige til de enkelte bosetninger og lokale regioner, dog med enkelte forgreninger fra de større bysentra - og til nærliggende region - slik som fra særlig Bodø – for Nordlands del og fra Harstad, Tromsø og Alta for Troms og Finnmarks del. TFSA kjenner ikke til relevante eksempler på straffesaker med forgreninger mellom for eksempel Bodø og Tromsø eller mellom Nordland og Finnmark. Samtidig er den verserende straffesaken mot flere personer med knytninger til Hells Angels et godt eksempel på organisert kriminalitet (dog ikke rettskraftig pådømt) med forgreninger mellom Harstad-regionen og Tromsø.
- Grunnet store geografiske avstander, består Finnmark i dag av 6 ulike politiregioner, mens Troms består av 4. Midtre Hålogaland, Salten og Helgeland består formodentlig av minst like mange. Dersom disse regionene slås sammen og samtidig legges under nye ledersjikt (tilsvarende dagens politidistriktsgrenser), er det vanskelig å se hvordan dette kan håndteres og hvilke gevinster som i så fall kan oppnås hva gjelder styring, oppfølging, kontroll og annen ledelse av de enkelte regionale enheter i Nord-Norge. Det siste norsk politi trenger nå, er flere ledere og flere ledersjikt!

De nevnte utfordringene bør vurderes som et eget tema, før eventuelle forslag bringes videre til politisk avgjørelse. Det vil i så fall være en klar fordel om både statsadvokatene i Nordland og

statsadvokatene i Troms og Finnmark trekkes inn i dette arbeidet, alternativt trekkes inn som høringsinstans.

Når det gjelder lokal struktur, bør denne kunne overlates til den enkelte politimester. Også her kan TFSA bidra til de kommende drøftelser med argumenter, råd og erfaringer fra kriminalitetsbekjempelsens område.

Til kapittel 13 – Styring:

TFSA har ingen vesentlige innvendinger til det som beskrives i analysen. Samtidig har analysen klare svakheter. Det vises blant annet til følgende sitat på side 143:

”Roller og ansvar må fordeles mellom departementet, direktoratet, politidistriktene og særorganene.”

TFSA har merket seg at Den høyere påtalemyndighet ikke nevnes i denne sammenheng. Det nevnes heller ikke hvilken funksjon Den Høyere påtalemyndighet har og/eller bør ha i dette bildet. Hvorvidt dette skyldes en forglemmelse, eller et bevisst ønske, vites ikke.

En tillater seg følgende å minne om bestemmelsene om blant annet forholdet mellom Den høyere påtalemyndighet og politiet i straffeprosessloven. Det minnes videre om Prop. 1 S (2012-2013) Programområde 6, kapittel 445 om Den høyere påtalemyndighet og ikke minst Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsdirektiver til politiet, særorganene og statsadvokatembetene.

Dersom det ønskes en best mulig oppgaveløsning og utvikling av politietaten hva gjelder styring av politiets etterforskning og påtalehåndtering, må også den Den høyere påtalemyndighets mandat, rolle og funksjon beskrives, presiseres og operasjonaliseres.

Også på et annet område i dette kapittel, vekker analysen særlig bekymring: Det forutsettes at politidirektøren gis økte fullmakter, noe som for kort tid siden er annonsert og tenkt realisert ved at han selv skal ansette politimestrene. Samtidig vil analysens forslag til nye politiregioner føre til at den enkelte politimester gis vesentlig større makt og innflytelse enn tilfellet er i dag. TFSA ser det i denne sammenheng som påfallende at analysens forslag *de facto* vil bety at ansettelse av politimestere unndras den demokratiske kontroll som utnevnelse i statsråd innebærer. Dette anses særdeles uheldig, og må for enhver pris søkes unngått.

Til kapittel 15 – Effektivitet og kvalitet til oppgaveløsningen:

TFSA har ingen vesentlige merknader til analysens gjennomgang under kapittel 15.3.7 Straffeforfølgning.

Til kapittel 15.4.2 Anbefalinger knyttet til utøvelse av politiets kjerneoppgaver, har en merket seg følgende avsnitt på side 191:

”For å sikre ytterligere effektivitet og kvalitet i straffeforfølgningen bør det etableres en tydelig nasjonal virksomhetsstyring forankret i fastsatte mål.... En dedikert enhet i politiet må gis et nasjonalt ansvar for utviklingen av fagområdet.”

Dersom dette oppfattes riktig, legges det her opp til at politidirektoratet etablerer en enhet som overlapper riksadvokatens mandat på området for etterforskning og påtalehåndtering. Dette er etter vår oppfatning en svært uheldig løsning. Det gir ikke noe tyngde bak resultatoppfølgingen at det

er to oppdragsgivere/måloppfølgere på ett og samme område. Ansvar pulveriseres og styringssignalene blir fort uklare og tvetydige.

Det som derimot fremstår som riktig og mest naturlig, er at statsadvokatembetene – slik ordningen er i dag – fortsetter å følge opp fagledelsen av all straffesakshåndtering i politiet. Skal dette sporet endres, med overføring av større innflytelse til politidirektøren, bør hele det "to-sporede system" samtidig revurderes, hvilket neppe er politisk ønskelig nå.

En vil særlig peke på følgende momenter:

- Den høyere påtalemyndighets funksjon og rolle er definert og klart forankret i straffeprosessloven og i de årlige budsjettproposisjoner fra Stortinget.
- Den høyere påtalemyndigheten besitter høy kompetanse på straffesaksfeltet, særlig hva gjelder etterforskning og påtalehåndtering av de mest alvorlige straffesakene.
- Den høyere påtalemyndighet har lang erfaring med målstyring, resultatoppfølging, inspeksjonsvirksomhet og annen kvalitetsmessig fagledelse av politiet.
- Den høyere påtalemyndigheten har lokal forankring i tillegg til løpende oppfølging med/håndtering av verserende straffesaker både på saksnivå og gjennom iretteføring av saker for alle tre rettsinstanser
- Lokal forankring og løpende oppfølging er videre en forutsetning for å kunne bygge et relevant bilde av situasjonen (av status ved politiets straffesaksbehandling og påtalehåndtering), for å kunne forstå situasjonen og ikke minst for å kunne gi relevante, legale og effektive styringssignaler til politiet på de ulike straffesaksfelt. Dette gjelder både for situasjonsutviklingen over tid, og ikke minst, ved akutte problemer. Det minnes igjen om at det er langt fra Troms og Finnmark til Oslo.
- Større politidistrikt, flere ansatte pr distrikt og flere lokale enheter spredt over store geografiske områder, gir større kontrollspenn og betydelige økninger i den samlede straffesaksportefølje pr politidistrikt. Dette gir store utfordringer for politimestrenes ledelse av etterforskere og politiadvokater. Det er her lett å se behovet for økt oppfølging fra statsadvokatembetenes side fra sak til sak og gjennom økte fagledelse av politiets etterforskning og påtalehåndtering generelt.

Dersom det vurderes å etablere en ny enhet ved Politidirektoratet, med økt bemanning og økt mandat, bør det – slik TFSA ser det - fremstå som et langt bedre alternativ å peke på Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene for så vidt gjelder området for etterforskning og påtalehåndtering. Dette vil gi bedre kvalitet på virksomhetssyningen av politiet, bedre kontinuitet, bedre kontroll og bedre evne til å gjennomføre alt dette. En nasjonal satsing på Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene må i tillegg antas å være mer ressurseffektivt enn å bygge opp en ny og formodentlig stor enhet ved Politidirektoratet med overlappende ansvar.

TFSA kan følgelig ikke tiltre de føringer og forslag som fremkommer i analysen på side 190-191, men foreslår isteden at Den høyere påtalemyndighets rolle og ansvarsfelt oppfriskes, presiseres og gjentas.

3. Oppsummering:

Troms og Finnmark statsadvokatembeter slutter seg til politianalysens hovedpunkter og grunnforutsetninger.

Det er imidlertid nødvendig med en nærmere drøftelse av hvordan politiet i Nord-Norge skal struktureres og organiseres før det trekkes konklusjoner.

Den høyere påtalemyndighetens rolle og ansvar for styringen av politiets etterforskning og påtalehåndtering må beskrives, presiseres og operasjonaliseres før diskusjonene ved fremtidens organisering av norsk politi kan bringes videre.

Den høyere påtalemyndighets virksomhetsstyring (fagledelse) av politiet må klargjøres og presiseres. Det må herunder foretas en tydelig grenseoppgang mellom Politidirektoratets og statsadvokatembetenes mandat, roller og ansvarsfordeling. Troms og Finnmark statsadvokater anbefaler allerede nå at Den høyere påtalemyndighet – av grunner som er oppramset foran - gis en mer tydelig rolle og et klarere ansvar for fagledelsen av politiet enn dagens ordning pålegger oss.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter tiltrer Riksadvokatens forslag til å nedsette en arbeidsgruppe med oppdrag å utrede konsekvenser for Den høyere påtalemyndighet. Det ligger allerede i kortene at mandatet for denne gruppen i det minste bør omhandle (1) struktur og organisering av statsadvokatembetene, (2) statsadvokatens styring av politiets etterforskning og påtalehåndtering og (3) statsadvokatenes fagledelse av politiet. Statsadvokatenes rolle til politiets effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen, teknologi og utvikling og forvaltning av kompetanse bør også omhandles.

Det er atter viktig av Den høyere påtalemyndighet, og da særlig den enkelte embetsleder ved statsadvokatembetene, tas med på råd før fremtidig politistruktur legges fram for landets politiske ledelse.



Lars Fause
førstestatsadvokat



Hugo Henstein
statsadvokat