|  |
| --- |
|  |

Justis- og beredskapsdepartementet

(sendes kun per e-post)

Moss,

1. desember. 2017

Høringsuttalelse til Bedre bistand. Bedre beredskap. - NOU 2017:11

Politijuristene viser til departementets høringsbrev, deres ref 17/3618, og med frist 1. desember.

1. **Innledende merknader**

Politijuristene hilser velkommen en debatt om organiseringen og ansvarsområdene til politiets særorganer. Nærpolitireformen har åpenbart brakt dette spørsmålet på agendaen. Hvordan politietatens ressurser skal benyttes til best mulig sikring av rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd opptar oss alle i stor grad. I dette lyset er det nødvendig å være åpen for endringer i organisasjonsmodeller, arbeidsmetoder og ansvarsfordeling.

Det er liten tvil om at det er behov for en gjennomgang og vurdering av politiets særorganer. Særorganenes opprinnelse er tilnærmet helt uten en helhetlig og strategisk tilnæring, men de har blitt opprettet etter som nye kriminalitetsområder har hatt behov for særlig oppmerksomhet og etter som nye kriminalitetsområder har fått særlig oppmerksomhet. Det er en fragmentert tilnærming. Det er på ingen måte oppskriften for å bygge en god struktur på politiets særorgan.

Det er helt avgjørende at man har riktig utgangspunkt for vurderingen av særorganenes fremtid. Utvalget synes å ha tatt utgangspunkt i at det meste av kriminaliteten skal håndteres lokalt. Det er vanskelig å finne en faglig begrunnelse for dette utgangspunktet. Det synes i større grad å være et politisk standpunkt, og det ligger ikke til utvalget å fremme. Et faglig ståsted for den vurderingen er ikke Politijuristene kjent med. Snarere er de aller fleste land vi er kjent med utrustet med et nasjonalt politi i et eller annet format. Politijuristene er svært kritiske til at det ikke er foretatt en vurdering av nasjonale politioppgaver - hva bør best håndteres lokalt. Ut i fra en slik vurdering - at et ansvar for nasjonale politioppgaver har en selvstendig verdi og er noe som bør verdsettes høyt, synes navnet «bistandsorgan» å være lite treffende og et uheldig valg. Det er et navneforslag som gir liten annen mening enn å nedvurdere særorganene, og i det ligger implisitt en nedvurdering av deres ansvarsområder. Dette forslaget bør ikke følges. Når det er sagt, så er begrepet «særorgan» en betegnelse som vi gjerne ser skiftet ut, uten å ha noen nytt navneforslag.

Politijuristene finner det utfordrende å levere en høringsuttalelse på bakgrunn av NOU 2017:11 («Særorgansutredningen»). Det er utvilsomt behov for en total gjennomgang av politiets særorganer, både struktur og ansvarsområder og oppgaver. Det er likevel vanskelig å finne gode holdepunkter for dette i Særorgansutredningen. Uten å ta til orde for den løsningen, er det eksempelvis vanskelig å forstå at ikke utvalget har vurdert en rikspolitimodell, som, riktignok i ulike varianter, er en løsning både Sverige og Danmark har valgt. Da burde det selvfølgelig vært en del av vurderingen av den norske modellen også. Politijuristenes høringsuttalelse vil bære preg av generelle tilbakemeldinger om hvordan særorgansstrukturen bør se ut.

Nedenfor følger Politijuristenes høringssvar. Som det vil fremgå, er Politijuristene på enkelte punkter kritisk til utvalgets forslag. Kritikken bygger i hovedsak på utgangspunktet og grunnlaget for utvalgets drøftelser og konklusjoner. Politijuristene tror ikke at utvalgets forslag vil innebære bedre polititjenester. Snarere er det Politijuristenes oppfatning at forslaget, dersom det tas til følge, vil innebære svekket innsats på flere kriminalitetsområder.

1. **Utvalgets mandat og arbeidsmåte**

Politijuristene ser at det hevdes at det er feil tidspunkt for en særorgansreform. Politijuristene er ikke ubetinget enig i dette. Dersom man skal ha en helhetlig og overordnet politireform, er det riktig og viktig å ha særorganene med i denne reformen. Politijuristene mener at særorganene har så stor egenverdi utover å komplementere og supplere politidistriktenes behov og begrensninger, at de skulle vært vurdert selvstendig og på eget grunnlag. Men Særorgansutvalget har lagt opp til, og fått i oppgave, å vurdere særorganene på bakgrunn av politidistriktenes behov og begrensinger. Og i det perspektivet er det lett å være enig i at det er gode grunner til å se på utviklingen av politidistriktene før en særorgansreform besluttes. Dette uheldige utgangspunktet er et utslag av at Politianalysen avgrenset mot særorganene, og videreført i mandatet, noe som synes å være en feil vurdering - om målsetningen var en helhetlig politireform.

Utvalgets mandat tar utgangspunktet i at særorganenes funksjon og kapasitet må tilpasses den nye politidistriktstrukturen. Utvalgets oppdrag består av 9 punkter, hvorav det å beskrive hvilke oppgaver og ansvar som bør håndteres av et særorgan, er en (vår understrekning). Utvalgets oppdrag omfattet også en drøfting av fordeler og ulemper ved å legge oppgaver til et særorgan eller et politidistrikt. Etter Politijuristenes oppfatning er det på disse to punktene utvalgets utredning er svakest. Vi viser til punkt 3 og 4 nedenfor.

Politijuristene finner det nødvendig å kommentere utvalgets metodebruk på et spesielt punkt. Utvalget har i sin informasjonsinnhenting blant annet basert seg på to spørreundersøkelser. Flere av Politijuristenes medlemmer har besvart undersøkelsen som har rettet seg mot et representativt utvalg av ansatte i særorgan og politidistrikter.[[1]](#footnote-1) Et slående og gjennomgående trekk ved spørreundersøkelsen er at det var svært vanskelig å ha velbegrunnede oppfatninger om mange av spørsmålene i undersøkelsen. Dette reflekteres også gjennom høy andel svar i kategorien "vet ikke" på mange av spørsmålene. For en ansatt i Kripos er det for eksempel svært vanskelig å vite om UP yter god bistand til politidistriktene, eller om PU på en god måte forvalter sitt fagansvar. Tilsvarende vanskeligheter må antas å ha gjort seg gjeldende for eksempel for spørsmål knyttet til hvorvidt oppgaven med å registrere asylsøkere helt eller delvis kunne overlates andre aktører enn PU. Politijuristene vil påpeke et metodeproblem med spørreundersøkelsen: det skilles ikke mellom respondenter som har mye eller lite informasjon og/eller erfaringer på særskilte punkter. En vil hevde at det derfor at bør utvises meget stor forsiktighet om resultatene fra spørreundersøkelsen skal vektlegges i det videre omorganiseringsarbeidet.

1. **Tilpasning til den nye politidistriktstrukturen**

Utvalgets begrunnelse er for det første at de nye politidistriktene i fremtiden må forventes å bli mer slagkraftige, og dermed vil kunne være i stand til å utføre flere og mer kompliserte oppgaver selv. Sammenslåingen av ØKOKRIM og Kripos begrunnes i en forventning om synergieffekter, vage formuleringer om å møte fremtidens kriminalitetsbilde, samt behovet for å bygge opp et nasjonalt cyberkrimsenter. Vi er kritiske til om dette er tilstrekkelige argumenter for å avvikle organer med høy måloppnåelse og nasjonal og til dels internasjonal spisskompetanse. Det vi i det minste kunne forvente var en drøftelse av åpenbare ulemper ved forslagene. Forslaget vil tappe politiet for kompetanse på kort og mellomlang sikt, og det har allerede skapt organisatorisk uro.

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i hvordan en fremtidig organisering av særorganene kan understøtte nærpolitireformen, som nå befinner seg i en krevende utrullingsfase. Etter vårt syn ville et mer naturlig utgangspunkt være hvordan særorganenes oppgaver best mulig kan løses. Utvalget har dessverre viet liten plass i rapporten til den prinsipielle og sentrale problemstillingen om hvor mye politiarbeid som bør utføres lokalt i distriktene, og hva som best bør løses nasjonalt i egne organisasjoner med spisskompetanse innenfor sine fagfelt. Dette er en problemstilling med atskillige nyanser og interessemotsetninger. Det er da langt fra tilstrekkelig, slik som utvalget uttaler, at "oppgaver som kan løses lokalt, også bør løses lokalt". Sentrale spørsmål er *hva* som kan løses lokalt, *hvordan* oppgavene da blir løst, og *hvilke resultater* vi som samfunn er fornøyde med. Opprettelsen av særorganene er i stor grad nettopp begrunnet i at oppgavene tidligere ikke har blitt løst tilfredsstillende på lokalt nivå. Vi reiser spørsmål ved om nærpolitireformen, med sine større og færre politidistrikt, så enkelt vil løse disse innvendingene. Utvalget peker selv på innspill fra politimestrene som ytrer bekymring for hvor raskt de nye politidistriktene vil kunne møte utfordringene for eksempel innenfor kompliserte økonomiske straffesaker. Forslaget viser en overdreven optimisme over slagkraft og kompetanse i de nye politidistriktene. Forventningen om at politidistriktene kan håndtere flere og mer komplekse saker, er et tynt grunnlag for å avvikle fungerende kompetansemiljøer.

En annen innvending mot utvalgets rapport er den manglende drøftelsen av behovet for å skjerme politiressurser for å jobbe med spesielle fagfelt. Slik skjerming var også en del av begrunnelsen for opprettelsen av særorganene. Det er også vanskelig å forstå at Norge ikke skal ha behov for nasjonale spydspisser.

Det må erkjennes at utvalgets oppgave med å foreslå endringer tilpasset den nye politidistriktstrukturen har vært svært vanskelig. Den nye politidistriktstrukturen har langt fra satt seg på det tidspunktet NOU 2017:11 ble avlevert til Justis- og beredskapsdepartementet den 18. mai 2017. Det i seg selv burde likevel tilsi en annen tilnærming til særorganene, slik at utvalget hadde analysert og utredet den verdien særorgan, eller nasjonalt politi, har i seg selv, og ikke kun som et supplement til politidistriktene.

Politijuristenes viktigste innvending mot utvalgets vurdering av politidistriktenes fremtidig bistandsbehov, er altså den helt sentrale premissen som utvalgets vurderinger bygger på. Politijuristene mener at premisset svikter. I kompetansekartleggingen anføres at "*Tilbakemeldingene gir tydelige signaler om at politidistriktene etter omorganisering fra 27 til tolv politidistrikter forventes å være mer robuste og bedre rustet til å håndtere både flere og mer komplekse straffesaker enn tidligere*".[[2]](#footnote-2) Dette er en fremtidsvisjon, ikke realiteten ved utløpet av høringsfristen for særorgansutredningen den 1. desember 2017. Er det fremtidige bistandsbehovet som utvalget beskriver mer et håp enn en realitet?

Mer slagkraftige politidistrikter er en avgjørende forutsetning for flere av utvalgets forslag, nemlig forslagene om å overføre UPs og PUs oppgaver til politidistriktene, og forslaget om å samle ØKOKRIM og Kripos i en felles nasjonal bistandsenhet. Når forutsetningene for forslagene er så vidt usikre og sviktende, er det Politijuristenes syn at det vil være direkte skadelig for den samlede politiinnsatsen dersom fungerende særorganer med høy grad av måloppnåelse legges ned. Politijuristene anser det som overveiende sannsynlig at innsatsen på særorganenes ansvarsområder vil bli skadelidende og redusert på kort og mellomlang sikt, og at den langsiktige effekten er svært usikker. Politijuristene vil på det sterkeste fraråde å ta til følge utvalgets forslag på nåværende tidspunkt.

Et annet problem er at innvilgelsen av premisset er hovedformålet med nærpolitireformen. Å tvile på at den nye politidistriktstrukturen vil kunne håndtere flere og mer komplekse straffesaker, er det samme som å forutsette at nærpolitireformen vil mislykkes. Vi må reise spørsmål ved om nytilsatte politimestre har følt seg frie til å betvile nærpolitireformens suksess. Dette blir desto mer alvorlig all den tid utvalgets kartlegging av bistandsbehovet i vesentlig grad bygger nettopp på politimestrenes tilbakemeldinger til utvalget.

Vår erfaring er at bistandsbehovet så langt ikke er redusert med nærpolitireformen pr desember 2017. Snarere har organisatorisk usikkerhet og omorganiseringsprosessen i seg selv forårsaket at bistandsbehovet ligger på samme nivå eller har økt etter implementeringen av nærpolitireformen. Det erkjennes for øvrig fra utvalgets side at "*det for tidlig å fastslå hvordan politidistriktenes nye organisering vil påvirke behovet for bistand fra særorganene, men foreløpige tall viser liten endring*".[[3]](#footnote-3)

Siktemålet er mer kompetente og robuste politidistrikter. Etter Politijuristenes oppfatning er det en lang vei å gå før dette siktemålet innfris. Inntil premisset om mer robuste og kompetente politidistrikter er oppfylt, kan det ikke bli tale om å avvikle eksisterende kompetansemiljøer som for eksempel PU og UP.

1. **Hvilke oppgaver og ansvar som bør ligge til et særorgan**

Særorgansutvalget synes å bygge sine vurderinger på at politireformen får en optimal effekt. I tillegg synes betraktningene å bygge på Politianalysens forslag om seks politidistrikt, og ikke det som har blitt realiteten med 12 politidistrikt. De vurderingene og anslagene som Politianalyseutvalget la til grunn er i langt mindre grad overførbare til den politidistriktsstruktur som politireformen endte opp med. Vi mener derfor at denne tilnærmingen ikke medfører noe av verdi til utredningen, snarere tvert imot.

Dette er behandlet i kapittel 5.3: "Vurderingene baserer seg i hovedsak på utvalgets kompetansekartlegging av politidistriktene, supplert med samtaler med politiledere og politimestre, innspill fra kontrolletater og andre interessenter samt relevante politianalyser». Dette blir tynt, og som vi har nevnt innledningsvis en helt feil inngang til denne diskusjonen. Vurderingen burde vært supplert med en vurdering av særorgans rolle i seg selv, hvilke oppgaver og hvilke kriminalitetsområder krever en helhetlig og overordnet satsning som gjør det uheldig å tilligge ett eller flere politidistrikt.

Egne straffesaker er etter vår oppfatning blitt et bærende element i særorganene. Det gjelder både Kripos og Økokrim, men og preger det oppgaveløsningen i PU og UP. Dette virkemiddel, å håndtere egne straffeforfølgninger, i den nasjonale kriminalitetsbekjempelse har fått for liten oppmerksomhet. Da det kanskje er denne oppgaven som har størst potensial for videreutvikling, og kan trekkes frem som et område hvor fremtidens særorgan har sin viktigste rolle.

Vi er opptatt av best mulig bekjempelse av kriminalitet på våre respektive særområder. Vi er glade for at særorganenes organisering settes på dagsorden, slik at særorganene best mulig kan nå målet om effektivt og slagkraftig politiarbeid. Vi mener likevel at NOU 2017:11 er et dårlig utgangspunkt for en slik debatt. Vår hovedinnvending mot rapporten er manglende drøftelse av hvorfor den foreslåtte organiseringen skal kunne medføre en bedre og mer effektiv bekjempelse av kriminalitet på våre fagfelt. Et forslag som innebærer en avvikling av velfungerende særorganer må begrunnes godt.

Under dette punktet kommenterer Politijuristene både punkt 2 og 3 i utvalgets oppdrag, altså både spørsmålet om hvilke oppgaver og ansvar som bør ligge til et særorgan, og spørsmålet om fordeler og ulemper med å legge oppgaver til et særorgan eller et politidistrikt.[[4]](#footnote-4)

Politijuristene mener at utvalgets drøftelse på disse punktene, verken er så prinsipiell eller grundig som den burde ha vært. I kapittel 5.6 drøfter utvalget hvorvidt de ansvarsområdene særorganene har i dag, bør løses nasjonalt eller lokalt. Det pekes på behovet for grense- og distriktsovergripende samordning, frekvensen på denne typen saker, og kompetanse innen sivil rett, utenlandsk rett og internasjonale økonomiske avtaler. Dette er relevante momenter i vurderingen av hvilke oppgaver og ansvarsområder som bør ligge til særorgan. Enn videre definerer utvalget i kapittel 13 enkelte karakteristika ved oppgaver som bør løses på nasjonalt nivå. Sentrale elementer mangler i begge drøftelsene.

Det mest slående er den manglende drøftelsen av behovet for å skjerme ressurser til bestemte formål. Behovet for skjerming er etter Politijuristenes oppfatning en sentral begrunnelse for å legge enkelte oppgaver til særorgan. Vi viser til begrunnelsen for ØKOKRIMs opprettelse i 1989.

Det hadde vært svært nyttig med en bredere drøftelse av hvilke kriminalitetsområder som ressursmessig burde skjermes i politimestrenes ressursfordeling under totalsansvarsprinsippet. Hvilken rolle spiller det for eksempel at et lovbrudd ikke rammer et enkeltmenneske, (som for eksempel ved vold i nære relasjoner), men derimot at samfunnsstrukturer eller fellesgoder rammes (som for eksempel skattesvik og miljølovbrudd)? Utvalget burde ha adressert politimestrenes prioriteringsdilemma mellom slike kriminalitetstyper. Det hadde vært naturlig å drøfte hvorvidt skjermingsbehovet er et annet i dag enn ved ØKOKRIMs opprettelse, all den tid skjerming var en vesentlig del av årsaken til å skille ut ansvaret for økonomisk kriminalitet til et eget særorgan. Å helt kort henvise til styringsdialogen med POD, samt Riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv, holder ikke mål.[[5]](#footnote-5) Politijuristene oppfatter at utvalget viker utenom dette vanskelige spørsmålet.

Tilsvarende innvendinger gjør seg gjeldende mot utvalgets manglende drøftelse av hvordan politietatens måltall virker inn på prioriteringen av straffesaker. Å etterforske kompliserte og omfattende saker vil binde opp politidistriktets ressurser i lang tid, til enorm belastning på politidistriktets budsjett, og med beskjeden effekt på oppklaringsprosenten. Et eksempel i så måte er Lime-saken, som nettopp krevde enorme ressurser å etterforske i gamle Romerike politidistrikt, tross omfattende bistand fra både andre distrikter og særorgan. Å prioritere en slik sak har åpenbart betydning for etterforskningen av andre saker i distriktet, samt til den totale ressurssituasjonen i distriktet. I kjølvannet av Lime-saken pekte politimesteren i det nye Øst politidistrikt nettopp på denne problemstillingen. I et brev til POD gjengitt i Politiforum 20. september 2016 uttrykte politimesteren følgende: "*For at vi i politiet skal kunne få til dette fremover må det sørges for at de økonomiske rammene er ivaretatt og at man sentralt også bidrar til dette. Vår erfaring så langt er at det ikke svarer seg å ta slike viktige saker. Det fører igjen til at vi og andre blir for kritiske til å ta på oss etterforskningen av slike saker: Vi velger heller å ta tak i overflaten av det som skjuler seg av kriminelle virksomhet innen arbeidsmarkedskriminalitet*". Det er en alvorlig svakhet ved NOU 2017:11 at disse problemstillingene ikke er adressert av utvalget.

For miljøkrimområdet gjør det seg også gjeldende et annet særhensyn. Konflikt med sterke lokalpolitiske interesser tilsier at "noen utenfra" kanskje vil kunne ivareta dette kriminalitetsområdet bedre enn lokalt politi. Vi ser ikke at dette er adressert av utvalget. På utlendingsfeltet savner vi en drøftelse av hvordan den særlig sterke politiske styringen spiller inn i vurderingen av om oppgavene bør løses lokalt eller nasjonalt. Videre kan vi ikke se at forholdet mellom kriminalitetsbekjempelse og håndtering av utlendingsfeltet er drøftet av utvalget.

Fordelene og ulempene med å legge oppgaver til henholdsvis et politidistrikt og til et særorgan er adressert av utvalget i kapitlene 15.2.1-15.2.3. Det hadde vært ønskelig med en bredere drøftelse av disse. Problemet med fordelene som listes opp er at disse samtidig sentrale utgangspunkter for utvalgets drøftelse. Det gjelder ikke bare premisset om mer robuste politidistrikter, men også politiets grunnprinsipper og totalansvarsprinsippet. Med et slikt utgangspunkt, sier det seg selv at fordelene med sentralisering aldri vil kunne trumfe hensynene som legges i den andre vektskålen.

1. **Sammenslåing begrunnet i behovet for økt satsing på IKT-kriminalitet**

Politijuristene støtter utvalgets vurderinger av behovet for en kraftig satsning på IKT-kriminalitet, herunder kriminalitet begått ved hjelp av eller mot IKT-systemer. I tillegg har politietaten åpenbart et potensiale i å øke sin kompetanse innen elektronisk sporsikring og etterforskning i de fleste typer saker.

Politijuristene mener imidlertid at utvalgets resonnement svikter når det legges til grunn at en sammenslåing av Kripos og ØKOKRIM er en forutsetning for å styrke nasjonal spisskompetanse på IKT-kriminalitet.[[6]](#footnote-6) Hvorfor forutsetter økt satsning på IKT-kriminalitet at Kripos og ØKOKRIM er samlet i en organisatorisk enhet? Eller er det utvalgets syn at en sammenslåing forutsetter økt satsning på IKT-kriminalitet?[[7]](#footnote-7) Altså slik at det ikke kan komme på tale med noen sammenslåing av Kripos og ØKOKRIM med mindre det også satses på IKT-kriminalitet? Det er vanskelig å se den logiske sammenhengen mellom sammenslåing og økt IKT-satsning.

1. **Forslag om å overføre ØKOKRIMs ansvar for miljøkriminalitet til Trøndelag politidistrikt**

Politijuristene anser utvalgets forslag om å overføre det nasjonale ansvaret for miljøkriminalitet fra ØKOKRIM til Trøndelag politidistrikt som særlig svakt fundert. Begrunnelsen som utvalgets flertall gir, kan gi inntrykk av at dette spørsmålet ikke i særlig grad er underkastet en seriøs vurdering i utvalget. Dette spørsmålet burde vært behandlet langt grundigere av utvalget, derunder ved å innhente mer informasjon og vurderinger fra de nærmeste berørte partene.

Utvalget konkluderer med at det fortsatt er behov for nasjonal spisskompetanse innen miljøkriminalitet, men at spisskompetansen ikke nødvendigvis bør ligge til et organ i Oslo.[[8]](#footnote-8) Videre fremheves nærheten til Miljødirektoratet og Direktoratet for arbeidstilsynet som argumenter for å flytte ansvaret til Trøndelag politidistrikt.

Mot denne begrunnelsen kan det reises en rekke prinsipielle innvendinger. For det første: hva med geografisk nærhet til de øvrige direktoratene på miljøområdet som ligger i Oslo, Bergen, Ålesund, Tønsberg og Haugesund? Hva med nærheten til andre organer som Tollvesenet, Kripos, Veterinærinstituttet og Kulturdepartementet, som alle ligger i Oslo? Hva med hensynet til en viss distanse til en potensiell anmelder av miljøkriminalitet, for eksempel Miljødirektoratet? Det er ikke naturlig eller hensiktsmessig at politipersonell som etterforsker en konkret miljøkrimsak skal ha jevnlig og tett kontakt med personell tilknyttet anmelder i den samme saken.

Enn videre hopper utvalgets flertall bukk over de åpenbare ulempene med å flytte ansvaret til Trøndelag politidistrikt. Dersom utvalget forslag tas til følge, vil dette i realiteten innebære en nedlegging av det kompetansemiljøet som er bygget opp over mer enn 25 år i den nåværende miljøkrimavdelingen i ØKOKRIM. Det vil bli behov for en gjenoppbygging av et nytt kompetansemiljø i Trøndelag. Dette vil klart svekke innsatsen mot miljøkriminalitet, både på kort og lang sikt. Dette taler med tyngde mot utvalgets forslag, jf. også utvalgets mindretalls henvisning til Grunnloven § 112. Og hvilke lodd ligger i den andre vektskålen? Nærhet til Miljødirektoratet og Direktoratet for arbeidstilsynet alene? Politijuristene slutter seg også til utvalgets mindretalls innvending om at forslaget harmoniserer dårlig med de kriteriene utvalget selv stiller opp for å legge oppgaver til et nasjonalt særorgan i NOU 2017:11 kapittel 13. Miljøsaker karakteriseres nettopp av sjeldent forekommende saker, behov for spesialistkompetanse på et særlig kompetansekrevende kriminalitetsområde, distriktsovergripende karakter, kompleksitet og behov for internasjonal samhandling.

Endelig peker Politijuristene på fordelene ved at innsatsen mot miljøkriminalitet har tett samarbeid med innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Et betydelig antall miljølovbrudd er økonomisk motivert, for eksempel kulturminnekriminalitet og forurensningskriminalitet. For miljøkrimetterforskningen er det en klar fordel å kunne dra veksler på spesialistmiljøer innenfor bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Endelig peker Politijuristene på den åpenbare mål- og prioriteringskonflikten som ligger i et en og samme politimester, i henhold til utvalgets forslag, skal måtte prioritere å bruke egne ressurser på nasjonale og kanskje langsiktige oppgaver på den ene siden, og lokale saker på den andre. Hvordan skal fordelingen av ressurser mellom nasjonalt og lokalt nivå styres? Det er lett å se for seg at det blir et press om å prioritere høyere saker som får stor lokal oppmerksomhet, på bekostning av oppgaver som på nasjonalt nivå anses viktigere, men som ikke gir like tydelig lokal effekt.

**7. Påtalemyndighet til Politiets utlendingsenhet**

Dersom Politiets Utlendningsenhet skal bestå, som eget særorgan eller som et område innenfor særorgansstrukturen, er det etter vår oppfatning helt åpenbart at PU må få påtalekompetanse til å behandle den sakstypen som ligger innenfor PU sitt mandat. Dette må og gjelde om arbeidet PU gjør blir inkorporert i et nytt særorgan. Argumentasjonen mot dette ligner veldig på argumentasjonen mot å gi Kripos egen påtalemyndighet i 2005. Det er lett å ettergå at innsigelsene som kom da ikke hadde noe for seg, og kanskje ble drevet av vikarierende årsaker. Kripos synes å ha fungert enda bedre enn før, selv om de fikk påtalemyndighet og dermed etterforsket og iretteførte egne saker. Vi mener det samme er tilfellet her.

**8. Hva bør et særorgan være?**

Politijuristene støtter utvalgets vurderinger om at et nasjonalt særorgan for bistand bør tillegges kompetanse og ressurser som det ikke er hensiktsmessig at finnes i alle politidistriktene, at særorganene får et nasjonalt fagansvar, og at de bør utgjøre et nasjonalt kontaktpunkt for internasjonal samhandling. Politijuristene har enkelte kommentarer til utredningen om nasjonalt fagansvar.

Dersom særorganene skal tildeles et særskilt ansvar for fag- og metodeutvikling på avgrensede områder, må særorganene også ha egne saker til etterforskning og iretteføring. Effekten av å bygge spisskompetanse gjennom arbeid med praktiske problemstillinger i egne saker bør ikke undervurderes. Dersom særorganene kun skal drive teoretisk kompetanse- og metodeutvikling, er det stor fare for at fagmiljøene vil komme i utakt med det praktiske behovet i politidistriktene. Verdien av kompetanseoverføringen fra særorgan til politidistrikt vil da reduseres.

Enn videre mener Politijuristene at særorganene bør pålegges et større og tydeligere ansvar for overføring og utvikling av kompetanse i politidistriktene. Særorganene driver ikke fagutvikling for egen skyld. Nasjonalt ansvar for fag- og metodeutvikling har sin berettigelse utelukkende dersom fag- og metodeutviklingen benyttes til fordel for hele politietaten. Særorganene bør bli bedre på dette punktet.

Videre må fagansvaret defineres og styres atskillig bedre enn i dag. At det går over tre år uten at ØKOKRIMs rapport om nasjonalt fagansvar på området økonomisk kriminalitet er fulgt opp i POD, er for dårlig. Dette er et punkt som bør bedres uavhengig av om særorganene omorganiseres eller ikke.

Tilsvarende bør det, uavhengig av organisatoriske endringer, settes av tid og ressurser til kompetanseutvikling. Det er en rådende oppfatning både i politidistriktene og særorganene at mer presserende oppgaver fortrenger tid som bør settes av til faglig utvikling. For høye produksjonstall innebærer at langsiktige oppgaver knyttet til kompetanseheving blir nedprioritert.

Særorganene må etter vår oppfatning ha samme autonomi som et politidistrikt. Det er viktig at dette opprettholdes. Det begrunner vi i den viktigheten vi mener særorganene har, for å ivareta nasjonale politioppgaver, at de må ha samme status og autonomi som de som skal ivareta lokale politioppgaver.

**8. Hvor mange særorgan bør Norge ha - og hvilke?**

Ett, to eller flere særorgan er det vanskelig å ha sterke meninger om på dette grunnlaget. Det viktigste er at de fagområdene som vil bli identifisert som oppgaver av nasjonal karakter og som bør løses nasjonalt, alle ivaretas i den nye struktur. Det er veldig gode grunner for at et lite land som Norge ikke skal ha så mange særorgan som det vi har, og det er nødvendig å utforske mulige stordriftsfordeler, og om oppgavene kunne vært løst enda bedre om man fikk et tettere samarbeid mellom de ulike fagmiljøer. Men Politijuristene opplever at det er et noe tynt grunnlag for å uttale seg på dette området nå. Det er viktig at ved en eventuell sammenslåing så må de ulike fagområder også skjermes. Vi frykter at landets tyngste kompetansemiljø innenfor noen av de alvorligste kriminalitetsområdene skal smuldre opp og forvitre dersom de ikke ivaretas godt nok.

Et eksempel på skjermingsproblematikken gjelder for eksempel store økonomiske straffesaker. Det vil være et krevende dilemma for et politimester å binde opp flere etterforskere i en komplisert og langvarig økonomisk straffesak, når de samme etterforskerne kunne etterforsket ferdig en rekke andre og enklere saker, med den virkning at politidistriktets statistikk ser bedre ut, mens den økonomiske straffesaken aldri blir noe av.

Poenget er at når fagfelt som utlendingsfeltet og bekjempelse av økonomisk kriminalitet organiseres i egne enheter, skjermes ressursene mot overføring til andre viktige og ofte mer akutte formål. Når særorgansutvalget viser til at deres foreslåtte organisering vil gi politimestrene større fleksibilitet, reiser vi den bekymring at politimestrene på denne måten gis fleksibilitet til å nedprioritere viktige kriminalitetsområder hvor den kortsiktige effekten blir styrende.

Det er mange fordeler ved en mer generell regulering i påtaleinstruksen enn den vi ser i dag - det bør være mulig å enklere å endre fagområder. Det synes naturlig og enklere å få bestemmelser i en ny påtaleinstruks som regulerer særorganenes fagområde på en noe annen og mer fleksibel måte. Slik at det fra en regjerings side kan være mulig å ha særlig oppmerksomhet rettet inn mot nye eller andre kriminalitetsområder, uten å måtte opprette et nytt særorgan hver gang. Den særskilte kompetansen i et særorgan som skal etterforske og iretteføre egne straffesaker, eller som skal gi bistand til politidistriktene. Politijuristene vil ikke komme med forslag til «lovtekst» her, men påpeker at dette bør kunne gjøres på en måte som skaper større handlingsrom. Samtidig er det viktig at denne reguleringen avgrenser mot påtalemyndigheten, riksadvokatens, ansvar, rett og plikt til å prioritere kriminalitetsområder og straffesakstyper.

**9. To polititjenesteutdannede per 1000 innbyggere**

Særorgansutvalget tar et etterlengtet oppgjør med målsetningen 2 polititjenesteutdannede per 1000 innbyggere. Politijuristene har i mange år adressert hvor uheldig satsningen på to polititjenestemenn per 1000 innbyggere er. Det er ikke fordi vi mener det skal være færre politiutdannede. Men fordi etaten trenger mange ulike typer kompetanse, og en slik satsning får da førsteprioritet, på bekostning av satsningen på annen kompetanse det kan være et tildels skrikende behov for.

Målsettingen om to polititjenestemenn per 1000 innbyggere er i seg selv uheldig. Men når dette får førsteprioritet gjør det at politimestrenes hender er bundet hva gjelder kompetanseplanlegging og kompetansesammensetning. Målsettingen om to per tusen på leve på siden av dette, da dette er et klassisk eksempel på «styring på input» i stedet for «styring på output». International Association of Chiefs of Police (IACP) uttaler i Patrol staffing and Deployment Study (2004): «*Ratios, such as officers-per-thousand population, are totally inappropriate as a basis for staffing decisions. […] Defining patrol staffing allocation and deployment requirements is a complex endeavor which requires consideration of an extensive series of factors and a sizable body of reliable current data.”*

I den danske «politianalysen» Fremtidens politi fra 2005 (side 113) ([www.fremtidenspoliti.dk](http://www.fremtidenspoliti.dk/)) omtales politidekning som målsetting som «meget uhensiktsmessig». Fordi: 1) hindrer ansettelse av annen kompetanse som det kan være større behov for, og 2) hindrer at pengene brukes på andre prekære behov: «*Styrketallet*

I den retspolitiske debat fremdrages det såkaldte styrketal ofte som et mål i sig selv. Styrketallet er imidlertid et meget uhensigtsmæssigt mål at stille op for politiet.

For det første hindrer et sådant styrketal reelt politiet i at tilvejebringe specialkompetencer ved ansættelse af personale med anden baggrund end politiuddannelsen. Dette skyldes, at krav om at opretholde det nuværende styrketal

binder ca. 77 pct. af politiets bevilling på løn til politiuddannet personale. Hvis politiet skal kunne matche udfordringerne både i dag og fremover, er det imidlertid afgørende, at der på en række områder tilføres nye og specialiserede kompetencer til organisationen, jf. kapitel 8.

For det andet låser et styrketal i realiteten politiets ressourcer i lønmidler, så der er meget begrænset spillerum for at prioritere andre væsentlige produktionsfaktorer – det gælder ikke mindst investeringer i ny teknologi og nyt udstyr mv. – eller andre løsningsmetoder, som f.eks. outsourcing af visse opgaver.”

Fremtidens politi må satse på komplementerende og supplerende kompetanse om vi skal være i stand til å bekjempe dagens og morgendagens kriminalitet. Derfor legger dette budsjettet, med at det ikke er øremerket midler til nyutdannede fra politihøgskolen.»

I Politianalysen adresseres dette på følgende måte på sidene 209-210 (17.4): «Et mål om 2 politifolk per 1000 innbyggere ble lansert i Politidirektoratets rapport Politiet mot 2020. Dette har blitt lagt til grunn for en økning i politiets bemanning og har blitt brukt som et måltall som politiet har rapportert på. […] Målet om å komme opp til 2 per 1000 har vært styrende for rekrutteringen både til Politihøgskolen og til politidistriktene, og mye av oppmerksomheten fra departementet når det gjelder kompetanse har vært knyttet til dette målet. Dette kvantitative målet […] synes å dominere styringen på kompetanseområdet i Justis- og beredskapsdepartementet og i Politidirektoratet. Mer helhetlige og strategiske rettete analyser, styringsimpulser eller krav synes i liten grad å være tilstede.»

I Norge er dette adressert av Stig O. Johannesen i hans bok Politikultur (2013) side 207: «*Enda mer umulig blir følgekravet til PF. Samfunnets forventninger skal kunne kvantifiseres i antall politifolk pr. innbygger. På dette punktet i argumentasjonen er man kommet svært langt bort fra den erfarte hverdagen og inn i den teoretiske verden. Dersom man ikke går ut fra at alle politifolk er like, eller at det trengs nøyaktig den samme kompetanse i enhver situasjon overalt i Norge, så må tallstørrelser om politifolk også følges av spesifikke tall om hva slags kompetanse de ulike politifolkene skal ha. Det er åpenbart en vanskelig oppgave. Man vet reellt sett ikke hvilken kompetanse og hvor mange som skal til for å bedrive en såpass vag aktivitet som å «bekjempe kriminalitet». PFs argument må nok derfor mer forstås som et politisk utspill for å få flest mulig politifolk og følgelig medlemmer i PF.»*

En av Gjørv-kommisjonens sentrale anbefalinger var at politiet må få ledere som evner å styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til resultatorientert lederskap. En sentral forutsetning for å kunne drive med slikt lederskap, er at virksomheten bygger på strategisk kompetansestyring. Det innebærer at kompetanse, ikke personellkategori, må være styrende i tilsettingsprosessene. Politianalysen drøfter også grundig og godt mangelen på strategisk kompetansestyring i politiet.

Kriminaliteten er blitt mer kompleks og sammensatt, og den vil i fremtiden trolig bare bli enda mer kompleks og sammensatt. Dette må adresseres. Og det må adresseres ved at politiet ruster seg opp kompetanse og kunnskapsmessig, i tillegg til kapasitetsmessig, til å håndtere denne type kriminalitet. En kostnadseffektiv løsning for både politiet og samfunnet for øvrig vil være å åpne for at andre profesjonsgrupper får større tilgang på etterforsker-stillingene i politiet. Det samme gjelder stillinger innenfor etterretning og analyse. Blant samfunnsvitenskapene finnes en lang rekke faggrupper med kompetanse på informasjonsinnhenting og analyse av komplekse data. Sosiologer, statsvitere, sosialantropologer, kriminologer og psykologer er eksempler på fagfolk som har dominerende roller i mange andre lands etterforskningsenheter, og som er i besittelse av den kompetansen en etterforsker trenger. Det er uheldigvis mye som vitner om at politiet er en etat som fortsatt har kulturelle utfordringer. Evnen og viljen til nytenking er dessverre ikke dominerende i den profesjonstunge etaten.

Politianalysen skriver godt om utvikling og kompetanse i kapittel 17. I punkt 17.4 omtales det som er av strategisk kompetanseplanlegging som ensidig og kvantitativt fokusert på en yrkesgruppe. En ny strategisk tilnærming på dette området ville gitt politiet langt bedre muligheter til å bekjempe økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet, overgrepskriminalitet, datakriminalitet mv. Rekken er lang på fagfelt hvor politiet er helt avhengig av komplementerende og supplerende kompetanse for å sette oss i stand til å bekjempe kriminaliteten. Til dette trenger vi dataingeniører, samfunnsvitere, revisorer, siviløkonomer og mange andre.

**9. Nasjonale oppgaver til et eller flere politidistrikt**

Politijuristene mener at det er svært uheldig at enkelte politidistrikt har nasjonale oppgaver. Det skaper en ujevnhet og en maktubalanse distriktene i mellom, og det er svært uheldig. En slik tilnærming skaper på ingen måte et likere politi, snarere tvert imot. Dette vil medføre uklare linjer, og nye halvnivåer. Utganspunktet må derfor være at det ikke tillegges nasjonale bistandsoppgaver eller andre oppgaver til et politidistrikt. Det gjelder også de nasjonale oppgavene som idag tilligger et politidistrikt.

Det er flere prinsipielle utfordringer ved å flytte nasjonale oppgaver til lokale politidistrikter. Selv om utvalget går inn for en slik løsning eksempelvis for Nasjonale Beredskapsressurser, kan  slike løsninger reise problemstillinger knyttet til temaer som ansvarsplassering, interessemotsetninger ved samtidighetskonflikter og målkonflikter, jf. utredningen side 207. Utvalget har generelt vært forsiktig med å fordele ut funksjoner som i dag er hos særorganer til lokale politidistrikter. På side 218-219 i utredningen skriver utvalget:

 "Kriterier for å legge politioppgaver til et politidistrikt med nasjonalt ansvar, jf. politiloven § 16 andre ledd

nr. 3:

– Distriktet eller distriktene har en særskilt kompetanse  eller  særskilte  ressurser  på  området som gjør det lite hensiktsmessig å legge oppgaven  eller  ansvaret  nasjonalt.  For  enkeltstående  oppgaver  kan  mulighet  for  nabohjelp være del av vurderingsgrunnlaget.

– Området  trenger  særlig  helhetsansvar  og  er for  lite  til  at  det  bør  utvikles  parallellkompetanse i tolv distrikt.

– Spesielle geografiske eller faglige hensyn gjør seg gjeldende".

 Spørsmålet er da om det er slike "spesielle geografiske eller faglige hensyn" som eksempelvis taler for å skille miljøkrim ut fra Økokrim og flytte det til  en enhet som pr i dag ikke behandler dette saksområdet annerledes eller i større omfang enn andre lokale politidistrikter. De to første alternative kriteriene er ikke aktuelle. Politijuristene anser heller ikke det tredje vilkåret er innfridd i dette tilfellet. Og dette er gjennomgående for flere av områdene som er foreslått flyttet ut.

**10. Avslutningsvis**

Det eksisterer et spenningsforhold mellom landets politidistrikter og særorgan. Det handler om ressurser og muligheten til å bestemme selv. Det er vår opplevelse at spenningsfeltet kan være en kilde til støy og unødvendig maktkamp. I utvalgets refleksjoner synes kreftene som vil ha minst mulig særorgan og mest mulig distrikt å ha fått gjennomslag. Det er gode grunner til å diskutere struktur, og om vi i det hele tatt trenger særorganer. Debatten må imidlertid bygge på analyser av høy kvalitet og faglig begrunnede synspunkter. Vi tror ikke distriktspolitiet er fremtiden for alle løsninger, og vi sitter fortsatt uten svaret på behovet for å bygge ned nasjonalt politi. Politijuristenes erfaring er tvert imot at dette må bygges opp for å møte morgendagens kriminalitet.

Sverre Bromander

Leder

Kopi:

Riksadvokaten

Politidirektoratet

Norges Juristforbund

1. NOU 2017:11 side 18 annen spalte. [↑](#footnote-ref-1)
2. NOU 2017:11 side 40. [↑](#footnote-ref-2)
3. NOU 2017:11 side 58. [↑](#footnote-ref-3)
4. NOU 2017:11 side 17. [↑](#footnote-ref-4)
5. NOU 2017:11 side 242 for så vidt gjelder økonomisk kriminalitet. [↑](#footnote-ref-5)
6. NOU 2017: 11 side 13 annen spalte. [↑](#footnote-ref-6)
7. NOU 2017:11 side 242 første spalte. [↑](#footnote-ref-7)
8. NOU 2017:11 side 238 første spalte. [↑](#footnote-ref-8)