



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Sendes på e-post til trude.valaker@jd.dep.no

DERES REF.:
17/3618

VÅR REF.:
2017/00936-016 TNY/ggr
551

DATO:
08.12.2017

NOU 2017:11 Bedre bistand. Bedre beredskap – Høring

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev 14. juni d.å. hvor det bes om høringsinnspill til ovennevnte NOU om særorganenes fremtidige organisering.

Høringsfristen var satt til 1. desember d.å., men riksadvokaten har gjennom signaler fra departementet lagt til grunn at fristen i alle fall kunne utsettes til 1. februar 2018. Vår formelle begjæring om slik fristutsettelse ble bare delvis tatt til følge, og fristen er nå satt til 14. desember d.å. Vi har likevel forstått at det er ønskelig med riksadvokatens merknader før dette tidspunkt i anledning statsrådets forestående offentlige kommentarer til utredningen.

Riksadvokaten har derfor ikke nå anledning til å gi så fyllestgjørende svar som ønskelig, men avgir likevel korte merknader til utvalgets forslag. Vi viser til andre høringsuttalelser der vi finner grunn til det. Det understrekes at vi selvsagt vil komme tilbake med ytterligere merknader, både muntlig og skriftlig, dersom departementet ser behov for det.

Flere av forslagene i utredningen hører ikke under riksadvokatens ansvarsområde. Vi vil derfor bare kommentere de forslag som har betydning for vårt ansvarsområde eller tangerer dette.

1 Innledning

1.1 Om prioriteringer

I alle demokratiske samfunn, som vi her ved embetet har tilstrekkelig kunnskap om, vil det regelmessig være en ubalanse mellom politiets ressursituasjon og alle de oppgaver samfunnet som sådant har forventninger om blir løst av etaten. Slik er det, og slik må det nødvendigvis være, i en rettsstat. En tilnærmet balanse mellom ressurser og oppgaver vil raskt kunne lede tankene i retning av det som gjerne kalles politistat med vidtgående

kontrollregimer. Tiltak, som slike regimer innebærer, vil før eller siden utfordre det alminnelige publikums tillit til kontrollørene og det system de representerer. En god rettsstat må balansere ulike verdier og kryssende hensyn, og tillit er av avgjørende betydning. En underdimensjonert politistyrke – i hvert fall til en viss grad – sammenlignet med de totale kontrolloppgavene, er med andre ord en ønsket normalsituasjon i et demokrati. På den annen side er det selvsagt at en slik underdimensjonering ikke må bli for stor, myndigheter som ikke kan beskytte egne borgere vil raskt miste livets rett.

Formentlig vil det være bred enighet om at foranstående nødvendigvis innebærer at prioriteringer av politiets innsats er av stor viktighet for den totale oppgaveløsning og derigjennom befolkningens tillit til etaten. Kriminalpolitikken i et land skal utvikles av parlamentet, slik også hos oss. Politidirektoratet og Riksadvokatembetet skal omsette Stortingets ønskede og vedtatte kriminalpolitikk i handling. For riksadvokaten kommer dette til uttrykk ulike steder, i påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd har det fått følgende ordlyd: "Påtalemyndigheten gir nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen i straffesaker." Dette er et ansvar vi tar med det største alvor, naturlig nok. Men den særlig krevende prioritering blir i det løpende, daglige arbeidet.

For riksadvokaten er det blitt tydeligere og tydeligere at visse landsdekkende prioriteringer krever organisatoriske beslutninger av våre foresatte. Enkelte prioriteringer må nødvendigvis gi seg utslag i hvordan innsatsen skal organiseres for at prioriteringen skal bli reell. Legges alt ansvar og alle ressurser i "én boks" er det ingen tvil om at innsats som gjelder barn, liv og helse må gis prioritet i det daglige, løpende arbeidet. Det vil også være korrekt og riktig, jf. våre betraktninger om dette under pkt. 2.3.

Økonomisk kriminalitet kan benyttes som illustrasjon for å underbygge ovennevnte. I et moderne demokrati med de markedsmekanismer som her gjelder, vil troverdig innsats mot økonomisk kriminalitet over tid være av avgjørende betydning. Fravær vil i ytterste konsekvens f.eks. kunne lede til at vårt økonomiske system, og dermed velferdsstaten, bryter sammen. I politiet har man nå etablert store etterforskningsenheter og hvor man utvilsomt vil møte de problemer som her skisseres. En sterk innsats mot økonomisk kriminalitet forutsetter nødvendigvis – etter riksadvokatens oppfatning og erfaring – en organisatorisk beslutning som sikrer at den nødvendige prioritering blir reell. Slås Økokrim og Kripos sammen, vil viktige sider av det nåværende ansvarsområdet til Kripos "vinne" den løpende, daglige prioriteringen. De aspekter som vi her berører synes fraværende i den foreliggende utredning.

Det er ingen tvil om at både POD og Riksadvokatembetet stiller klare krav til implementeringen av prioriteringsdirektiver og at disse etterleves på en systematisk og adekvat måte. Men det endrer ikke på det foranstående dilemma i den løpende, krevende innsatsen som politiet skal utføre.

Som det fremgår ovenfor er Økokrim og innsatsen mot alvorlig økonomisk kriminalitet benyttet som eksempel. Tilsvarende kan åpenbart sies om trafikk og Utrykningspolitiet og utlendingskontroll m.m. og Politiets Utlendingsenhet, uten at dette utdypes her. Poenget i denne sammenheng er som nevnt at overordnede, viktige prioriteringer må gi seg utslag i organisatoriske tiltak for å kunne effektueres på en troverdig og god måte over tid.

1.2 Riksadvokatens prinsipale syn til NOU 2017:11 Bedre bistand. Bedre beredskap

Riksadvokaten vil innledningsvis bemerke at politiet nå står midt i en pågående reform som utvilsomt vil gi en viss, redusert gjennomføringsevne ved kriminalitetsbekjempelsen i politidistriktene. Det er krevende å stå i en så omfattende omstilling med en samtidig ambisjon om å opprettholde de eksisterende måltall og resultater. Etter riksadvokatens syn er det viktig at det pågående endringsarbeid nå finner sin avslutning i tråd med de foreliggende ambisjoner og distriktenes gjennomføringsevne. De nye distriktene må finne sin form og kapasitet, og man må høste nye og oppdaterte erfaringer som gir grunnlag for nærmere vurderinger knyttet til politiets særorganer.

Utvalgets arbeid er etter riksadvokatens syn tilbakeskuende i sitt perspektiv. Det tas utgangspunkt i de erfaringer man har fra de tidligere 27 distriktene, og kanskje endog før det. Utvalget har lagt til grunn en økt robusthet i de nye distriktene, og at dette skal føre til redusert bistandsbehov fra nasjonale enheter. Det er lagt til grunn at oppgaver som *kan* løses lokalt også *bør* løses lokalt. Riksadvokaten er ikke uenig i slikt standpunkt, men vil samtidig peke på at det selvsagt vil være et tydelig behov for nasjonale enheter med spisskompetanse også i fremtiden. Riksadvokaten vil sterkt anbefale at man avventer det arbeid som særorgansutredningen legger opp til inntil man har vunnet tilstrekkelige erfaringer fra de nye politidistriktene før konklusjonen trekkes. Det ligger i dette at når man etter hvert skal følge opp utredningen, må det foretas en grundig supplering av beslutningsgrunnlaget for reformen. Også Kripos har innledningsvis berørt disse momenter ved sine prinsipale merknader, og disse er i det vesentlige dekkende for riksadvokatens syn.

En annen åpenbar – og viktig – fare ved å gå i gang med en ny stor omorganisering for tidlig, er endringstretthet. Dette kan påvirke det pågående endringsarbeidet og vil være svært uheldig. Å gå i gang med en ytterligere ny stor reform nå er også av den grunn å fraråde.

2 Nærmere om enkelte av utvalgets forslag

2.1 Ny benevnelse på særorgan

Særorgan er i dag et godt innarbeidet begrep. Skal det endres til "bistandsorgan" vil man ikke på en tydelig måte få fram at disse organer har en rekke selvstendige oppgaver, også innen etterforskning. Riksadvokatens syn er at slik navneendring ikke bør iverksettes.

2.2 Politihøgskolen

Riksadvokaten er enig med utvalget at Politihøgskolen ikke skal omtales som særorgan, men som høgskole, hvilket formentlig innebærer endring i politiloven § 19 tredje ledd. Utvalget foreslår også at representant fra Riksadvokatembetet bør være representert i høgskolens styre. Riksadvokatembetet har i dag vararepresentant i styret, og vi antar det vil være en klar fordel om embetet er fast representert i styret. Politihøgskolen og Riksadvokatembetet har et tett og godt samarbeid på en rekke områder. Et fast medlem i styret vil bidra til å gi samarbeidet god forankring i tillegg til at representanten selvsagt kan målbare riksadvokatens syn på mange av de foreliggende felles utfordringer.

For å sikre den akademiske frihet er det vårt syn at Justis- og beredskapsdepartementet også i fortsettelsen skal oppnevne medlemmer av styret. For øvrig tar ikke riksadvokaten

på det nåværende tidspunkt stilling til sammenslåing mellom Politihøgskolen og Kriminalomsorgens utdanningscenter.

2.3 Forslaget om sammenslåing av Økokrim og Kripos

Det vises til våre innledende merknader om alminnelige prioritetsutfordringer, og spesielt til sammenslåing mellom Økokrim og Kripos. På samme måte som politidistriktene har utfordringer når prioriterte oppgaver skal vektes mot hverandre, vil et nytt sammenslått organ få de samme utfordringer. Samfunnsskadelig økonomisk kriminalitet vil erfaringsmessig lett tape i kampen om ressurser når det skal vektes mot drap, seksualforbrytelser og kriminalitet begått mot barn. Økokrim ble i 1989 skilt ut fra Kripos nettopp for å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet, i en tid hvor resultatene var svært dårlige. Etter vårt syn var det en reell fare for at strafferettspleien som sådan var i ferd med å miste sin legitimitet pga den mangelfulle innsats som her er beskrevet. De positive effekter av den foreslåtte sammenslåing er etter riksadvokatens syn ikke tilstrekkelig godgjort av utvalget. Riksadvokaten er ved slik foreslått sammenslåing redd for at etablerte og sterke fagmiljøer kan fragmenteres og svekkes. Dette vil ha stor innvirkning på den totale innsats mot den alvorlige økonomiske kriminaliteten, og slik sammenslåing frarådes på det mest bestemte. Et mindretall i utvalget har foreslått å legge Økokrim faglig og administrativt under Riksadvokatembetet. Riksadvokaten har tidligere gitt uttrykk for en slik mulig løsning, men det var under andre forutsetninger, nemlig at Økokrim ikke har en tilstrekkelig størrelse til å være et særorgan i nåværende politistruktur. Denne problemstilling er – så vidt en forstår – lagt død. I denne omgang forfølges ikke mindretallets forslag, men riksadvokaten er selvsagt rede til å komme tilbake til dette ved behov. Vår konklusjon er i dag at Økokrim og Kripos bør bestå som selvstendige enheter.

2.2 Etablering av nasjonalt cyber-krimcenter

Riksadvokaten er enig at det bør etableres et nasjonalt cyber-krimcenter (NC3) og at dette kan gjøres uavhengig av den videre behandling av særorganutredningen. IKT- kriminalitet har gjennom de senere år fått stadig større oppmerksomhet, og politiet må snarest etablere spisskompetanse på dette viktige fagfeltet.

2.3 Nedleggelse av Utrykningspolitiet

Riksadvokaten har merket seg den relativt massive kritikken fra sentrale høringsinstanser til forslaget om å legge ned Utrykningspolitiet (UP) og overføre trafikkoppgaver til politidistriktene.

Riksadvokatens totale erfaring med dagens UP er svært god. Enheten bistår også Riksadvokatembetet gjennom administrasjon av et påtalenettverk for lokalt politi. Denne ordningen har vært nødvendig, og etter vårt syn svært vellykket. Vår undersøkelse av gjennomgang av 139 dødsulykker i trafikken i 2012 avdekket et behov for kompetanseløft både påtalefaglig, men også politifaglig i relasjon til arbeidet som gjøres ved trafikkulykkene. UP vil gjennom dette påtalenettverket ha en viktig rolle for å bedre arbeidet med blant annet dødsulykker i trafikken. Et saksfelt som også er sentralt prioritert av riksadvokaten.

I tillegg til det viktige trafikksikkerhetsarbeidet som gjøres av mannskapene bidrar UP også i den alminnelige kriminalitetsbekjempelse på en meget god måte. Mannskapene er også en viktig gripbar beredskapsressurs ved det antall patruljer som er på veiene til enhver tid.

Samlet sett er det vårt syn at trafikksikkerhetsarbeidet vil bli skadelidende dersom UP legges ned, og oppgavene overføres til politidistriktene. Riksadvokaten er også redd for at Nasjonal Transportplans nullvisjon om ingen drepte eller hardt skadde, og de fastsatte etappemål, vanskeligere vil bli oppfylt dersom UP legges ned. Nasjonal Tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2018-2021 fastsetter blant annet også at innen 2022 skal 70 prosent av kjøretøyene overholde fartsgrensen. Her har UP en sentral rolle gjennom den kontrollvirksomhet enheten forestår.

Riksadvokaten vil avslutningsvis bemerke at utvalgets standpunkt om at det i fremtiden vil være mindre behov for trafikkovervåkning på grunn av mer selvgående kjøretøy, er en premiss som er svært usikker på mange områder.

Etter riksadvokatens oppfatning må UP inntil videre bestå i dagens form.

2.4 Overføring av ansvaret for ansvar av alvorlig miljøkriminalitet fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt

Riksadvokaten har allerede i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at forslaget ikke bør gjennomføres. Forslaget savner en faglig begrunnelse ut over at Miljødirektoratet og Direktoratet for arbeidstilsynet er plassert i Trondheim. Miljøkrimavdelingen ved Økokrim er meget velfungerende og en naturlig del av enhetens samlede portefølje. At fagfeltet er viktig illustreres også ved at Høyesterett hittil i år har behandlet seks saker på miljøkrimområdet.

Å flytte dette miljøet til Trøndelag politidistrikt vil innebære fare for å sette dette viktige arbeidet tilbake for en årrekke. Det vil ta lang tid å etablere et nytt tilsvarende fagmiljø. Riksadvokaten viser også til Økokrims uttalelse på dette punkt, som fullt ut er dekkende for riksadvokatens syn.

3 Avslutning

Riksadvokatens klare tilrådning er at særorgansutredningen ikke følges opp. Det er viktig at dette blir kommunisert på en god måte slik at nøkkelpersonell som har den kompetanse man ønsker, ikke får følelsen av at det hele er satt "på vent". Blir det slik, vil det være en reell risiko for at særorganene – som til de grader er kompetansebedrifter – over tid vil bli personellmessig utarmet. Etter vårt syn vil det være meget klokt om departementet nå tilkjenne gir at Økokrim og Utrykningspolitiet, formentlig også Politiets Utlendingsenhet, skal bestå. Dette vil selvsagt ikke forhindre at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, gjerne med ulike bidrag fra Riksadvokatembetet, vurderer forbedringstiltak og endringer innenfor en slik struktur.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Terje Nybøe
førstestatsadvokat
(sign)

Gjenpart:

1. Politidirektoratet
2. Statsadvokatembetene
3. Sjefen for Økokrim

4. Sjefen for Kripos
5. Sjefen for Utrykningspolitiet
6. Sjefen for Politiets Utlendingsenhet