



NOU

Norges offentlige utredninger **2017:11**

Bedre bistand. Bedre beredskap

Fremtidig organisering av politiets særorganer

Norges offentlige utredninger 2017

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Informasjonsforvaltning

1. Markeder for finansielle instrumenter
Finansdepartementet
2. Integrasjon og tillit
Justis- og beredskapsdepartementet
3. Folketrygdens ytelser til etterlatte
Arbeids- og sosialdepartementet
4. Delingsøkonomien
Finansdepartementet
5. En påtalemyndighet for fremtiden
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Offentlig støtte til barnefamiliene
Barne- og likestillingsdepartementet
7. Det norske mediemangfoldet
Kulturdepartementet
8. Særdomstoler på nye områder?
*Justis- og beredskapsdepartementet og
Barne- og likestillingsdepartementet*
9. Politi og bevæpning
Justis- og beredskapsdepartementet
10. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017
Arbeids- og sosialdepartementet
11. Bedre bistand. Bedre beredskap
Justis- og beredskapsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2017: 11**

Bedre bistand. Bedre beredskap

Fremtidig organisering av politiets særorganer

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 11. mai 2016.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 18. mai 2017.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1333-2

07 PrintMedia AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Regjeringen nedsatte 11. mai 2016 et utvalg for å utrede og foreslå fremtidig organisering av politiets særorganer og nasjonale beredskapsressurser. Analysen skulle vurdere effektiviseringstiltak og forbedringspunkter og anbefale tiltak som er tilpasset nærpolitireformen. Analysen skulle leveres som en norsk offentlig utredning (NOU) innen mai 2017.

Utvalget legger med dette frem sin utredning, som i det alt vesentlige er enstemmig. Enkelte dissenser fremgår av drøftingene og konklusjonene.

Oslo, 18. mai 2017

Anne Cathrine Frøstrup
Leder

Lars Fause

Inger Myklebust Ferstad

Torgeir Hagen

Hugo Henstein

Helge Mehus

Sofie Nystrøm

Tom Roger N. Paulsen

Elisabeth Maråk Støle

Rolf Eldevik

Arne Gloppen

Øyvind Ytrestøyl Foldal

Innhold

Del I	Sammendrag og hoved-anbefalinger		5.3	Bistandsbehov etter nærpoliti-reformen	40
	Utvalgets mandat og arbeid	9	5.3.1	Organisert og annen alvorlig kriminalitet	41
1	Sammendrag og hoved-anbefalinger	11	5.3.2	Økonomisk kriminalitet	43
1.1	Sammendrag	11	5.3.3	Miljøkriminalitet	44
1.2	Hovedanbefalinger	13	5.3.4	Trafikksikkerhet	45
			5.3.5	Utlendingsfeltet	47
			5.4	Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet	48
2	Utvalgets arbeid	16	5.4.1	Om IKT-kriminalitet	48
2.1	Utvalgets oppnevning og sammensetning	16	5.4.2	Utfordringer	50
2.2	Utvalgets bakgrunn og mandat	16	5.4.3	Politiets innsats for å bekjempe IKT-kriminalitet	52
2.3	Utvalgets arbeidsmåte	17	5.4.4	Tiltak	53
2.3.1	Metode og datagrunnlag	17	5.4.4	Forutsetninger for mer robuste politidistrikt	58
2.3.2	Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag	19	5.5	Utvalgets vurdering	59
2.3.3	Kvalitetssikring	19	5.6		
2.3.4	Oversikt over eksterne bidrag til utvalgsmøter	20		Del III Særorganene og nasjonale beredskapsressurser	63
2.3.5	Høringsdager	20			
2.3.6	Møte med personell-organisasjoner	20	6	Hvordan ivaretar særorganene sine oppgaver?	65
2.4	Studiereiser til utlandet	20	7	Politihøgskolen	66
2.4.1	Sverige	20	7.1	Organisering og styring	67
2.4.2	Danmark	20	7.1.1	Politihøgskolens styre og oppgaver	67
2.4.3	Finland	21	7.1.2	Politidirektoratets styring av politihøgskolen	68
2.4.4	Nederland	21	7.1.3	Budsjettstyring av Politihøgskolen	69
2.5	En stor takk	21	7.2	Institusjonell autonomi og akademisk frihet	69
2.6	Avgrensninger	21	7.3	Erfaringer og oppfatninger knyttet til nåsituasjonen	71
2.7	Rapportens oppbygging	22	7.3.1	En høgskole med fornøyde brukere	71
			7.3.2	Tilpasning til politiets behov	71
			7.3.3	Politihøgskolens forskningsvirksomhet	72
Del II	Bakgrunn og behov	23	7.3.4	Politihøgskolens autonomi	73
3	Politiets organisering	25	7.3.5	Samarbeid med andre universiteter og høyskoler	73
3.1	Om politiets organisering	25	7.3.6	Politihøgskolens styringsstruktur	73
3.2	Kort gjennomgang av Politidirektoratets øvrige underliggende enheter	28	7.4	Utvalgets vurderinger	74
4	Hva er et særorgan?	29	8	Kripos	80
4.1	Om politiets særorganer	29	8.1	Generelt	80
4.1.1	Historikk og begrunnelse	29	8.1.1	Oppgaver og ansvar	80
4.2	Hva kjennetegner dagens særorganer?	31	8.1.2	Opprettelsen av Kriminalpolitisentralen	80
4.2.1	Hva gjør særorganene «sære»?	33			
4.3	Utvalgets vurdering	33			
5	Politiets bistandsbehov	35			
5.1	Utvikling og forventninger	35			
5.2	Kriminalitetsutviklingen i Norge ..	37			

8.2	Dagens organisering av Kripo	81	9.5	Særlig om IKT-kriminalitet	134
8.2.1	Ressurser	85	9.6	Styringslinjer	134
8.2.2	Bistand	85	9.7	Samarbeid	135
8.2.3	Etterforskning og påtale	86	9.7.1	Internasjonalt samarbeid	135
8.2.4	Kompetanse	87	9.7.2	Samarbeid med kontrolletater	135
8.2.5	Internasjonalt politisamarbeid	87	9.7.3	Samarbeid på miljøområdet	136
8.3	Kripo's oppgaveløsning	89	9.7.4	Samarbeid med Kripo	138
8.3.1	Resultatutvikling	90	9.8	Utvalgets vurdering	138
8.3.2	Stedlig og konsultativ kriminalteknisk bistand	90	10	Utrykningspolitiet	141
8.3.3	Stedlig og konsultativ taktisk bistand	91	10.1	Generelt	141
8.3.4	Kriminaltekniske undersøkelser, analyser og vurderinger	93	10.2	Oppgaver og ansvar	141
8.3.5	Beredskap	94	10.2.1	Historie	141
8.3.6	Etterforskningsansvar	95	10.3	Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge	142
8.3.7	Kriminaletterretning og analyse	96	10.3.1	Politiets trafikksikkerhetsarbeid	144
8.3.8	Forebygging	97	10.3.2	Ulykkesutvikling	145
8.3.9	IKT-kriminalitet	97	10.3.3	Effekten av trafikksikkerhetstiltak	149
8.3.10	Internasjonalt politisamarbeid	101	10.3.4	Utviklingstrekk	150
8.3.11	Forvaltningsoppgaver	102	10.4	Dagens organisering av Utrykningspolitiet	151
8.3.12	Kompetanse-, fag- og metodeutvikling	103	10.4.1	Om beordringssystemet	153
8.4	Styringslinjer	103	10.4.2	Trafikksikkerhet	153
8.5	Utvalgets vurderinger	104	10.4.3	Kriminalitetsbekjempelse på vei	154
9	Økokrim	108	10.4.4	Bistand	154
9.1	Generelt	108	10.4.5	Beredskap	155
9.1.1	Oppgaver og ansvar	108	10.4.6	Politireserven	155
9.1.2	Opprettelsen av Økokrim	110	10.4.7	Kompetanseutvikling	156
9.2	Politiets og påtalemyndighetens arbeid mot alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet	111	10.4.8	Nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt	156
9.2.1	Trusselbildet	112	10.5	UPs oppgaveløsning	156
9.2.2	Hvorfor er Økokrims straffesaker så krevende?	113	10.5.1	Trafikksikkerhet	156
9.3	Dagens organisering av Økokrim	114	10.5.2	Kriminalitetsbekjempelse på vei	158
9.3.1	Ressurser	116	10.5.3	Bistand og beredskap	159
9.3.2	Fordeling av saker mellom Økokrim og politidistriktene	116	10.5.4	Kompetanse	160
9.3.3	Særlig om ulike lovbruddstyper	117	10.6	Behovet for et nasjonalt trafikkpoliti	161
9.3.4	Særlig om ulike typer miljøkriminalitet	118	10.7	Styringslinjer	163
9.3.5	Etterforskning	119	10.8	Utvalgets vurderinger	163
9.3.6	Påtalemyndighet	120	11	Politiets utlendingsenhet	166
9.3.7	Bistand	122	11.1	Generelt	166
9.3.8	Kompetanse og fagansvar	123	11.1.1	Oppgaver og ansvar	166
9.3.9	Utdanning og forskning	124	11.1.2	Opprettelsen av PU	168
9.3.10	Nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt	125	11.1.3	Organisering av utlendingsfeltet	169
9.4	Økokrims oppgaveløsning	125	11.1.4	Politiets arbeid på utlendingsfeltet	171
9.4.1	Resultater	125	11.1.5	Arbeidsdeling mellom politiet og øvrig utlendingsforvaltning	172
9.4.2	Bistand	132	11.2	Dagens organisering av Politiets utlendingsenhet	172
9.4.3	Kompetanse-, fag- og metodeutvikling	133	11.2.1	Ressurser	174
			11.2.2	Registrering	174
			11.2.3	Påtale	175
			11.2.4	Avklaring av identitet	176

11.2.5	Drift av Politiets utlendings- internat på Trandum	177	12.7.3	Særorganmodell – egen bistandsenhet	204
11.2.6	Uttransportering	177	12.7.4	Nasjonalt beredskapssenter	206
11.2.7	Kompetanse	178	12.8	Utvalgets vurderinger	206
11.2.8	Etterretning og analyse	178			
11.2.9	Nasjonalt kontaktpunkt	179	Del IV	Utvalgets vurderinger og forslag	209
11.3	PUs oppgaveløsning	179			
11.3.1	Resultatutvikling	179	13	Hva bør et særorgan være?	211
11.3.2	Registrering	180	13.1	Støtte for nærpolitireformen	211
11.3.3	Avklaring av identitet	181	13.2	Bistand	212
11.3.4	Drift av politiets utlendings- internat	181	13.3	Oppgavedeling	212
11.3.5	Uttransportering	181	13.4	Spisskompetanse	214
11.3.6	Kompetanse	182	13.5	Fagansvar	214
11.3.7	Territorialkontroll	183	13.6	Kompetanseoverføring	214
11.3.8	Forebygge og bekjempe kriminalitet	184	13.7	Etterforskning og påtale	215
11.3.9	Bistand	185	13.8	Styringsstruktur	215
11.3.10	Beredskap	186	13.9	Særlig om Politihøgskolen	215
11.4	Politiets utlendingsenhet i lys av nærpolitireformen	186	13.10	Politimestrenes forslag	216
11.5	Styringslinjer	188	13.11	Utvalgets vurderinger	216
11.6	Utvalgets vurderinger	189	13.12	Utvalgets anbefalinger	218
12	Organisering og avgrensning av politiets nasjonale beredskaps- ressurser	191	14	Effektivisering og forbedring ...	221
12.1	Hva er beredskap?	191	14.1	Et mer effektivt politi	221
12.1.1	Trusselbildet	192	14.2	Rom for digitalisering	222
12.2	Politiets nasjonale beredskaps- ressurser	193	14.3	Anskaffelser som strategisk verktøy	222
12.2.1	Beredskapstroppen	194	14.4	Innsparing i politiet	225
12.2.2	Krise- og gisselforhandlere	195	14.5	Barrierer for mer effektive særorganer	226
12.2.3	Politiets helikoptertjeneste	195	14.6	Utvalgets vurderinger	228
12.2.4	Bombetjenesten	195	15	Forslag til fremtidig organisering av politiets særorganer	229
12.2.5	Den kongelige politieskorte	196	15.1	Prinsipielt utgangspunkt for utvalgets vurderinger	229
12.2.6	Teknisk og taktisk spaning og Undercoverenheten	196	15.2	Teoretisk bakgrunn for modellforslagene	230
12.3	Nærmere om behovet for politiets nasjonale beredskap	196	15.2.1	Sentralisering eller delegering av ansvar og oppgaver	230
12.3.1	Når behovet for nasjonal beredskap melder seg	197	15.2.2	Spesialisering eller koordinering av oppgaver	231
12.4	Dagens organisering av nasjonale beredskapsressurser	198	15.2.3	Koordinering i komplekse organisasjoner	231
12.4.1	Sikrer organiseringen reell nasjonal beredskap?	199	15.3	Kort om modellene	232
12.5	Oppgaveløsning og kostnadseffektivitet	202	15.3.1	Om utvalgets vurdering av modellene	232
12.5.1	Budsjettstyring	202	15.4	Modell 1	233
12.5.2	Ressursbruk	202	15.4.1	Endringer som følge av modell 1..	233
12.6	Styringslinjer	203	15.4.2	Utvalgets vurdering av konse- kvenser ved valg av modell 1	235
12.7	Andre organiseringsmuligheter ...	203	15.4.3	Utvalgets samlede vurdering av modell 1	236
12.7.1	Distriktsmodell	203	15.5	Modell 2	236
12.7.2	Delt ansvar	204	15.5.1	Endringer som følge av modell 2..	236

15.5.2	Økokrim overflyttes til Riksadvokaten	239	17.2.6	Politiutdanning	266
15.5.3	Organisering av digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet	241	17.2.7	Beredskap	266
15.5.4	En nasjonal bistand- og etterforskningsenhet	242	17.3	Danmark	266
15.5.5	Påtaleorganisering i ny bistands- og etterforskningsenhet	245	17.3.1	Innledning	266
15.5.6	Nasjonal beredskapsenhet	248	17.3.2	Organisert kriminalitet	267
15.5.7	Utvalgets vurdering av konsekvenser ved valg av modell 2	248	17.3.3	Økonomisk, finansiell og miljømessig kriminalitet	268
15.5.8	Utvalgets samlede vurdering av modell 2	251	17.3.4	Trafikksikkerhet	269
15.6	Modell 3	251	17.3.5	Utlendingsområdet	270
15.6.1	Utvalgets vurdering av konsekvenser ved valg av modell 3	251	17.3.6	Beredskap	270
15.6.2	Utvalgets samlede vurdering av modell 3	252	17.3.7	Politiskolen	271
16	Andre tiltak for å sikre gode polititjenester	253	17.4	Finland	271
16.1	Behov for mer ledelse, kompetanse og teknologi	253	17.4.1	Innledning	271
16.2	Kulturelle utfordringer	254	17.4.2	Organisert kriminalitet – Nasjonal etterforskningsenhet (NBI)	272
16.3	Et mer kompetent politi – kompetanseoverføring fra bistandsenhetene til politidistriktene	254	17.4.3	Økonomisk, finansiell og miljømessig kriminalitet	272
16.4	Særlig om fagansvar	256	17.4.4	Utlendingsfeltet	273
16.4.1	Fagansvarets innhold	256	17.4.5	Trafikksikkerhet	274
16.4.2	Særlig om Politihøgskolens rolle ..	258	17.4.6	Politiutdanning	274
16.5	Behov for digitalisering	259	17.4.7	Beredskap	275
16.6	Utvalgets vurderinger	260	17.5	Nederland	275
17	Utenlandsbesøk	261	17.5.1	Innledning	275
17.1	Innledning	261	17.5.2	Nasjonal spisskompetanse	276
17.2	Sverige	261	17.5.3	Økonomisk og finansiell kriminalitet	276
17.2.1	Innledning	261	17.5.4	Beredskap	277
17.2.2	Organisert kriminalitet	262	18	Økonomiske og administrative konsekvenser	278
17.2.3	Økonomisk, finansiell og miljøkriminalitet	263	18.1	Økonomiske konsekvenser	278
17.2.4	Utlendingsfeltet	264	18.2	Administrative konsekvenser	280
17.2.5	Trafikksikkerhet	265	Forkortelser	283	
			Vedlegg		
			1	Kilder	285
			2	Møteliste	291
			3	Skriftlige innspill	294
			4	Effekter av modellforslag – samfunnsøkonomisk analyse	296

Del I
Sammendrag og hovedanbefalinger
Utvalgets mandat og arbeid

Kapittel 1

Sammendrag og hovedanbefalinger

1.1 Sammendrag

Utvalgets vurderinger fremgår i de enkelte kapitlene, og særlig i kapittel 15 om forslag til fremtidig organisering. Det er hensiktsmessig å se vurderingene i sammenheng med den samfunnsøkonomiske analysen. Utdrag fra analysen er gjengitt i nevnte kapittel, men er i sin helhet gjengitt som vedlegg 4.

Politiets organisering og oppgaveløsning er forankret i politiets ti grunnprinsipper, og sammen med nærpolitireformen og Politianalysens forslag til avgrensning av politiets kjerneoppgaver utgjør grunnprinsippene grunnlaget for utredningens videre vurderinger. Gjennom spørsmålet «*Hva er et særorgan?*», blir det i kapittel 4 gjort en historisk gjennomgang av særorganbegrepet med utgangspunkt i en rekke forarbeider og utredninger, samt utviklingen av regelverk. Begrepet synes å ha oppstått som benevnelse for særskilte offentlige forvaltningsorganer, og har over tid festnet seg i politietaten som uttrykk for enheter som bistår politiets løsning av kjerneoppgaver, med avgrenset saksansvar innenfor sitt fagområde.

Dagens særorganer er uensartede, og organiseringen fremstår som lite intuitiv. Organenes oppgaver, ansvar og fagområde er preget av større forskjeller enn likheter. Blant særorganenes viktigste fellestrekk yter de på ulike måter direkte eller indirekte bistand til politidistriktene og utfører i varierende grad politioppgaver. Det er likevel delvis store forskjeller i grad av spesialkompetanse, fagområder, organisering, påtalekompetanse og grad av bistand til politidistriktene. Lignende beskrivelse kan også dels benyttes for andre politienheter underlagt Politidirektoratet (POD) som ikke er definert som særorganer, herunder Politiets fellestjenester (PFT) og Politiets IKT-tjenester (PIT), Nasjonalt ID-senter (NID) og Grensekommisjonen.

Politi-loven skiller i sin ordlyd ikke mellom særorganer og andre underliggende politiorganer. Til forskjell fra sistnevnte er imidlertid alle særor-

gansjefene representert i Politidirektørens ledergruppe, og slik sett er det i dag egentlig politidirektøren som avgjør hva et særorgan er.

Politiets bistandsbehov vil over tid endres som følge av nærpolitireformen og forventet kriminalitetsutvikling. Mer robuste politidistrikt er beredt til å påta seg flere og mer krevende oppgaver, men fortsatt vil det trolig være dels store innbyrdes forskjeller i kapasitet og kompetanse på enkelte fagområder.

Nærpolitireformen bør likevel innebære at politidistriktene blir gitt flere og mer komplekse oppgaver ved at deler av særorganenes portefølje blir overført til politidistriktene. Dette vil bidra til å styrke den enkelte politimesters territoriale ansvar og kontroll og samtidig gi økt fleksibilitet, og mer samlet politikraft i forebygging og bekjempelse av alle typer kriminalitet i politidistriktene.

Samtidig vil enkelte oppgaver fortsatt være så ressurs- og kompetansekrevende at det er mest hensiktsmessig å legge dem til en samlet nasjonal ressurs. I tillegg til eksisterende kjerneoppgaver blir særlig behovet for utvikling av ny spisskompetanse innenfor IKT-kriminalitet trukket frem.

I vurderingen av de enkelte særorganenes organisering og oppgaveløsning er det utvalgets oppfatning at:

Politi-høgskolen tilbyr en politiutdanning med høy kvalitet, og Norge har en høyt kvalifisert politistyrke med stor tillit i befolkningen. Politihøgskolen skiller seg fra øvrige særorganer ved å være en akkreditert høgskole og styrkeprodusent for politiet, og er slik sett ikke et særorgan, men en høgskole, og bør derfor omtales som det.

Utvalget har vurdert om høgskolen bør slås sammen med andre utdanningsinstitusjoner, blant annet i lys av strukturreformen i universitets- og høgskolesektoren. Utvalget anbefaler å vurdere sammenslåing med Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Videre anbefaler utvalget på sikt å vurdere nærmere samarbeid med andre aktører i universitet- og høgskolesektoren.

Politi-høgskolen skal til enhver tid tilby en politiutdanning som er tilpasset politiets behov. Å

balansere Politihøgskolens behov for akademisk frihet med Politidirektoratets styringsbehov, krever god styring og ledelse. Selv om Politidirektoratet etter regelverket nok har et større styringsrom enn de i praksis benytter, bør eierrollen formelt styrkes ved at direktoratet oppnevner styret med unntak av ansatte- og studentrepresentanter. Utvalget foreslår også endringer i styresammensetningen, med blant annet fast plass til Riksadvokatembetet.

Kripas har en viktig og nødvendig nasjonal spisskompetanse på en rekke fagområder, og nyter høy faglig tillit i politidistriktene. Samtidig er *Kripas* over tid pålagt en rekke oppgaver av både operativ og strategisk karakter. Denne oppgavetilførselen har skapt et stort lederspenning, og uklare grenseflater overfor Politidirektoratet (POD). Utvalget anbefaler derfor en gjennomgang med sikte på utflytting av oppgaver til politidistriktene og klargjøring av operative og strategiske grenseflater mot POD, blant annet i forbindelse med internasjonale operasjoner.

Utvalget anbefaler for øvrig en videreføring av utvikling av spisskompetanse innen *Kripas*' eksisterende fagområder, men samtidig med jevnlig evaluering med sikte på mulig utflytting av oppgaver i takt med styrket kompetanse i politidistriktene. Utvalget anbefaler videre at POD avklarer *Kripas*' fagansvarsrolle. Politiets nasjonale spisskompetanse innen bekjempelse av IKT-kriminalitet bør forankres i *Kripas*, fortrinnsvis gjennom realisering av et eget organisatorisk uttrykk med et nasjonalt cyber-krimcenter (NC3).

Økokrim besitter en nødvendig nasjonal spisskompetanse innen etterforskning og straffefølgning av alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet samt finansiell etterretning. Gjennom sin innsats verner *Økokrim* om viktige samfunnsverdier, men ressurstilgangen har over tid, også for *Økokrim*, påvirket både bistandsevne overfor politidistriktene og saksinntak.

Også for *Økokrim* mener utvalget det er nødvendig at POD avklarer fagansvarsrollen, slik at utvikling og forvaltning av fag og metoder i større grad kan bidra til utviklingen av ett politi.

Utrykningspolitiet (UP) er en effektiv og fleksibel organisasjon som oppnår gode resultater innen trafikksikkerhet. Samtidig mener utvalget at trafikksikkerhetsarbeidet i politiet i større grad bør inngå i politiets helhetlige forebyggende, etterretnings- og analysegrunnlag, og at trafikktjenesten i for liten grad har en strategisk forankring i POD.

Trafikksikkerhet er fortsatt meget viktig. POD bør i styringsdialogen med politidistriktene sikre

trafikksikkerhet nødvendig vekt og prioritet sammenlignet med andre alvorlige kriminalitetstyper. Den teknologiske og digitale utviklingen vil påvirke politiets trafikksikkerhetsarbeid, i retning av gradvis mindre oppmerksomhet på førerattferd og mer på autonome kjøretøy og sensortechnologi samt automatiserte kontrollmetoder. Dette bør politiet følge opp.

Politiets utlendingsenhet (PU) er en spesialisert del av politiet innen forvaltningsdelen av utlendingsområdet, og har bidratt til å opprettholde en høy måloppnåelse på flere områder. Gjennom PUs oppgaveløsning innenfor utlendingsområdet med blant annet å registrere og fastlegge asylsøkeres identitet, samt gjennomføre uttransportering av personer uten lovlig opphold, herunder personer som har begått straffbare handlinger, bidrar PU til å forebygge kriminalitet.

Politiets *nasjonale beredskapsressurser* fungerer som utgangspunkt godt i den integrerte modellen i Oslo politidistrikt. Utvalget mener at fremtidig organisering bør ta utgangspunkt i Osloområdet og det planlagte beredskapssenteret på Taraldrud. Utvalget deler samtidig prinsipielle innvendinger som er reist om at dagens organisering kan gi en mulig samtidighetskonflikt i en nasjonal krisesituasjon. I tillegg bør organisering av beredskapsressursene legge til rette for langsiktig kapasitetsbygging i tråd med gjeldende trusselbilde.

Basert på behovsanalysen (kapittel 5) og vurdering av organisering og oppgaveløsning i særorganene samt nasjonale beredskapsressurser mener utvalget det er nødvendig å rydde i begrepsbruken for å tydeliggjøre enhetenes funksjon, oppgaver og ansvar. Enheter som yter bistand bør derfor kalles *bistandsenheter*.

Utvalget mener videre at påtaleinstruksens bestemmelse om stedlig fordeling av saker bør forsterkes ved at ordlyden endres for å understreke at de tolv nye politidistriktene som utgangspunkt bør ha totalansvar for etterforskning og påtale i eget distrikt, i tråd med nærpolitireformens intensjoner. Der sakskompleksene vurderes som for ressurs- eller kompetansekrevede, eller andre prinsipielle hensyn taler for en sentral etterforskning bør sakene bli overført til bistandsenhetene.

Utvalget har vurdert flere effektiviserings tiltak og mulige innsparinger. Effektivisering bør skje gjennom bedre styring, ledelse, organisering og samhandling for å gi økt kvalitet, mer tydelig avgrensning av roller, myndighet og ansvar og dermed mindre tids- og ressursbruk i prosessene.

Dette vil i tillegg bidra til å redusere målkonflikter.

Bedre utnyttelse av potensialet som ligger i digitalisering og bruk av IKT til effektivisering og bedre polititjenester, er ett av flere forslag. I tillegg er det et stort potensial i å utvikle og dele åpne data på ulike kriminalitetsområder for å bidra til utvikling av nye løsninger for mer effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Utvalget mener videre det kan ligge potensial for både innsparinger og mer effektiv måloppnåelse i bruk av anskaffelser som strategisk virkemiddel.

En dynamisk holdning til kompetanseutvikling er også sentralt for å oppnå en kontinuerlig kompetanseflyt fra bistandsenhetenes spisskompetanse til politidistriktene. Dette innebærer blant annet at Politidirektoratet bør avklare innholdet av fagansvarsrollene i politietaten.

Utvalget har som del av utredningen innhentet verdifull erfaring fra Danmark, Sverige, Finland og Nederland. I likhet med Norge har disse landene de siste årene gjennomgått ulike omorganiseringer av sentrale politimyndigheter der hovedretningen har vært færre og større politidistrikt. I tillegg har mer kostnadseffektiv organisering og drift vært et viktig mål. Et gjennomgående tema i alle landene var å finne balansen mellom lokalt politi og politiets sentrale nasjonale spisskompetanse. Politiet i de ulike landene har mange parallelle utfordringer, men har valgt ulike løsninger. Det ligger sentrale forskjeller i historie og politikkultur til grunn for de organisatoriske valg som er tatt.

1.2 Hovedanbefalinger

Et overordnet mål for utvalgets vurderinger har vært å identifisere en fremtidig organisering av særorganene som understøtter nærpoltireformens intensjoner om delegering til politidistriktene samt styring og utvikling som ett politi. Dette innebærer en videreføring av prinsipper nedlagt i tidligere politiutredninger, og forsterket gjennom politiets organisering om at særorganene i større grad skal konsentrere virksomheten om oppgaver som understøtter politiets kjernefunksjoner.

I tråd med nærpoltireformens forutsetning om at de nye politidistriktene skal være mer robuste, har utvalgets vurdering av særorganenes fremtidige struktur tatt utgangspunkt i at oppgaver som *kan* løses lokalt, også *bør* løses lokalt. Dette følger hovedregelen for fordeling av beslutningsmyndighet og ansvar for oppgaver og saksbehandling i norsk offentlig forvaltning om dele-

gering til laveste mulige effektive nivå, samt hovedprinsippet i påtaleinstruksen. Dette innebærer en negativ avgrensning ved at oppgaver og ansvar som utgangspunkt skal legges til politidistriktene og at unntak må begrunnes særskilt. Samtidig bør en slik hovedregel gi rom for en dynamisk tilnærming til arbeidsdelingen ved at mer robuste og kompetente politidistrikt stadig bør kunne påta seg mer ansvar og oppgaver.

Utvalgets forslag til fremtidig organisering er ment å styrke politiet ved å

- gi mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser
- gi mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse
- være bedre tilpasset de nye politidistriktenes bistandsbehov
- styrke kompetanseutvikling og kompetansedeling i politietaten
- styrke forutsetninger for bedre styring
- styrke nasjonal beredskap

Den foreslåtte modellen innebærer at dagens særorganstruktur blir erstattet med to enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand, underlagt POD. På etterforsknings-siden mener utvalget at dette vil styrke samarbeid, ressursutnyttning og kompetanseutvikling innenfor organisert og økonomisk kriminalitet, samt bidra til en kraftinnsats for å styrke nasjonal spisskompetanse på IKT-kriminalitet. På beredskapsområdet mener utvalget at politiets nasjonale innsats i krisesituasjoner bør være undergitt en nasjonal ledelse. I tillegg bør beredskapsfeltet være representert i politidirektørens nasjonale ledergruppe.

Dette innebærer at de fagområdene som i dag hovedsakelig ligger til Økokrim og Kripos samles i en enhet for etterforskningsbistand. Dette vil innebære vesentlige synergieffekter da det i dag på flere områder er parallelle kompetansemiljøer i Økokrim og Kripos. Videre antas det at etterforskning som fag vil styrkes gjennom samling i en enhet.

Samling av Kripos og Økokrim under samme ledelse er begrunnet med behovet for økt satsing på IKT-kriminalitet og behovet for økt kunnskap om IKT som ledd i forebygging og etterforskning av all kriminalitet, også økonomisk kriminalitet.

Utvalget legger til grunn at en slik ny enhet bør ha tre hovedsøyler som er gjenspeilet i organisasjonskartet: *organisert og annen alvorlig kriminalitet, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet*. Utvalget mener denne modellen vil gi kvalitative fordeler gjennom å styrke samarbeid innenfor

viktige kompetansemiljø i politiet og legge til rette for mer effektiv ressursutnyttelse av nasjonal spisskompetanse, og bedre kompetanseutvikling. Organisering av påtalekompetansen må vurderes særskilt, men flertallet mener at etterforskning generelt bør skje på politidistriktsnivå.

Utvalget foreslår at ansvaret for etterforskning av alvorlig miljøkriminalitet blir overført fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt. Det er behov for særlig kompetanse ett sted uten at det må ligge til en nasjonal bistandsenhet, og utvalget mener Trøndelag politidistrikt, med nærhet til både Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet, er velegnet.

I forslaget om sammenslåing av Kripos og Økokrim er utvalget delt. Et mindretall, *utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen*, ønsker primært at Økokrim forblir organisert som i dag, subsidiært at enheten både faglig og administrativt blir underlagt Riksadvokatembetet. *Samme mindretall* er også uenig med flertallet i behovet for å legge ansvar for etterforskning av alvorlig miljøkriminalitet til Trøndelag politidistrikt.

På *trafikk sikkerhetsområdet* mener utvalget, basert på grunnprinsippet om at oppgaver som kan løses lokalt, bør løses lokalt, at trafikkoppgavene bør overføres fra UP til politidistriktene for å oppnå en mer fleksibel og effektiv bruk av politikraft til alle former for kriminalitetsbekjempelse. Samtidig vil dette styrke den enkelte politimesters ansvar og territoriale kontroll. Dette forutsetter at Politidirektoratets strategiske styring på området blir styrket. Politidirektoratet må gi politidistriktene styringssignaler og styringsmuligheter som sikrer fortsatt god trafikk sikkerhetsinnsats.

På *politiets utlendingsfelt* deler utvalget prinsipielle innvendinger flere politiledere og andre interessenter har reist om hvorvidt PUs hovedoppgaver utgjør en viktig del av politiets kjerneoppgaver. De enkelte politidistriktene bør få tilbakeført oppgaver, og de mer spesialiserte delene bør legges til Øst politidistrikt. Politiets utlendingsenhet blir derfor foreslått avviklet i sin nåværende form. Strategisk styring av politiets arbeid på utlendingsfeltet blir forankret i Politidirektoratet. Det operative ansvaret blir overført til Øst politidistrikt, som også blir nasjonalt kontaktpunkt. Øst politidistrikt overtar det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering, ID-avklaring og koordinering av uttransportering. Dette utgjør ca. 400 årsverk, hvor om lag 60 prosent er politistillinger. Utreisesenteret på Gardermoen blir også overført til Øst politidistrikt. Ved å overføre disse oppgavene til Øst politidistrikt legges det til rette for en mer fleksibel og

effektiv bruk av politiressursene, både til grensekontroll og mer generell kriminalitetsbekjempelse, samtidig som spesialiseringsgevinster knyttet til fagområdet ivaretas.

Det anbefales videre at Kriminalomsorgen overtar ansvaret for driften av utlendingsinternatet ved Trandum. Driften av Trandum ligger nærmere Kriminalomsorgens kjernevirksomhet enn politiets, og overføring av ansvaret åpner således for spesialiseringsgevinster. Ved at Kriminalomsorgen overtar dette ansvaret åpnes det for frigjøring av politiressurser.

Overføringen av UPs og PUs oppgaver til politidistriktene vil styrke politidistriktenes operative kapasitet tilsvarende om lag 580 politiårsverk med minst IP4-godkjenning. Politiressursene vil være integrert i daglig operativ tjeneste og inngå som en mer fleksibel ressurs i forebygging og bekjempelse av alle typer kriminalitet.

I den anbefalte modellen foreslår utvalget at *de nasjonale beredskapsressursene* blir etablert som et eget politiorgan for nasjonal beredskap, direkte underlagt Politidirektoratet. Utvalget anbefaler at seksjon for teknisk og taktisk spaning (TTS) og avsnitt for undercover (UC-enheten) fortsatt blir liggende til Oslo politidistrikt, fordi enhetene er mer integrert i distriktets politiarbeid. Den kongelige politieskorte (DKP) bør vurderes sammenslått med livvaktjenesten på PST, da utvalgets oppfatning er at en sammenslåing kan føre til en mer effektiv utnyttelse av politiets iP2-ressurser.

Modellen med en egen nasjonal beredskapshenhet forutsetter at mannskapene i beredskapstroppen fortsatt inngår i operativ tjeneste i Oslo eller andre politidistrikter. En egen enhet styrker mulighet for mer konsentrert arbeid, og kan styrke nærpelitireformens forutsetninger om høyere kompetanse og mer like polititjenester i hele landet. Leder for beredskapshenheten bør møte i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG), og derved forenkle samhandling med politidistriktene. Med definert ansvar for fag- og metodeutvikling kan enheten gjennom bistand til politidistriktene bidra til viktig kompetanseoverføring, samt styrke lokal og nasjonal beredskapsevne.

Den anbefalte modellen gir etter utvalgets mening grunnlag for mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse ved at komplementære og parallelle etterforskningsmiljøer blir trukket tettere sammen. Sammenlignet med dagens modell, gir anbefalte modell bedre balanse mellom hensynet til fleksibilitet og effektivitet på den ene siden, og behovet for spesialisering og spisskompetanse på utvalgte områder på den andre siden. Videre

gir modellen politimestrene bedre kontroll på politiressursene i eget distrikt.

En løsning med to nasjonale bistandsenheter vil gi mer samlede fagmiljøer, noe som kan bidra til styrket rekruttering av medarbeidere og styrket samarbeid mellom fagmiljøer og med eksterne aktører og fagmiljø. Dette antas å øke evnen til fagutvikling og innovasjon samt bedre forutsetningene for fag- og metodeutvikling. PHS vil enten sammen med KRUS eller alene bestå som egen høyskole.

Utvalget mener den valgte løsningen gir en mer intuitiv og logisk organisering av politiet og en struktur som støtter politiets kjerneoppgaver og forutsetningene for nærpelitireformen ved å gi

mer ansvar til politidistriktene. Modellen vil gi bedre styring og styrke samordning innen etterforskning av alle typer alvorlig kriminalitet, samt legge grunnlag for en nødvendig økt satsing på nasjonal spisskompetanse innenfor bekjempelse av alvorlig IKT-kriminalitet.

Utvalget mener samlet sett at de anbefalte forslagene bidrar til mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet. Videre mener utvalget at forslagene vil gi større fleksibilitet og økt politikraft i det enkelte politidistrikt. Utvalget mener den foreslåtte modellen vil gi bedre bistand og bedre beredskap i møte med fremtidens politiutfordringer.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

Utvalget ble oppnevnt av regjeringen 11. mai 2016 for å vurdere den fremtidige organiseringen av særorganene i politiet og av politiets nasjonale beredskapsressurser.

Utvalget har bestått av ni medlemmer, inkludert leder. Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Anne Cathrine Frøstrup, direktør Statens kartverk, leder, Hønefoss
- Elisabeth Maråk Støle, direktør Møreforskning A/S, Ålesund
- Sofie Nystrøm, direktør NTNU/CCIS (Center for Cyber and Information Security), Oslo
- Torgeir Hagen, generalløytnant (p), Hamar
- Lars Fause, førstestatsadvokat, Tromsø
- Hugo Henstein, prosjektleder Troms politidistrikt, Tromsø
- Helge Mehus, sjef Beredskapstroppen, Oslo
- Tom Roger N. Paulsen, politibetjent, Tromsø
- Inger Myklebust Ferstad, konstituert statsadvokat, Ålesund

Utvalgsleder Anne Cathrine Frøstrup har vært delvis fristilt fra sin stilling som direktør for Kartverket i perioden august til desember 2016, og helt fristilt i perioden januar til mai 2017.

Øvrige medlemmer av utvalget har utført arbeidet med utredningen ved siden av sine ordinære stillinger.

Utvalgets arbeid har i hele perioden vært støttet av et sekretariat på to personer, midlertidig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet på heltid for arbeidets varighet:

- Rolf Eldevik (sekretariatsleder)
- Arne Gloppen

Utvalgssekretær Arne Gloppen har hatt permisjon fra ordinær stilling i Politidirektoratet for arbeidets varighet.

Sekretariatet har siden november 2016 fått bistand fra Øyvind Ytrestøyl Foldal, som har vært

utlånt fra Politidirektoratet i 50 prosent stilling for å utarbeide en samfunnsøkonomisk analyse for å synliggjøre virkninger og effekter av utvalgets foreslåtte modeller. Foldal har også bidratt i sekretariatets øvrige oppgaver.

I en hektisk avslutningsfase har sekretariatet i perioden mars-mai 2017 hatt bistand fra Kristin Lande, som har hatt en deltidsstilling med oppgaver knyttet til kvalitetssikring av kapitler.

2.2 Utvalgets bakgrunn og mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Særorganutredningen – mandat

1 Bakgrunn

I avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre sies det at «Partene er enige om at det skal gjennomføres en utredning om fremtidig organisering av særorganene. PHS må fortsatt sikres nødvendig organisatorisk og faglig uavhengighet». Jf. også Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen), Innst. 306 S (2014–2015) og vedtakene 638 og 639 der Stortinget sluttet seg til at særorganenes fremtidige organisering blir gjenstand for utredning, samt at det gjøres en vurdering av den fremtidige organiseringen av politiets nasjonale beredskapsressurser. Kriminalitetsutviklingen og behovet for samordnet og effektiv kriminalitetsbekjempelse i fremtiden tilsier også at organiseringen gjennomgås.

2 Mål

Politiet må organiseres på en måte som innebærer at det kan styres og utvikles som ett politi og slik at behov og ressurser kan ses i sammenheng. Polititjenesten skal i stor grad være likeverdig uansett hvor man bor. I tillegg må det sikres god ressursutnyttelse og samhandling mellom politi-

distrikt og særorgan, herunder også bedre utnyttelse av kunnskap og informasjon. Det må utvikles gode og kompetente fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens utfordringer knyttet til kriminalitet og samhandling. Etatens kapasitet til å styre, lede og utvikle virksomheten må styrkes.

Særorganenes funksjon og kapasitet må tilpasses den nye politidistriktstrukturen. Politiets nasjonale beredskapsressurser, som i dag er administrativt plassert som en seksjon i Oslo politidistrikt, skal være en felles ressurs for hele landet. Det er i den forbindelse behov for å vurdere om disse ressursene kan utnyttes bedre, til fordel for alle politidistrikt, om den administrative organiseringen endres. Det er videre behov for å vurdere hvilke nasjonale beredskapsressurser norsk politi skal ha i fremtiden, og innretning på disse. Videre må det også foretas en vurdering av Politihøgskolens fremtidige organisering og styringsforhold, jf. utvalg fra juni 2014.

3 Oppdrag

1. Beskrive og vurdere hvordan særorganene og politiet nasjonale beredskapsressurser i dag ivaretar sine oppgaver.
2. Beskrive hva som skal kjennetegne et særorgan, og hvilke oppgaver og ansvar som bør håndteres av et særorgan.
3. Drøfte fordeler og ulemper ved å legge oppgaver til et særorgan eller et politidistrikt.
4. Beskrive ulike modeller for struktur for, og organisering av, særorganene. Minst ett av alternativene skal legges til grunn uendret ressursbruk på området.
5. Vurdere effektiviseringstiltak og identifisere mulige innsparinger.
6. Foreslå organisering og avgrensning av politiets nasjonale beredskapsressurser.
7. Identifisere nødvendige forbedringspunkter utover eventuelle strukturendringer og anbefale tiltak, for å oppnå en mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet.
8. Foreta en vurdering av Politihøgskolens fremtidige organisering og styringsforhold, som sikrer Politihøgskolens faglige uavhengighet.
9. Vurdere eventuelle distriktpolitiske konsekvenser av forslagene.

Problemstillinger som bør drøftes er blant annet hvilken kompetanse og kapasitet særorganene skal ha, hvilke støttefunksjoner skal gis til politidistriktene og på hvilket organisatorisk nivå ansvaret

for politiets nasjonale beredskapsressurser bør ligge. I sitt arbeid skal utvalget i nødvendig utstrekning innhente informasjon fra andre land. Utvalget står fritt til å foreslå oppretting av nye særorgan, nedlegging av eksisterende særorgan, sammenslåing eller regionalisering av særorgan.

Utredningen skal leveres som en NOU.

4 Avgrensning

Det organisatoriske forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste og Politidirektoratet videreføres som i dag. Videre holdes arbeidsdelingen mellom særorganet Politiets utlendingsenhet og virksomhetene innen utlendingsforvaltningen utenfor.

2.3 Utvalgets arbeidsmåte

Det første utvalgsmøtet ble avholdt 22. august 2016. Totalt er det avholdt ni utvalgsmøter, hvorav seks har vært todagers møter. Siste utvalgsmøte ble avholdt 19. april 2017.

2.3.1 Metode og datagrunnlag

Utvalgets datainnsamling er hovedsakelig gjort i perioden august 2016 til februar 2017.

Det er gjort en bred datainnsamling med flere ulike kvalitative og kvantitative kilder.

Utvalget har lagt vekt på en kunnskapsbasert tilnærming, og har derfor brukt god tid på kildefang for å klargjøre behov og problemstillinger før mulige løsningsforslag ble behandlet. Basert på interessentanalyser er det gjennomført en rekke samtaler og intervjuer både innenlands og utenlands, og det er innhentet materiale fra en lang rekke skriftlige kilder.

Alle innspill er vurdert. Innhold fra samtaler og intervjuer som er gjengitt i utredningen er som hovedregel anonymisert. Når det blir henvist til «politiledere» omfatter dette ledere i særorganene, Politidirektoratet samt politimestrene. Ut over dette skal det fremgå av sammenhengen hvem som er kilden.

Utvalget har også vært opptatt av at ansatte og berørte i hele politietaten får komme til uttrykk. Det er derfor gjennomført en større spørreundersøkelse der rundt halvparten av politietatens over 16 000 ansatte ble invitert. Undersøkelsen hadde flere kommentarfelt der det var rom for å gi supplerende merknader. Alle kommentarene er lest, og synspunktene er vurdert.

Utvalget mener kildetilfanget er omfattende, solid, relevant og dekkende for å besvare mandatets oppdrag.

I utredningen er det benyttet både kvantitative og kvalitative metoder:

a) *Semi-strukturerte intervjuer*

Utvalget og sekretariatet har gjennomført en rekke samtaler og intervjuer med ledere i hele politietaten, i tillegg til ledere av relevante kontrollorganer og andre viktige interessenter, herunder:

- riksadvokaten
- politidirektøren
- alle særorgansjefene
- alle politimestrene
- avdelingsledere i POD
- representanter for tjenestemannsorganisasjonene

Samtalene var basert på en egen samtaleguide utarbeidet for formålet. Samlet oversikt over alle samtaler utvalget og sekretariatet har gjennomført er gjengitt i vedlegg 2.

b) *Andre samtaler*

Utvalget har gjennomført flere høringsdager, både med særorgansjefene, politimestrene og personellorganisasjonene.

Utvalget og sekretariatet har også gjennomført utenlandsbesøk til nasjonale politimyndigheter i Danmark, Sverige, Finland og Nederland, samt EC3 i Europol.

Samlet oversikt over møteaktiviteten er gjengitt i vedlegg 2.

c) *Dokumentstudier*

Utvalget har gjennomført dokumentstudier av relevante budsjett dokumenter, årsrapporter, strategier, stortingsdokumenter, NOU-er, samt relevante evalueringer og forskningsrapporter. Fullstendig liste over kilder er gjengitt i vedlegg 1.

Det er i tillegg innhentet en rekke data fra særorganene, Politidirektoratet, STRASAK, Statistisk sentralbyrå, samt utenlandske politimyndigheter.

Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra særorganene, personellorganisasjoner, samt fra flere kontrollorgan. Oversikt over innspillene finnes i vedlegg 3.

Sekretariatet har også innhentet informasjon gjennom direkte skriftlige henvendelser til særorganene. Oversikt over denne korrespondansen finnes i vedlegg 3.

d) *Spørreundersøkelser*

Utvalget har sendt ut to spørreundersøkelser til politietaten. Den ene ble sendt til et representativt utvalg i hvert særorgan og politidistrikt, mens den andre var rettet mot samtlige av landets politimestere.

I spørreundersøkelsen rettet mot medarbeiderne i etaten ble totalt 7350 invitert, fordelt på 5856 fra politidistriktene og 1494 fra særorganene, med en svarprosent på henholdsvis 22 og 40. Respondentene ble bedt om å vurdere ulike påstander på en skala fra 1 til 6, der 1= «i svært liten grad»/ «helt uenig», og 6= «i svært stor grad»/ «helt enig». I tillegg inngikk en «vet ikke»-kategori. For hvert temaområde ble respondentene også gitt anledning til å skrive kommentarer i fritekstspørsmål.

Respondentene ble bedt om å vurdere ulike sider av særorganenes organisering, ansvar og oppgaveløsning. Til sistnevnte tema inngikk blant annet spørsmål om særorganenes kapasitet, effektivitet, kompetanse og samhandling med politidistriktene. Spørreundersøkelsen la hovedsakelig vekt på å kartlegge dagens situasjon, men respondentene ble også utfordret til å vurdere særorganene i et fremoverskuende perspektiv og da spesielt i lys av nærpolitireformen. Undersøkelsen ble utført i perioden 8.–22. desember 2016.

Den andre spørreundersøkelsen var rettet mot landets tolv politimestre og ble gjennomført i samme periode. Samtlige politimestre besvarte undersøkelsen. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge kompetanseprofilen i de tolv nye politidistriktene samt undersøke forventninger til effekter av nærpolitireformen for å vurdere behovet for nasjonal spisskompetanse og bistand til politidistriktene.

e) *Samfunnsøkonomisk analyse*

Som del av utredningen er det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse med grunnlag i utvalgets tre modellforslag. En slik analyse er et verktøy for å identifisere og vurdere virkninger av modellforslagene. Analysen er en kostnadsvirkningsanalyse, som innebærer at modellene ikke rangeres etter prissatte nytte- og kostnadsvirkninger alene. De ikke-prissatte kvalitative virkningene veier tungt i den samlede vurderingen. Analysen har vært en del av grunnlaget for utvalgets konklusjoner.

2.3.2 Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag

Variasjonen og bredden i metode og datainnsamling må anses å være en styrke.

Samtalene og intervjuene med særorgansjefer og politiledere, samt med representanter for relevante kontrollorganer, personellorganisasjoner og interessenter har vært verdifulle for å definere politiets bistandsbehov og for å vurdere effekten av dagens organisering og oppgaveløsning.

Supplert med spørreundersøkelsene, og fritekstkommentarer fra politiansatte på alle nivåer, har samtalene gitt utvalget bred innsikt i arbeidsdelingen mellom politidistriktene og særorganene.

Utvalget har også innhentet verdifull kunnskap om erfaringer fra omorganisering av sentrale politifunksjoner i Danmark, Sverige, Finland og Nederland.

Det er likevel svakheter ved både metode og datagrunnlag. Tilbakemeldinger fra flere respondenter har i noen grad vært preget av uklare forventninger til mulig fremtidig omorganisering av særorganene i lys av nærpolitireformen. Utfordringer med den hypotetiske situasjonen er likevel noe som vil gjelde generelt for slike evalueringer.

Svarprosenten på spørreundersøkelsen rettet mot hele politietaten viser en mulig «tretthet» som følge av stadige lignende henvendelser. Parallelt med utvalgets spørreundersøkelse gjennomførte Universitetet i Bergen, i samarbeid med Difi, en undersøkelse i forbindelse med Nærpolitireformen. Dette kan ha påvirket svarprosenten.

Spørreundersøkelsen rettet mot hele politietaten viser også store forskjeller i hvilken grad ansatte i politietaten på ulike nivåer forholder seg til de ulike særorganene i hverdagen. Når halvparten oppgir at de jevnlig er i en eller annen form for kontakt med Kripas, mens mellom 60 og 70 prosent av respondentene oppgir at de sjelden eller aldri er i kontakt med de øvrige særorganene. Dette var vanskelig å forutse. Funnene skal likevel ha gyldighet, og der datagrunnlaget er preget av usikkerhet er dette også opplyst i teksten. På den annen side oppgir rundt tolv prosent av respondentene i politietaten å ha daglig kontakt med Kripas, mens for de øvrige særorganene oppgis daglig kontakt å ligge på rundt halvparten. Dette innebærer også at styrken i datagrunnlaget for Kripas er større enn for de øvrige særorganene.

Det er i tillegg interessant å se fordeling av respondenter i politietaten. Det var store variasjoner både mellom særorganene, der Økokrim og Kripas-ansatte hadde en svarprosent på henholdsvis 78 og 61 prosent, mens Politihøgskolen (35 prosent), UP (28 prosent) og PU (24 prosent) hadde langt lavere oppslutning. Samlet hadde likevel spørreundersøkelsen en svarprosent på 40 prosent blant særorgan-ansatte, hvilket må anses å ivareta krav til ekstra validitet. Svarprosenten blant politiansatte var på rundt 21 prosent.

Responser på spørreundersøkelsen rettet mot politimestrene gir en grov null-punktanalyse i lys av nærpolitireformens omorganisering til tolv politidistrikt. Som flere av respondentene påpeker er reformen i en tidlig fase der det på mange områder er for tidlig å identifisere tydelige effekter. Resultatene bør derfor tolkes deretter.

Videre vil det i begge undersøkelser være en faktor at politiets arbeid med nærpolitireformen tidvis har fått betydelig oppmerksomhet i offentligheten, og dette kan ha påvirket synspunktene som har fremkommet.

I intervjuer og samtaler både med politiledere og interessenter, herunder relevante kontrolletater, er det et tydelig tegn at «alle» hegner om «sitt» særorgan. Flere av respondentene har gitt uttrykk for usikkerhet om utfallet av utredningen, og tilbakemeldingene kan i noen grad være preget av en viss posisjonering. Utvalget har forsøkt å kompensere for dette med å inkludere et bredt spekter av interessenter, der noen av respondentene har blitt intervjuet flere ganger.

Å innhente relevant statistikk, blant annet for saksbehandlingstid, responstid og kostnader for ulike sakstyper har ofte vist seg vanskelig, siden kvaliteten på tallene i flere tilfeller kan være uklar. Dette er et forhold som også har vært påpekt i tidligere politiutredninger.

Utvalget har likevel i størst mulig grad forholdt seg til politiets egen statistikk, supplert med tall fra Statistisk sentralbyrå, der dette ble ansett som hensiktsmessig.

2.3.3 Kvalitetssikring

Utvalget har vektlagt å kvalitetssikre alle innspill, både med særorganer og andre berørte parter. Til dette arbeidet har utvalget også fått bistand fra en rekke fagpersoner og forskere.

Eventuelle feil og mangler i fremstillingen er like fullt utvalgets ansvar alene.

2.3.4 Oversikt over eksterne bidrag til utvalgsmøter

Utvalget har gjennomført ni utvalgsmøter, hvorav seks var todagers møter. Dette omfatter både ordinære utvalgsmøter, og møter hvor inviterte fagpersoner, forskere og andre interessenter har holdt presentasjoner og bidratt med innspill for å belyse utvalgte tema knyttet til mandatet.

Følgende har bidratt på utvalgsmøtene:

- Utvalgsmøte 1: Atle Roll-Mathisen (POD) og Wilfred Østgulen (POD)
- Utvalgsmøte 2: Vidar Refvik (ass.Politidirektør) og Frede W. Hermansen (avd.direktør POD)
- Utvalgsmøte 3: Knut Smedsrud (avdelingsdirektør, POD), Ketil Haukaas (Kripos-sjef) og Kristin Kvigne (avd.direktør POD)
- Utvalgsmøte 4: Arne Isak Tveitan (Leder Nasjonalt ID-senter – NID), Atle Roll-Mathisen (POD), Harald Böhler (POD)
- Utvalgsmøte 5: Tom Colbjørnsen (Professor BI)

2.3.5 Høringsdager

Utvalget har i tillegg til ordinære utvalgsmøter gjennomført en egen høringsdag med alle særorgansjefene, samt sjef PST og politimesteren i Oslo (i egenskap å være øverste leder for Nasjonale beredskapsressurser). Denne ble gjennomført 18. oktober 2016.

Høringsdagen ble gjennomført ved at hver særorgansjef ble tildelt ca. 20 minutter til presentasjon, med påfølgende spørsmål fra utvalget. Det var i forkant gjennomført separate protokollførte intervjuer med samtlige særorgansjefer.

Det er også gjennomført en separat høringsdag 23. november 2016 for landets politimestre. Her fikk politimestrene anledning til å møte utvalget og presentere sitt syn med utgangspunkt i mandatet. Utvalget og sekretariatet har i tillegg hatt separate samtaler med samtlige politimestre.

2.3.6 Møte med personellorganisasjoner

På utvalgsmøte 4 ble personellorganisasjonene invitert. Følgende organisasjoner og representanter deltok:

- Norges politilederlag- NPL, ved Geir Krogh, Wenche Bjørnegård og Tore Salvesen
- Parat, ved Unn Kristin Olsen og Anne Ammerud

- Norsk Tjenestemannslag- NTL, ved Carl Marius Michelsen
- Politiets fellesforbund, ved Sigve Bolstad, Sven Arne Kjepso og Stein Nordahl Wilhelmsen
- Hovedverneombud i Politi og lensmannsetaten Audun Buseth
- Advokatforeningen, ved Arild Dyngeland, Marius Dietrichson, Arne Gunnar Aas og Aurora Geelmuyden

Flere har også sendt skriftlige innspill. Samlet oversikt er gjengitt i vedlegg 3.

2.4 Studiereiser til utlandet

Deler av utvalget og sekretariatet har visitert sentrale politimyndigheter i følgende land:

2.4.1 Sverige

Utvalget fikk følgende presentasjoner:

- *Om politireformen i Sverige*, ved Ann Marie Orlor (chef internationella enheten, NOA)
- *Politiutdanningen*, ved Anna-Karin Nygren (kommisarie og gruppchef Polisprogrammet Sörentorp)
- *Gränspolisseksjonen*, ved Kristoffer Tunander (strategiske gruppen, Gränspolisseksjonen, NOA)
- *Ekobrottsmyndigheten*, ved Fredrik Holmberg (stabschef og stedfortredende generaldirektør) og Torbjörn Rosén (politichef, Ekobrottsmyndigheten, NOA)

2.4.2 Danmark

Utvalget fikk følgende presentasjoner:

- *Om Rigspolitiet*, ved Troels Jensen (afdelingschef Staben, Rigspolitiet)
- *Organisert og økonomisk kriminalitet*, ved Lisbeth Jessen (vicepolitiinspektør, Nationalt Efterforskningscenter)
- *Økonomisk kriminalitet*, ved Frede Bisgaard (Statsadvokat Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, SØIK)
- *Utlendingsområdet*, ved Hans-Viggo Jensen (Nationalt Utlendingscenter)
- *Færdselsområdet*, ved Jørn Pakula Andresen (specialkonsulent, Færdselsafdelingen)
- *Beredskap*, ved Bjarne Sørensen (politiinspektør National Beredskapsafdeling)
- *Utdannelse og Politiskolen*, ved Mette Lindskov (vicepolitiinspektør, Politiskolen)

2.4.3 Finland

Utvalget fikk følgende presentasjoner:

- *Organisering og ledelse*, ved (Tomi Vuori, deputy national police commissioner)
- *Strategier og utvikling av finsk politi*, ved Niina Uskali (Deputy Assistant Police Commissioner)
- *Politihøgskolen*, ved Satu Koivo
- *Nasjonal etterforskningsenhet*, ved Ari Lahtela (leder av NBI avdeling for forebygging av organisert kriminalitet)
- *Økonomisk, finansiell og miljøkriminalitet*, ved Janne Järvinen (Senior etterforskningsjef)
- *Trafikkpolitiet*, ved Samppa Holopainen (assisterende politisjef Trafikk)
- *Digitalisering*, ved Sami Hätönen (etterforsker NBI)
- *Beredskapsressurser (Karhu)*, ved Jari Kaikko (Karhu-kommandør)
- *Immigrasjonspolitiet*, ved Liisa Lintuluoto

2.4.4 Nederland

Utvalget fikk følgende presentasjoner:

- *EUROPOL og EC3-senteret*, ved Bjørn Inge Austnes (sambandsmann for Norge i Europol)
- *EC3*, ved Steven Wilson (Head of Business European Cybercrime Centre (EC3)) Fernando Ruiz Pérez (Head of Operations, EC3)
- *Rikspolitiet*, ved Theo Postma (Strategy Advisor, Nederlands Politie)

2.5 En stor takk

Utvalget vil takke alle bidragsytere for imøtekommenhet og velvillighet, og en særlig stor takk til kontaktpersoner i særorganene, som ofte på kort tid har bidratt med vesentlig informasjon og kvalitetssikring.

2.6 Avgrensninger

Utvalgets mandat var stort og utfordrende, og nye problemstillinger ble reist underveis. Følgende avgrensninger utover nevnte føringer i mandatet ble nødvendig:

Politidirektoratet

Særorganene utgjør bare en del av den samlede politietaten underlagt Politidirektoratet. I utvalgets behandling av særorganenes styring og orga-

nisering hadde det vært ønskelig med en bredere analyse av styringsforholdet mellom Politidirektoratet og underliggende enheter enn det utvalget hadde tid og ressurser til.

Utlendingsforvaltningen

I behandlingen av Politiets utlendingsenhets organisering og oppgaveløsning var det vanskelig å unngå berøring med arbeidsdeling til øvrig utlendingsforvaltning, selv om mandatet har gjort slik avgrensning. Utvalget er samtidig oppmerksom på at det er varslet en utredning på området, noe som synes nødvendig:

Fra Prop 61 LS (2014–2015), pkt. 7.4.4.1:

Departementet bemerker at ved siden av den gjennomgangen av særorganstrukturen som skal gjennomføres, vil departementet utrede hvordan politiets oppgaver på asylområdet bør organiseres. Foreløpig understreker departementet at det vil legge stor vekt på behovet for en effektiv avklaring av identitet, og for å se utlendingsforvaltningen og kriminalitetsbekjempelsen i sammenheng.

Utvalget har så langt som mulig avgrenset mot denne arbeidsdelingen.

Politihøgskolen

I vurdering av organisering og styringsforhold har utvalget i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet valgt å ikke behandle spørsmål om geografisk plassering.

Politiets arbeid med ID-feltet

Flere aktører har overfor utvalget gitt uttrykk for behov for bedre forankring av ansvar for ulike ID-oppgaver og en avklaring av ansvar for retningslinjer og føringer på området. Dette fagområdet er i dag svært fragmentert med oppgaver dels lagt til politiet og dels til ulike forvaltningsorganer som Nasjonalt ID-senter, Skatteetaten, Difi og UDI. Denne fragmenterte oppgave- og ansvarsdelingen fremstår som ressursmessig ineffektiv og gir grobunn for målkonflikter.

Utvalget har likevel valgt å avgrense utredningen mot ID-feltet. For det første fordi dette tolkes å være i randsonen av mandatet. For det andre fordi fagområdet fremstår som så fragmentert at utvalget vurderte å ikke ha kapasitet til å drøfte dette nærmere.

Utvalget nøyer seg derfor med å bemerke at dette er et omfattende fagområde der flere sen-

trale aktører etterlyser avklaring av mandat, ansvar, oppgaver og organisering. Etter utvalgets mening krever dette feltet en egen utredning.

PODs øvrige underliggende enheter

PFT, PIT og Grensekommissæren er ikke del av utvalgets mandat ettersom de ikke er regnet som særorganer. De vil derfor kun i beskjeden grad bli omtalt.

2.7 Rapportens oppbygging

Utredningen er inndelt i fire deler. Del 1, *Sammendrag og hovedanbefalinger Utvalgets mandat og arbeid*, oppsummerer hovedpunkter fra utredningen og presenterer utvalgets valgte modell med kort begrunnelse. I tillegg blir utvalgets mandat, arbeid og metoder beskrevet. I del II, *Bakgrunn og behov* (kapittel 3–5) blir politiets organisering og særorganbegrepet behandlet. I tillegg blir politiets samlede bistandsbehov gjort rede for og vurdert.

I del III, *Særorganene og nasjonale beredskapsressurser* (kapittel 6–12), blir organisering og oppgaveløsning i politiets særorganer samt nasjonale beredskapsressurser beskrevet og vurdert.

I del IV, *Utvalgets vurderinger og anbefalinger*, (kapittel 13–18), blir mer overordnede tema behandlet, herunder effektiviseringstiltak og andre forbedringspunkter utover foreslåtte strukturendringer. I denne delen inngår utvalgets drøfting og forslag til fremtidig organisering av politiets særorganer.

Kapittel 1 inneholder sammendrag og hovedanbefalinger.

Kapittel 2 gir en beskrivelse av utvalgets mandat, sammensetning og arbeid.

I kapittel 3, *Politiets organisering*, blir det blant annet påpekt hvordan politiets ti grunnprinsipper de siste tiårene har vært styrende for politietatsens organisering og oppgaveløsning. Sammen med Politianalysens forslag til avgrensning av politiets kjerneoppgaver utgjør dette grunnlag for utredningens videre vurderinger.

I kapittel 4, *Hva er et særorgan*, blir det gjort en historisk gjennomgang av selve særorganbegrepet med utgangspunkt i en rekke forarbeider og utredninger, samt regelverksutvikling.

Kapittel 5 inneholder en vurdering av politiets bistandsbehov. Med grunnlag i blant annet politiets omverdensanalyse og kartlegging av antatt fremtidig bistands- og kompetansebehov i distriktene, vil dette kapittelet utgjøre en viktig del av behovsanalysen som peker frem mot hvilke nasjonale bistandsoppgaver en fremtidig nasjonal organisering av politiets spisskompetanse bør omfatte.

I kapittel 6 blir vurderingskriterier for drøfting av særorganenes organisering og oppgaveløsning presentert. Den videre behandlingen tar utgangspunkt i politiets bistandsbehov, som beskrevet i kapittel 5.

I kapittel 7 blir *Politihøgskolens* organisering og styringsforhold gjennomgått og drøftet i lys av krav til høgskolens faglige uavhengighet.

I kapittel 8 blir organisering og oppgaveløsning i *Kripas* beskrevet og vurdert.

I kapittel 9 blir organisering og oppgaveløsning i *Økokrim* beskrevet og vurdert.

I kapittel 10 blir organisering og oppgaveløsning i *Utrykningspolitiet (UP)* beskrevet og vurdert.

I kapittel 11 blir organisering og oppgaveløsning i *Politiets utlendingsenhet (PU)* beskrevet og vurdert.

I kapittel 12 blir organisering og avgrensning av politiets *Nasjonale beredskapsressurser* beskrevet og vurdert med utgangspunkt i politiets samlede beredskapsbehov.

I kapittel 13 blir spørsmål om *hva et særorgan i politiet bør være* drøftet på bakgrunn av foregående analyser av politidistriktenes nåtidige og forventede fremtidige behov.

I kapittel 14 blir flere effektiviseringstiltak, innsparinger og nødvendige forbedringspunkter utover foreslåtte strukturendringer identifisert, drøftet og vurdert.

Kapittel 15 presenterer utvalgets modellforslag med drøfting av tre alternativer basert på en behovsanalyse og den samfunnsøkonomisk analysen (vedlegg 4).

Kapittel 16 drøfter andre tiltak som kan bidra til bedre polititjenester, herunder ledelse, kompetanse, teknologi og styrket fagansvar.

Kapittel 17 beskriver utvalgets funn fra visasjon hos sentrale politimyndigheter i Danmark, Sverige, Finland og Nederland, samt EC3 (Europol).

Kapittel 18 beskriver økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger.

Del II
Bakgrunn og behov

Kapittel 3

Politiets organisering

De siste årene har det blitt gjort flere utredninger av organisering og vurderinger av politirollen i lys av dagens og morgendagens utfordringer, som NOU 1998: 4 *Politiets overvåkingstjeneste*, NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*, St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*, St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* og NOU 2013: 9 *Politianalysen*.

Særorganene har ikke vært gjenstand for en egen samlet utredning siden den såkalte *Mikkelsen-rapporten*, hvor Politidirektoratet i 2001 fikk i oppdrag fra Justis- og politidepartementet å gjennomgå særorganenes oppgaver med sikte på å kartlegge særorganenes fremtidige oppgaveportefølje. Rapporten ble levert i 2003 og dannet blant annet grunnlaget for omstruktureringen av Kripos.¹ Siden den gang har det i tillegg til politianalysen, bare vært gjennomført en utredning om oppgaver og ansvar for enkeltstående særorgan og behov for sentrale politiorganer.²

Dagens organisering av politidistriktene er et resultat av nærpolitireformen og den nye strukturen trådte i kraft 1. januar 2016. Det er hittil ikke gjort endringer i særorganstrukturen som følge av denne omorganiseringen.

3.1 Om politiets organisering

Politiets primæroppgave er å forebygge og håndheve brudd på lover som inneholder en straffetrussel. Politiets oppgaver og organisering følger av politilovens bestemmelser.

Norsk politi har lenge hatt frittstående organer, herunder særorganer. Politianalysen (NOU 2013: 9) berørte også særorganene i sin gjennomgang av politistrukturen, og det ble anbefalt en til-

pasning til ny organisering av politidistriktene der særorganene «bør ivareta oppgaver innenfor primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene.» Utover dette anbefalte Politianalysen at det ble foretatt en utredning som så nærmere på organisering og oppgaveløsning.

Grunnprinsipper for politiets organisering er det bred enighet om. I tidligere utredninger har utgangspunktet vært overordnede prinsipper for politirollen. Både i Politianalysen (NOU 2013: 9) og i Politirollemeldingen, St.meld. nr. 42 (2004–2005) har de overordnede prinsipper og grunnstrukturer vært sentrale.

I NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet* definerte Politirulleutvalget politiets ti grunnprinsipper slik:

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer.
2. Politiet skal ha et sivilt preg.
3. Politiet skal være et enhetspoliti.
4. Politiet skal være desentralisert.
5. Politimannen skal være generalist.
6. Politiet skal virke i samspill med publikum.
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet.
8. Politiet skal ha bred rekruttering.
9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.
10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.

Grunnprinsippene er siden fremhevet i blant annet NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat* og i St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* og ligger til grunn for dagens organisering av politiet. Det ble her gjort vurderinger av hva som bør utgjøre politiets kjerneoppgaver;

«Tradisjonelt har oppgaver knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden, samt kriminalitetsbekjempelse vært ansett som politiets kjerneoppgaver. I håndhevingen av disse oppgavene har politiet som samfunnets sivile maktapparat

¹ Rapporten avgrenset seg til behandling av Økokrim, Kripos og PST. Politidirektoratet (2003) *Rapport om særorganenes fremtidige rolle og organisering*.

² Se blant annet Statskonsult rapport 2007:26 *Evaluering av Politiets utlendingsenhet*.

Boks 3.1 Politiets mål, ansvar og oppgaver

§ 1. Ansvar og mål

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

§ 2. Politiets oppgaver

Politiet skal

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.

Kilde: Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

både rett og plikt til å benytte makt overfor borgerne der dette måtte være nødvendig og forholdsmessig.»³

Politianalysen bygget på dette og foreslo følgende kjerneoppgaver for politiet:⁴

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet
- etterforske og straffefølge lovbrudd

Sammen med de ti grunnprinsippene utgjør Politianalysens foreslåtte fire kjerneoppgaver grunnlaget for dagens organisering av politiet.

Politi- og lensmannsetaten i Norge består i dag av Politidirektoratet (POD), tolv politidistrikt, fem særorganer og fire andre underliggende enheter samt Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Med unntak av PST, som er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, er de øvrige enhetene administrativt underlagt Politidirektoratet.

³ St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, s. 76.

⁴ NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte morgendagens utfordringer*, s. 26.

Særorganene har nasjonale oppgaver og representerer på ulike måter nasjonal spisskompetanse innenfor sine fagområder. De fem særorganene er:

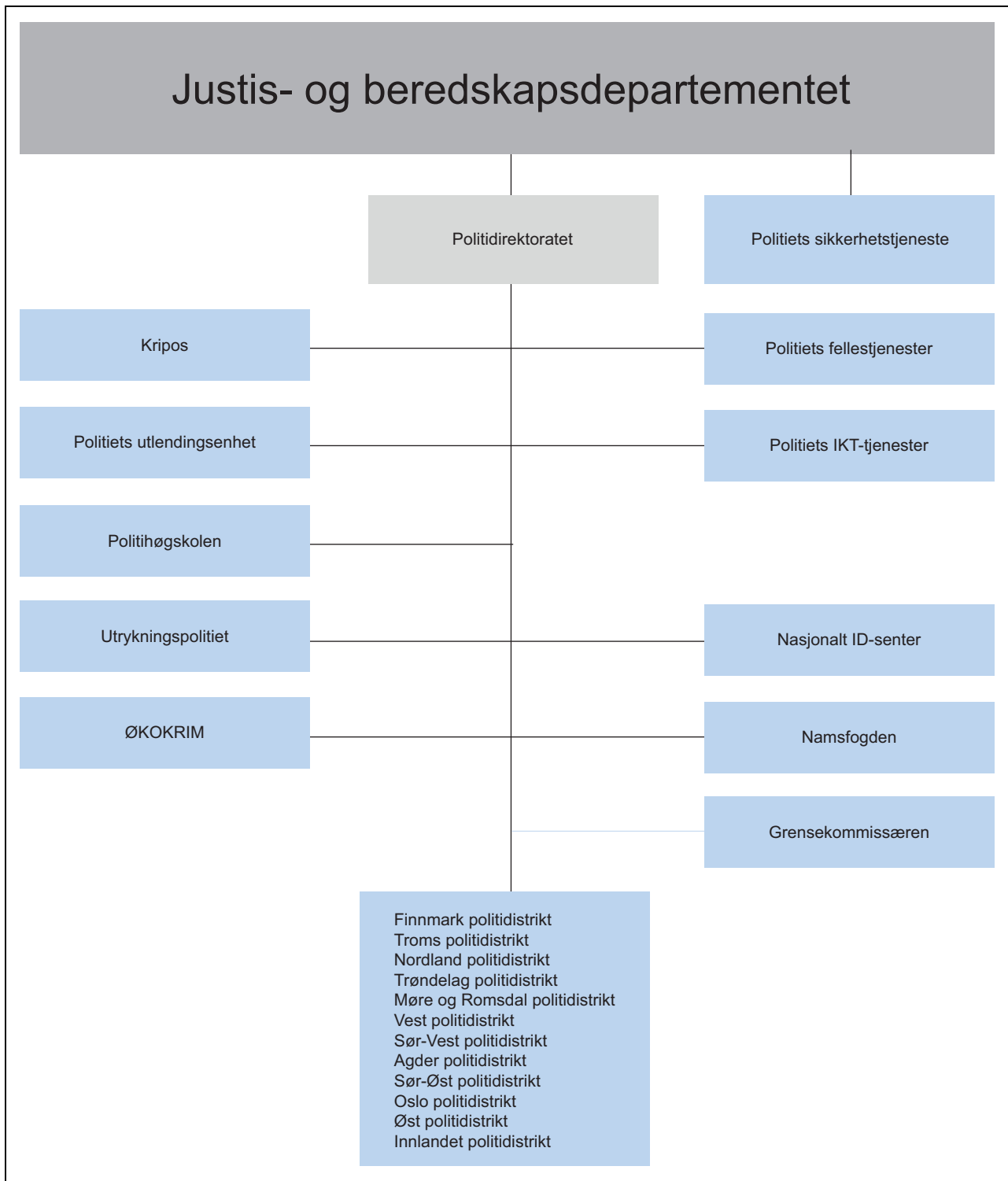
- Kripas
- Økokrim
- Politiets utlendingsenhet (PU)
- Utrykningspolitiet (UP)
- Politihøgskolen (PHS)

PODs fire underliggende enheter er:

- Politiets fellestjenester (PFT)
- Politiets IKT-tjenester (PIT)
- Nasjonalt ID-senter (NID)
- Grensekommisariatet

Dette gir en samlet politistruktur som vist i figur 3.1 på neste side.

Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene, særorganene og andre underliggende enheter. Rammene for politiets oppgaveløsning gis i årlig tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet og rundskriv fra Riksadvokaten.



Figur 3.1 Politiets organisering¹

¹ Namsfogden er fra 01.01.2017 underlagt Oslo politidistrikt. I tillegg til de tolv politidistriktene som følger av nærpoltireformen kommer Sysselmannen på Svalbard, som regnes som et politidistrikt som også ivaretar andre oppgaver knyttet til Regjeringens overordnede mål for Svalbard.

Kilde: POD

Særorganene er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet. Som eget statsadvokatembete er imidlertid Økokrim i sin påtalemessige virksomhet underlagt Riksadvokaten.

Gjennom årlige disponeringsskriv og påfølgende styringsdialog gir Politidirektoratet føringer for de oppgaver særorganene skal utføre.

3.2 Kort gjennomgang av Politidirektoratets øvrige underliggende enheter

Enkelte politiorganer som er underlagt POD, har ikke status som særorganer, men har like fullt et særlig ansvar for avgrensede politioppgaver. Dette gjelder Nasjonalt ID-senter (NID), Politiets felles-tjenester (PFT), Politiets IT-tjeneste (PIT) og Grensekommisariatet.

Nasjonalt ID-senter (NID) er et faglig selvstendig forvaltningsorgan med hovedoppgave å bidra til å styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som søker seg til eller oppholder seg i Norge. Senteret er et ekspertorgan som bistår og samarbeider med alle aktørene i utlendingsforvaltningen, som utenriks tjenesten, politiet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE).

Politiets fellestjenester (PFT) er politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter innenfor områdene materiell og logistikk, eiendom, bygg og anlegg (EBA), samband, anskaffelser og juridisk rådgivning innenfor anskaffelser. PFT leverer utstyr og støttetjenester til politiet, med unntak av IKT-tjenester, som leveres av Politiets IKT-tjenester (PIT).

Politiets IKT-tjenester (PIT) drifter, utvikler og forvalter IKT-systemer i politiet. Brukere er politi, Tollvesenet, Kriminalomsorgen og Den høyere påtalemyndighet.

Grensekommisariatet (Norges Grensekommisær for den norsk-russiske grense), hovedoppgave er å påse at grenseavtalen av 1949 mellom Norge og Sovjetunionen (nå Russland), med påfølgende forskrifter, blir overholdt. Grensekommisariatet ble opprettet i desember 1950 og ledes av en sivil grensekommisær. Stillingen har imidlertid alltid vært besatt av en offiser avgitt fra Forsvaret – vanligvis sjefen for Garnisonen i Sør-Varanger.

Regionale ordninger

Ved siden av særorganene gir politiloven § 16 tredje ledd hjemmel til å opprette enkelte regionale ordninger innenfor forskjellige fagfelt, enten i et avgrenset tidsrom, for spesielle oppgaver eller for bestemte politigjøremaal på permanent basis.

I medhold av påtaleinstruksen § 33-1 er statsadvokatene i Rogaland gitt påtalemyndighet i saker som gjelder overtredelse av lovgivning på Norges kontinentalsokkel. Sør-Vest politidistrikt er etter dette, sammen med Møre og Romsdal, Nordland- og Troms- politidistrikt, gitt nasjonalt etterforskningsansvar på området.

En lignende nasjonal fordeling av særskilte sakstyper gjelder for saker som etterforskes etter lovgivningen om Norges økonomiske sone, herunder fiskevernesonen ved Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen, hvor overordnet påtalemessig ansvar er delt mellom Rogaland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, se påtaleinstruksen § 33-2.

Det er også etablert lignende regionale løsnings blant annet for reinpoliti (Finnmark) og ordningen med søk etter antatt omkomne (SEAO), som har en nasjonal koordinator i Sør-Vest- og Nordland politidistrikt. Sør-Vest- og Nordland politidistrikt har overordnet ansvar for Hovedredningssentralen på Sola (Rogaland) og Bodø.

Kapittel 4

Hva er et særorgan?

Politiets særorganer utgjør en uensartet gruppe av Politidirektoratets til sammen ni underliggende enheter ved siden av politidistriktene. Selve begrepet særorgan har et uklart opphav, og det foreligger ikke klare kriterier eller retningslinjer for hva et særorgan i politiet skal være, eller hvordan særorganene skiller seg fra Politidirektoratets øvrige underliggende enheter.

4.1 Om politiets særorganer

4.1.1 Historikk og begrunnelse

Politiets særorganer er forankret i politiloven § 16, tredje ledd nr. 1, der det heter at:

«Kongen kan bestemme at det for ett eller flere politigjøremaal skal opprettes egne politiorganer».

Dette innebærer at regjeringen avgjør om det skal opprettes særlige politiorganer med bestemte oppgaver. Med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), som er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD), er alle slike politiorganer i dag underlagt Politidirektoratet (POD).

Loven skiller imidlertid ikke i sin ordlyd mellom særorganer og øvrige underliggende politiorganer, men politiinstruksen kan gi noe veiledning, idet den skiller mellom politigjøremaal og sivile gjøremaal:

«Dessuten plikter politiet å forebygge og motvirke alt som kan utsette allmenheten eller den enkelte for fare eller unødig ulempe. Når forholdene tilsier det skal politiet samarbeide med de offentlige særorganer som er opprettet for å ivareta sikkerheten på spesielle sektorer i samfunnet.»¹

Dette kan tolkes i retning av at særorgan har politigjøremaal, mens øvrige underliggende enheter

utenom politidistriktene har sivile gjøremaal eller støttefunksjoner. Dette følger også forutsetningsvis av politiloven § 20 (2), der det fremgår at «Departementet bestemmer hvilke andre ledere og tilsatte i Politidirektoratet og sjefer for politiets særorganer som har politimyndighet».

Bare fem av Politidirektoratets underliggende politiorganer, opprettet i medhold av politiloven § 16, blir betraktet som særorganer.² Loven skiller ikke her mellom hvilke politiorganer som kan bli opprettet. Begrepet *særorgan* med de oppgaver og ansvar som følger, skiller seg dermed ikke etter loven fra andre politiorganer.

Historisk er hovedbegrunnelsen for å opprette nasjonale politiorganer, herunder særorganer, at det er behov for landsdekkende institusjoner med ressurser til å bistå de enkelte politidistrikter i oppgaver de selv ikke har kompetanse eller kapasitet til å løse. Slike nasjonale politienheter med riksdekkende fullmakter har lang tradisjon i Norge. Den første enheten, Statspolitiet,³ ble opprettet i 1932 som en utrykningsstyrke på 76 mann med beredskap og opprørsbekjempelse som hovedoppgave. Statspolitiet ble oppløst og erstattet av Utrykningspolitiet da politiloven ble vedtatt i 1936. Siden den gang er en rekke ulike landsdekkende politiorganer blitt opprettet.

Det er uklart hvordan begrepet *særorgan* har oppstått i politistrukturen. I politiutvalgets innstilling til opprettelse av Kripos i 1951 ble funksjoner og oppgaver foreslått lagt til sentralorganer under felles ledelse, eventuelt «særskilte institutter under hver sin ledelse».⁴ Med opprettelsen av Kriminalpolitisen (Kripos) i 1959 ble enheten også et sentralt politiorgan og «hjelpeorgan for landets samtlige politikamre».⁵ Det ble altså frem-

² PIT og PFT ble for eksempel opprettet etter kongelig resolusjon.

³ Dette må ikke forveksles med det Statspolitiet som opererte under okkupasjonstiden 1940–1945.

⁴ Innstilling II fra Politiutvalget (1954). *Om politiets rekruttering, utdannelse og avansement. Om politiets lønnsforhold. Om ordning og drift av Kriminalpolitisen*, s. 65.

⁵ *Ibid.* s. 66.

¹ Politiinstruksen § 8-1 (2).

hevet behov for nasjonale bistandsressurser («hjelporgan») som kunne bli organisert som «særskilte» enheter.

Konkret ble begrepet *særorgan* brukt første gang i Ot.prp. nr. 35 (1978–79) *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker* i sammenheng med beskrivelse av utkast til dagjeldende straffeprosesslov § 55.⁶ Her presiseres det at reservasjonen i første ledd nr. 3 i første rekke får betydning for de politiembetsmenn og polititjenestemenn som gjør tjeneste i departementet, eller som er knyttet til «Kriminalpolitisenralen eller andre særorganer» opprettet i medhold av dagjeldende politilov § 3 annet ledd nr. 1, som angir at «Kongen kan bestemme (...) at det for ett eller flere bestemte politigjøremaal skal opprettes sentrale politiorganer».

Politirolleutvalget brukte også begrepet *særorgan* flere steder i NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet*, der det blant annet het: «Politiet har fra gammel tid vært samfunnets alminnelige sivile øvrighet, dvs. den myndighet som tok seg av offentlige gjøremaal man ikke hadde særorganer for. Derfor er det ikke ett enkelt, men en lang rekke samfunnsbehov politiet skal dekke.»⁷ Utvalget brukte imidlertid begrepet gjennomgående som beskrivelse av enheter som ble opprettet på ulike forvaltningsområder med en definert forvaltningsmyndighet og ikke på særskilte enheter i politietaten. Kripos ble her ikke omtalt som særorgan, men som en «tjenesteenhet».⁸

I Ot.prp. nr. 53 (1983–84) *Om lov om ikraftsetting og endring av den nye straffeprosesslov m.m.* blir begrepet *særorgan* for første gang brukt som betegnelse på en del av politistrukturen. I begrunnelsen til forslag til nytt fjerde ledd i straffeprosessloven § 76 blir det presisert at «[p]olitiets særorganer har hele landet som arbeidsområde, og dette tilsier at oppnevning foretas av den sentrale instans innen påtalemyndigheten, nemlig riksadvokaten».⁹ Utover å presisere arbeidsområdet blir det ikke gjort nærmere avklaring av hvordan begrepet *særorgan* i politiet er å forstå, eller hvilke oppgaver og ansvar som bør ligge til politiets særorganer.

Begrepet blir først vurdert nærmere i Ot.prp. nr. 83 (1992–93) *Om lov om politiloven*¹⁰, der det blir beskrevet at:

«[d]e sentrale særorganene er opprettet for å løse politioppgaver av landsomfattende karakter, som et enkelt kammer/kontor i utgangspunktet ikke har forutsetninger eller kapasitet til å løse. (...) Et felles trekk ved de sentrale særorganene er at de utfører oppgaver av landsomfattende koordinerende karakter som ikke ville kunne funnet en tilfredsstillende løsning innenfor det enkelte politidistrikt. Forøvrig er oppgavene spesialiserte og høyst forskjellige».¹¹

I påfølgende offentlige utredninger av politiet blir begrepet fulgt opp med tilsvarende beskrivelser, men av varierende omfang.¹² I NOU 1999: 10 samt Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) *Om lov om endringer i politiloven* heter det:

«I direkte organisatorisk linje under departementet er det opprettet sentrale særorganer (sentrale forvaltningsorganer) for bestemte politigjøremaal. Disse er både administrativt og faglig underlagt departementet. Hovedmålsettingen med de etablerte særorganene er å utvikle og opprettholde bistandsressurser med landsdekkende kapasitet. De forvalter spisskompetanse og forutsettes benyttet i saker hvor de lokale politidistrikt ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å håndtere oppgaven.»¹³

I NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed* blir det i tillegg presisert om etterforskningsansvaret at «[i] noen tilfeller vil slike særorgan overta og slutføre hele saken».¹⁴

NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen* understreker at det er nødvendig å etablere et tydeligere kriterie sett for hva et særorgan er:

⁶ Ot.prp. nr. 35 (1978–79) *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)*, s. 114.

⁷ NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet*, s. 68.

⁸ *Ibid* s. 58.

⁹ Ot.prp. nr. 53 (1983–84) *Om lov om ikraftsetting og endring av den nye straffeprosessloven m.m.* s. 155.

¹⁰ Se også Ot.prp. nr. 22 (1994–95) *Om lov om politiet (politiloven)* for lignende formuleringer.

¹¹ Ot.prp. nr. 83 (1992–93) *Om lov om politiet (politiloven)* s. 29 og s. 31.

¹² NOU 1999: 10, Ot.prp. nr. 7 (1999–2000), Ot.prp. nr. 29 (2000–2001), NOU 2004: 6, NOU 2009: 12 og NOU 2013: 9.

¹³ NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*, kap. 3.1.

¹⁴ NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*, s. 30.

«Etter utvalgets vurdering bør grunnkriteriet for et særorgan være at det ivaretar primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene. Dette i motsetning til støttefunksjoner som utdanning, FoU, anskaffelser, IKT etc. Videre bør et særorgan primært dekke to roller:

- Det bør gi bistand til politidistrikter innenfor sin funksjon og tilknyttede fagområder.
- Det bør håndtere særlig komplekse eller nasjonale/distriktsovergripende saker innenfor sitt ansvarsområde.

Med dette som hovedfunksjoner vil det også være naturlig å tillegge særorganene et nasjonalt fagansvar knyttet til egne fagområder. Dette vil normalt kunne innebære ansvar for å definere nasjonale standarder og prosedyrer, tilrettelegge og gjennomføre kompetanseutvikling og sikre kunnskapsutvikling og generell utvikling av fagområdet(-ene).»¹⁵

Begrepet *politiets særorganer* har dermed vokst frem over flere tiår og kan sies å være avledet av særorganer i øvrig forvaltning med en avgrenset myndighet og kompetanse. Over tid har begrepet festnet seg i politistrukturen som uttrykk for politiorganer som «ivaretar primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene», herunder yter bistand til politidistriktene, og har avgrenset saksansvar innenfor sitt fagområde. Samtidig har det blitt understreket at særorganenes oppgaver er svært spesialiserte og høyst forskjellige. Dette ble til slutt konkretisert i Politianalysen.

Dagens politistruktur har imidlertid ikke fulgt opp hele Politianalysens anbefalte kriteriesett. Ut fra denne synsvinkelen skulle Politihøgskolen som utdanningsinstitusjon være å regne som en støttefunksjon og ikke som særorgan, slik det er i dag.

Det er også omdiskutert i hvilken grad PU og UP håndterer «særlig komplekse eller nasjonale/distriktsovergripende saker innenfor sitt ansvarsområde» som ikke kan løses i politidistriktene.

Særorganer, forstått som en nasjonal spisskompetanse for bistand og etterforskning, er innrettet forskjellig fra land til land. Det er ingen land i Europa som har samme struktur som i Norge. Bakgrunnen er dels ulike historiske-, kulturelle-, politiske- og geografiske- betingelser og dels ulike kriminalitetsutfordringer.

4.2 Hva kjennetegner dagens særorganer?

Begrepet *særorgan* er mangetydig, og tilblivelsen av dagens særorganer har skjedd på ulike måter. Bare UP ble opprettet uten tidligere forankring i politistrukturen. Både Kripos og PU var opprinnelig avdelinger med nasjonalt ansvar underlagt Oslo politidistrikt. Politikutdanningen i Norge har også sitt utspring her, mens Økokrim i sin tur vokste ut av Kripos. På den måten har Oslo politidistrikt både direkte og indirekte vært fødselshjelper for politiets nasjonale spisskompetanse på en rekke områder.

Gjennom samtale med en rekke politiledere har utvalget mottatt flere innspill på hva som kjennetegner dagens særorgan slik de er vurdert innenfor politietaten. Mange fremhever først og fremst at særorganene innbyrdes fremstår som svært uensartet og forskjellig, både med hensyn til organisering, mandat, oppgaveløsning og kompetansebehov. Viktige kjennetegn er at særorganene på sine områder

- ivaretar oppgaver som krever spesiell kompetanse, er ressurskrevende eller krever utstyr og materiell som er lite hensiktsmessig at politidistriktene innehar
- ivaretar oppgaver som av andre grunner ikke er egnet til å bli løst i politidistriktene
- utgjør et nasjonalt kompetansesenter og bistandsressurs for politidistriktene
- driver fag- og metodeutvikling
- ivaretar saksområder som krever internasjonal samhandling
- utgjør internasjonale kontaktpunkter

Dette kommer også til uttrykk gjennom beskrivelsen av særorganenes oppgaver og ansvar i kapittel 7-11. Særorganenes ulike egenart kan kort oppsummeres som følger:

Bistand

Særorganenes bistandsfunksjon overfor politidistriktene er svært ulik. Kripos er etter sitt mandat primært en bistandsenhet, mens Økokrim primært er en etterforskningsenhet med påtalekompetanse, der bistand er mer en sekundæroppgave. Gjennom etterforskning av egne saker vil likevel Økokrim avlaste politidistriktene og på den måten yte indirekte bistand.

Både Kripos og Økokrim yter direkte bistand innen etterforskning, analyse og påtale, mens de øvrige særorganene primært yter faglig bistand gjennom veiledning og støtteoppgaver. For Politi-

¹⁵ NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*, s. 138–139.

Boks 4.1 Kort om politiets særorganer

Kripas er et særorgan faglig og administrativt underlagt Politidirektoratet og påtalemessig underlagt Det nasjonale statsadvokatembete for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST). Kripas bistår politidistriktene og etterforsker enkelte komplekse saker innenfor organisert og annen alvorlig kriminalitet og yter bistand til politidistrikt innen taktisk og teknisk etterforskning. Kripas har i tillegg særskilt ansvar for etterforskning av krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. Straffesakene som etterforskes av Kripas, blir som hovedregel iretteført av NAST.

Kripas bidrar også med kompetanseoverføring til politidistriktene gjennom kurs, foredrag, besøk og hospitering.

Økokrim er et særorgan faglig og administrativt underlagt Politidirektoratet, men er som eget statsadvokatembete påtalemessig underlagt Riksadvokaten. Økokrim er den sentrale enheten for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet og skal i hovedsak etterforske særlig alvorlige eller prinsipielle lovovertrедelser innen disse fagområdene, treffe påtalevedtak og iretteføre sakene for alle tre rettsinstanser. Økokrim yter bistand til politidistriktene og bidrar til kompetansebygging og kompetansedeling.

Politiets utlendingsenhet (PU) er et særorgan underlagt Politidirektoratet og er en sentral

aktør på asyl- og returfeltet. Hovedoppgavene til PU er registrering av asylsøkere som kommer til Norge, fastsettelse av identitet, uttransportering av personer uten lovlig opphold som ikke reiser frivillig, og drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum. PU er en del av utlendingsforvaltningen i Norge og samarbeider tett med andre instanser på utlendingsfeltet, som politidistriktene, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE).

Utrykningspolitiet (UP) er et særorgan underlagt Politidirektoratet og har som hovedoppgave å redusere ulykker ved å forebygge lovbrudd i trafikken. UP utfører polititjeneste i alle landets politidistrikt og bidrar med bistand og beredskapsstøtte til politidistriktene ved behov.

Politihøgskolen (PHS) er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet, med et eget styre som øverste organ og et eget budsjettkapittel i statsbudsjettet. Politihøgskolen er politiets styrkeprodusent og har til oppgave å gi grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten, etter- og videreutdanning (EVU) til de tilsatte i politietaten og drive forskning, utviklingsarbeid og faglig formidling innenfor fagfeltet. Politihøgskolen har fire studiesteder: Oslo, Bodø, Kongsvinger og Stavern.

høgskolen er bistanden gjennomgående indirekte og består primært av styrkeproduksjon og kompetansehevende tiltak samt forskning og utvikling.

Oppgaver

Med unntak av Politihøgskolen har særorganene i varierende grad både operative og mer strategiske oppgaver.

PUs oppgaveportefølje består i hovedsak av forvaltningsoppgaver innenfor utlendingslovgivningen. Gjennom sitt arbeid innenfor utlendingslovens bestemmelser kan PU avdekke straffbare forhold, men enheten har ikke påtalekompetanse eller egne etterforskere. I tillegg har PU utstrakt samhandling med andre aktører innenfor utlendingsforvaltningen. De politiutdannede i PU har

for øvrig politimyndighet som ansatte i UP og ellers i politiet.

De øvrige særorganene har også kontrolloppgaver med definert politimyndighet gjennom instruks, forankret i politiloven.

Kun Kripas og Økokrim har etterforsknings- og påtalekompetanse, men enhetene har innbyrdes ulike organisering.

Kontaktpunkt

Særorganene er nasjonale og internasjonale kontaktpunkter på sine fagområder. Det er likevel store innbyrdes forskjeller. Kripas har eksempelvis en sentral og koordinerende rolle innenfor internasjonalt politisamarbeid, mens de øvrige har mer avgrenset ansvar.

Kompetanse

Særorganene er nasjonale kompetansesentre på sine områder og har et selvstendig ansvar for kompetanseoverføring til politidistriktene.

Fagansvarsrollen er imidlertid preget av noe uklarhet for alle særorganene.

Styring

Både PU og UP har tydeligere faglig grensesnitt i arbeidsoppgaver og ansvar mot politidistriktene enn de øvrige særorgan. Begge opererer på mange måter parallelt med det ordinære politiet i distriktene, på områder den enkelte politimester har ansvaret for, selv om aktivitetene oppgis å være koordinert.

I større grad enn for de øvrige særorganene er PUs fagområde, utlendingsfeltet, preget av sterke politiske styringssignaler.

Samtlige særorgansjefer har rang og myndighet som politimester, er medlem av Nasjonal ledergruppe (NLG)¹⁶ sammen med politimestre og PODs ledergruppe og rapporterer direkte til politidirektøren.

4.2.1 Hva gjør særorganene «sære»?

Med utgangspunktet i organisasjonskartet, oppgaver og historikk fremstår det som uklart hvorfor noen av PODs underliggende enheter har status som særorgan, mens andre har status som «annet underliggende organ», «ekspertorgan» eller «støtte- og driftsenheter». Det er slik sett ikke umiddelbart klart hva som er «sært» med særorganene.

Blant PODs underliggende enheter var Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) regnet som et særorgan frem til oktober 2013 og var gjennom dette representert i Nasjonal ledergruppe (NLG). PDMT ble deretter oppløst og erstattet av Politiets IKT-tjeneste (PIT) og Politiets fellestjeneste (PFT), men ingen av disse er betraktet som særorganer, og de er heller ikke medlem av NLG. Grensekommisariatet har også tidligere vært regnet som et særorgan, slik det har fremkommet i omtale på Politidirektoratets hjemmesider, men uten å ha deltatt i NLG. Det fremstår også uklart når denne særorganstatusen opphørte.¹⁷

De øvrige underliggende enhetene har større innslag av støttefunksjoner og forvaltningsoppgaver enn særorganene. Enhetene har i liten grad politioppgaver og dermed i mindre grad politimyndighet etter politiloven § 20. Det gjelder i særlig grad PIT og PFT, og i noen grad Nasjonalt ID-senter (NID) og Grensekommisariatet. NID har nasjonal spisskompetanse på dokumentanalyse og bidrar særlig med identitetsavklaring på utlendingsfeltet.

Skillet mellom dagens særorganer og PODs øvrige underliggende enheter går likevel ikke konsekvent mellom enheter med klare politioppgaver og enheter med mer forvaltningspregede oppgaver. Politihøgskolen er for eksempel en utdanningsinstitusjon, og gjennom politiloven § 20 kan politistudenter etter retningslinjer fra Justis- og beredskapsdepartementet gis politimyndighet og slik kunne bidra i operativ tjeneste gjennom praksis. Dette er likevel en del av utdanningen og regnes ikke formelt som bistand.

De enkelte særorganene har til felles at de på ulike måter yter direkte eller indirekte bistand til politidistriktene og i ulik grad utfører politioppgaver, men det er til dels store forskjeller i grad av spesialkompetanse, fagområde, organisering, påtalekompetanse og grad av bistand. Innbyrdes forskjeller i styringsstruktur og tilknytningsform til POD mellom de ulike enhetene bidrar heller ikke til å klargjøre hva et særorgan er. Likevel blir det gjort et skille i politistrukturen, der samtlige særorgansjefer er representert i NLG, sammen med politimestrene og avdelingsdirektører i POD, slik at ledergruppen per 1. januar 2017 utgjør ca. 25 personer.

Andre underliggende enheter som PIT, PFT, Nasjonalt ID-senter (NID) og Grensekommisariatet er som utgangspunkt ikke representert, om ikke dagsorden forutsetter deltagelse.

Representasjon i politiets nasjonale ledergruppe er likevel etter dagens struktur et uttrykk for at et underliggende organ opprettet i medhold av politiloven § 16 er å regne som et særorgan. Prinsipielt bestemmer politidirektøren hvem som deltar i nasjonal ledergruppe. Dermed er det egentlig politidirektøren som avgjør hvilke av Politidirektoratets underliggende organer som er å regne som et særorgan.

4.3 Utvalgets vurdering

Utvalget mener at dagens særorganer fremstår som svært uensartet. Noen særorganer er primært bistandsenheter med varierende grad av

¹⁶ Politiloven § 20 (2), jf. påtaleinstruksen §§ 35-3 og 37-2 (1) samt Politidirektoratets instruks for Utrykningspolitiet og Politiets utlendingsenhet.

¹⁷ Samtale med POD og politimester i Finnmark politidistrikt.

autonomi, mens andre i hovedsak har mer selvstendige oppdrag.

Felles for alle PODs underliggende organer er at de ivaretar oppgaver og ansvar som er regnet som for omfattende, komplekse og lite hensiktsmessig å legge til et politidistrikt, både med hensyn til ressurs- og kompetansekrav. Slik sett ivaretar alle enhetene en nasjonal spisskompetanse og yter nødvendig bistand til politidistriktene innenfor sitt område ved behov. Særorganene skiller seg fra øvrige underliggende organer gjennom større innslag av polisiære oppgaver, men det er likevel en uklar grensegang mot ulike støttefunksjoner.

Fellestrekkene ved særorganene kan oppsummeres som følger:

- Enhetene yter direkte og indirekte bistand overfor politidistriktene, men formen kommer til uttrykk på svært ulik måte.
- Enhetene utgjør nasjonale kompetansesentre på sine fagområder.
- Enhetene er nasjonale og internasjonale kontaktpunkter på sine fagområder.
- Enhetene er ledet av en sjef med politimesters rang og myndighet som er representert i NLG.

Det er likevel fellestrekk mellom politidistriktene og særorganene. Et politidistrikt kan også sies å tilby bistand. Gjennom nabohjelp kan politidistriktet bidra med ressurser, men også med spesialkompetanse og erfaring som nabo-distriktet i ulik grad mangler. Utover ansvaret for de nasjonale beredskapsressursene, som er lagt til Oslo politidistrikt, har også flere andre politidistrikt definert ansvar og kompetanse som kan minne om et nasjonalt ansvar, for eksempel distrikt med sokkelansvar, ansvar knyttet til Hovedredningsentralen, ansvar for ordningen søk etter antatt omkomne (SEAO) og reinpolitiet. Disse politidistriktene har også ansvar for å behandle slike saker i andre distrikt.

Det som da gjenstår som «sært» sammenlignet med politidistriktene, blir dermed som utgangspunkt at særorganene har kompetanse og myndighet på avgrensede fagområder som krever nasjonal spisskompetanse samt nasjonal eller internasjonal koordinering, og som det av ulike grunner ikke har vært ansett som hensiktsmessig å legge til noen av de tolv politidistriktene.

Myndighet til å avgjøre hvilke politiorganer som er å regne som særorganer, synes likefult å ligge hos politidirektøren.

Kapittel 5

Politiets bistandsbehov

Politiets hovedoppgaver er i henhold til politiloven å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet samt etterforske lovbrudd.¹ I et samfunn i stadig endring må politiet kontinuerlig utvikle seg for å løse sine oppgaver og oppfylle sitt ansvar på en god måte.

Ideelt bør politiet, som offentlig forvaltning for øvrig, organiseres på bakgrunn av en grundig analyse av samfunnets samlede behov. Oppgavene bør være avgjørende for valg av organisasjonsform.

Politiets gjøremål er omfattende, og målet om et mer helhetlig politi der samfunnets behov og ressurser blir sett i sammenheng, gjør det nødvendig å undersøke nærmere hvilke behov landets tolv politidistrikt har for nasjonale bistandsressurser, både enkeltvis og samlet. Når dette behovet er klarlagt, er det mulig å avgrense hvilke bistands- og støttefunksjoner slike nasjonale politiorganer bør yte.

Politidirektoratet utarbeidet i 2012 og 2015 omverdensanalyser som vurderte viktige faktorer for Norges fremtidige kriminalitetsutvikling. Utvalget har supplert disse funnene med resultater fra politiets innbyggerundersøkelser de siste årene, utvalgets egne spørreundersøkelser og intervjuer med interessenter samt rapporter og evalueringer av nærpolitireformen. Formålet er både å beskrive politidistriktenes bistandsbehov og, i lys av nærpolitireformen, å vurdere forutsetningene for å tilføre politidistriktene flere og mer krevende oppgaver.

I dette kapitlet vil politiets nåværende og forventede bistandsbehov bli gjennomgått og vurdert. Gjennomgangen omfatter områder som i dag er dekket av særorganene. Politihøgskolen blir imidlertid behandlet særskilt i kapittel 6.

5.1 Utvikling og forventninger

Politianalysen pekte allerede i 2013 på at registrert kriminalitet samlet sett går ned, men at det samtidig skjer en vekst i noen alvorlige kriminalitetstyper og saker som er kompliserte eller ressurskrevende å etterforske. Særlig gjelder dette seksualforbrytelser, organisert og grenseoverskridende kriminalitet og IKT-kriminalitet. Politidirektoratets omverdensanalyse og politiets egen statistikk (Strasak)² tyder på at tendensen har befestet seg. På noen områder kan utviklingen forklares med at flere tilfeller blir avdekket, og at det dermed ikke nødvendigvis har skjedd en reell økning. Særlig gjelder det seksuallovbrudd mot barn, enkelte typer voldtekter og familievold.

Samfunnsutvikling

Et velfungerende politi bygger på tillit og god kommunikasjon med hele landets befolkning. Demografisk utvikling, med endringer i befolkningssammensetning og større mangfold i kultur, etnisitet og bakgrunn, stiller nye krav til politiet.

Samfunnsutviklingen de siste tiårene er blant annet preget av rask urbanisering, nettoinnvandring og høyere levealder. I tillegg er utviklingen preget av en globalisering med større mobilitet over landegrensene, der stadig mer av den grenseoverskridende kriminaliteten begås av organiserte kriminelle grupperinger. Mange saker har ofte internasjonale forgreininger med aktører fra ulike land. Dette stiller økte krav til politiets evne til å tilpasse seg et trusselbilde i endring, og til mer omfattende internasjonalt politisamarbeid.

Den økte asyltilstrømmingen de siste årene viser tydelig behovet for ressursinnsats, økt kultur- og språkkunnskap, og et godt politiblikk. Det er viktig med en god registrering og identifisering av dem som kommer til landet, både for å påse at det først og fremst er konfliktenes ofre som kommer til Norge, og for å forebygge mulig kriminali-

¹ Politiloven § 2.

² Strasak er politiets straffesaksregister.

tet. Det siste gjelder erfaringsmessig særlig for mennesker som har satt seg i betydelig gjeld til menneskesmuglere for å komme til Norge, og som dermed kan være sårbare for både radikalisering og utnyttelse av organiserte kriminelle, blant annet knyttet til menneskehandel, arbeidsmarkeds- og narkotikakriminalitet.

En god politiinnsats i de utsatte miljøene er ressurskrevende og må i stor grad bygges på tillit. Politiet har imidlertid ofte en utfordring med at mange utenlandske miljøer er mer lukket for politiet enn for befolkningen for øvrig, noe som ofte har bakgrunn i erfaringer med en annerledes politikultur i eget hjemland. Dette gjør at det tar tid for politiet å bygge opp nødvendig tillit, og gjøre politiets forebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid vanskeligere.

Teknologisk utvikling

Den teknologiske utviklingen har bidratt til store endringer i kommunikasjon og atferd. For å henge med i utviklingen er politiet avhengig av god kompetanse og kunnskap. På den ene siden bidrar digital teknologi til å fremme informasjon, kontakt og handel, som kan styrke samhandling mellom myndigheter og innbyggere, næringsliv og andre samarbeidspartnere. På den andre siden bidrar for eksempel internett til nye kriminalitetsformer og mer grenseoverskridende kriminalitet. Bruk av digital teknologi har samtidig økt samfunnets sårbarhet. Dette har skapt behov for stadig oppdatert spisskompetanse og ressurser for å opprettholde en effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet i det digitale rom.

De siste årene har det vært en markant økning i antall norske bedrifter som utsettes for kriminalitet på nett. Innovasjonshastigheten blant mange kriminelle utfordrer kompetansen i norsk politi, og manglende resultater kan redusere både enkeltindividets og næringslivets tillit til politiet.

Økonomisk utvikling

Den økonomiske utviklingen i Europa har gjennom flere år ført til økt arbeidsinnvandring til Norge, blant annet innenfor bygg- og anleggssektoren. Selv om arbeidsinnvandringen har vært et viktig bidrag til økonomisk vekst, har den også brakt med seg en markant oppgang i arbeidsmarkeds kriminalitet, eksempelvis gjennom sosial dumping og alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven.

Globalisering og gjensidig økonomisk avhengighet mellom land kan øke risikoen for kriminalitet. Norske bedrifters virksomhet har de siste

årene, i større grad enn tidligere, vært rettet mot land med, mindre stabile politiske systemer. Mange av disse landene har mangelfullt regelverk og andre politiske, juridiske og økonomiske standarder enn Norge. Dette kan øke risikoen for korrupsjon.

Miljøutvikling

Globale klimaendringer kan bidra til politisk ustabilitet som kan påvirke norske forhold. Konsekvensene av klimaendringene rammer regioner ulikt. Dette kan redusere økonomisk utvikling og bidra til regionale migrasjonsbølger.

I Norge har vi i de siste årene opplevd et mer ustabil klima med ekstremvær og naturkatastrofer som har økt bevisstheten om beredskap og god samfunnsikkerhet. Dette kan innebære økt ressursinnsats fra politiet.

Global miljøkriminalitet omfatter blant annet ulovlig omsetning av dyr, planter og tømmer. Dette er økonomisk innbringende, og Norge er regnet som et attraktivt marked for kjøp og salg av truede dyrearter. Dette er en stor trussel mot naturmangfoldet.

Flere områder innen miljøkriminaliteten kjennetegnes av at de lovstridige handlinger finner sted innenfor en virksomhet som i seg selv er lovlig.

Fiskerikriminalitet er også et område i vekst, både i Norge og internasjonalt. Fiskerikriminalitet er miljøkriminalitet som rammer det ytre miljø, og utgjør en krenkelse av de marine bioressursene i havområdene Norge forvalter (Skagerrak, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet).

Det ulovlig, urapporterte og uregulerte fisket (uuu-fiske) er ett av de største problemene som forvaltningen av fiskebestandene står overfor i dag. I de senere år har Norge opplevd at store kvanta fisk er tatt opp fra de nære havområdene, og at dette ikke er blitt rapportert eller kvoteavregnet. Det dreier seg ofte om unndragelse av verdier for flere milliarder kroner hvert år. Dette er en type aktivitet som i flere tilfeller kan være knyttet til annen type kriminalitet, som hvitvasking av penger og korrupsjon.

En annen alvorlig type miljøkriminalitet i vekst de siste årene er ulovlig avfallshåndtering. Muligheter for høy profit gjør avfallsindustrien attraktiv for kriminelle aktører, og det har de siste årene blitt avdekket eksempler på illegal transport av avfall fra Norge til mer ressursvake land. Et særlig vekstområde de siste årene er ulovlig handel med elektronisk avfall.

Politisk utvikling

De siste årenes konflikter og uro med påfølgende økt asyltilstrømming har vist hvordan Norge kan bli påvirket av hendelser i andre verdenshjørner. Globaliseringen knytter også verden tettere sammen, og land med ustabile politiske systemer kan gi grobunn for ekstremistiske grupper og kriminelle nettverk med forgreninger til andre land, herunder Norge. Dette forsterker behovet for god nasjonal og internasjonal etterretning og for et godt internasjonalt politisamarbeid.

Samlet gir dette et mer sammensatt og krevende utfordringsbilde for norsk politi. Det er derfor nødvendig med sterke og fleksible strukturer som sikrer nødvendig kompetanse og politiskraft. Dette innebærer styrket ressursutnyttelse og bedre samhandling mellom politidistriktene og særorganene.

5.2 Kriminalitetsutviklingen i Norge

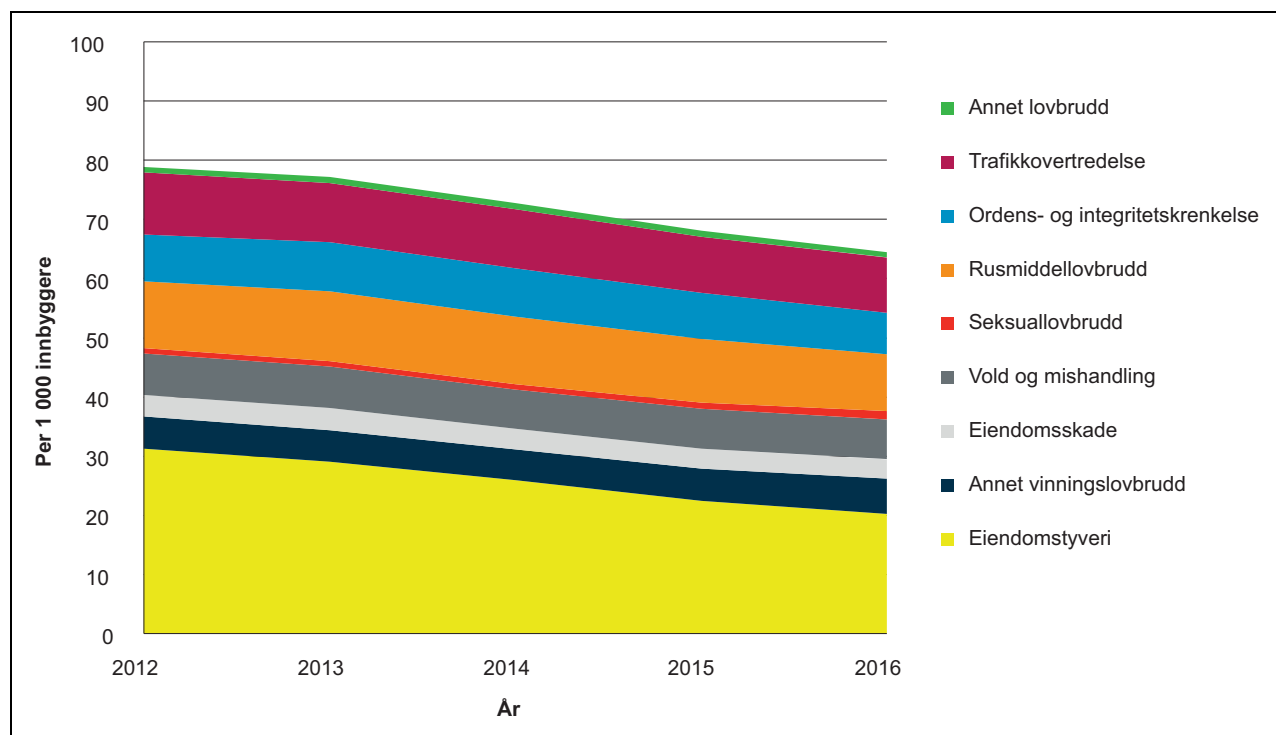
Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at nasjonal kriminalitetsutvikling målt i samlet antall anmeldte lovbrudd har gått ned i perioden 2006–2016.³ I 2016 ble det anmeldt 64,5 lovbrudd per 1000 innbyggere, hvilket er en nedgang fra nesten 90 per 1000 innbyggere sammenlignet med 2004.

Anmeldelsesstatistikken omhandler både lovbrudd anmeldt av politi og av publikum, og er blant annet påvirket av politiets og kontrollinstansenes prioriteringer. Dette betyr at variasjoner i anmeldelsesstatistikken ikke nødvendigvis bare gjenspeiler endringer i kriminalitetsutviklingen, men også endringer i kontrollinnsats og kontrollrutiner. Skattemyndigheter, Nav, Finanstilsynet og Konkurransetilsynet kan alle anmelde saker til politiet, men det skjer ofte i etterkant av gjennomførte kontroller. I samtaler med utvalget er endrede kontrollrutiner nevnt som en faktor for justert antall anmeldelser til politiet.

Figurene under viser den norske utviklingen i totalt antall anmeldte forbrytelser i perioden 2012–2016, per 1000 innbyggere og i absolutte tall.

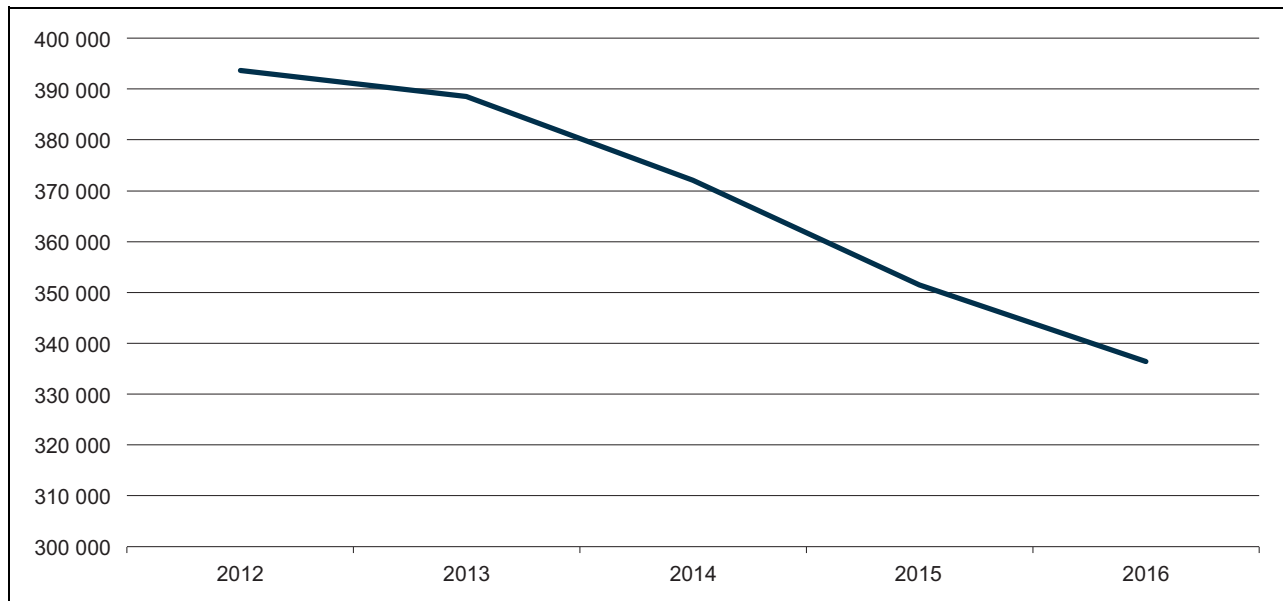
Figur 5.1 viser reduksjon i antall anmeldelser 2012–2016. Reduksjonen i vinningskriminalitet bidrar mest til nedgangen, men det er antatt å være betydelige mørketall på flere kriminalitetsområder, blant annet innenfor IKT-kriminalitet.⁴ I dag skjer en stor mengde kriminalitet ved hjelp av datautstyr. Flere interessenter mener at krimi-

³ SSBs kriminalstatistikk omhandler både lovbrudd anmeldt av politi og publikum (anmeldelsesstatistikken), lovbrudd etterforsket av politiet (med og uten siktelser / antatte gjerningspersoner), lovbrudd som blir pådømt (straffereaksjoner), og lovbrudd som leder til fengselsstraff (omtalt som «fengslinger» i SSBs statistikker).



Figur 5.1 Anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere 2012–2016, etter lovbruddskategori

Kilde: SSB, tabell 08484



Figur 5.2 Anmeldte lovbrudd, absolutte tall. 2012–2016

Kilde: SSB, tabell 08484

nelle har flyttet aktiviteten fra konvensjonell, stedsbasert kriminalitet til internett og den digitaliserte verden og mener dette kan være en medvirkende faktor til at mindre kriminalitet blir anmeldt og registrert. Figur 5.2 viser en generell nedgang i antall anmeldte lovbrudd totalt, men flere politiledere påpeker muligheten for mørketall.

Både politiets omverdensanalyse og politidistriktenes årlige trendrapporter peker på en generell utviklingstrend de siste årene med vekst i alvorlig kriminalitet, samt et mer komplekst og sammenvevd kriminalitetsbilde med mer grenseoverskridende og organisert kriminalitet. Utviklingen er særlig knyttet til arbeidslivskriminalitet og økt bruk av teknologi med økonomisk vinning som motiv. Utviklingen i bruk av teknologi innenfor datakriminalitet⁵ er todelt og omfatter både kriminalitet rettet mot datasystemer og kriminalitet utført ved hjelp av datasystemer.

Trendrapport 2016 fra Kripos omtaler kriminalitetsutfordringer de nærmeste årene innenfor følgende områder:⁶

- *tilretteleggere* – personer som legger til rette for tilreisende kriminelle

- *migrasjonsområdet* – særlig knyttet til menneskesmugling og menneskehandel
- *arbeidsmarkedskriminalitet* – et omfattende begrep, som inkluderer mange former for kriminalitet
- *datakriminalitet* – ulike kriminalitetsformer begått med eller mot IKT-verktøy/-systemer
- *seksuallovbrudd* – frykter store mørketall innenfor blant annet direkte overførte seksuelle overgrep og seksuell utpressing
- *narkotikakriminalitet* – langvarige trender vil fortsette
- *organisert vinningskriminalitet* – liten nedgang, men regnes fortsatt som en trussel
- *kriminelle gjenger* – miljøer som bygger på tilitt, MC-gjenger mv.

I PSTs åpne trusselvurdering for 2017 nevnes blant annet følgende områder spesielt:

- fremmed etterretningsvirksomhet med stort skadepotensial
- ekstreme islamister (representerer fortsatt den største terrortrusselen mot Norge)
- økt trusselaktivitet mot myndighetspersoner ved stortingsvalget 2017

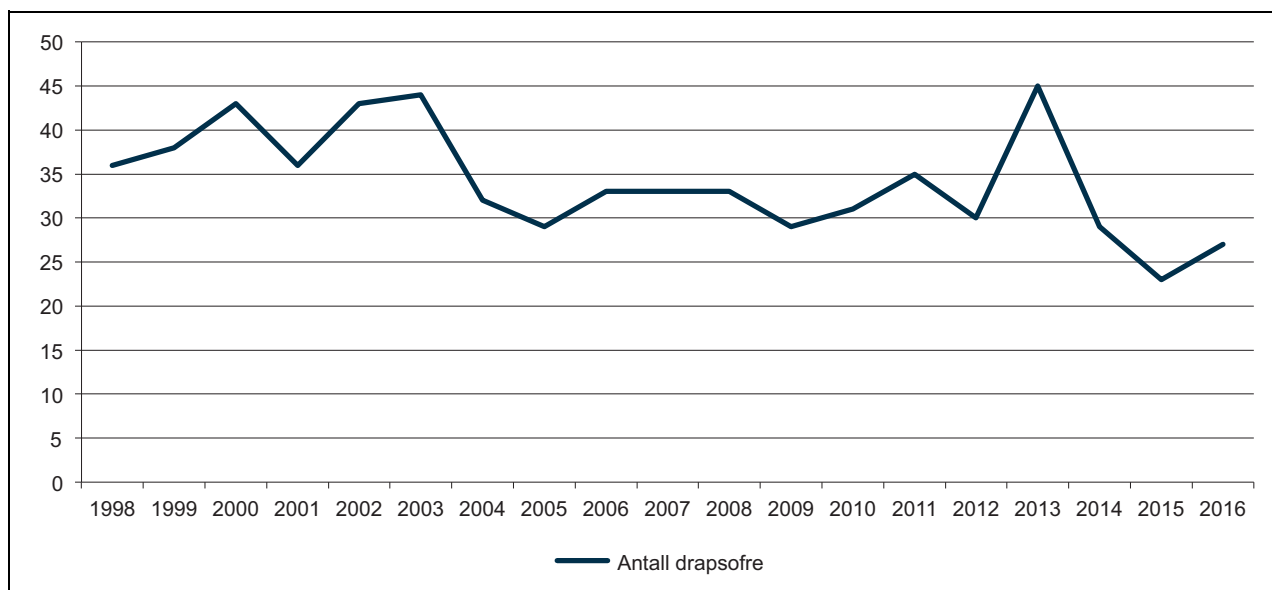
Riksadvokatens mål og prioritering for straffesaksbehandlingen for 2017 vektlegger særlig følgende områder:⁷

⁴ Norsk senter for informasjonssikkerhet (NorSis) viser til at mer enn 150 000 personer i Norge har opplevd at noen har benyttet deres identitet til å begå straffbare handlinger, jf. <https://norsis.no/id-tyveri-oker-antall-omfang/>

⁵ Datakriminalitet blir ofte omtalt både som *cyberkriminalitet* og *IKT-kriminalitet*.

⁶ Kripos (2015): *Trendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge* blant annet s. 6–7.

⁷ Rundskriv nr. 1/2017.



Figur 5.3 Antall drapsofte 1998–2016. Drap fra terrorangrepet i 2011 holdt utenfor

Kilde: Kripas' drapsstatistikk

- drap og andre alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, herunder ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner
- alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn på nettet
- alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd
- økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne)
- alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterer en risiko for alvorlig ulykke
- straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet, religion eller livssyn, seksuelle orientering eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet)

I rundskrivet presiserer Riksadvokaten at det forventes at de nye og større politidistriktene styrker forutsetningene for å tilpasse lokal innsats til den enkelte saks alvor og prioritet.

Analysene peker på enkelte særegne distriktsutfordringer blant annet knyttet til geografi, klima og infrastruktur, variasjoner i befolkningstetthet og størrelse på byer og tettsteder. Urbanisering har medført større konsentrasjon av kriminalitet i byer og tettsteder. Tall fra SSB viser at det er rela-

tivt sett mer kriminalitet i områder med høyere befolkningstetthet. Eksempelvis er det to til tre ganger så mye kriminalitet per 1000 innbyggere i Oslo som i Møre og Romsdal.⁸ Kriminalitetstettheten kan likevel være ulik, avhengig av særegne faktorer, som for eksempel grenseoverganger eller flyplasser.

På noen alvorlige kriminalitetsområder synes det å være en nedgang. Figur 5.3 viser en stabil nedgang i antall drepte per år, med unntak av 2013 og terrorangrepet i 2011.

På enkelte områder har det vært en merkbar oppgang i antall anmeldelser. I perioden 2012–2015 var det 21 prosent økning i antall anmeldte seksuallovbrudd. Det er grunn til å tro at økningen både skyldes økt avdekking av mørketall og reflekterer en reell økning, siden gjerningsmenn når mange ofre gjennom internett.⁹ I 2016 ble det anmeldt nesten 7100 seksuallovbrudd, en oppgang på 24 prosent fra 2015 og hele 48 prosent fra 2014. Samlet sett var det 1,4 anmeldte seksuallovbrudd per 1000 innbyggere, og dette er det klart høyeste nivå som er registrert.¹⁰

På øvrige områder er tendensen mer stabil. Basert på antall anmeldelser synes det å være tydelig innenfor økonomisk kriminalitet. Frem til

⁸ SSB tall for 2016 for anmeldte lovbrudd og folkemengde i de to fylkene. Oslo 113 per 1000 innbyggere og Møre og Romsdal 43 per 1000 innbyggere.

⁹ Kommenterte STRASAK-tall 2016.

¹⁰ <https://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudd>.

ny straffelov trådte i kraft i 2015 utgjorde økonomisk kriminalitet om lag 3 prosent av de totale anmeldte forbrytelsene. Disse tallene inkluderer ikke alle lovbruddene som Økokrim mener bør inngå i definisjonene av økonomisk kriminalitet, herunder verdipapirkriminalitet. Med ikrafttredelsen av ny straffelov kategoriseres også alminnelige bedragerier som økonomilovbrudd, som medførte at økonomilovbrudd utgjorde 8 prosent av alle anmeldte lovbrudd i 2016.

Antall anmeldelser reflekterer imidlertid ikke nødvendigvis antallet lovbrudd. I politiets innbyggerundersøkelse fra 2016 oppga 31 prosent av respondentene som hadde vært utsatt for bedrageri, svindel eller annen økonomisk kriminalitet, at de valgte å anmelde forholdet. Det er også relativt store svingninger i anmeldelser per år.

Et viktig forbehold er likevel at det for enkelte kriminalitetsområder er grunn til å tro at utviklingen i større grad skyldes at flere saker blir avdekket, enn at det faktisk begås flere lovbrudd.

Et område som har vært i særlig vekst de siste årene, er IKT-kriminalitet. Dette omfatter som nevnt både kriminalitet ved hjelp av IKT-verktøy (som nettsvindel) og kriminalitet rettet mot IKT-systemer (som hacking). I Næringslivets sikkerhetsråds mørketallsundersøkelse for 2016¹¹ ble totalt 1500 virksomheter intervjuet om hvorvidt de hadde opplevd uønskede sikkerhetshendelser det siste året. Over en fjerdedel av norske virksomheter hadde opplevd uønskede sikkerhetshendelser knyttet til IKT. Mørketallene vurderes å være høye.

I politiets innbyggerundersøkelse for 2016 var anmeldelsestilbøyeligheten lavest for kategorien datakriminalitet eller kriminalitet på internett. Kun 15 prosent av respondentene som var utsatt for denne type kriminalitet, valgte å anmelde forholdet.

5.3 Bistandsbehov etter nærpolitireformen

En viktig forutsetning for nærpolitireformen er å styrke politidistriktenes kapasitet og kompetanse gjennom samordning, og dermed redusere behov for bistand fra særorganene på flere områder. Følgende er en vurdering av politidistriktenes kompetanse på særorganenes hovedområder. Vurderingene baserer seg i hovedsak på utvalgets kom-

petansekartlegging av politidistriktene, supplert med samtaler med politiledere og politimestre, innspill fra kontrolltater og andre interessenter samt relevante politianalyser.

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. Samtidig er det stor innbyrdes forskjell mellom politidistriktene, der de største distriktene på de fleste områder i stor grad regner seg som selvhjulpne, mens de øvrige fortsatt mener å ha behov for nasjonal bistand på flere områder også i tiden som kommer. Eksempelvis er enkelte av de nye politidistriktene mindre enn flere av de tidligere politidistriktene, som i dag er fusjonert inn i store distrikt som Øst og Sør-Øst politidistrikt, noe som har medført at forskjellen mellom distriktene har økt.

Nærpolitireformen innebærer store og gjennomgripende endringer som vil pågå over flere år. Difis evalueringsrapport fra februar 2017 peker på at så lenge de nye organisasjonsstrukturene ikke har satt seg, er det vanskelig å identifisere store effektivitetsgevinster.¹² Dette inntrykket har utvalget fått bekreftet gjennom samtaler med en rekke politiledere, herunder mange politimestre.

Overordnet er politidistriktenes bistandsbehov svært sammensatt. I utvalgets kompetansekartlegging rettet mot politimestrene oppgir på den ene siden samtlige politimestre at de i stor eller svært stor grad har nødvendig kompetanse i - og erfaring fra påtaleledelse og påtalebeslutning også i saker der det er anmodet om bistand fra særorgan. På den andre siden er det dels store forskjeller i etterforskningskompetanse og erfaring på ulike kriminalitetsområder.

Nær samtlige distrikter oppgir at de har kompetanse til å håndtere de fleste saker innenfor vold, drap, sedelighet og narkotikakriminalitet. Samtidig oppgir flere, også større politidistrikt, at selv etter politireformen vil det være behov for bistand innen de mest alvorlige økonomiske kriminalsakene. Noe færre distrikt oppgir i tillegg fortsatt behov for bistand innen alvorlig miljøkriminalitet. Imidlertid viste kartleggingen et gjennomgående stort kompetansebehov innenfor IKT-kriminalitet. Her er det stort behov for økt nasjonal spisskompetanse, og økt kompetanse i politidistriktene. Flere politimestre etterlyser et kompetanseløft gjennom styrket utdanningstilbud og en allokering eller tilførsel av ressurser. Dette er

¹¹ Næringslivets Sikkerhetsråd (2016): Mørketallsundersøkelsen 2016 – informasjonssikkerhet, personvern og datakriminalitet.

¹² Direktoratet for forvaltning og IKT (2017): *Evalueringsrapport 2016* (Rapport 2017:2).

derfor gitt en særskilt omtale under Pkt. 5.4 «Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet».

På spørsmål om hvorvidt nærpoltireformen forventes å redusere politidistriktenes bistandsbehov på enkelte kriminalitetsområder, peker politimestrene i særlig grad på rus- og narkotikakriminalitet, trafikksikkerhet, hatkriminalitet, netthets og integritetskrenkende kriminalitet, selv om det også på disse områdene er ett til to politidistrikter som ser sitt bistandsbehov som uendret.

Politimestrene fikk også spørsmål om hvorvidt nabohjelp er en aktuell bistandsform. Til det svarer det store flertallet at nabohjelp kan gi nødvendig og god bistand, men at det ofte er lite aktuelt fordi nabohjelp vil bli internfakturert, mens bistand fra særorganene ikke blir belastet distriktets budsjett. Over halvparten av politidistriktene mener i tillegg at tilgrensende politidistrikt i liten eller svært liten grad har nødvendig kompetanse eller kapasitet til å bistå ved behov. Nabohjelp blir sett på som en ressursstyrke i gitte situasjoner, men som sjelden gir nødvendig kompetanseheving, fordi bistanden ofte er kompetanse på samme nivå. Halvparten av politidistriktene anser det likevel som sannsynlig at de i fremtiden vil be om nabohjelp.

Gjennomgående er politimestrene godt fornøyd med den bistanden de mottar fra særorganene, selv om behovet varierer. I særlig grad blir Kripas trukket frem. Det er imidlertid ulike oppfatninger av utbyttet med hensyn til arbeidsdeling, ressuroverføring og kunnskapsdeling. I motsetning til vurderinger av egen kompetanse, erfaring og bistandsbehov, som i stor grad skiller de store politidistriktene fra de mindre, følger ikke vurdering av særorganenes bistand til politidistriktene samme, til dels skarpe, skillelinjer.

En majoritet av politimestrene oppgir at de opplever at arbeidsdeling mellom politidistrikt og særorgan ved bistand fungerer «godt», «meget godt» eller «svært godt», mens to politimestre oppgir at arbeidsdelingen fungerer «lite godt». Det blir ikke i undersøkelsen utdypet hva misnøyen skyldes, men i samtaler med politimestrene fremgår det at bistand fra noen særorganer i enkelttilfeller ikke har fungert som forventet, og at dette i tillegg har ført til mangelfull ressuroverføring og lite tilfredsstillende kunnskapsdeling.

Flere politimestre er gjennomgående noe mer fornøyd med ressuroverføring til politidistriktene gjennom bistand fra særorganene. Her oppgir halvparten av politimestrene at ressuroverføring gjennom bistand fungerer «meget godt» eller «svært godt», mens bare én oppgir at dette funge-

rer «lite godt». De øvrige mener ressuroverføringen fungerer i «noen grad» eller i «mindre grad».

5.3.1 Organisert og annen alvorlig kriminalitet

Sammen med politiets omverdensanalyse er Kripas' årlige trendrapporter viktige strategiske analyseprodukter som i sum beskriver utviklingstrekk innen organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Rapportene beskriver i særlig grad økende innslag av arbeidsmarkeds-kriminalitet, menneskesmugling og prostitusjon gjennom grenseoverskridende kriminelle nettverk som knytter seg til arbeidsinnvandring og den generelle asyltilstrømmingen. I tillegg kommer ulike former for datakriminalitet, herunder svindel, utpressing, ID-tyveri og ulovlig omsetning på nett.

Utvalgets kompetansekartlegging viser at samtlige politimestre mener etterforskningskompetanse og erfaring i eget distrikt innen organisert kriminalitet er godt eller svært godt ivaretatt. Samtidig er det et mer blandet bilde av forventet bistandsbehov, der fem av tolv politimestre i «stor grad» eller «svært stor grad» forventer redusert behov, mens ytterligere to i «noen grad» forventer redusert bistandsbehov som følge av nærpoltireformen. Blant de øvrige er tre politimestre «noe uenig» i at nærpoltireformen vil redusere bistandsbehovet, mens de resterende to er «uenig» eller «svært uenig». Her går det et tydelig skille mellom de større og de mindre politidistriktene.

Politimestrene utdyper i samtaler med utvalget at de største distriktene på de fleste områder neppe vil ha behov for etterforskningsbistand, men at behovet i varierende grad fortsatt vil gjelde for de mindre politidistriktene.

Her er det ulike oppfatninger på forskjellige kriminalitetsområder. Eksempelvis oppgir *Tolletaten* å ha et godt samarbeid med politiet, men opplever også at distriktene ikke har mulighet til å yte nødvendig bistand, for eksempel til spaning for å avdekke mottakere av narkotika. Tolletaten opplever det som utfordrende at politiet ikke har ressurser eller prioriterer andre oppgaver når saker blir anmeldt, eller det blir bedt om politiets bistand på andre måter.¹³

Riksadvokatens rundskriv de seneste årene angir flere kriminalitetsområder der behov for bistand til politidistriktene er kommunisert. Et særlig eksempel er knyttet til Kripas' brede

¹³ Samtale med tolldirektøren 2. november 2016.

ekspertise på området for alvorlig vold og overgrep mot små barn. Riksadvokaten anmoder om at Kripos blir konsultert i tidlig fase i saker om alvorlig vold mot små barn som blir alvorlig skadet, får varige men eller dør.¹⁴

Konsultasjon med Kripos blir også nevnt i en rekke andre sammenhenger. I rundskriv nr. 1/2013 presiserer Riksadvokaten at prioriteringene gjelder for politidistriktets samlede straffesaksbehandling. Det er for eksempel viktig at uopklarte voldtektssaker ses i sammenheng for å avklare om samme gjerningsperson kan ha begått flere forhold. Gjennom flere rundskriv de seneste årene blir distriktene oppfordret til å konsultere Kripos ved behov.

Det er forventet økt innsats mot seksualisert vold og overgrep på nett, særlig rettet mot barn. Kripos har i dag høy kompetanse på området, særlig knyttet til overgrep på nett. Flere politimestre argumenterer for at dette i stor grad er et kriminalitetsområde som særlig de store politidistriktene er i stand til å håndtere selv, blant annet med henvisning til «Dark Room»-operasjonen i Bergen i 2016/2017. På den andre siden er det, som Kripos fremhever, en rask teknologisk utvikling på området, og behovet for nasjonal spisskompetanse er stort. Et sentralt etterforskningspunkt kan dermed drive utvikling av nye metoder både gjennom egne saker og gjennom bistand som kommer alle distriktene til gode, ikke bare de største og mest robuste. Et eksempel er den såkalte Snapchat-saken, som omhandlet spredning av 36 000 bilder publisert uten samtykke fra fornærmede over hele landet. I det enkelte politidistrikt ville denne saken neppe blitt høyt prioritert, men for Kripos, som så landet under ett, ble det en prioritert sak som også ga dem mulighet til å utvikle nye etterforskningsmetoder samt drive rettsutvikling.¹⁵

I utvalgets kompetansekartlegging ble politimestrene spurt om i hvilken grad deres politidistrikt har tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring på en rekke områder, herunder blant annet drap, voldtekt og sedelighet, seksuelle overgrep mot barn og narkotikakriminalitet. Tilbakemeldingene tyder i stor grad på at politidistriktene anser seg som robuste på de fleste områder.

Når det gjelder drap, oppgir åtte av tolv politimestre at distriktet har meget god eller svært god kompetanse og erfaring. Ytterligere tre mener de har god kompetanse og erfaring, mens én oppgir «i noen grad» å ha tilstrekkelig kompetanse og

erfaring. I samtaler med utvalget har politimestrene nyansert bildet ved å peke på at det i flere år vil være behov for ulik grad av bistand for drap med ukjent gjerningsperson.

For de øvrige kategoriene oppgir elleve av tolv politimestre at de i meget stor grad eller svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse og erfaring, mens den siste oppgir å ha dette «i noen grad».

Sju av tolv politidistrikt forventer i «noen grad», «stor grad» eller «svært stor grad» redusert bistandsbehov som følge av nærpolitireformen. De øvrige forventer liten eller ingen endring i bistandsbehovet. Dette gjelder områder som

- alvorlig kriminalitet i byene
- grov vold generelt og seksuallovbrudd mot barn
- menneskehandel
- rus- og narkotikakriminalitet

På området radikaliserings og ekstremisme på nett er tilbakemeldingene mer delte. Her oppgir halvparten at de i «mindre grad» eller «svært liten grad» har tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring, mens den andre halvparten oppgir å ha dette i noen grad eller stor grad. Likevel oppgir to tredjedeler at de forventer redusert behov for bistand på området.

For saker knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme generelt forventer halvparten redusert bistandsbehov, mens den andre halvparten forventer uendret eller økt behov for bistand.

Behovet for bistand innen ulike typer alvorlig kriminalitet bør ses i sammenheng med oppgitt behov for kriminalteknisk bistand. Flere av de mellomstore og mindre politidistriktene oppgir her at kompetansemangel på enkelte områder vil medføre fortsatt behov for bistand fra Kripos. Her blir særlig drap med ukjent gjerningsperson trukket frem.

Det er enighet blant politimestrene om at de største distriktene fremover vil ha et mindre behov for etterforskningsbistand både teknisk og taktisk, men at de mindre distriktene nok vil ha et behov. Over halvparten av politimestrene mener behovet for kriminalteknisk bistand vil være uendret om to til fire år, men flere av politimestrene gir likevel uttrykk for at det er viktig at Kripos bistår i distriktene, ikke minst for å overføre ny kompetanse.

Behovet for en nasjonal spisskompetanse på disse områdene, som er tilgjengelig ved behov, kommer tydelig til uttrykk i utvalgets samtaler med politimestrene.

¹⁴ Rundskriv nr. 1/2012, nr. 1/2013, nr. 1/2014, nr. 1/2015, nr. 1/2016 og nr. 1/2017.

¹⁵ Høyesterettsdom av 3. november 2016, HR-2016-2263.

5.3.2 Økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet er ifølge Økokrim definert som profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er eller gir seg ut for å være lovlig.

Denne kriminaliteten kjennetegnes ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet. Isteden rammes økonomiske eller ideelle samfunnsinteresser eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. De ordinære individuelle motivene for å anmelde kriminalitet er ofte ikke til stede, noe som gjør det vanskeligere å oppdage forbrytelsen. Sakene er som regel kompliserte og mangler gjerne ytre kjennetegn som klart viser at det er snakk om lovbrudd. Videre omfatter sakene ofte betydelige mengder dokumenter som kan være utfordrende å sammenstille og presentere, samt en rekke ulike aktører, ofte med internasjonale forgreininger. Økonomisk etterforskning krever høy innsikt og forståelse både av økonomi, regnskap og nasjonalt og internasjonalt regelverk. Straffeløpfølging av

økonomiske saker er derfor ofte omfattende og tid- og ressurskrevende.

Tilbakemelding fra politimestrene tyder på at ny politidistriktsstruktur kan gi noe større robusthet på området, men at det fortsatt vil være behov for bistand på spesielle områder for de fleste distriktene. Det er også antatt at det fortsatt vil være et mellomstjikt av saker som ikke blir tilstrekkelig håndtert grunnet blant annet manglende kompetanse og kapasitet i politidistriktene og manglende kapasitet hos Økokrim.

I utvalgets kompetansekartlegging oppgir de tolv politimestrene at politidistriktet i «noen grad» (5), «stor grad» (4) eller «svært stor grad» (3) har tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring på området. Imidlertid er politimestrene mer delt i synet på om nærpolitireformen forventes å redusere behovet for bistand innenfor økonomisk og finansiell kriminalitet. Like mange forventer redusert bistandsbehov som likt eller økt behov. Tilbakemeldingene på forventet bistandsbehov er sammenfallende innenfor korrupsjon.

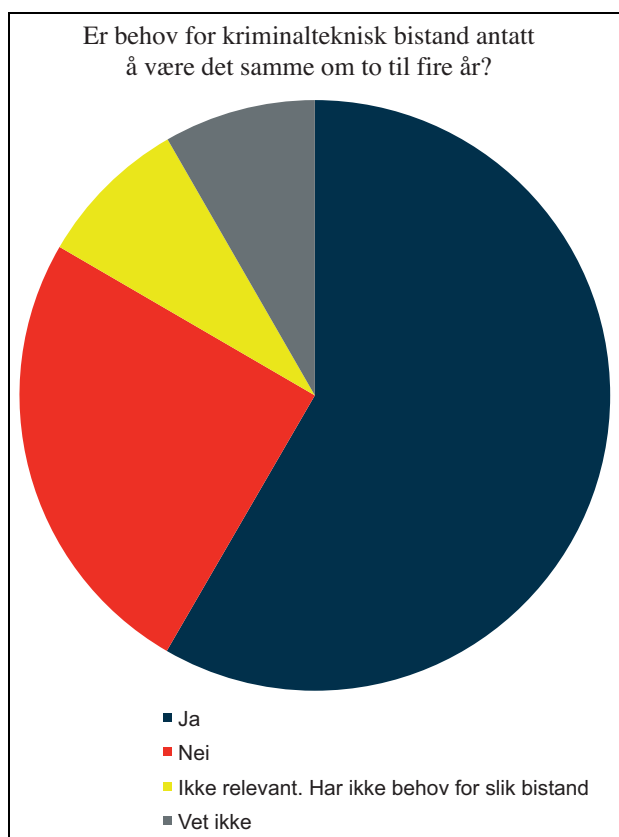
På spørsmål om i hvilken grad det er nødvendig med bistand ved finansiell etterforskning (for eksempel sporing og sikring av utbytte, analyse av transaksjoner og selskapsstrukturer), svarer ti av tolv politimestre at behovet er «stort» eller «svært stort», og ni av tolv svarer det samme for annen type alvorlig økonomisk kriminalitet, men de bidro her med en statsadvokat i aktoreringen.

Gjennomgående oppgir politimestrene at de er meget godt fornøyd med bistand fra Økokrim, men at manglende kapasitet gjør at det ofte er vanskelig å få bistand, og at politidistriktene noen ganger må påta seg for store saker. Her blir blant annet Acta-saken, som blant annet omhandlet omfattende innsidehandel, trukket frem som eksempel. Saken var svært krevende for Rogaland politidistrikt, men Økokrim hadde på den tiden større saker som ble prioritert, men de bidro med en statsadvokat i aktoreringen.

Det blir understreket at det er helt nødvendig med en slik nasjonal spisskompetanse fordi økoteamene i mange distrikter har begrenset kapasitet og kompetanse. Dette gjelder både omfattende økonomiske saker og såkalt mellomstore saker.

Blant kontrolletatene er det ulike oppfatninger av politiets innsats. Flere tviler på at politidistriktene økoteam vil bli betydelig mer slagkraftig i ny organisasjon. I stor grad mener kontrolletatene dessuten at manglende resultatoppfølging skyldes utfordringer med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse.

Skattedirektoratet mener samarbeidet med politiet overordnet fungerer godt, men mener res-



Figur 5.4 Politidistriktenes antatte behov for kriminalteknisk bistand 2017–2021

Kilde: Utvalgets kompetansekartlegging

sursinnsats og effekt ikke er tilfredsstillende. I særlig grad blir de antatt mest robuste politidistriktene, Vest (Bergen) og Oslo, trukket frem som eksempler der kapasitet og resultater ikke anses gode nok, med mange kapasitetshenleggelse og stor grad av tilskjæring for å forenkle sakene.¹⁶

Tolletaten oppgir Økokrim som hovedmottaker av etatens politianmeldelser, og oppgir at politiets generelle ressursmangel på området er utfordrende.¹⁷

Transparency International (TI) opplever noe bedring med færre politidistrikt, men inntrykket er fortsatt at økoteamene ikke har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, særlig innenfor korrupsjon. Økokrim bidrar med noe opplæring, men TI uttrykker bekymring for en utvikling der stadig flere gode etterforskere går over til granskermiljøene i privat sektor, som er en bransje i stor vekst. TI mener dette er en utvikling som bør bekymre politiet, fordi dette er en kompetanse som er vanskelig å erstatte.¹⁸

I særlig grad vektlegger TI at korrupsjon ofte innebærer et nærhetsproblem. Å drive tilsyn som er inngripende, blir ofte vanskelig, fordi mange kjenner hverandre, særlig i små miljøer. Dette skaper mange barrierer som kan gjøre det vanskeligere å gripe inn, fordi mange er involvert. Det er derfor behov for større distanse til saker av denne typen. I tillegg er det behov for et saksomfang i distriktene som gir kompetanse, trening og erfaring, og et miljø som gir god arbeidsdeling. Slik sett har nærpolitireformen med omlegging til tolv distrikter fordeler. Mer robuste økoteam i de nye tolv politidistriktene er viktig. Samtidig etterlyser TI større bruk av administrative sanksjoner, med henvisning blant annet til Konkurransetilsynet.

Konkurransetilsynet mener samarbeidet med politiet kan styrkes gjennom tettere kontakt, faste kontaktpunkter og utveksling av erfaringer/kompetanse knyttet til avdekking og etterforskning av økonomisk kriminalitet. Politiet kan gjennom styrket kunnskap om konkurransekriminalitet være i bedre stand til å avdekke denne type kriminalitet gjennom etterforskning av mer generell økonomisk kriminalitet, for eksempel korrupsjon.¹⁹

Finanstilsynet anser *kapasitet* som hovedutfordringen for politiet, både på distriktsnivå og sær-

organnivå: Det er for få etterforskere innen økonomisk og finansiell kriminalitet, og området får for lite ressurser. I tillegg er det et spørsmål om kompetanse; mange saker er kompliserte og krever spisskompetanse og betydelige ressurser. Det er etter tilsynets mening vanskelig å se at det er nødvendig å bygge opp dobbeltkompetanse i politidistriktene, men slike saker er ofte krevende, og det er uansett behov for å styrke kompetansenivået for å møte morgendagens utfordringer i straffesaksjeden.²⁰

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) oppgir en særlig problemstilling knyttet til et voksende antall krav om erstatning i anledning straffefølgning med grunnlag i komplekse økonomiske straffesaker. Dette er ofte svært omfattende og ressurskrevende saker å behandle. SRF mener det derfor er svært viktig med en forsvarlig behandling av de større økonomiske straffesakene. Etter SRFs mening er fagmiljøene utenfor Oslo stort sett for små til å inneha en slik bredt sammensatt spesialistkompetanse. SRF vil derfor advare mot en overføring av større økonomiske straffesaker fra Økokrim til det enkelte politidistrikt, fordi sakenes omfang og kompleksitet krever uavbrutt konsentrasjon og innsats over tid. På den andre siden er sakene ofte ikke helt akutte. En risiko ved at disse sakene flyttes til de enkelte politidistriktene er at etterforskningen kan komme i konkurranse med forbrytelser som til enhver tid krever mer umiddelbar aksjon. På denne måten kan økosakene etter SRFs mening få lang saksbehandlingstid eller bli liggende ubehandlet i perioder, hvilket kan utgjøre brudd på EMK artikkel 6 nr. 1.²¹

5.3.3 Miljøkriminalitet

Tilbakemeldinger fra politimestrene gjennom samtaler og kompetansekartlegging tyder på dels store variasjoner i kompetanse og erfaring innen miljøkriminalitet, og at flere politidistrikt i ulik grad fortsatt vil ha behov for bistand innenfor alle typer miljøkriminalitet (natur-, fauna, og akvakulturkriminalitet, forurensningskriminalitet, kunst- og kulturminnekriminalitet, dyrevelferds-kriminalitet, arbeidsmiljø- og arbeidsmarkedskriminalitet).

I utvalgets kompetansekartlegging oppgir ti av tolv politimestre i «noen grad», «stor grad» eller «svært stor grad» å ha tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring innen miljøkrimi-

¹⁶ Samtale med skattedirektøren 15. november 2016.

¹⁷ Samtale med tolldirektøren den 2. november 2016.

¹⁸ Samtale med TI: Samtale med Transparency International 25. oktober 2016.

¹⁹ E-post fra Statens sivilrettsforvaltning (SRF) til sekretariatet 4. januar 2017.

²⁰ Samtale med Finanstilsynet 7. november 2016.

²¹ E-post til sekretariatet 13. februar 2017.

nalitet generelt. De øvrige oppga å ha tilstrekkelig kompetanse og erfaring i mindre grad eller liten grad. Samtidig forventer sju av tolv politimestre at nærpoltireformen i noen grad, stor grad eller i svært stor grad vil redusere behov for bistand innen alvorlig miljøkriminalitet, herunder natur- og forurensningskriminalitet. Her svarer de øvrige at behovet i liten eller svært liten grad vil endre seg. Innenfor arbeidsmiljøkriminalitet mener imidlertid to tredjedeler at de i stor eller svært stor grad forventer å redusere sitt bistandsbehov.

Flere kontrolltater bekrefter inntrykket av behovet for fortsatt spesialistkompetanse.

Miljødirektoratet mener det er viktig at politiets spesialkompetanse på miljøkrimområdet styrkes. Innenfor regelverket direktoratet forvalter, oppgis det å være utfordringer med å få prioritert viktige saker på miljøkrimområdet i politidistriktene. *Miljødirektoratet* mener det derfor er viktig med et robust og kompetent særorgan på miljøkrimområdet for å bane vei for politiets håndtering av denne type saker, bidra til at de riktige sakene blir prioritert, samt sikre fremtidig bistand til politidistriktene i miljøkrimsaker.²²

Fiskeridirektoratet mener at til tross for signaler fra Riksadvokaten om at miljøkriminalitet skal prioriteres, er dette sammen med økonomisk kriminalitet en type kriminalitet som politidistriktene ofte ikke finner å kunne bruke tilstrekkelig ressurser på. Dels fordi arbeidsmengden er stor, dels fordi det krever en spesialkompetanse som politiet ikke har.²³

Fiskeridirektoratet mener i den forbindelse at Økokrim har en svært viktig rolle, først og fremst som støtte til lokalt politi i enkeltsaker ved etterforskning og straffefølgning av saker for domstolen. Det oppgis videre at samarbeidet med politidistriktene varierer fra distrikt til distrikt, men den største utfordringen er at sakene blir for gamle. Per januar 2017 oppgir direktoratet at minst fem–seks saker har blitt liggende i politidistriktet i mer enn fire år siden saken ble anmeldt, og at noen saker er enda eldre. Det oppgis at anmeldelsene gjerne blir etterforsket litt i starten, men etter en tid blir de ikke fulgt opp, til tross for at direktoratet i hver anmeldelse oppgir minst to–tre kontaktpersoner som ønsker å bistå så mye som mulig i etterforskningsfasen, herunder bistand ved avhør av ansatte samt hjelp i forbindelse med straffefølgning av saker. I de tilfellene der det blir gitt forelegg, blir det gitt utset-

telse i flere år for vedtakelse. Når saken etter lang tid blir irettført, er bevisene svekket, og selskapene blir ofte frikjent.

Kystverket opplyser å ha noe varierende erfaring med ulike politidistrikt når det gjelder etterforskning og påtale i saker knyttet til akutt forurensning til sjøs. Kystverket har opplevd at i det vesentlige har like saker blitt behandlet noe ulikt i de ulike politidistriktene. Samtidig opplyser Kystverket å ha godt operativt samarbeid med lokalt politi under aksjoner mot akutt forurensning. Dette gjelder blant annet båtjenesten til politiet. Kystverket har fått bistand fra politiet med ressurser i forbindelse med en rekke aksjoner mot akutt forurensning.²⁴

Innenfor arbeidslivskriminalitet oppgir *Arbeids- og velferdsetaten (Nav)* at det er stor forskjell i kompetanse mellom politidistriktene. De mener det er behov for en generell kompetanseheving på arbeidsmarkedskriminalitet hos politiet. Arbeids- og velferdsetaten opplyser om at i politidistrikter og i saker der etterforskere og politijurist har en forståelse av regelverket og alvorligheten av brudd, er erfaringen at egne saker blir prioritert raskere, og at strafferammen gjerne er noe høyere. I særlig grad blir det fremhevet at politidistriktene ikke er tilstrekkelig rustet i svindelsaker. Erfaring viser her at særorganene, og spesialmiljøer i økoteamene, er bedre i stand til å utføre disse oppgavene. Det oppgis at dette er svært ressurskrevende saker for så vel kontrolltater, som for politi og særorgan.²⁵

5.3.4 Trafikksikkerhet

Det overordnede ansvaret for trafikksikkerhet er lagt til Samferdselsdepartementet, men det nasjonale arbeidet omfatter et tett samarbeid mellom flere etater på området, særlig gjennom Kontaktutvalget for trafikksikkerhet (KTS): Justis- og beredskapsdepartementet, Vegdirektoratet (herunder Statens vegvesen), Politidirektoratet, Utrykningspolitiet, Helsedirektoratet, Trygg Trafikk og Statens havarikommisjon for transport.

Det nasjonale samarbeidet bygger på nullvisjonen, det vil si et transportsystem som ikke fører til tap av liv eller varig skade. Dette er et felles fundament for alt nasjonalt trafikksikkerhetsarbeid.²⁶ Som følge av nullvisjonen har innsatsen i større

²⁴ Skriftlig innspill fra Kystverket 7. mars 2017.

²⁵ Skriftlig innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 26. januar 2017.

²⁶ St.meld. nr. 40 (2015–2016) *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering*.

²² Skriftlig innspill fra Miljødirektoratet 15. januar 2017.

²³ Skriftlig innspill fra Fiskeridirektoratet 13. januar 2017.

grad blitt målrettet mot de alvorligste trafikkulykene. I Politidirektoratets *Strategiplan for polititjeneste på veg 2016–2019* fremgår det at trafikksikkerhet er en av politiets hovedoppgaver.

Politiets innsats følger to hovedspor:

1. Generell forebyggende innsats gjennom synlig tilstedeværelse, kontroll og overvåkning på veiene for å styrke den subjektive oppdagelsesrisikoen. Dette bygger på antakelsen om at økt opplevd risiko for å bli kontrollert og avdekket vil redusere sannsynligheten for at den enkelte foretar lovstridige handlinger på vei, og at dette reduserer antall alvorlige trafikkulykker.
2. Politiets faktiske evne til å avdekke lovbrudd på veien, sikre bevis og gjennomføre etterforskning og straffeforfølgelse.²⁷

Selv om UP har nasjonalt ansvar for politiets trafikksikkerhetsarbeid, ligger etterforsknings- og påtalekompetansen i politidistriktene. På oppdrag fra Riksadvokaten leverte UP i desember 2015 en analyse av politiets etterforskning og straffesaksbehandling av alvorlige trafikkulykker. Rapporten konkluderte med at politiets etterforskning i for mange tilfeller var mangelfull og av dårlig kvalitet.²⁸

I kjølvannet av nærpolitireformen er det iverksatt et generelt kompetansetiltak, *Etterforskningsløftet*²⁹, en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Det forventes at tiltaket også vil bidra til å styrke politiets trafikksikkerhetsarbeid. Denne handlingsplanen innebærer blant annet styrket utdanningstilbud, nasjonale standarder for god fagledelse samt nye arbeidsformer og metodebruk. I tillegg utvikles metoden «mer politiarbeid på stedet» i politidistriktene, noe som skal føre til bedre kvalitet på etterforskning, også av trafikkulykker.

Kompetanse er likevel ikke den største utfordringen. Dette bekrefter også politimestrene. Den største utfordringen er heller knyttet til stort oppgavespenn og begrenset kapasitet. Flere utvalget har snakket med, herunder Vegvesenet og Trygg Trafikk, underbygger UPs rapport. De fremhever på den ene siden at politiet er en svært viktig aktør i trafikksikkerhetsarbeidet, men at politidistriktene generelt ikke prioriterer dette arbeidet. Som eksempel peker Vegvesenet på flere tilfeller

der potensielt store saker, som ofte er nærmest «ferdig etterforsket», blir overført til politidistrikter, men som regel med det resultat at sakene blir nedprioritert eller henlagt for å unngå merarbeid.³⁰

UP gir også uttrykk for at det er generelt liten interesse i politidistriktene for å prioritere trafikksikkerhet, og mener dette er et gjennomgående fenomen i andre europeiske land. Etter UPs mening har overgangen fra 27 til tolv distrikter foreløpig ikke gitt noen nevneverdig endring i verken holdning eller bevissthet til forbindelsen mellom UPs arbeid og generell kriminalitetsbekjempelse.³¹

Samtidig er trafikksikkerhet et område de fleste politimestre mener de selv er best egnet til å styre ressursene for, blant annet med henvisning til totalansvarsprinsippet – at politimestrene selv bør ha kontroll med politioppgavene i eget distrikt. Begrunnelsen er at dette vil gi en mer effektiv og fleksibel politikraft fordi distriktets egne politistyrker kan håndtere flere typer politioppgaver med nødvendig kompetanse både i etterforsknings- og påtalesporet. I tillegg mener enkelte at med full kontroll på samlede trafikkpoliressurser vil det være mulig å koordinere og prioritere andre målrettede trafikksikkerhetstiltak. I utvalgets kompetansekartlegging oppgir også ti av tolv politimestre at de etter nærpolitireformen i «meget stor grad» eller «svært stor grad» forventer å redusere sitt behov for bistand på området. Det er flere grunner til dette. Det ene er at større distrikter gir tilgang på flere ressurser. Det andre er, som *Teknologirådet* fremhever, at økt bruk av teknologi gradvis vil endre kontrollbehovet. Over tid vil sensortechnologi, automatiserte kontrollmetoder og innebygde løsninger i kjøretøyene bli mer vektlagt i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette kan føre til gradvis mindre behov for tradisjonell politibistand på trafikkområdet.³²

*Politianalysen*³³ berørte også spørsmålet om politiets ressursprioritering på området. Utvalget beskrev her delvis mulighetene for at UPs oppgaver i stor grad kunne inngå som del av porteføljen i politidistriktene. Utvalget fant det likevel vanskelig å konkludere, særlig fordi UP de seneste årene i større grad er blitt en støtte og ressurs for politiet i andre deler av landet og har oppnådd gode resultater med begrensede midler. Det ble likevel reist spørsmål om hvorvidt det kunne

²⁷ Politidirektoratet (2016): *Strategiplan for polititjeneste på veg 2016–2019*.

²⁸ Riksadvokaten (2015): *Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikksaker*.

²⁹ *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*. Politidirektoratet 2016.

³⁰ Samtale med Statens Vegvesen 3. november 2016

³¹ Samtale med UP 21. september 2016.

³² Samtale med Teknologirådet 28. februar 2017.

³³ NOU 2013: 9, «Politianalysen»

anses som en fornuftig bruk av politiresurser, ettersom UP legger beslag på ressurser som kanskje kunne vært utnyttet til mer effektiv og fleksibel politikraft i distriktene.

Trygg Trafikk mener nasjonal måloppnåelse for trafikksikkerhet forutsetter et politi med spisskompetanse innen trafikksikkerhet. Politikontroller er etter deres mening det enkelttiltaket med størst dokumentert effekt på trafikksikkerheten. UP er garantist for at det blir foretatt kontroller på norske landeveier, også utenfor byene.

UPs spisskompetanse kommer også politidistriktene til gode. Når et politidistrikt avgir folk til UPs tjeneste, får de tilbake en kompetanse som er «helt uvurderlig» i det lokale trafikksikkerhetsarbeidet. Det er også fordelaktig for politidistriktene at UP kan avgi ressurser ved større lokale arrangementer.³⁴

Statens vegvesen opplever UPs kompetanseoverføring til distriktene som uklar. Vegvesenet er likevel tilbakeholden med å vurdere om politidistriktene kunne opprettholde det gode trafikksikkerhetsarbeidet med en annen organisering der de overtok flere oppgaver fra UP i en mer målrettet løsning. Konklusjonen er dermed at de vil beholde UP slik den er i dag, fordi dette fungerer godt.

Vegvesenet mener UP er viktig som kontinuerlig, pålitelig og faglig ressurs på trafikksikkerhetsområdet. Vegvesenet opplever videre at trafikksikkerhetsområdet er mindre prioritert i politidistriktene og frykter nedprioritering ved eventuell overflytting av ansvar fra UP. Etter Vegvesenets oppfatning er det nødvendig med en nasjonal enhet for spisskompetanse på trafikksikkerhet, da det blir vanskelig for politiet å nå nasjonale mål for trafikksikkerhet dersom ansvaret blir desentralisert.³⁵

5.3.5 Utlendingsfeltet

Politiets oppgaver innen utlendingsforvaltningen er i stor grad delt mellom politidistriktene og Politiets utlendingsenhet (PU).

Politidistriktenes oppgaver på utlendingsfeltet dreier seg i hovedsak om å ta imot, forberede og behandle søknader om oppholdstillatelser og statsborgerskap, i tillegg til utlendingskontroll. PUs hovedoppgaver er registrering av ankomne asylsøkere, identitetsfastsettelse, uttransportering av personer uten lovlig opphold og drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum og utreisesenteret på Oslo lufthavn Gardermoen.

Politimestrene oppgir at PUs døgnkontinuerlige operasjonssenter bistår politidistriktene på spørsmål knyttet til utlendingsfeltet, og at dette bidrar til at patruljene er bedre rustet til å starte operasjoner og overholde lovfastsatte tidsfrister. I tillegg jobber PU med politiooperativ analyser som kan komme politidistriktene til gode i generell kriminalitetsbekjempelse. Etter PUs mening har overgangen fra 27 til tolv politidistrikt foreløpig ikke vist seg å ha stor faglig effekt. Kompetansen i politidistriktene på utlendingsfeltet er fortsatt ujevnt fordelt, og kapasiteten er ikke merkbart bedret. Den eneste endringen PU fremhever, er at selve kommunikasjonen med distriktene går enklere og raskere.³⁶

Det er ulike oppfatninger av hvilke deler av utlendingsfeltet som kan regnes blant politiets kjerneoppgaver. *Politianalysen* kom fram til at politidistriktene på området i hovedsak utfører forvaltningsoppgaver som ikke inngår i politiets kjerneoppgaver. Utvalget konkluderte dermed med at disse oppgavene kan bli overført til utlendingsforvaltningen,³⁷ noe PU imøtegikk i sitt høringsbrev.³⁸ Justis- og beredskapsdepartementet har i forlengelsen av dette planlagt en utredning om organisering av politiets oppgaver på asylområdet. Særlig vekt vil her bli lagt på avklaring av identitet og på å se utlendingsforvaltning og kriminalitetsbekjempelsen i sammenheng.³⁹ Dersom en slik utredning konkluderer med en hel eller delvis utflytting av oppgaver innen utlendingsforvaltning fra politidistriktene, vil det redusere behovet for PUs bistand.

Politiets etter utlendingsloven myndighet til å foreta utlendingskontroll i eget distrikt, det vil si anledning til å pågripe og holde en utlending i forvaring ved mistanke om at vedkommende har oppgitt falsk identitet eller nekter å bidra til å avklare sin identitet. Dette er en kontrollaktivitet som bidrar til å avdekke personer uten lovlig opphold i landet og dermed initiere saker knyttet til bort- og utvisninger. I hovedsak ligger dette ansvaret til det enkelte politidistrikt, men PU har også adgang til å gjennomføre – og gjennomfører jevnlig – slike kontroller. Selv om hovedansvaret ligger til politidistriktene, argumenterer PU for at dette er nødvendig fordi flere distrikter mangler kapasitet, eller fordi lokalt ordenspoliti ofte ikke er bevisst utlendingssporet.⁴⁰ Flere politimestre

³⁶ Samtale med PU 20. september 2016.

³⁷ NOU 2013: 9, s. 139.

³⁸ PUs hørings svar til POD 2013/00435-2 008.

³⁹ Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv.*, s. 46.

⁴⁰ Samtale med PU 20. september 2016.

³⁴ E-post fra Trygg Trafikk til sekretariatet januar 2017.

³⁵ Samtale med Vegvesenet 3. november 2017.

argumenterer på sin side med eksempler fra ulike politidistrikt der PU under gjennomføring av territorialkontroll har brukt metoder og tilnærminger som etter deres mening har vist seg mindre egnet. Dette kan ha hatt en uheldig påvirkning på politiets arbeid med å bygge lokal tillit blant ulike miljøer, noe som er nødvendig både for forebygging og bekjempelse av flere typer kriminalitet.

Samarbeidet med politidistriktene er særlig fremtredende i forbindelse med retur av personer uten lovlig opphold. Her oppgis det noe ulik praksis fra politimestrene, der politidistriktene enten alene eller i samarbeid med PU kan forestå pågrep og transport til Politiets utlendingsinternat på Trandum. En stor utfordring med slike operasjoner er at en stor andel unndrar seg utsendelse etter avslag på opphold. PU oppgir at så mange som 40–50 prosent av asylsøkerne med avslag på opphold unndrar seg utsendelse, noe som utgjør 50–80 personer ukentlig.⁴¹ Mange politimestre mener det høye antallet unndragelser og oppgavens art tilsier at PUs tilstedeværelse og bistand i slike saker viser en lite effektiv ressursbruk. Etter deres mening kan politidistriktene selv håndtere slike operasjoner, og dette vil samlet sett gi mer effektiv og fleksibel politikraft.

Et sentralt politiarbeid på utlendingsfeltet er ID-arbeid. Som politiets kompetansesenter på identitet innenfor utlendingsfeltet yter PU bistand til politidistriktene i slike saker, blant annet i form av kontakt med andre lands myndigheter. I tillegg har PU sammen med Nasjonalt ID-senter (NID) nasjonal spisskompetanse i dokumentgransking. I utvalgets kompetansekartlegging oppgir tre av tolv politimestre at etterforskningskompetanse og erfaring på området «i mindre grad» er tilstrekkelig i politidistriktene, mens det er jevn fordeling mellom dem som oppgir at kompetanse og erfaring «i noen grad» og i «stor grad» er tilstrekkelig. Bare ett politidistrikt oppgir at kompetanse og erfaring på ID-arbeid i «svært stor grad» er ivare tatt. Her oppgir sju av tolv politimestre at nærpoltireformen i noen grad eller stor grad forventes å redusere behovet for bistand, mens tre mener bistandsbehovet «i mindre grad» vil bli endret. De øvrige forventer i liten eller «svært liten grad» endret bistandsbehov. Det er her som på andre områder et klart skille mellom de større og de mindre politidistriktene.

Selv om de fleste politimestrene oppgir at PU yter god faglig bistand i utlendingssaker, er det ulike oppfatninger av samarbeid og bistand lokalt. Øst politidistrikt har i flere tilfeller mottatt bistand

ved grenseovergangen ved Svinesund, og det fremgår at dette ofte er mer å regne som en hospiteringsløsning der lokale politimannskaper driver opplæring av PU-ansatte.

Andre politidistrikt har mer positive erfaringer og opplever å få nødvendig bistand ved behov. Flere politimestre stiller imidlertid spørsmål ved om totalansvarsprinsippet burde vært tydeligere presisert også på dette området.

5.4 Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet

De siste tiårenes raske teknologiske utvikling har ført til økende digitalisering av viktige samfunnsområder. Dette har gitt både den enkelte og samfunnet store muligheter og gevinster, men også utfordringer og økt sårbarhet.

Dette ble slått fast av Seip-utvalget allerede i 1986, og senere av både Sårbarhetsutvalget i år 2000, og Infrastrukturutvalget i 2006.

Det moderne samfunn er i stor grad avhengig av IKT for å fungere på mange områder. Samtidig er den teknologiske utviklingstakten raskere enn metodeutvikling, organisasjonsutvikling og lovutvikling. Konsekvensen er at samfunnets økende bruk og avhengighet av digitale verktøy og systemer har forsterket både skadepotensiale og sårbarhet for svikt i systemene.

Etter politiloven og tilhørende forskrifter har politiet i oppgave å forebygge og motvirke kriminalitet, og regelverket gjør som utgangspunkt ikke et skille mellom den fysiske og digitale verden. Utvalget har derfor lagt til grunn at politiet har samme roller og ansvar i det digitale rom som for våre fysiske verdier. Politiet er blant annet ansvarlig for å opprettholde den alminnelige orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, etterforske lovbrudd, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet, ivareta publikums trygghet og beskytte kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur mot uønskede hendelser. I tillegg er politiet en vesentlig aktør i det sivile samfunnets beredskap.⁴²

5.4.1 Om IKT-kriminalitet

IKT-kriminalitet er IKT-relaterte handlinger og hendelser som er kriminalisert etter norsk lov, og dekker som utgangspunkt to typer kriminalitet:

⁴¹ Samtale med PU 20. september 2016.

⁴² Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2015): *Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag*

kriminalitet som retter seg *mot* datasystemer, eller kriminalitet der sentrale deler av hendelsesforløpet skjer *ved hjelp av* datasystemer, utstyr eller nettverk.

Eksempler på IKT-kriminalitet kan være dataangrep, identitetstyveri, ulovlig avlytting eller avlesning av data, nettbankbedrageri, spredning av overgrepsmateriale eller ulovlig omsetning av narkotika og andre illegale produkter på internett.

Kriminalitet ved hjelp av datasystemer omfatter blant annet nettsvindel, netthets og overgrep mot barn, samt spredning av bilder uten samtykke. Dette er en type kriminalitet som fordrer gode muligheter til å avdekke informasjon og kunnskap som allerede er tilgjengelig på nett. Kripos har her et miljø som på mange områder er langt fremme, også i europeisk målestokk. Samtidig har flere politidistrikter økt fokus på området, eksempelvis gjennom «Dark room»-saken i Vest politidistrikt, som nevnt tidligere.

Den andre typen IKT-kriminalitet, rettet mot IT-systemer og nettverk, er mer omfattende og krever god kompetanse og en stor grad av internasjonal samhandling. Dette er en stedsløs kriminalitet der sporene ofte kan være vanskelig å finne. Datainnbrudd, hacking og spredning av ondsinnet programvare, såkalt malware og ransomware er typiske eksempler. Dette er en type kriminalitet som krever stor grad av samarbeid, og selv om Kripos har en nasjonal spisskompetanse på området oppgir flere politiledere samt (NSM) at den nasjonale koordinering og kompetansebygging på området ikke er god nok. Nevnte mørketall og tilbakeholdenhet blant mange selskaper for å rapportere om slike hendelser er også et tydelig signal om at tilliten til politiets evne til å løse slike saker ikke er god nok.

Det er mange typer gjerningspersoner som står bak IKT-kriminalitet, fra tenåringer på gutterommet, til organiserte multikriminelle miljøer, i tillegg til en økende tendens til bruk av profesjonelle medhjelpere.

Et typisk trekk ved IKT-kriminalitet er at den kan være uten konkret gjerningssted og/eller være grenseoverskridende. Det vil si at de kriminelle kan oppholde seg i ett land, men bruker programvare som er plassert i et annet land for å begå den kriminelle handlingen i et tredje land. Et annet typisk trekk er at det er mulig å angripe mange mål samtidig, ofte med lav oppdagelsesrisiko.

Den internasjonale dimensjonen reiser behov for tettere samarbeid, men avdekker også utfordringer med å harmonisere internasjonalt regelverk og tilpasse ulikheter i lovgivning slik at det er

Boks 5.1 Hva er IKT-kriminalitet?

Det er ikke én entydig internasjonal definisjon på datakriminalitet, cyberkriminalitet eller IKT-kriminalitet. Ofte sidestilles begrepene datakriminalitet, cyberkriminalitet, kriminalitet i det digitale rom og IKT-kriminalitet. En vanlig definisjon på IKT-kriminalitet er:

- Kriminalitet rettet mot datasystemer
- Kriminalitet ved hjelp av datasystemer

mulig å opprettholde en effektiv kriminalitetsbekjempelse og straffeforfølgning.

Regjeringen er opptatt av å styrke nasjonal evne til å avdekke og håndtere digitale angrep. Dette innebærer blant annet å gjøre politiet bedre i stand til å bekjempe alvorlig og kompleks kriminalitet i det digitale rom. Dette krever en målsetting om at de som utøver IKT-kriminalitet ikke skal kunne forberede eller gjennomføre kriminelle handlinger uten betydelig risiko for å bli oppdaget og straffeforfulgt.

I tillegg til denne definerte IKT-kriminaliteten er innslag av teknologi og digitale spor fremtredende på stadig flere kriminalitetsområder.

Digitale, eller elektroniske spor inngår nå i bevisførselen i nærmest enhver straffesak. Innenfor bruk av elektroniske spor har det skjedd en stor utvikling de siste årene. Som flere politiledere påpeker i samtale med utvalget var det bare for få år siden nødvendig for mange politidistrikt å sende beslaglagte mobiltelefoner til Kripos for å hente ut elektroniske spor, men nå kan nærmest hver eneste politistasjon og lensmannskontor gjøre dette selv.

I utvalgets kompetansekartlegging svarer også ni av tolv politimestre at de i «noe grad» eller «stor grad» mener å ha tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring innen sikring av elektroniske spor, men samtidig oppgir bare halvparten at nærpoltireformen i «stor grad» eller «svært stor grad» forventes å redusere behov for bistand til sikring av elektroniske spor. De øvrige mener behovet i mindre eller ingen grad vil bli endret. Gjennom samtaler med politimestrene blir det bekreftet at den teknologiske endringstakten er så stor at flere politidistrikt opplever det som vanskelig å holde kompetanse ved like. Flere forventer derfor at bistandsbehovet fremover vil øke fordi nødvendig kompetanse er en begrenset ressurs.

Dette kommer også til uttrykk på spørsmål om nærpolitireformen vil medføre redusert bistandsbehov innenfor IKT-kriminalitet generelt, det vil si både kriminalitet ved hjelp av datasystemer, og kriminalitet rettet mot datasystemer. Her forventer halvparten av politimesterne at nærpolitireformen vil ha liten eller ingen betydning for bistandsbehovet, mens den andre halvparten forventer noe reduksjon. Her går det et tydelig skille mellom de største og de minste politidistriktene.

For de mer spesifiserte former for IKT-kriminalitet er bildet mer variert. Innen radikaliserings og ekstremisme på nett oppgir halvparten at politidistriktet «i noen grad» eller «stor grad» har tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring. I den andre enden av skalaen oppgir en tredjedel at politidistriktet i «liten grad» eller «svært liten grad» har tilstrekkelig kompetanse og erfaring, mens de øvrige oppgir i «mindre grad» å ha dette.

Innenfor området digital valuta oppgir derimot syv av tolv at de forventer uendret eller økt bistandsbehov. På spørsmål om de forventer redusert bistand som følge av nærpolitireformen er en tredjedel «svært uenig», mens en tredjedel er «noe enig» eller «enig».

I det omfang at industri- og andre former for spionasje gjør bruk av datasystemer er tilbakemeldingene enda tydeligere. På spørsmål om politimestrene forventer redusert bistand som følge av nærpolitireformen er fem av tolv «svært uenig», mens ytterligere fire er «uenig» eller «noe uenig». De øvrige tre synes å forvente noe redusert bistandsbehov. Inntrykket bekreftes både gjennom samtaler med politimestrene og med faginstanser som NSM, samt gjennom Mørketallsundersøkelsene fra Næringslivets sikkerhetsråd.

5.4.2 Utfordringer

Norge er et åpent samfunn, med betydelig tillit mellom individer, institusjoner, næringsliv og det offentlige. Samtidig er Norge blant de mest digitaliserte landene i verden og verdiskaping, demokrati og velferd er i dag avhengig av verdikjeder som spenner over flere sektorer og land. Komplexiteten er stor og kriminaliteten har for lengst flyttet inn i det digitale rom. Dette utfordrer tradisjonelle kriminalitetsbilder med en økende og uforutsigbar digital trussel, noe også politiets omverdensanalyse (2015) påpeker. Bruken av teknologi gir flere spor for politiet enn tidligere, og myndighetene i mange land står ovenfor nye utfordringer og nye muligheter.

I politiets omverdensanalyse fra 2015 pekes det videre på at raskt tempo i teknologiutviklingen gjør at politiet hele tiden utfordres. Utviklingen stiller nye krav til politiets oppgaveløsning, både i form av mer spisset kompetanse og til ny teknologi.

Gjerningspersoners bruk av digitale verktøy utgjør en stadig større del av de fleste kriminalsaker,⁴³ selv om slike verktøy ikke utgjør kjernen i den kriminelle handlingen. Digitalt politiarbeid og søk etter elektroniske spor er blitt en integrert del av etterforskningen på de fleste områder, og mange sakstyper kan inneholde elementer av eksempelvis hacking, datainnbrudd, phishing (svindel med fiktive e-poster), tyveri av elektronisk informasjon og skjult digital kommunikasjon. Digital teknologi blir også brukt som verktøy i mer tradisjonell kriminalitet, som:

- Økonomisk kriminalitet og svindel
- ID-misbruk og ID-tyveri
- Ulovlig innvandring
- Seksuelt misbruk og overgrep mot barn
- Narkotikakriminalitet
- Organisert kriminalitet
- Hatkriminalitet, radikaliserings og voldelig ekstremisme
- Terrorplanlegging

Trusler rettet mot IKT-systemer i ulike virksomheter har økt i omfang de siste årene. Dette omfatter særlig ulike former for datainnbrudd, hacking og spionasje som ledd i profitt-basert kriminalitet. Gjennom blant annet identitetstyveri og planting av skadelig programvare forsøker organiserte kriminelle grupper å innhente personinformasjon som kan bli brukt til kriminelle handlinger.

Riksadvokaten⁴⁴ peker på at IKT-kriminalitet er et voksende område for såkalt åstedsløs kriminalitet og understreker at mange har undervurdert omfanget og utviklingen av kriminaliteten på det digitale området. Denne kriminaliteten påfører samfunnet årlig store kostnader, men er også et svært ressurskrevende område. Gjennom sine årlige rundskriv har Riksadvokaten de siste årene løftet dette frem som et prioritert område.

I det digitale rom kan gjerningspersonen ofte være vanskelig å avdekke fordi det er få direkte digitale spor. I mange tilfeller kan det også være utfordrende å fastslå om det faktisk har skjedd en straffbar handling, ikke bare fordi regelverket

⁴³ Justis- og beredskapsdepartementets strategi for IKT-krim (2013).

⁴⁴ Samtale med Riksadvokaten 16. sept. 2016. Se også Rundskriv 1/2017.

Boks 5.2 Overfører millioner til svindlere – Direktør svindel

Nettsvindel av toppledere har økt kraftig i Norge i 2015, og Oslo politidistrikt etterforsket i 2016 en sak hvor en bedrift anmeldte en såkalt direktør-svindel (eng. CEO fraud). Svindlerne manipulerte finansdirektøren til å overføre over 500 millioner kroner til utlandet. Til sammenligning var tapet i NOKAS-ranet på 50 millioner kroner. NOKAS-ranet hadde også et brutalt drap og svært mange mennesker som ble utsatt for grove trusler med våpen, men sammenlikningen er ment illustrativt ut fra pengetapene i de to sakene. Den totale verdien av midler som i 2016 ble forsøkt digitalt direktør-svindlet i Norge antas å være over 1 milliard kroner. FBI rapporterer at det er over 17500 ofre globalt innenfor direktør-svindel. Det kreves rask håndtering av bankene, og utstrakt internasjonalt politisamarbeid for å møte denne type kriminalitet.

ikke holder takt med kriminalitetsutviklingen, men også fordi det digitale rom reiser nye spørsmål om rekkevidden for politiets jurisdiksjon. I mange tilfeller blir kriminelle handlinger utført av personer, eller ved hjelp av systemer utenfor Norges grenser. Etterforskningen er derfor tid- og ressurskrevende og krever ofte tettere internasjonalt politisamarbeid.

Dette medfører at den raske teknologiutviklingen kombinert med økning i IKT-kriminalitet både i volum og kompleksitet har gitt politiet store kapasitetsutfordringer.

Mørketallsundersøkelsen (2016) viser at kun 9 prosent av virksomhetene som utsettes for cyberangrep tar saken videre til politiet. Det er grunn til å tro at bak dette skjuler det seg betydelige mørketall, og for de kriminelle nettverk er denne typen angrep mot norske virksomheter i praksis ofte straffefrie⁴⁵.

Flere utredninger⁴⁶ peker på eksempler der både offentlige og private virksomheter blir utsatt for IKT-kriminalitet, men ressurs- og kompetansemangel gjør det vanskelig å få nødvendig bistand fra politiet. Av den grunn bruker særlig flere pri-

vate virksomheter mye ressurser på å gjennomføre egne utredninger. En særlig utfordring i forlengelsen av dette er ifølge Riksadvokaten at et økende antall private virksomheter ønsker en «nødbremse» for å avslutte etterforskning av saker dersom den tar en uønsket vending. Eksempelvis vil anmeldelse av datainnbrudd for mange virksomheter være børssensitiv informasjon som krever kunngjøring. Enkelte virksomheter vil av samme grunn også velge å la være å anmelde slike saker.⁴⁷

Direktør-svindel er tradisjonell kriminalitet begått ved bruk av digitale hjelpemidler som e-post og telefon via fastnett og mobilnett. Det som endrer seg i disse svindelforholdene er metoden for å nå målet og nesten samtlige sporkilder er digitale. Med unntak av avhørene av økonomiansvarlig er det ingen «analoge» etterforskningsmetoder som fører fram. Politiet må spore IP-adresser og teletrafikk, undersøke beslaglagte data samt samarbeide tett med politi i andre land for å komme videre i saken.

Politiet har erfart at det er nødvendig å benytte digitale sporkilder i straffesaksarbeidet, uansett type kriminalitet. Politiet ser at selv mindre alvorlige saker kan innebære kompleksitet i sporing av gjerningsmannen der etterforskningskrittene er digitale. I saker uten tradisjonelle etterforskningskritt vil sakene ofte tape prioritet hvis de digitale etterforskningskritt er krevende. De mest krevende forholdene er der hvor saken er alvorlig, med en komplisert og kompleks digital etterforskningsarena. I disse tilfellene vil det stilles store krav til samhandling mellom den taktiske og den tekniske etterforskning for å lykkes i å få et fullstendig bilde av hendelsesforløpet som etterforskes. Behovet for å analysere og systematisere informasjonen i disse store datamengdene er en stor utfordring for politiet i svært mange etterforskninger. Den taktiske betydningen av den digitale informasjonen har stadig større betydning, og krever digital kompetanse i hele straffesakskjeden, samt spesialister til å analysere store datamengder og gode IT-verktøy. Samspillet mellom den taktiske og den tekniske etterforskningen er derfor viktig også her.

IKT-kriminalitet kan også være lokalt forankret. Politiet etterforsket nylig en sak der et medlem av et politisk parti brøt seg inn i serveren til to andre politiske partier og benyttet anledningen til å sende ut SMS og e-post med politisk innhold som samsvarte med det politiske synet til den som brøt seg inn. I dette tilfellet hadde personen

⁴⁵ Næringslivets Sikkerhetsråd (2016): *Mørketallsundersøkelsen 2016*.

⁴⁶ NOU 2015: 13, PODs Datakrimstrategi, NSR Mørketallsundersøkelsen.

⁴⁷ Samtale med Riksadvokaten 16.09.16.

gjort en dårlig jobb med å skjule sporene, og vedkommende ble raskt pågrepet av politiet. Dette var lokalt forankret IKT-kriminalitet som ikke var komplisert å etterforske.⁴⁸

En sammenligning av kriminalitet innen narkotikahandel og IKT-kriminalitet, viste allerede i 2011 at det globale økonomiske tapet innenfor IKT-kriminalitet var langt større enn for narkotikahandel.

Hendelser i det digitale rom kan ha negative konsekvenser uten at det ligger kriminelle handlinger eller unnlaterelser bak. Politiets oppmerksomhet vil likevel ofte være nødvendig av flere grunner; for å avdekke om det foreligger straffbare forhold, for å forebygge eller fordi politiets tilstedeværelse på nett er viktig ved eksempelvis samfunnsmessige ulykker.

Politiets forebygging øker oppdagelsesrisikoen og styrker evnen til å etterforske og forfølge straffbare handlinger. Dette er viktige virkemidler for å redusere IKT-kriminalitet, enten den retter seg mot enkeltpersoner, næringsliv, offentlige myndigheter eller viktige samfunnsinstitusjoner og -funksjoner.⁴⁹ Mange alvorlige angrep blir ikke oppdaget og en rekke saker blir ikke anmeldt. Dette gjelder både privatpersoner og virksomhe-

Boks 5.3 IKT-sikkerhet

Sikring av informasjons- og kommunikasjons-teknologi med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Dette innebærer tiltak på teknisk og organisatorisk nivå. Enhver virksomhet og person har eget ansvar for IKT-sikkerhet.

Boks 5.4 Elektroniske spor og datatekniske undersøkelser

Informasjon i elektronisk form som kan knyttes til en bruker, person, elektronisk enhet, sted eller hendelse. De elektroniske sporene inkluderer avlesning og analyse av for eksempel mobiltelefon og PC, innhenting og analyse av spor f eks fra Facebook og chat.

⁴⁸ Aftenposten (2016) «Ung Oslo-mann har tilstått hacking av SV og Miljøpartiet de Grønne», 17. august, 2016.

Boks 5.5 Politiarbeid på internett

Etterforskning, forebyggende arbeid og etterretning basert på informasjon fra internett.

ter. Mange slike saker dreier seg om ulike former for identitetstyveri. Det anslås at det årlig blir gjennomført ca 60 000 ID-tyverier i Norge, men bare en brøkdel⁵⁰ blir anmeldt, ofte fordi offeret gjerne opplever det som flaut, selv om det kan dreie seg om betydelige tap.⁵¹

5.4.3 Politiets innsats for å bekjempe IKT-kriminalitet

Regjeringen har som mål at Norges innsats mot IKT-kriminalitet skal være blant de ledende i Europa.⁵² Dette innebærer at politiets forebygging og innsatsevne skal sikre at de som utøver IKT-kriminalitet ikke kan forberede eller gjennomføre kriminelle handlinger uten betydelig risiko for å bli oppdaget og straffeforfulgt.

Politiet har et hovedansvar for innsatsen mot IKT-kriminalitet i Norge, men en rekke offentlige etater har også et ansvar og en rolle i dette arbeidet. Internasjonalt samarbeider politiet og offentlige virksomheter med tilsvarende organ i andre land, der de viktigste aktørene er Europol, Eurojust og Interpol, samt enkeltlandenes egne responsmiljøer, ofte omtalt som CERT (Computer Emergency Response Team). I Norge er det nasjonale responsmiljøet NorCERT i Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

Politiets innsats blir ledet og samordnet av Politidirektoratet (POD), men operativt blir ansvaret ivarettatt i det enkelte politidistrikt. Flere av politiets særorganer har også viktige roller, ved siden av blant annet PST, påtalemyndigheten og NSM.

På europeisk nivå er IKT-kriminalitet ett av de ni prioriterte kriminalitetsområdene. I følge Europol har europeiske innbygger i dag større sannsynlighet for å bli ofre for IKT-kriminalitet enn

⁴⁹ Se bl.a. Politiets strategi for informasjonssikkerhet 2014–2018, Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet (2012) og Handlingsplan for forebygging av kriminalitet 2013–2016.

⁵⁰ Politiets innbyggerundersøkelse 2016.

⁵¹ Se bl.a. *Mørketallsundersøkelsen (2016)*.

⁵² Justis- og beredskapsdepartementets strategi for å bekjempe IKT-kriminalitet (2015).

konvensjonell kriminalitet. Med et krevende trusselbilde internasjonalt er kriminelle aktører raske til å ta i bruk ny teknologi og organisere seg tverrfaglig for å gå under radaren til politiet.⁵³ I Euro-pols Internet Organized Crime Threat Assessment (IOCTA) for 2016 rapporteres en vedvarende og økende akselerasjon av sikkerhetstrusler. Nettkriminaliteten er preget av et økt volum, omfang og økonomiske skader kombinert med asymmetrisk risiko. Kriminalitetsbildet har nådd et slikt nivå at IKT-kriminalitet i enkelte EU-land kan ha passert tradisjonell kriminalitet i form av antall anmeldelser. Mer aggressiv nettkriminalitet slik som ransomware, har i stor grad overtatt for tradisjonelle malware-trusler rettet mot banktjenester slik som trojanere. Det massive verdensomspennende dataangrepet i mai 2017 er bare det seneste eksempel på mulig skadeomfang.⁵⁴

Nye og innovative modus operandi preger det internasjonale kriminalitetsbildet i tillegg til videreutvikling av bruken av kryptografi og anonymiseringstjenester som darknet og deepweb.

Det er vanskelig å få en helhetlig oversikt over kriminalitetsutviklingen på IKT-feltet. Store mørketall og manglende kunnskaps- og analysegrunnlag gjør det krevende å tegne et dekkende situasjonsbilde og finne utviklingstrekk som kan bidra til effektiv og målrettet innsats for å forebygge, avverge, avdekke, etterforske og straffefølge IKT-kriminalitet.⁵⁵ *Etterretningsdoktrinen for politiet* beskriver særorganens etterretningsansvar og at det skal produseres etterretning om kriminalitet, personer, grupper og fenomener.⁵⁶ I tillegg er POD gitt i oppdrag å utarbeide årlige trusselvurderinger for IKT-kriminalitet.

5.4.4 Tiltak

Justis- og beredskapsdepartementet har i en egen strategi identifisert flere viktige utfordringer i bekjempelsen av IKT-kriminalitet, uavhengig av om det er angrep rettet mot datasystemer, eller om IKT er brukt som verktøy for å gjennomføre annen kriminalitet.⁵⁷

⁵³ Europol EC3s «The internet organised crime threat assessment (Iocta) 2016».

⁵⁴ Aftenposten (2017), «Dataangrep:» - Jeg frykter at mandag kan bli en svært krevende dag for mange IT-avdelinger, 14. mai.

⁵⁵ Viktige kildegrunnlag i dag er *Mørketallsundersøkelsen*, som årlig blir utgitt av Næringslivets sikkerhetsråd (NSR), og *Helhetlig IKT-risikobilde*, som årlig blir utgitt av NSM for å øke bevisstheten om IKT-sikkerhet.

⁵⁶ Politidirektoratet (2014): *Etterretningsdoktrinen for politiet*.

⁵⁷ Justis- og beredskapsdepartementets strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet 2015.

Flere politiledere peker i tillegg på at for å gjøre politiet i stand til å møte utviklingen innenfor IKT-kriminalitet er det først og fremst behov for et kompetanseløft. Som blant annet Lysne-utvalget⁵⁸ pekte på er det nødvendig å:

- Bygge opp et høykompetent fagmiljø innenfor politiet
- Styrke politidistriktenes grunnkompetanse og fagmiljøer
- Styrke kunnskap gjennom bedre utdanning i politiet

Kompetansebygging

Rask teknologisk utvikling øker behovet for bedre og mer spesialisert kompetanse og ferdigheter for å styrke politiets generelle etterforskningskompetanse innen IKT-kriminalitet, herunder behandle store mengder med elektroniske spor.

Det er utfordrende å skaffe rett kompetanse og det er i dag ingen norsk utdanningsinstitusjon som dekker politiets krav og behov.⁵⁹ Det er i tillegg et stort etterslep på analysebistand og sikring av elektroniske spor og liten kapasitet innenfor forebyggende aktivitet og etterretning på teknologiintensive områder. Konsekvensen er at politiets begrensede ressurser må benyttes på en mest mulig effektiv måte for å opprettholde en best mulig digital beredskap. I møte med ressurssterke og kompetente miljøer med sterke bindinger til organisert kriminalitet krever politiets innsats mer kunnskap og kompetanse, herunder flere generalister og spesialister.

Et eksempel på den raske teknologiske utviklingen er innen analyse av elektroniske spor på mobiltelefon; i 2012 var dette ansett som en spesialkompetanse som krevde bistand fra Kripo-teknikere. Fem år senere er dette innarbeidede metoder ved de fleste politistasjoner ved alle landets politidistrikter.

Det er store forskjeller på kompetansen i de ulike politidistriktene. Noen kan gjerne på enkeltområder ha en spisskompetanse på høyde med Kripo, mens andre kan ha stort bistandsbehov. Det er imidlertid bred enighet blant politimestrene om at det er nødvendig å drive mer målrettet strategisk kompetansebygging i distriktene.⁶⁰

Ettersom det digitale rom i stor grad er åstedsløst er det også vanskeligere å foreta pågripelser.

⁵⁸ Forsvarsdepartementet (2016) *Digitalt grenseforsvar – Lysne II-utvalget*.

⁵⁹ Samtale med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) 8.11.2016.

⁶⁰ Samtale med politimestrene 23. november 2016.

Politiets forebyggende arbeid er derfor stadig viktigere, og dette stiller større krav til nødvendig kompetanse.

Den digitale kompetanseutfordringen er også fremhevet i Påtaleanalysen fremlagt mars 2017, hvor det påpekes at: «IKT-utfordringene for både påtalemyndigheten i politiet og Den høyere påtalemyndighet synes særlig å være relatert til (...) kompetanse/kunnskap til å forstå og håndtere IKT-kriminalitet (...) og formidling/presentasjon av bevis i retten».⁶¹ Påtaleanalysen ser et klart behov for å øke påtalemyndighetens IKT-forståelse og kompetanse.

Det er flere politiledere som påpeker at IKT-kompetanse i politidistriktene er mangelfull. Digital kompetanse må komme alle politidistrikt til gode, i form av kunnskap, ferdigheter og økt kvalitet, samt nødvendig utstyr. Enkelte gir også uttrykk for at det arbeidsintensive målet om to polititjenestemenn per 1000 innbyggere i særlig grad kan slå uheldig ut på dette området, der behovet snarere er riktig kompetanse og ny teknologi, og ikke antall hoder.

I tillegg påpeker flere politiledere at dagens politiutdanning i for liten grad er dimensjonert for dette kompetansebehovet. Digital kompetanse i politiet må bygges i alle politidistrikt for å gi bedre og mer spesialisert kompetanse, ferdigheter og økt kvalitet på politiarbeidet. Dette er nødvendig for å oppnå målsetningen om et digitalt politiarbeid som ivaretar en bred, effektiv og hensiktsmessig bruk av digital informasjon og elektroniske spor i politiarbeidet, herunder etterretning, operativt politiarbeid, forebygging, etterforskning og straffeforfølgning. Bedre utnyttelse av teknologi og elektroniske spor vil dermed sikre at flere straffesaker kan etterforskes raskt, og med god kvalitet i bevissikring, analyse og metodebruk. Dette er også i tråd med nærpolitireformens forutsetninger.

Mangelfull IKT-kompetanse i politiet er ikke først og fremst et spørsmål om Politihøgskolens fagplaner, utdanningsprogram eller fagressurser, men en erkjennelse av at nødvendig kompetanse er å finne ved andre læresteder. Det kan etter Politiledernes mening ikke være Politihøgskolens oppgave å bygge opp spesialisert fagkompetanse når forutsetningene er vesentlig bedre ved andre læresteder som PHS kan samarbeide med.

Det er likevel nødvendig å heve politiutdanningen ved PHS på dette området, og dette inngår

som ett av målene i JDs strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet.

Et slikt kompetanseløft forutsetter både utvidet tilbud på grunnutdanning, samt etter- og videreutdanning, og en større innsats innen forskning og utvikling. Her bør Politihøgskolen innta en mer sentral rolle.

Ved Politihøgskolen er undervisning i digitalt politiarbeid fra høsten 2015 blitt en del av den obligatoriske grunnutdanningen. Hensikten er å gi politistudentene grunnleggende forståelse for sikring av digitale spor fra datautstyr, over internett og fra mobiltelefoner.

Politidirektoratet har i 2016 utarbeidet en forskningsstrategi for å forebygge og bekjempe IKT-kriminalitet samt en plan for å styrke etterforskningskapasiteten. Politidirektoratet har videre utarbeidet en strategi for digital kompetanseheving i politiutdanningen. Strategien omfatter både grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen og tar utgangspunkt i arbeidet som er gjort ved Politihøgskolen.

Teknologiutvikling

Digitale utfordringer medfører økt behov for tverrfaglig kompetanse i politidistriktene, herunder antall sivilt ansatte. Flere politiledere etterlyser i tillegg nødvendige investeringer i IKT-utstyr og infrastruktur.

Lysne-utvalget⁶² påpekte at IKT-situasjonen i politiet er kritisk, og at det er behov for langsiktige og omfattende løst for bedre stabilitet i grunnleggende infrastruktur og sikkerhet i applikasjoner og tjenester. I tillegg ble det påpekt behov for å etablere felles nasjonale løsninger som erstatning for ulike lokale løsninger.

Effektiv innsats mot IKT-kriminalitet forutsetter at politiet har nødvendig teknisk utstyr og programvare, men teknologisk utviklingstakt krever stadig raskere utskifting av utstyr. Stramme budsjetter har imidlertid skapt et gap mellom politiets behov og beholdning. På denne bakgrunn har POD kartlagt politiets behov for investeringer i teknisk utstyr og programvare. Dette omfatter bruk av teknologiske løsninger som har som mål å:

- legge til rette for bedre info og dialog mellom innbyggere og myndigheter,
- øke politiets tilstedeværelse på internett,
- øke politiets beredskap for å håndtere alvorlige hendelser,

⁶¹ NOU 2017: 5. *En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)* s. 111–112.

⁶² NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn.*

Boks 5.6 Sentrale aktører i bekjempelsen av IKT-kriminalitet

Det er flere sentrale aktører i bekjempelse av IKT-kriminalitet. Sikkerhetsleverandører, frivillige organisasjoner og teletilbydere bidrar til å forebygge og avdekke IKT-kriminalitet. Innenfor det offentlige er det, i tillegg til politidistriktene, flere aktører som beskrives under.

Kripos utfører datakrimetterforskning, metodeutvikling innen datatekniske undersøkelser og bidrar internasjonalt med utvikling av arbeidsmetodikk samt hardware og software til bruk i kriminalitetsbekjempelse. Kripos er også nasjonalt kontaktpunkt for Interpol og Europol sine kompetansesentre for bekjempelse av IKT-kriminalitet.

Økokrim har som nasjonalt kompetansesenter for bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet en rekke saker der digitale verktøy og spor er en integrert og viktig del. Datakriminalitet var i utgangspunktet en spesiell type økonomisk kriminalitet som ledet på 1990-tallet til at ansvar for etterforskning og straffeforfølgning ble sentralisert til Økokrim. Økokrim ga et stort bidrag til kunnskapen rundt rettsreglene for utnyttelse av databevis med boken *Datakriminalitet* (Lilleng 1995).

Politihøgskolen (PHS) tilbyr grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten samt etter- og videreutdanningstilbud til de tilsatte i etaten. Blant fagtilbudene er studier innen IKT-kriminalitet, herunder et mastertilbud i samarbeid med NTNU ved Center for Cyber and Information Security (CCIS). PHS og NTNU CCIS driver også forsknings- og utviklingsarbeid samt faglig formidling innenfor sine fagområder, herunder IKT-kriminalitet.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har primæransvar for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, herunder bidra til å avverge, forestå og undersøke alvorlige IKT-

hendelser, samt bidra i trusselvurderinger og sikkerhetsrådgivning.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) utøver på vegne av Forsvarsministeren og Justis- og beredskapsministeren overordnet og sektorovergripende ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste iht. sikkerhetsloven. I tillegg skal NSM, som det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet i Norge, understøtte og bidra til utøvelsen av Forsvarsdepartementets (FD) og Justis- og beredskapsdepartementets (JD) ansvar på IKT-sikkerhetsområdet.

Etterretningstjenesten i Forsvaret har et ansvar for å innhente og analysere informasjon om fremmede stater, organisasjoner og personer som utgjør en sikkerhetstrussel mot samfunnskritiske datasystemer, og skal blant annet varsle om forstyrrelser, kompromittering og manipulering av datasystemer som kan ramme rikets selvstendighet, sikkerhet og andre nasjonale interesser utenfor rikets grenser.

Cyberforsvaret er en militær organisasjon som drifter, sikrer og forsvarer Forsvarets datasystemer, nettverk, og høyteknologiske plattformer mot angrep i og fra cyberdomenet. Forsvaret har IKT-kapasiteter som kan bistå politiet i henhold til gjeldende bestemmelser.

Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR) er næringslivets sentrale organisasjon med formål å bekjempe kriminalitet i og mot næringslivet. Dette gjøres gjennom et formalisert og aktivt nettverk mot politi og offentlige sikkerhetsmyndigheter, og mot næringslivet.

Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) arbeider for at alle skal kunne bruke datateknologi og Internett trygt på jobb og privat. NorSIS driver blant annet tjenestene Slett meg.no og IDtyveri.info.

- øke politiets evne til å sikre og analysere digitale spor,
- øke innsatsen innen etterretning og analyse
- øke kvaliteten og effektiviteten i straffesaksarbeidet.

Konklusjonen er at dette er tiltak som krever store investeringer, men det er per nå ikke gitt nødvendige midler til dette.

Selv om politiets grunnleggende IKT-infrastruktur er gradvis modernisert de siste årene, påpeker flere politiledere at det er stort etterslep og mangler på flere områder, og at dette kan svekke mulig gevinstrealisering knyttet til nærpolitireformen. Eksempelvis kan felles IKT-løsninger på tvers av distriktene gi større mulighet for informasjonsdeling på tvers av distriktene. Dette vil forenkle politiets arbeid, og frigjøre kapasitet til

mer effektiv kriminalitetsbekjempelse, men stiller høye krav til blant annet nettverketskapasitet.

Norwegian Cybercrime centre (NC3)

I Justis- og beredskapsdepartementets strategi for å bekjempe IKT-kriminalitet, ble det foreslått 15 tiltak for å styrke innsatsen på feltet. Ett av tiltakene er å etablere et nasjonalt senter for å forebygge og bekjempe IKT-kriminalitet, et «Cybercrime centre» (NC3) noe også Lysneutvalget har foreslått.⁶³ Et slikt senter bør få i oppgave å forebygge og etterforske den mest alvorlige og komplekse IKT-kriminaliteten, samt drive fag- og metodeutvikling. Det er foreslått å etablere et nasjonalt cyber-krimisenter (NC3), men dette er et svært kostnadskrevenne tiltak og det er per nå ikke tatt en beslutning på dette.⁶⁴

Inntil videre har regjeringen valgt å forholde seg til dagens struktur der NSM NorCERT er sentral i den digitale hendelseshåndteringen. I arbeidet med å styrke politiets samlede innsats mener flere politiledere det er behov for et sterkere koordinerende Kripas, som kan håndtere de mest teknologisk kompliserte sakene og bidra til innovasjon og metodeutvikling i møte med nye utfordringer innenfor IKT-kriminalitet.

Lovendring

Regjeringen har også gitt politiet viktige verktøy i kampen mot alvorlig kriminalitet gjennom lovendringer og lovforslag. Stortinget vedtok i juni 2016, på grunnlag av Prop. 68 L (2015–2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler), å gi politiet utvidet adgang til å benytte skjulte tvangsmidler ved etterforskning, avverging og forebygging av alvorlige lovbrudd. Utvidelsene gjelder blant annet metoder som kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking, romavlytting, teknisk sporing og kameraovervåking. Lovendringene trådte i kraft 17. juni 2016.

I tillegg åpnes det for bruk av et nytt skjult tvangsmiddel i form av dataavlesing. Disse reglene trådte i kraft 9. september 2016. Den 5. april 2017 la også Regjeringen frem et forslag til Stortinget om lovendringer som vil sikre politiet tilgang til mobiltelefoner, nettbrett og andre datasystemer som åpnes ved fingeravtrykk og annen biometrisk autentisering. Bakgrunnen for lovendringene og lovforslagene er et endret kriminalitets- og trusselbildet, der flere skjulte tvangs-

midler er mindre effektive som følge av den teknologiske utviklingen.

Det er behov for å gi politiet nødvendige virkemidler for å etterforske straffbare handlinger. Samtidig må det tas tilstrekkelige hensyn til borgernes vern mot inngrep, og iverksettes tiltak for å motvirke formålsutglidning.⁶⁵

Den teknologiske utviklingstakten og det digitale rom sin grenseløse natur setter lovverket under press og gjør det vanskelig å holde lov- og regelverket oppdatert.

Europarådets konvensjon nr. 185 om IKT-kriminalitet (Budapestkonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 2006. Partene til Budapestkonvensjonen har forpliktet seg til gjensidig strafferettslig samarbeid i saker vedrørende IKT-kriminalitet, herunder til å bistå hverandre med innhenting av elektroniske bevis for IKT-kriminalitet. I forbindelse med Norges ratifisering av Europarådets Budapestkonvensjon ble det gjennomført en kartlegging av nødvendige lovendringer.⁶⁶

Strafferettslig regulering av IKT-kriminalitet omhandles i Inger Marie Sundes bok «Datakriminalitet – en fremstilling av strafferettslige regler om datakriminalitet» fra 2016. Hun foretar her sentrale drøftelser knyttet til om en IKT-kriminell

Boks 5.7 USAs politiarbeid viser at det nytter

I april 2017 ble den russisk hackeren, Roman Seleznev (aka «Track2») dømt til 27 år. Straffen er den strengeste som noen gang er idømt i en cyberkrimsak i USA. Han er også dømt til å betale 1,5 milliarder kroner i oppreisning til bedriftene og bankene som ble utsatt for angrepene. I løpet av en periode på 15 år brøt Seleznev seg inn i betalingssystemene til over 500 selskaper, og stjal millioner av kredittkortnumre som han deretter solgte på nett. Han hadde nesten 3 millioner forskjellige kredittkortnumre da han ble pågrepet. Den 32-år gamle hackeren er sønn av Valery Seleznev, som er medlem av det russiske parlamentet.

Kilde: New York Times (2017) «Russian hacker sentenced to 27 years in creditcard case». 27. april.

⁶³ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ NOU 2015: 13, *Digital sårbarhet – sikkert samfunn* s. 116.

⁶⁶ NOU 2003: 27 *Lovtiltak mot datakriminalitet*, fulgt opp av NOU 2007: 2 *Lovtiltak mot datakriminalitet* – Delutredning II, som kom med forslag til straffebestemmelser om datakriminalitet som kan tas inn i den spesielle delen i den nye straffeloven.

Boks 5.8 Internasjonalt politisamarbeid

Interpol (International Criminal Police Organization) er en internasjonal og politisk nøytral organisasjon med 188 medlemsstater som arbeider med internasjonalt kriminalpolitisk samarbeid. Organisasjonens arbeid er hovedsakelig rettet mot sikkerhet og terrorisme, organisert kriminalitet, narkotikaproduksjon og -handel, våpennugling, menneskehandel, hvitvasking, distribusjon av materiale som viser seksuelle overgrep mot barn, økonomisk kriminalitet, høyteknologisk kriminalitet og korrupsjon. Interpol åpnet i 2015 et nytt cyberkriminalitets senter Interpol Global Complex for Innovation (IGCI) i Singapore.

Europol er EUs organisasjon for politisamarbeid. Europol har som formål å sikre økt effektivitet og samarbeid mellom myndighetene i medlemsstatene som har ansvar for å forebygge og bekjempe alvorlig internasjonal organisert kriminalitet og terrorisme. Europol's oppgaver er å yte et vesentlig bidrag til EUs innsats mot orga-

nisert kriminalitet og terrorisme, særlig mot kriminelle organisasjoner. European Cybercrime Centre (EC3) ved Europol skal styrke EUs kamp mot datakriminalitet. Senteret skal være navet i EUs kamp mot IKT-kriminalitet og bidra til raskere reaksjoner ved lovbrudd på nett. Senteret skal dessuten støtte medlemsstatene og EUs institusjoner i å bygge operativ og analytisk kapasitet for undersøkelser og samarbeid med internasjonale partnere. EC3 startet offisielt sin virksomhet 1. januar 2013. Mandatet er å bekjempe følgende områder innen IKT-kriminalitet:

- kriminalitet begått av organiserte grupper for å generere stor kriminell fortjeneste, som for eksempel nettsvindel
- kriminalitet som forårsaker alvorlig skade på offeret, som seksuell utnyttning av barn på nett
- alt som påvirker kritisk infrastruktur og informasjonssystemene i EU

handling med tilknytning både til Norge og til utlandet, kan straffes etter norsk lov. Sunde peker på at internett er globalt mens straffeloven er nasjonal. På lik linje med havrett og romrett er det reist spørsmål om det i fremtiden bør utarbeides en «cyberrett» hvor både et «fritt Internett» og suverenitet ivaretas. Det kan ikke være tvil om at regelverksutvikling vil ha en sentral plass i videre arbeid i det digitale rom.

Det er ønskelig at Riksadvokaten gir klare føringer for hva som ligger i begrepet alvorlig IKT-kriminalitet.

Samarbeid

IKT-kriminalitet er grenseløs. En mer effektiv kriminalitetsbekjempelse innebærer derfor større samhandling mellom en rekke aktører, både nasjonalt og internasjonalt.

Sammen med andre etater som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), PST og Etterretningstjenesten, vil politiets digitale beredskapsressurser og -evne være avgjørende for nasjonal digital beredskapsevne. Både NSM og flere politiledere mener manglende koordinering og ansvarsdeling

på det digitale området er utfordrende, og at det er et stort potensiale for bedre samhandling mellom ulike nasjonale aktører, blant annet politiet og forsvaret. Fra politihold blir det blant annet pekt på behovet for klart definerte fullmakter, også innen det digitale rom slik at kriser kan bli løst mer effektivt. Det blir fremhevet at det er liten grunn til å se den digitale sfæren som adskilt fra den analoge.⁶⁷

En effektiv bekjempelse av IKT-kriminalitet krever også samarbeid og kompetansedeling mellom fagmiljøer både nasjonalt og internasjonalt. Nasjonalt er det behov for både et tett samarbeid på tvers av offentlige virksomheter og mellom politiet og privat sektor. Internasjonalt deltar Kripos i flere faste samarbeidsfora samt i ulike grupper i Interpol og Europol, herunder samarbeid med Europol's EC3-senter (Cyber Crime Centre) i Haag i Nederland. Ansvaret for å følge opp dette arbeidet både nasjonalt og internasjonalt ligger hos Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet i fellesskap.

⁶⁷ NOU 2015: 13. *Digital sårbarhet – sikkert samfunn.*

5.5 Forutsetninger for mer robuste politidistrikt

Samfunnet har forventninger til politiet om effektiv forebygging, tilstedeværelse med relevant kapasitet og kompetanse ved behov samt at politiet forfølger lovbrudd. Dette gir grunnlag for allmenn trygghet og rettssikkerhet.

Som både Difis statusrapport om nærpolitireformen fra 2017 og særorganenes tilbakemeldinger til utvalget peker på, er det for tidlig å fastslå hvordan politidistriktenes nye organisering vil påvirke behovet for bistand fra særorganene, men foreløpige tall viser liten endring.⁶⁸ Dette kan tyde på at politidistriktenes anmodninger om bistand fra særorganene i noen grad viser spennet mellom forventninger og tilgjengelige ressurser for politidistriktene på en rekke områder.

Politimestrene er samstemte om at omorganiseringen vil gi styrket kompetanse og kapasitet til å håndtere flere og mer kompliserte saker, men det er større usikkerhet knyttet til hvilke områder dette gjelder. Samtidig er det innbyrdes forskjeller mellom distriktenes opplevde robusthet. Dette kommer tydelig til uttrykk i utvalgets samtaler med politimestrene samt gjennom utvalgets kompetansekartlegging av politidistriktene. Figur 5.6 illustrerer dette.

⁶⁸ Difi-rapport 2017:2 *Evaluering av nærpolitireformen*. Statusrapport 2016.

På spørsmål om hvilke forutsetninger som bør være på plass for å sikre en bedre robusthet i lys av nærpolitireformen er det flere momenter som blir fremhevet, men ti av tolv politimestre mener flere politi- og påtalestillinger samt bedre IKT-løsninger er avgjørende. I tillegg blir særlig kompetanseheving innenfor IKT-kriminalitet og flere dataetterforskere fremhevet som viktige faktorer.

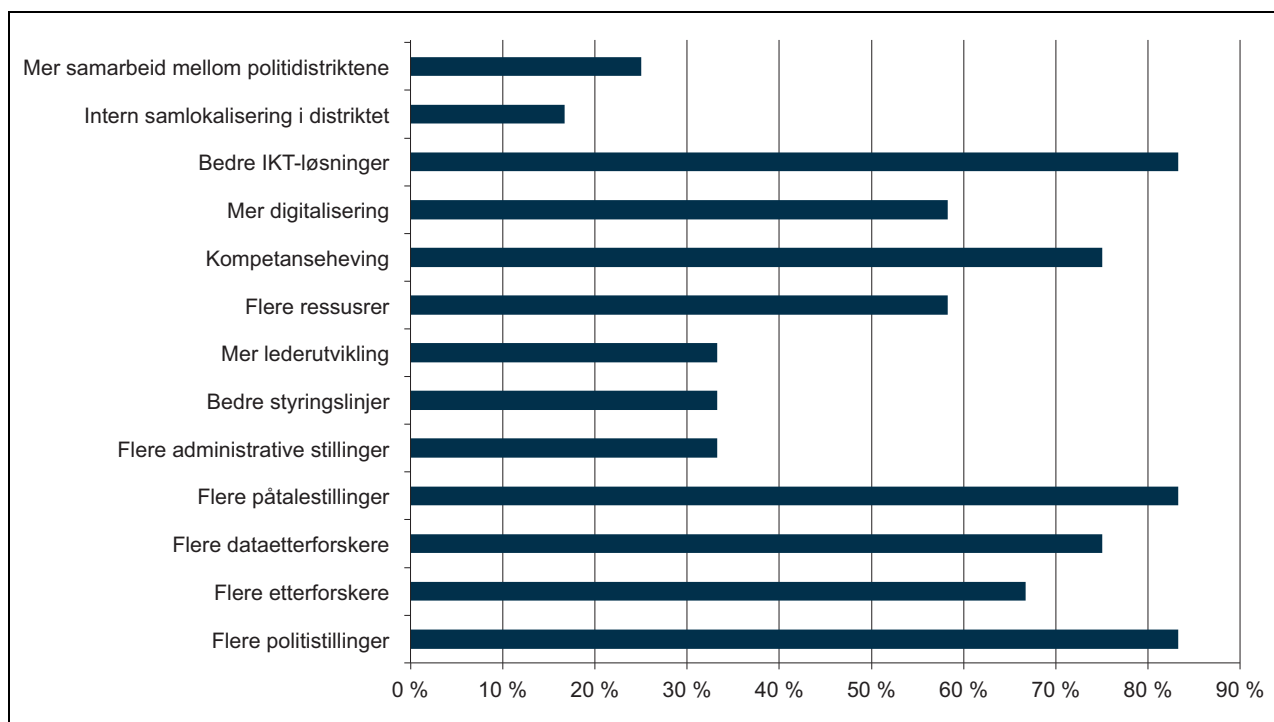
På den andre side er det mindre oppslutning om samhandling gjennom intern samlokalisering, regionalisering av ansvarsoppgaver og andre former for samarbeid mellom politidistriktene, herunder nabohjelp.

Det er også interessant at et stort flertall mener at det er et behov for å styrke styringslinjer og sikre bedre lederutvikling for å oppnå mer robuste politidistrikt er blant de mindre viktige forutsetningene.⁶⁹ Dette fremgår av figur 5.5 der politimestrene ble stilt spørsmålet:

«Hva er de viktigste forutsetningene for at ditt politidistrikt skal bli mer robust i lys av nærpolitireformen (flere svar er mulige)?»

Funnene blir understøttet av flere rapporter og utredninger de siste årene som har analysert forutsetninger for bedre polititjeneste, blant annet 22. juli-kommisjonen, Politianalysen og Difis evaluering av POD.⁷⁰ Det blir her særlig trukket frem betydningen av holdninger, kultur og ledelse, og ikke minst betydningen av mer åpenhet og ansvar

⁶⁹ Se nærmere behandling av dette i kapittel 5.



Figur 5.5 Forutsetninger for mer robuste politidistrikt – spørreundersøkelse politimestre

inn i ledelsen av norsk politi, som i for stor grad er preget av et begrenset handlingsrom.

Omorganiseringen til tolv politidistrikt er sett som et viktig grep for mer effektiv styring og ledelse som styrker forutsetningene for å fange opp nye trender og utfordringer med nødvendig kapasitet, kompetanse og politikraft. Det er derfor interessant at flertallet av politimestrene ikke fremhever dette som en viktigere faktor for å styrke distriktenes robusthet, særlig ettersom regjeringen de siste årene har lagt stor vekt på videreutvikling av lederutvikling i politietaten.⁷¹

5.6 Utvalgets vurdering

En viktig forutsetning for nærpoltireformen er at mer robuste politidistrikt skal føre til redusert bistandsbehov fra nasjonale enheter. Selv om politidistriktenes behov vil være ulike, er det på bakgrunn av tilbakemeldinger fra både politidistriktene og kontrollorganer konstatert fortsatt behov for nasjonal spisskompetanse og bistand på flere kriminalitetsområder. Dette handler ikke bare om kapasitet og kompetanse i politidistriktene, men også om effektiv utnyttelse av knappe ressurser fremfor å bygge opp parallellkompetanse, noe som kan komme alle politidistriktene til gode.

Politidistriktene synes i liten grad å ha behov for bistand i påtalemessige spørsmål, selv der etterforskningsbistand er gitt. Samtidig registrerer utvalget det pågående arbeidet med Etterforskningsløftet, et samarbeid mellom POD og Riksadvokaten for å heve politiets generelle kompetanse på etterforskning. Utvalget legger til grunn at også den påtalemessige delen av etterforskningsfaget blir ivaretatt i Etterforskningsløftet.

Innenfor nevnte kriminalitetsområder vurderer utvalget behovet for nasjonal bistand som følger:

Organisert kriminalitet

Dette er et område preget av både distriktsovergrepene og grenseoverskridende kriminalitet, ofte med saker som omfatter multikriminelle eller flere kriminalitetstyper. Innenfor organisert og alvorlig kriminalitet vil det også i fremtiden være hensiktsmessig å ha en nasjonal spisskompetanse

innenfor etterforskning, som kan yte bistand til politidistrikt og andre sentrale politiorgan. Den organiserte og alvorlige kriminaliteten vil i større grad en tidligere være kompleks, ha internasjonale forgreninger og være preget av særlig kompetanse innenfor IKT. Som eksempel kan enkelte sakstyper forene menneskehandel (til prostitusjon) med narkotika, som medfører hvitvasking, gjerne gjennom tilsynelatende legal virksomhet (Hells Angels' tatoveringsstudioer) samt grov voldsutøvelse og utpressing. Mange av disse sakene omfatter gjerne aktører med høy grad av profesjonalitet, og nødvendige politimetoder kan innebære særskilt åpne og skjulte metoder. Dette er operasjoner politidistriktene har ulik grad av forutsetninger for å løse på egen hånd.

Forebygging, etterforskning og straffeforfølgning av denne type kriminalitet vil kreve kompetanse, utstyr og innsikt, som ikke er hensiktsmessig å bygge opp i tolv politidistrikt. I tillegg vil fag- og metodeutvikling skje fortløpende og tatt hensyn til antall repetisjoner og hvor ofte politidistriktene får bruk for denne kompetansen, er det mer effektivt at kompetansen bygges opp nasjonalt og at politidistriktene får bistand ved behov. Den spesialistkompetanse som bygges opp i nasjonale spisskompetansemiljøer, overføres til politidistrikt og andre sentrale politiorgan, blant annet gjennom bistand.

Kripes har flere funksjoner innenfor forebygging og bekjempelse av alvorlig kriminalitet. Etterretning og analyse er viktige områder der politidistriktene benytter seg av ulike rapporter og fremleggelsler i sitt strategiske arbeid. Utvalget ser også at det i fremtiden vil være behov for den type bistand til politidistriktene, sammen med ulike sentrale funksjoner som laboratoriestøtte og kriminaltekniske undersøkelser

Økonomisk kriminalitet

Utvalget mener det også innenfor alvorlig økonomisk kriminalitet vil være behov for bistand fra nasjonale spisskompetansemiljø. Det synes å være et klart ønske fra interessenter utvalget har snakket med, både internt og eksternt i politi- og lensmannsetaten, at Økokrim skal kunne etterforske og straffeforfølge betydelig flere saker enn de gjør i dag. Likeså er det et ønske at politidistriktens økonomi- og miljøteam, skal gjøre det samme, slik at ikke så mange mellomstore saker innenfor dette området «faller mellom to stoler». I tillegg ønsker mange politimestre bedre tilgang til Økokrims kompetanse, særlig gjennom bistand i enkeltsaker.

⁷⁰ NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen; NOU 2013: 9 *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Politianalysen; Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Evalueringsrapport av Politidirektoratet*. Rapport 2013: 3.

⁷¹ Prop. 61 LS (2014–2015), s. 30–32.

Straffesaker innenfor alvorlig økonomisk- og miljøkriminalitet vil ha samme kompleksitet og behov for utstyr og metodebruk, som saker knyttet til organisert og alvorlig kriminalitet og krever dermed en type kompetanse som ikke er hensiktsmessig å bygge opp i tolv politidistrikt. I tillegg vil krav til kompetanse innenfor sivil rett, internasjonale økonomiske avtaler og utenlandsk rett, trolig være høyere på dette området. Antall repetisjoner og behov for denne type kompetanse tilsier at det er mest hensiktsmessig også her å ha samlet nasjonal spisskompetanse, som kan benyttes av politidistrikt og andre sentrale politiorgan ved behov (bistand).

Basert på tilbakemeldinger fra politidistriktene og kontrollatene samt andre politiledere har utvalget inntrykk av at det fortsatt er behov for en nasjonal spisskompetanse på de mest alvorlig økonomiske straffesakene, både på etterforsknings- og påtalesiden. Når effektene av Etterforskningsløftet viser seg, er det også grunn til å forvente at særlig de større politidistriktene vil være bedre i stand til å håndtere sakene i «mellomsjiktet», det vil si saker som ikke blir behandlet verken i det enkelte politidistrikt eller av Økokrim. Riksadvokaten har ved flere anledninger uttrykt bekymring for restansene i disse sakene, og utvalget deler denne bekymringen.⁷²

Det vil fortsatt være nødvendig å løse de tyngste økonomiske straffesakene nasjonalt. Ofte involverer disse sakene spesialisert kriminalitet, der ressurssterke utøvere tar en kalkulert risiko. Slike saker er ofte svært tid- og ressurskrevende, og det kan derfor være lite hensiktsmessig for politidistriktets samlede politikraft at slike saker blir løst lokalt.

Påtaleinstruksen angir tydelig at enhver straffesak som utgangspunkt skal etterforskes og påtales i politidistriktet der handlingen er antatt foretatt, men med unntak for blant annet alvorlig økonomisk kriminalitet. Utvalget vil likevel presisere hovedregelen om at slike saker bør bli løst i politidistriktet, og at det også for de tyngre sakene blir vurdert i hvilken grad Økokrim og det enkelte politidistrikt kan samarbeide lokalt, ved at Økokrim bistår, og ikke overtar saken. Dette vil etter utvalgets mening bidra til bedre kompetansebygging i økoteamene i de tolv politidistriktene.

Miljøkriminalitet

Et flertall av politidistriktene mener selv de er godt rustet til å etterforske og påtale en større andel saker innenfor alle områder av miljøkriminalitet. Her er det likevel dels store forskjeller mellom de større og de mindre politidistriktene. Flere interessenter har overfor utvalget gitt uttrykk for fortsatt behov for en nasjonal spisskompetanse innenfor alvorlig miljøkriminalitet. Med utgangspunkt i totalansvarsprinsippet og overgang til færre og større politidistrikt, mener utvalget at flest mulig miljø saker bør gjennomføres lokalt, men at det kan være behov for nasjonal spisskompetanse, som kan yte bistand til politidistriktene i de mest krevende sakene.

Trafikksikkerhet

Utvalget registrerer at det er delte meninger om politidistriktenes bistandsbehov innenfor trafikksikkerhet. På den ene siden peker flere politiledere, herunder politimestre samt kontrollatere og andre interessenter, på at UP gjør en viktig innsats på et område mange politidistrikt ofte nedprioriterer, herunder både etterforskning og påtale av trafikkrelaterte saker. På den andre siden mener flere politimestre at å disponere alle trafikkressursene i eget distrikt ville gitt en fleksibilitet som ville styrket samlet politikraft.

Spørsmålet slik utvalget ser det, er dermed ikke hvilken innsats UP yter, men hvordan politiets samlede ressursprioritering kan gi mest effektiv politikraft i politidistriktene, samtidig som den viktige samfunnsoppgaven som UP i dag har og utfører innen trafikksikkerhet, blir ivare tatt på en god måte. Utvalget understreker at politiets trafikksikkerhetsarbeid og innsats mot lovovertrедelser i veitrafikken er svært viktig. Det er likevel etter utvalgets mening grunn til å stille spørsmål om hvorvidt kravene til spesialistkompetanse og utstyr på området er av en slik grad at det behov for en egen enhet som ivaretar nasjonal spisskompetanse. En økende grad av digitalisering og bruk av teknologi på en rekke kriminalitetsområder vil også ventelig styrke politidistriktenes behov for en mer helhetlig tilnærming slik at trafikksikkerhetsarbeid i mindre grad kan anses som nasjonal spisskompetanse, men heller som en oppgave som naturlig inngår i politidistriktenes oppgaveportefølje. Politidistriktenes behov for bistand på området synes også å bli mindre over tid.

⁷² Det har ikke lyktes utvalget å finne tall eller oversikt over antall og kompleksitet for disse sakene i Strasak.

Utlendingsfeltet

Politidistriktenes bistandsbehov på utlendingsfeltet vil naturlig variere med antallet ankomster. Selv om politidistriktene har ulik kompetanse og kapasitet synes det ikke, med unntak av ID-fastsettelse, å være særlige krav til spesialistkompetanse eller utstyr som politidistriktene ikke selv er i stand til å håndtere.

På bakgrunn av tilbakemeldinger fra politidistriktene er det rimelig å forvente redusert bistandsbehov. Dersom den varslede utredningen om arbeidsdelingen mellom Politiets utlendingsenhet og øvrig utlendingsforvaltning resulterer i en utflytting av oppgaver fra politidistriktene, vil bistandsbehovet bli ytterligere redusert.

Utvalget mener det er behov for en samlet nasjonal spisskompetanse på noen områder innenfor utlendingsforvaltningen. Særlig gjelder det innenfor ID-avklaringer og koordinering av uttransporter. Utvalget ser også viktigheten av at registrering av asylsøkere skjer på ett sted og ikke i de tolv politidistriktene. Når nasjonale oppgaver eller funksjoner samles vil også høyere kompetanse oppstå og det er naturlig at den kompetansen blir gjort tilgjengelig for politidistriktene ved bistand, etter behov

IKT-kriminalitet

Særorganutvalget har sett at IKT-kriminalitet er et krevende område for politiet og at dette i liten grad ble adressert i Politianalysen i 2013. Gjennom utvalgets samtaler, med ledelsen både i særorganer og politidistrikter, samt gjennom spørreundersøkelser rettet mot politiansatte på alle nivåer, har det kommet tydelig frem at det er behov for et betydelig løft i politiets kapasitet og kompetanse på området.

Ambisjonsnivået er gjenspeilet i Justis- og beredskapsdepartementets strategi for IKT-kriminalitet (2015) - der det heter at «visjonen for det digitale rom, som for andre områder, er at Norge skal være trygt og sikkert. Norge må være rustet til å håndtere fremtidige kriser». Ambisjonene er forsterket i Politidirektoratets Datakrimstrategi fra 2015, der det heter at «Norge skal være et av foregangslandene i bekjempelse av datakriminalitet og på denne måten bidra til en trygg bruk av datasystemer for å sikre verdiskaping, demokrati og velferd».

Utvalget registrerer at IKT-kompetanse er sentralt i de aller fleste etterforskningssaker. Det voksende etterslepet på IKT-relaterede saker som ikke blir oppklart, kan svekke tilliten til politiet på

området og føre til at flere velger ikke å anmelde slike saker.

Etter utvalgets mening er det nødvendig å prioritere både kapasitet og kompetanse innenfor IKT-relatert kriminalitet. Dette kan gjøres både ved kompetanseløft på distriktsnivå og gjennom utvikling av nasjonal spisskompetanse, blant annet ved å etablere et nasjonalt senter for bekjempelse av IKT-kriminalitet (NC3), slik det regjeringsoppnevnte Sårbarhetsutvalget har beskrevet i NOU 2015: 13.

Alvorlig IKT-kriminalitet er opplistet blant de sentrale og landsdekkende prioriterte områder for iverksetting av etterforskning i Riksadvokatens rundskriv og har vært det i mange år. I tillegg til prioritering fra Riksadvokaten, nasjonale strategier og føring ble det blant annet i PODs disponeringsskriv for 2015 angitt at IKT-kriminalitet var ett av tre områder som skulle prioriteres særskilt for de 349 nye politistillingene (de øvrige områdene var økonomisk kriminalitet og kriminalitet mot barn og andre sårbare). Utvalget har ikke sett hvordan dette har materialisert seg i forsterket innsats.

Norge har ratifisert Europarådets konvensjon om IKT-kriminalitet (Budapestkonvensjonen) som forpliktet seg til gjensidig samarbeid i saker vedrørende IKT-kriminalitet og bistå med innhentning av elektroniske bevis. Budapestkonvensjonen forplikter Norge å aktivt bidra internasjonalt i hele spekteret av IKT-kriminalitet, og ikke kun det som er alvorlig IKT-kriminalitet.

IKT-kriminalitetsaktørene følger både myndighetene og bedrifter tett og tar ofte kalkulert risiko på hvilke land og bransje som har lavest sannsynlighet for avdekking og reaksjon før de foretar sine handlingsvalg. Det er derfor viktig at fagmiljøet er tilstrekkelig dimensjonert til å etablere en høy avdekkings- og reaksjonsrisiko.

IKT-kriminalitet er vesentlig mer utbredt enn anmeldelsesstatistikken gir inntrykk av. Oppdagelsesrisikoen er meget lav hvor sakene ikke blir avdekket, og der det blir avdekket er det få som anmelder de straffbare forhold til politiet, formodentlig siden tilliten til at politiet evner å etterforske og oppklare saken er lav. Det er få saker innen IKT-kriminalitet rettet mot teknologi som blir etterforsket i politidistriktene. De fleste politidistrikt har i dag ikke tilstrekkelig kompetanse innenfor det digitale rom. En gjennomgående tilbakemelding til utvalget er at kompetanse til å forebygge, avdekke, etterforske og straffefølge IKT-kriminalitet er en viktig kompetanse som i dag ikke er høyt nok prioritert.

Flere politimestre fremhever viktigheten av bistand med spisskompetanse fra et særorgan innen IKT-kriminalitet og digitalt politiarbeid der de selv ikke kan bidra med nødvendig kraft og kapasitet. Selv med omorganisering til tolv politidistrikt er det uttrykt et tydelig og klart behov for nasjonal spisskompetanse innen IKT-kriminalitet og digitalt politiarbeid. I tillegg er det avgjørende at hvert politidistrikt videreutvikler sin organisasjon til å ta større ansvar for digital politiarbeid og IKT-kriminalitet, og raskt kan ta imot kompetanseflyten fra særorganet ved endringer i trusselbildet.

Ansvar for IKT-kriminalitet ble overført fra Økokrim til Nye Kripos i 2005 fordi det ble ansett å være et stort behov for å styrke kriminalitetsbekjempelsen på området. Utvalget observerer at kriminalitetsutviklingen i det digitale rom har gått langt raskere enn den styrkingen som lå til grunn for endringen i 2005. Gapet mellom evne og behov har økt betydelig for politiet både i lokale politidistrikt og i særorgan, de siste ti årene.

Utvalget anbefaler å styrke politiets samlede evne til å sikre elektroniske spor samt analysere og sammenstille data på tvers av politidistrikt og særorgan. De store datamengdene, nye versjoner av teknologi, kryptering med mer gjør at en effektiv etterforskning fremover vil kreve et landsdekkende sporlager og støtte av maskinell analyse som maskinlæring. Dette arbeidet er ikke mulig å utføre manuelt. Utvalget fremhever her også Påtaleanalysen sin vurdering og at det er særskilt utfordrende å presentere nye typer teknologiske bevis for retter i forbindelse med iretteføringen.

Det mangler systemer for å bearbeide sporene på en oversiktlig måte. Samlet står polititjenestene innen digital politiarbeid i en kompleks og kostbar situasjon. Utvalget fremhever at spisskompetansen ikke kun må bistå de mest alvorlige sakene, men et mye bredere spekter av saker i fremtiden.

Utvalget mener at økt IKT-kriminalitet kan bidra til å svekke befolkningens tillit til myndighetenes kriminalitetsbekjempelse og undergrave tilliten til retts- og velferdsstaten.

De aller fleste IKT-kriminalitetssaker og digitale beredskapshendelser har sentrale etterforskingsskritt i andre land. Det medfører regelmessige behov for omfattende etterforskningsskritt også i andre land. Arbeidet stiller krav til høy kompetanse på fagområdet og godt samarbeid med utenlandske partnere både innen myndighetsorganer, men også med teknologiindustrien. Det er av stor viktighet at Norge har et nasjonalt spisskompetansemiljø innenfor IKT-kriminalitet, som samarbeider med andre land og har et ansvar for å fange opp internasjonale trender, metoder og følge med på den internasjonale kriminalitetsutvikling innenfor IKT-området.

Utvalget ønsker også å fremheve de aspektene som gjør området særdeles komplekst og som krever kapasitet til å bygge effektive samarbeidsrelasjoner. Utvalget mener det er behov for et betydelig nasjonalt samarbeid mellom fagmiljøet og PST, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, sektor-CERTene, industrien og i økende grad fremover det nye Nasjonale beredskapssenteret.

Del III
Særorganene og nasjonale beredskapsressurser

Kapittel 6

Hvordan ivaretar særorganene sine oppgaver?

Særorganenes primære funksjon er å yte ulike former for direkte og indirekte bistand til politidistriktene. Med endret struktur som følge av nærpolitireformen er det naturlig at særorganenes innretning blir vurdert i lys av eksisterende og forventede behov for å sikre god ressursutnyttelse og samhandling mellom politidistrikt og særorgan.

I kapittel 5 ble politidistriktenes bistandsbehov på særorganenes hovedområder vurdert. Det fremgikk her at politidistriktene har et variert bistandsbehov på ulike nivåer, og at særorganene i stor grad ivaretar disse på en god måte. Samtidig viste gjennomgangen at det er nødvendig å se på oppgaveløsning og arbeidsdeling mellom nasjonalt og lokalt nivå på noen områder. I tillegg er det behov for et generelt kompetanseløft på andre områder, og i særlig grad innenfor forebygging og bekjempelse av IKT-kriminalitet.

Gjennom utvalgets samtaler med ledelsen i politidistriktene og kontrollorganer, samt gjennom innspill og tilbakemeldinger i form av utvalgets spørreundersøkelser, er det uttrykt at omleggingen fra 27 til tolv politidistrikt vil medføre endringer i det samlede behov for nasjonal spisskompetanse. Flere politiledere fremhever at det fortsatt er behov for nasjonale særorganer, men de mener dagens oppgavefordeling er ineffektiv. Etter deres mening er for mange oppgaver spredd rundt på ulike organer og i distriktene. Dette gir store kostnader, ikke bare i form av mangelfull utnyttelse av viktig spisskompetanse, men også gjennom tap av viktige samordningsgevinster. I tillegg er ofte store kostnader knyttet til koordinering av ressursene. Det er en tydelig forventning om en struktur som kan bidra til å styrke kompetanseflyt og kunnskapsdeling mellom enhetene i politisektoren. *Politianalysen* (NOU 2013: 9) legger også til grunn at realisering av politireformen

innebærer et fortsatt behov for en struktur med målrettet satsing på nasjonal spisskompetanse.

I følgende kapitler vil politiets særorganer, samt nasjonale beredskapsressurser bli behandlet og vurdert:

- Politihøgskolen (kapittel 7)
- Kripos (kapittel 8)
- Økokrim (kapittel 9)
- Utrykningspolitiet (kapittel 10)
- Politiets utlendingsenhet (kapittel 11)
- Nasjonale beredskapsressurser (kapittel 12)

Spørsmålene kapitlene reiser, er:

- i hvilken grad dagens særorganer ivaretar politidistriktenes bistandsbehov
- i hvilken grad særorganenes oppgaveløsning fremstår som effektiv
- i hvilken grad dagens organisering fremstår som hensiktsmessig for å løse prioriterte oppgaver
- i hvilken grad organiseringen gir klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering
- i hvilken grad organiseringen gir rom for å ivareta nye behov og oppgaver

Vurderingen vil gi retning til utvalgets forslag om hensiktsmessig organisering av politiets nasjonale spisskompetanse for å løse dagens og morgendagens utfordringer for politisektoren.

Dette er likevel en nåvurdering av politiets særorganer. Vurderingen er basert på dokumentanalyse, samtaler og intervju med ledelsen i politidistriktene og særorganene, politidirektøren, riksadvokaten, ledelsen for kontrollorganer og interessenter samt funn fra to spørreundersøkelser utvalget har gjennomført. I tillegg har utvalget fått flere skriftlige tilbakemeldinger fra nevnte virksomheter og interessenter.

Kapittel 7

Politihøgskolen

Politihøgskolen (PHS) er politiets sentrale utdanningsinstitusjon. Hovedoppgavene er knyttet til grunn- og masterutdanning, etter- og videreutdanning (EVU) samt forskning og formidling.

Politivitenskap er det vitenskapelige studiet av politiet og andre som utøver politisær virksomhet. Politihøgskolen skal videreutvikle politivitenskapen og sørge for faglig utvikling og leveranser av kunnskap og forskning av høy kvalitet til justis-sektoren og samfunnet for øvrig. Politihøgskolen skal som sentral samfunnsaktør være en aktiv formidler og kunnskapsleverandør samt en synlig deltaker i samfunnsdebatten.

Gjennom utdanning og forskning skal Politihøgskolen bidra til at politiet kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettsikkerhet og trygghet.

Politihøgskolen har sitt utspring fra Statens politiskole, som ble etablert i 1920, men den første politiutdanningen i Norge ble etablert ved Kristiania politikammer allerede i 1889.

Politihøgskolen ble etablert i 1992 som en treårig utdanning. I 2004 ble Politihøgskolen en akkreditert høgskole med rett til å tildele bachelorgrad. Både Forsvarets høgskole, Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og Politihøgskolen er høgskoler som er underlagt et eget fagdepartement.

Politihøgskolen tilbyr en treårig bachelorgrad i politistudier og om lag 90 etter- og videreutdanninger, i tillegg til masterstudier og forskningsvirksomhet.

Studietilbudet for etter- og videreutdanninger og masterstudier er sammensatte porteføljer som påvirkes av høgskolens forsknings- og utviklingsarbeid, samfunns- og kriminalitetsutviklingen, analyser av etatens behov og satsingsområder i etaten samt bestillinger og krav fra Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

Høgskolen har fire studiesteder: Bodø, Kongsvinger, Stavern og Oslo. Politihøgskolen har lenge hatt en av landets høyeste gjennomstrømming på normert tid på bachelorutdanningen, og politistu-

dentene er også svært fornøyd med kvaliteten i studieprogrammet.¹

Siden 2006 er årlig opptak av politistudenter fordoblet, fra 360 til 720. Dette har medført at antall ansatte har økt betraktelig, særlig i undervisningsstillinger og drifts- og lederstillinger. PHS har ved utgangen av 2016 om lag 423 ansatte fordelt på fire studiesteder. PHS har ved utgangen av 2016 ca. 2100 studenter på bachelorstudiet.

Stortinget vedtar antallet studenter som skal tas opp til bachelorprogrammet i politivitenskap. Det forventes at det årlige inntaket vil bli redusert fra og med 2019, da Stortingets mål om to politibetjenter per 1000 innbyggere forventes å bli nådd innen 2020.²

I tillegg til det ovennevnte er høgskolen tildelt ansvar for andre oppgaver, herunder drift av to kurs- og øvingssentre, kantinen i Justis- og beredskapsdepartementet og et internat for etter- og videreutdanningsstudenter i Oslo. Det pågår en prosess for å innlemme deler av disse funksjonene i Politiets fellestjenester (PFT) med sentral styring av eiendomsforvaltning og drift, herunder kantine, renhold mv.

PHS har siden 2014 også samarbeidet med NTNU Gjøvik (gjennom CCIS) om et erfaringsbasert masterprogram i *Digital forensics and cyber-crime investigation*.

Avgrensninger i henhold til mandat

Utvalgets mandat er å foreta en vurdering av Politihøgskolens fremtidige organisering og styringsforhold som sikrer Politihøgskolens faglige uavhengighet. Etter avklaring fra Justis- og beredskapsdepartementet om mandatet, tar ikke utvalget stilling til geografisk lokalisering av Politihøgskolens studiesteder. Utvalget vil fremheve at Politihøgskolens fremste oppgave samlet sett er å

¹ NOKUT (2017): *Studiebarometeret 2016*. Rapport 2-2017. s. 9.

² Politidirektoratet (2017) *Politiets årsrapport 2016*.

Tabell 7.1 Nøkkeltall studenter Politihøgskolen

Nøkkeltall studieåret 2016–2017 ¹	
Antall studenter, bachelor	2128 ²
Antall studenter, master i politivitenskap	27
Antall studenter, master i etterforskning	24
Antall studenter, etter- og videreutdanning	2688

¹ Tallene er innhentet fra Politihøgskolen april 2017. Antall EVU-studenter omfatter de som er tildelt studieplass.

² Antallet aktive bachelorstudenter per april 2017. Inkluderer ikke studenter i permisjon.

være styrkeprodusent for politiet, og utvalgets senere vurderinger vil ta utgangspunkt i dette.

7.1 Organisering og styring

Politihøgskolen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og har et styre som øverste organ.³

Etter politiloven har Politihøgskolen status som sentralt politiorgan og er underlagt Politidirektoratet.⁴ Ved delvis å være innlemmet under lov om universiteter og høyskoler er Politihøgskolen også underlagt Kunnskapsdepartementet.⁵

Justis- og beredskapsdepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet og legger rammene for PHS gjennom å vedta rammeplan for bachelorstudiet samt mål og føringer. Departementet har imidlertid delegert store deler av ansvaret til Politidirektoratet, som gjennom styringsdialogmøter har ansvar for mål- og resultatstyringen.⁶ Innenfor utdanningsområdet kan POD gi oppdrag i tillegg til det som tradisjonelt ligger innenfor kjerneoppgavene. Oppdragene skal i tilfelle understøtte de prioriteringer og oppdrag gitt til politi- og lensmannsetaten for øvrig.

³ Politiloven § 24.

⁴ Etter politiloven § 16 andre ledd nr. 1 har høyskolen status som sentralt politiorgan. Etter forskrift 25. november 2005 § 1 nr. 1 slås det fast at Politihøgskolen er underlagt Politidirektoratet.

⁵ Forskrift 16. desember 2005 om delvis innlemming av PHS gjør lov om universiteter og høyskoler delvis gjeldende for Politihøgskolen. Formålet er å sidestille Politihøgskolen med øvrige institusjoner som loven gjelder for, med hensyn til faglige fullmakter m.m. Samtidig er den som høyskole underlagt NOKUT-systemet, det vil si at dette organet blant annet skal være en nasjonal godkjenning av fagplaner (Forskrift med hjemmel i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler § 1-2 tredje ledd. Fremmet av Utdannings- og forskningsdepartementet).

⁶ Etter politiloven § 24 a) er Politihøgskolen underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og etter forskrift 25. november 2005 § 1 nr. 1 er Politihøgskolen underlagt POD.

De rettslige rammene om Politihøgskolens styre og virksomhet er fastsatt i politiloven kapittel IVa. og i forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet.⁷

7.1.1 Politihøgskolens styre og oppgaver

I likhet med universitets- og høyskolesektoren for øvrig⁸ er det styret som foretar strategiske valg og prioriteringer som det øverste organet ved institusjonen.

Justisdepartementet oppnevner styret for Politihøgskolen. Styret skal ha elleve medlemmer, hvorav fire skal være eksterne og to skal være representanter fra politi- og lensmannsetaten.⁹ Riksadvokaten er ikke representert. Samlet sett skal styret representere vide politifaglige og samfunnsmessige interesser i henhold til høyskolens virksomhet, både i og utenfra justissektoren.

Styrelederen og nestlederen oppnevnes av Justis- og beredskapsdepartementet blant de eksterne medlemmene, jf. § 2 nr. 2 siste pkt. Det er å merke seg at verken Politidirektoratet, Kunnskapsdepartementet eller Riksadvokaten har formell innflytelse på hvem som skal sitte i styret. Styret fremmer forslag til styremedlemmer direkte til Justis- og beredskapsdepartementet.

Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, og for at Politihøgskolen drives effektivt og i overensstemmelse med de

⁷ Politihøgskolens styre skal ha elleve medlemmer. Fire medlemmer velges blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem velges blant de tekniske og administrativt ansatte, og to medlemmer velges blant studentene i Oslo og Bodø. I tillegg oppnevnes fire eksterne medlemmer av departementet etter forslag fra styret, hvorav to skal ha erfaring fra politiet, og to skal ha erfaring fra universitets- og høyskolesektoren. Styremedlemmer ansatt i etaten og eksterne styremedlemmer med varaer velges for fire år, mens styremedlemmer fra studentgruppen velges for ett år.

⁸ Universitets- og høyskoleloven 2005 nr 15 § 9-2.

⁹ Forskrift 25. november 2005 nr. 1330 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 2 pkt. 2.

Boks 7.1 Sentrale utviklingstrekk i Politihøgskolens historie

- 1898 Den første organiserte politiutdanningen blir etablert ved Kristiania politikammer. Dette var en tre ukers konstabelskole for nytilsatte tjenestemenn.
- 1919 Stortinget vedtar at politiutdanningen i Norge skal være sentral og statlig. Det opprettes en utdanning av seks måneders varighet.
- 1920 Statens politiskole blir opprettet, som et supplement til kommunale politiskoler. Statens politiutdanning ble ansett som en videregående opplæring, mens det kommunale tilbudet var for nytilsatte. Statens politiskole ble arrangert som to kurs à tre måneder.
- 1937 Politiskoleutvalget blir nedsatt for å vurdere behovet for utdanning i politiet.
- 1946 Politiutdanningen blir gjenopprettet under navnet Politiskolen. Etter å ha hatt tilholdssted flere steder i Oslo, blir politiskolen flyttet til Gardekasernen på Majorstuen, der den ligger i dag.
- 1947 Et nytt utdanningsutvalg blir nedsatt med det formål å vurdere behovet for politiutdanning i Norge.
- 1951 Utdanningen ved Politiskolen ble utvidet til et ti måneders grunnkurs og ett års aspirantkurs.
- 1958 Innføring av formelle krav til politiutdanning for tilsettelse.
- 1971 Politiutdanningsutvalget blir nedsatt. Utdanningen blir etter hvert regulert i egne fagplaner.
- 1983 I forbindelse med behandling av utredning om politiutdanning (NOU 1979: 11) vurderer Stortinget for første gang om Politiskolen skal etableres som en høgskole.
- 1986 Justisdepartementet starter arbeidet med å utrede spørsmålet om høgskoleutdanning for politiet.
- 1992 Politihøgskolen blir etablert med en treårig grunnutdanning.
- 1997 Avdeling i Bodø blir etablert.
- 2004 Politihøgskolen blir NOKUT-akkreditert som høgskole med rett til å tildele bachelorgrad.
- 2009 Bachelorstudiet i Kongsvinger blir etablert (som en seksjon under bacheloravdelingen i Oslo).
- 2010 Bacheloravdeling i Stavern blir etablert.

Kilde: Hove (2012) Politiutdanning i Norge- fra konstabelkurs til bachelorutdanning

lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Rektor for Politihøgskolen er ansatt på åremål. Rektors rolle er fastsatt i forskrift 25. november 2005 nr. 1130, hvor rektor på styrets vegne har det overordnede ansvar for den daglige ledelse av høgskolens faglige og administrative virksomhet.

7.1.2 Politidirektoratets styring av politihøgskolen

Politidirektoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan.¹⁰ Politihøgskolen tilhører samme organisatoriske nivå som politidistriktene, og rektor for Politihøgskolen inngår i

¹⁰ Hovedinstruks til Politidirektoratet. Om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 01.01.2016.

Boks 7.2 Styringsdialogen i praksis

I løpet av året gjennomføres to styringsdialogmøter mellom Politihøgskolen og Politidirektoratet, hvor styreleder og rektor fra Politihøgskolen deltar. Dersom Politidirektoratet i styringsdialogen eksempelvis uttrykker behov for å styrke kompetansen på datakriminalitet, vil Politihøgskolen vurdere å ta det inn i sine prosesser i den videre dialogen med eget styre. Dersom Politihøgskolen likevel ikke i tilstrekkelig grad hensyntar dette i egne prosesser, vil høgskolen akseptere at Politidirektoratet i tildelingsbrev for etterfølgende år, eller via annen direkte styring, kan pålegge å styrke denne utdanningen etter en forutgående dialog. Politihøgskolen vil imidlertid mene at Politidirektoratet ikke kan detaljstyre hvordan dette skal skje i praksis, under henvisning til at dette ligger under høgskolens kompetanseområde og prinsippet om akademisk frihet.

politidirektørens nasjonale ledergruppe sammen med politimesterne. Som etatsstyrer skal Politidirektoratet påse at Politihøgskolen til enhver tid tilbyr en politiutdanning som er tilpasset nasjonale behov og krav til dimensjonering av politiet. Politihøgskolen gis oppdrag gjennom disponeringsskrivet, som er Politidirektoratets sentrale styringsdokument gjennom året. Oppdragene kan være krav til antall utdanninger for innsatspersonell, bestillinger for utarbeiding av fagplaner og studieplaner og ulike typer utredningsoppdrag. Deler av oppdragene får øremerket finansiering over politiets budsjettkapittel 0440. Rammeplanen for bachelor i politistudier angir overordnede føringer for utdanningen. Politidirektoratet deltar ikke i utformingen av rammeplan for bachelorutdanningen, men deltar i styringslinjen for godkjenning av planen. Rammeplanene godkjennes av Justis- og beredskapsdepartementet.¹¹

Flere politiledere gir uttrykk for at styring av blant annet Politihøgskolen tidvis har vært utfordrende for Politidirektoratet, men mener dette i stor grad skyldes at regelverkets handlingsrom ikke er tilstrekkelig utnyttet. Etter deres mening bør direktoratet i større grad opptre som en oppdragsgiver og i mindre grad som en bestiller av

¹¹ Forskrift 25. november 2005 nr. 1330 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 4.

utdanning. Samtidig blir det påpekt at PHS ikke bare er en utdanningsinstitusjon, men også en premissleverandør for politifag og fagutvikling. Dette forutsetter at POD opptre som en eier som stiller krav gjennom aktiv strategisk styring.

7.1.3 Budsjettstyring av Politihøgskolen

Politihøgskolen skiller seg fra politidistriktene og særorganene ved at Politihøgskolen får sin budsjettbevilgning over eget kapittel i statsbudsjettet.¹² Budsjettet er dimensjonert etter størrelsen på bacheloropptaket og et grunnivå for etter- og videreutdanninger.¹³ Deler av etter- og videreutdanningen finansieres fra kapittel 0440 i statsbudsjettet som oppdrag fra Politidirektoratet.

7.2 Institusjonell autonomi og akademisk frihet

Som en akkreditert høgskole, delvis innlemmet under lov om universiteter og høyskoler, skal Politihøgskolen fremme og verne om sin akademiske frihet.¹⁴ Akademisk frihet innebærer fravær av og vern mot overstyring eller sanksjoner som hindrer forskere og studenter i å følge eller gi uttrykk for egne faglige vurderinger.¹⁵ Følgende tre hovedelementer trekkes frem som en forutsetning for akademisk frihet.¹⁶

1. frihet til å stille spørsmål – også ved det autoriteter anser som etablert kunnskap og forståelse, og ved saksforhold og teser som det knytter seg sterke interesser eller følelser til
2. frihet til å bestemme hvilket materiale og hvilke metoder man vil benytte for å finne svar på spørsmålene
3. frihet til å legge frem hypoteser, resultater og resonnementer offentlig

Begrepet *akademisk frihet* kan knyttes til institusjonsnivå og individnivå, hvor førstnevnte omhandler den enkelte institusjons selvstyre og handlingsrom, mens sistnevnte omhandler den enkelte forsker eller lærers individuelle akademiske frihet.¹⁷ Etter universitets- og høyskolelo-

¹² Prop. 1 S (2016–2017) Justisdepartementet. Utgiftskapittel 0042 og inntektskapittel 3442.

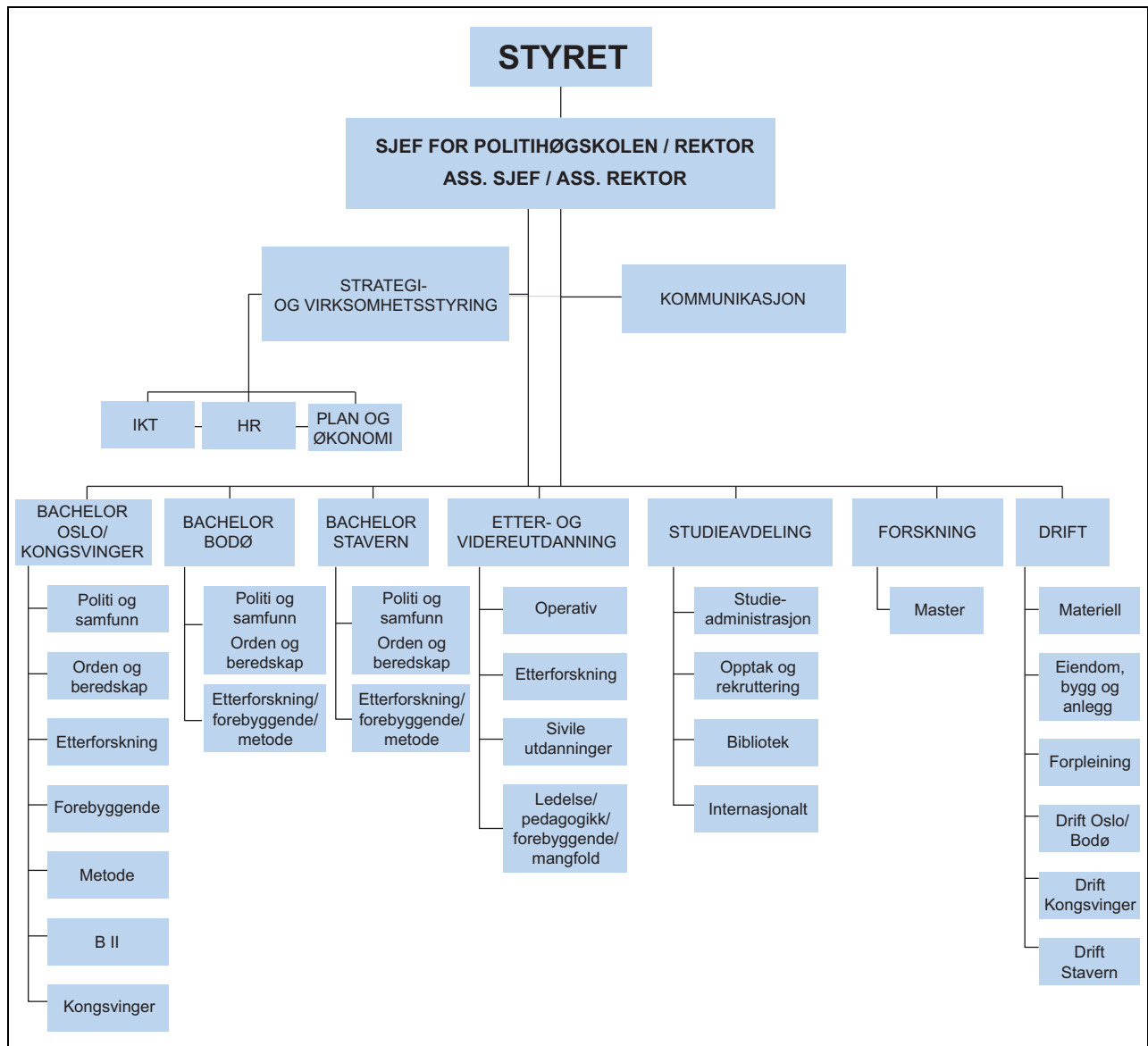
¹³ Samfunnsøkonomisk analyse, vedlegg 4.

¹⁴ Universitets- og høyskoleloven § 1-5 (Ot.prp. nr. 67 (2006–2007); Ot.prp. nr. 79 (2003–2004)).

¹⁵ NOU 2006: 19. *Akademisk frihet* pkt. 2.3.2.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ NOU 2006: 19 *Akademisk frihet* kap. 2.3.



Figur 7.1 Organisering Politihøgskolen

Kilde: Politihøgskolen

ven skal alle statlige universiteter og høyskoler ha et eget styre.¹⁸ Når universitets- og høyskolelovens regler om styre ikke er gjort direkte gjeldende for Politihøgskolen, er det av rent praktiske grunner. Eget styre bidrar til å sikre høyskolens institusjonelle autonomi.¹⁹

Eget kapittel i statsbudsjettet, med antatt økte muligheter til selv å styre aktiviteter, bidrar ytterli-

gere i den retning. Det er i de samtaler utvalget har hatt med Politihøgskolen, fremkommet at Politidirektoratet sjelden har utfordret Politihøgskolens akademiske frihet og institusjonelle autonomi.

I utvalgets spørreundersøkelse synes det å være bred oppfatning om at Politihøgskolens faglige uavhengighet er godt ivaretatt, men spørsmålet etterlater samtidig inntrykk av at mange er usikre på hvordan begrepet er å forstå, og hvilken rolle Politihøgskolen bør innta. På spørsmål om hvorvidt PHS' faglige uavhengighet er godt ivaretatt, svarer 27,5 prosent «enig» eller «helt enig», mens 22 prosent svarer «i noen grad». Av 1738 respondenter svarer hele 36 prosent «vet ikke». I kommentarfeltene blir dette blant annet utdypet

¹⁸ Lov om universiteter og høyskoler § 9-1. Reglene i politiloven § 24 a og kgl.res. 25. november 2005 nr. 1330 er i det vesentlige sammenfallende med universitets- og høyskolelovens regler. Her er blant annet KRUS og Forsvarets høyskoler unntak fra hovedregelen, men Forsvarets høyskole vil innføre styre fra 1.1.2018.

¹⁹ Politidirektoratet (2014): *Styring av politihøgskolen* (Sefland-utvalget) s. 85–86.

med usikkerhet knyttet til forholdet mellom faglig uavhengighet og fagansvars- og fagforvalterrollen. Flere peker også på at uavhengighetsbegrepet er vanskelig å avgrense, ettersom Politihøgskolens fremste oppgave er å være styrkeproducent for politiet. Da er det nødvendig at Politidirektoratet og myndighetene for øvrig «bestiller» en utdanning. Andre igjen peker på at styringssignalene kan være uklare, og at dette i seg selv skaper usikkerhet om hvorvidt faglig uavhengighet er tilstrekkelig ivarettatt.

Politihøgskolen mener selv at skolen både skal utdanne generalister og spesialister til politiet. Samtidig skal høgskolen videreutvikle alle sider ved politifaget gjennom erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskapsutvikling.

7.3 Erfaringer og oppfatninger knyttet til nåsituasjonen

Utvalget har innhentet vurderinger fra sentrale interessenter og brukergrupper, herunder ansatte i politidistrikt og særorgan, samtlige politimestere, Riksadvokaten og flere direktorater. Utvalget har i tillegg gjennomført egne møter med Politihøgskolen og vurdert tidligere utredninger, herunder Sefland-utvalgets rapport.²⁰ I henhold til de avgrensninger som er redegjort for ovenfor, følger en oppsummering av hovedsynspunktene som er retningsgivende for utvalgets forslag og anbefalinger.

7.3.1 En høgskole med fornøyde brukere

Overordnet er det en bred oppfatning om at Politihøgskolen i hovedsak utfyller sin rolle som institusjon for etatsutdanningen på en god måte, og at høgskolen har nødvendig kompetanse i henhold til sitt oppdrag. Det synes videre å være bred støtte til dagens hybridmodell mellom etatsskole og akkreditert høgskole, og de fleste anser Politihøgskolens akademiske frihet som en viktig premisse for tilliten til politiutdanningen og i forlengelsen av dette: tilliten til norsk politi i stort. Kvaliteten på utdanningene som tilbys, vurderes som god. Politihøgskolen gjennomfører hvert fjerde år kandidatundersøkelser for å kartlegge politidistriktenes tilfredshet med studentene på sine utplasseringer. Tilbakemelding er jevnt over

gode.²¹ Politistudentene er også svært fornøyd med kvaliteten på bachelorutdanningen.²²

Overfor utvalget gir politimestrene uttrykk for at PHS er en god institusjon som garanterer godt utdannede politifolk. Flere gir i tillegg uttrykk for at fagnivået er klart bedre enn tidligere, da PHS var en ren etatskole. Det er i det hele tatt en gjennomgående oppfatning om at vi har et meget godt utdannet politi.

Flere politimestre og andre politiledere stiller imidlertid spørsmål ved høgskolens status som særorgan. Sammenlignet med de øvrige særorganer skiller Politihøgskolen seg ut, og det er etter deres mening vanskelig å se klare fellestrekk. Rett nok kan det sies at PHS yter en indirekte bistand i form av styrkeproduksjon, men flere mener dette blir uklart.

Flere politiledere gir også uttrykk for undring over de urealistiske forventninger som er skapt om at alle med utdanning fra Politihøgskolen skal være garantert jobb. Det blir her pekt på at det ikke finnes tilsvarende jobbgaranti i andre sektorer, og at oppmerksomheten i større grad burde vært rettet mot hvilken kompetanse politiet faktisk trenger.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten er det også stor oppslutning om Politihøgskolen. På spørsmål om hvorvidt PHS er nødvendig for å styrke politiets innsats på sine områder, svarte 59 prosent «helt enig» og 20 prosent «enig», mens bare 2,6 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig» og 5,6 prosent svarte «vet ikke». Til sammen 1897 respondenter av totalt 1919 svarte på spørsmålet.

7.3.2 Tilpasning til politiets behov

Det er bred oppfatning om at Politihøgskolen yter et avgjørende bidrag for god polititjeneste. Flere politimestre mener samtidig at enkelte deler av undervisningstilbudet er nødvendig å supplere. Enkelte politimestre påpeker at distriktene selv har egne interne kurs i etterforskningsledelse. Flere påpeker i tillegg at særlig innen ledelse og lederutvikling kan det være nødvendig for PHS å søke samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner med bedre forutsetninger.

Enkelte politimestre gir uttrykk for at med et så sammensatt oppgavesett som politiet i dag har, kan det være grunn til å stille spørsmål om det er behov for et alternativt utdanningsløp av kortere varighet for mer begrensede politioppgaver, slik

²⁰ Politidirektoratet (2014): *Styring av Politihøgskolen* (Sefland-utvalget).

²¹ Møte med PHS, 17. januar 2017.

²² NOKUT (2017): Studiebarometeret 2016. Rapport 2-2017.

blant annet Danmark nylig har innført med sin kadettutdanning.²³

Noen politimestre reiser også spørsmål om hvorvidt rekrutteringen av søkere til Politihøgskolen er tilstrekkelig bred. Det blir her pekt på at politiet eksempelvis kan gå glipp av mange gode etterforskere fordi de ikke klarer skytekravene, som neppe kan sies å være relevant for etterforskningsoppgaver. Det blir her pekt på at dersom det er behov for IP4-status, som gir adgang til våpenbruk, bør det være mulig å oppnå dette senere. Enkelte legger her til at PHS gjerne i større grad burde tilrettelagt for enkeltemner for sivile.

Det er ulike oppfatninger av Politihøgskolens teoretiske innretning. På den ene siden er det bred oppslutning om at utdannede politimenn holder et høyt faglig nivå. Samtidig blir det stilt spørsmål ved om politiet mister mange viktige og nødvendige praktikere på veien. Som flere påpeker, er politifag i stor grad et praktisk rettet fag, og med høye teoretiske opptakskrav er det en fare for å miste gode polititjenestemenn fordi de mangler et teoretisk fundament i et hovedsakelig praktisk orientert yrke. Det blir her lagt til at politiet gjerne i større grad burde vurdere ulike former for autorisasjon for egnethet.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten kommer det tydelig frem høye forventninger til Politihøgskolen. På spørsmål om hvorvidt PHS utfyller sin rolle som institusjon for etatsutdanning på en god måte, svarer 52 prosent «i noen grad enig» eller «enig», mens 10 prosent er «helt enig». I motsatt ende av skalaen svarer 10,8 prosent «uenig» eller «helt uenig», mens 13,3 prosent svarer «vet ikke».

Inntrykket blir bekreftet på spørsmål om dagens politiutdanning (inkludert etter- og videreutdanning) er tilpasset politiets behov hvor 47,2 prosent svarer «i noen grad enig» eller «enig», mens 5,4 prosent svarer «helt enig». I motsatt ende av skalaen svarer 17,2 prosent «uenig» eller «helt uenig», mens 14,9 prosent svarer «vet ikke». Dette blir i kommentarfeltene utdypet blant annet med at enkeltutdanninger raskt blir fulltegnet med lange ventelister, at det er for få søkere og at det er vanskelig å rekruttere gode lærekrefter. Totalt 1855 svarte på spørsmålene.

Respondentene ble også stilt spørsmål om PHS har nødvendig kompetanse i henhold til sitt oppdrag, og her svarte 48,5 prosent «i noen grad enig» eller «enig», mens 9,4 prosent svarte «helt enig». I motsatt ende svarte 8,1 prosent «uenig»

eller «helt uenig», mens hele 21,2 prosent av 1849 respondenter svarte «vet ikke». I kommentarfeltene blir det blant annet pekt på at PHS også har gitt uttrykk for, at det tidvis er utfordringer med å rekruttere personell med ønskede faglige kvalifikasjoner.

Det samlede inntrykket er imidlertid at PHS er meget viktig for politiets samlede kompetanseutvikling. På spørsmål om PHS fortsatt bør ha en slik rolle, svarer 51 prosent «enig» eller «helt enig», mens 9,6 prosent svarer «uenig» eller «helt uenig», og 15 prosent svarer «vet ikke».

Det er imidlertid noe mer usikkerhet om hvilken fagansvarsrolle Politihøgskolen bør innta. På spørsmål om PHS bør ha et tydeligere fagansvar, svarer 45,6 prosent «enig» eller «helt enig», mens 7,9 prosent svarer «uenig» eller «helt uenig». Her svarer 20,2 prosent av de 1857 respondentene «vet ikke». I kommentarfeltene blir usikkerheten utdypet med at det synes å være uklart hva fagansvar i politiet innebærer, og hvordan rollene skal fordeles. Dette er noe både Politihøgskolen og andre politiledere også påpeker.

PHS viser til at det av Politidirektoratet og Riksadvokaten nylig er besluttet at høgskolen skal ha forvaltningsansvaret for etterforskningsfeltet. Dette er et eget tiltak i handlingsplanen for det såkalte Etterforskningsløftet.²⁴ Hvordan dette ansvaret skal utøves, er nå under utredning, men denne utviklingen vil være et viktig skritt for å etablere et kvalitetssikringssystem for fag- og metodeutvikling innenfor etterforskningsfeltet. PHS vurderer sin fremtidige rolle i dette systemet som både viktig og naturlig.

7.3.3 Politihøgskolens forskningsvirksomhet

Som eiere av utdanningsinstitusjonen har Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet mulighet til å sette retning og rammer for forskningsvirksomheten gjennom både FoU-strategier og finansiering. Både politianalysen og Sefland-utvalget etterlyste tydeligere strategisk kompetansestyring fra Politidirektoratet. Departementet lanserte den første helhetlige FoU-strategien for justissektoren i 2015.²⁵ Strategien gjelder for en fireårsperiode og angir prioriterte satsingsområder, med tyngdepunkt på anvendt forskning.

²⁴ POD/RA (2016) – *Handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet*.

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *FoU-strategi for justis- og beredskapsstaten 2015–2019*.

²³ Rigspolitiet 24. november 2016 – møte med utvalget.

Strategien vektlegger betydningen av tverrsektoriell forskningsinnsats.

Politihøgskolen arbeider med å styrke sin forskningsvirksomhet.²⁶ Som følge av strukturrendringer i universitets- og høyskolesektoren og forventet nedgang i studieplasser vil PHS gå fra å være en middels stor til en liten høyskole. PHS er derfor opptatt av å sikre gode rammebetingelser for fagmiljøene fremover, både ved å øke andel fagansatte med førstestillingskompetanse og øke andelen eksternt finansiert forskning. Det fremgår av Politihøgskolens kvalitetsrapport at høyskolen har kapasitetsutfordringer knyttet til forskningsvirksomheten. Politihøgskolen erfarer også utfordringer med fagansattes kvalifikasjoner.²⁷

7.3.4 Politihøgskolens autonomi

Ingen av kildene har gitt uttrykk for at Politihøgskolens faglige uavhengighet er truet. Det erkjennes imidlertid av flere at balansegangen mellom Politihøgskolens behov for faglig autonomi og Politidirektoratets styringsbehov krever god rolleforståelse og en bevisst styring og ledelse. Flere av politimesterne understreker at Politidirektoratet har en viktig rolle i å sikre samsvar mellom utdanning og etatsbehov. Svak styring gir risiko for at fagmiljøene får for liten forankring i etatens behov. Politihøgskolen har imidlertid flere kontaktpunkt med ytre etat som kan tilrettelegge for utveksling av vurderinger og informasjon for å avdekke nye undervisningsbehov.

Det er styret som har ansvaret for å vedta og sikre gjennomføring av høyskolens strategier, inkludert FoU-strategier. Styring av PHS skjer derfor via styret. Rektors deltakelse i Politidirektørens nasjonale ledergruppe sikrer imidlertid jevn og nær kontakt med politimesterne og særorgan og er en arena hvor etatsbehov fanges opp. Andre arenaer er egne dialogmøter med politidistriktene som politihøgskolen gjennomfører hvert andre eller tredje år.²⁸

Videre avgir politidistriktene og særorgan også personell til ulike instruktørvirksomhet og som ressurspersoner til en rekke av Politihøgskolens utdanninger. Dette bidrar til praksisnærhet i studier og videreutdanninger. Praksisnærhet sikres også gjennom grunnutdanningen ved at hele det andre studieåret i bachelorgraden i politistud-

dier er et praksisår som gjennomføres i politidistriktene.

Det fremkommer likevel gjennom utvalgets intervjuer og spørreundersøkelser at det er flere som mener at Politihøgskolen i for stor grad får definere egne behov. Utvalget vurderer dette som symptomatisk for det spenningsforhold som ligger mellom den akkrediterte høyskoles behov for utvikling av faglig uavhengighet og etatsleders behov for å påvirke faglig retning og prioriteringer.

7.3.5 Samarbeid med andre universiteter og høyskoler

Politihøgskolen er tilfreds med sin organisatoriske tilhørighet under Justis- og beredskapsdepartementet.²⁹ Også KRUS er underlagt samme fagdepartement, og Politihøgskolen er positiv til et nærmere samarbeid med KRUS, med mulighet for å trekke ut synergier innenfor overlappende områder som eksempelvis kriminalomsorgen har med politiet. Politihøgskolen ser også muligheter for et nærmere samarbeid med Forsvarets høyskoler (FH), og det er allerede etablert et samarbeid med FH om studiet *Nasjonal krisehåndtering og beredskap*. Innenfor beredskapsområdet er det allerede flere spesialiserte studieløp som foregår hos FH. Politihøgskolen har som nevnt også samarbeid med NTNU Gjøvik, og en nordisk mastergrad i politiledelse er under utvikling i samarbeid med utdanningsinstitusjoner i Danmark og Sverige. De senere årene har Politihøgskolen også inngått samarbeidsavtaler med flere andre høyskoler og universiteter i inn- og utland.

7.3.6 Politihøgskolens styringsstruktur

Styringsmodeller for universiteter og høyskoler har vært gjenstand for flere utredninger.³⁰ Sefland-utvalget,³¹ nedsatt av Politidirektoratet i 2013, anbefalte ingen store endringer i Politihøgskolens styringsmodell, men snarere en tydeliggjøring av roller, ansvar og myndighet for bedre å kunne utnytte styringspotensialet. Videre ble det foreslått å utrede ny finansieringsmodell for etter- og videreutdanning med budsjettildeling under Politidirektoratets ramme. Dette ble også anbefalt i *Politianalysen*³², som pekte på at et eget budsjett-

²⁶ Politihøgskolens strategi 2017–2021.

²⁷ Politihøgskolen (2017), *Kvalitetsutvikling, årsrapport 2015–2016*.

²⁸ Møte med PHS, 17. januar 2017.

²⁹ Møte med PHS, 17. januar 2017.

³⁰ Se blant annet Prop. 41 L (2015–2016) *Endringer i universitets- og høyskoleloven (modell for styring og ledelse mv.)*.

³¹ Politidirektoratet (2014): *Styring av Politihøgskolen* (Sefland-utvalget)

kapittel for Politihøgskolen legger begrensninger for politidirektørens fullmakt og myndighet til å utvikle egen virksomhet.

Politihøgskolen er i hovedsak fornøyd med dagens styringsmodell og eierstyring og fremholder at et eget budsjettkapittel som også omfatter finansiering av etter- og videreutdanninger, styrker høgskolens institusjonelle autonomi og bidrar til nødvendig forutsigbarhet med hensyn til planlegging av studietilbudet og fagutvikling.³³ Riksadvokaten har generelt ingen merknader til organiseringen av Politihøgskolen, men bemerker at det ville vært naturlig at riksadvokatembetet var representert i styret i kraft av sin rolle på en rekke sentrale områder.³⁴ Fra utvalgets spørreundersøkelse og intervjuer med nøkkelpersoner, er det flere som gir uttrykk for at Politidirektoratet har et større styringsrom enn de faktisk griper.³⁵

7.4 Utvalgets vurderinger

Geografisk plassering

Utvalget har avklart med Justis- og beredskapsdepartementet at mandatet avgrenser mot vurdering av Politihøgskolens fremtidige geografiske plassering. Det pågår våren 2017 et utredningsarbeid i PHS og POD om Politihøgskolens fremtidige organisering og geografiske plassering, og utvalget er kjent med at regjeringen vurderer å flytte PHS ut av Oslo.

I utvalgets spørreundersøkelse svarte også 52,3 prosent at de var «enig» eller «helt enig» i at fremtidig organisering av PHS også kan innebære lokalisering andre steder enn i Oslo-området. Her var bare 16,2 prosent «uenig» eller «helt uenig», mens 10,5 prosent svarte «vet ikke». 1900 av totalt 1919 respondenter svarte på spørsmålet.

Utvalget vil peke på at mange gode hensyn taler for at politiutdanning bør være lokalisert i nærheten av høgskole- og universitetsmiljøer. Utvalget ser imidlertid ikke at PHS nødvendigvis må bli værende i Oslo.

Politihøgskolen sårbar alene

I henhold strukturreformen i universitets- og høgskolesektoren bør institusjonene være av en viss

størrelse og ha fagmiljøer over en kritisk minste-størrelse for å være robuste og ivareta god nok kvalitet. Oppfordring til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon, har ført til flere sammenslåinger av høgskoler og universitet, så vel som ulike samarbeidskonstellasjoner.³⁶ Forskningsinstituttene har også fått krav om en viss minste-størrelse samt økte krav til vitenskapelig kvalitet. Ny finansieringsmodell innen den alminnelige universitets- og høgskolesektoren forsterker forventningene til økt størrelse og bedret faglig kvalitet for miljøene. Konkurransen om eksterne forskningsmidler forventes derfor å øke for alle universiteter og høgskoler.

Det konstateres at Politihøgskolen har visse utfordringer med forskningskapasitet, noe også Politihøgskolens egen kvalitetsrapport påpeker.³⁷ Politihøgskolen har også utfordringer med å tiltrekke seg kvalifisert fagpersonell, særlig utenfor Oslo-området.³⁸ Sårbarheten ved å være en liten høgskole forsterkes av at fagressursene i tillegg er fordelt på fire lokasjoner.

Utvalget legger til grunn at det ikke er aktuelt for PHS å endre sin status fra høgskole til etatskole. Det synes å være en samstemt oppfatning hos utvalgets interessenter om at høgskolestatus bidrar til å sikre uavhengighet i forskning samt en vitenskapelig dokumentert kvalitet på undervisning, som igjen gir studentene mulighet til å oppnå bachelor og masterutdanning. Gjennom vitenskapelig dokumentert metode og fagutvikling gir PHS politiet og samfunnet stadig bedre kunnskap om politiets oppgaver og aktiviteter samt et godt og høyt utdannet politi. Omdømmemessig er det også viktig med høgskolestatus. Det sikrer integritet i forskning samt i råd, veiledning, forskningsformidling, og i samfunnsdebatten.

Utvalget har derfor vurdert om Politihøgskolen bør slås sammen med andre undervisningsinstitusjoner på høgskolenivå. Spørsmålet stilles fordi det er tvil om Politihøgskolen i fremtiden vil være stor og robust nok til å klare å svare på de utfordringer som høgskolesektoren møter i dag innen kvalitet på undervisningen, forskerkapasitet og -kvalitet, attraktivitet for ansatte og studenter, innenfor en forsvarlig økonomisk ramme. Dette må også ses i lys av at det fremtidige årlige studentopptaket ventes redusert fra 720 til et antall fra 500 til 550 de nærmeste årene. De økonomiske

³² NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Politianalysen.

³³ Samtale 27. september 2016.

³⁴ Riksadvokaten i møte med utvalget den 16.9.2016.

³⁵ Se også forskrift 25. november 2005 nr. 1330 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 4, pkt 1.

³⁶ Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*.

³⁷ Politihøgskolen (2016): *Kvalitetsutvikling*. Årsrapport 2015–2016.

³⁸ Ibid.

rammene kan forventes justert som følge av denne nedtrappingen av antall studenter.

Utvalget har sett på hvilken type undervisningsanstalter det kan være aktuelt å vurdere PHS slått sammen med, herunder KRUS (Krimomsorgens høgskole og utdanningscenter), Forsvarets høgskole, Forsvarets forskningsinstitutt, Tolletatens fagskole og øvrige institusjoner i universitets- og høgskolesystemet.

Universitets- og høgskolesystemet

Utvalget bygger på at PHS skal være styrkeproducent for politiet. Etter utvalgets mening er det en avveining her ved at polityrket krever helt spesiell kompetanse på visse områder, samtidig som det er viktig at politiutdanningen ikke blir for isolert og har god kontakt med annen utdanning i samfunnet. Utvalget mener at dagens politiutdanning er på et godt nivå. En bachelorgrad fra PHS, synes å være et godt utgangspunkt for yrkeslivet i politiet. Det er imidlertid viktig at politiet, som den sivile maktutøver overfor folket, har et sivil preg, og at utdanningen også gjenspeiler det.

Selv om profesjonsutdanninger nok kan utvikle seg på egne premisser og derved fjerne seg fra premissene som styrkeprodusent, mener utvalget at på sikt bør politiutdanning vurderes å legges på linje med annen type utdanning på bachelornivå i Norge, det vil si normalløsningen for profesjonsutdanningen. Dersom politiutdanningen ble en del av det ordinære universitets- og høgskolesystemet i Norge, ville trolig forskning og utvikling inngå i et større og bredere faglig miljø.

Politiutdanning er en fortsatt forholdsvis spesialisert type utdanning. Utdanningen krever et nært samspill mellom teoretisk kunnskap og praktisk læring. Utvalget konkluderer derfor med at det på det nåværende tidspunkt ikke bør foreslås sammenslåing med det alminnelige universitets- og høgskolesystemet. Imidlertid er dette et strategisk spørsmål, som styret til Politihøgskolen naturlig bør ha på sin agenda.

Tolletatens fagskole (TKS)

Utvalget finner at sammenslåing med TKS er mindre relevant, da det er en egen etatsskole. Det vil være begrensede muligheter for kompetanseoverføring, da forskningselementet ikke er like fremtredende, og skolen ikke er en frittstående høgskole. En slik sammenslåing må forutsette at TKS også ønsker å heve utdanningen til bachelornivå. Utvalget er også i tvil om hvorvidt sammenslåing

vil gi de ønskede synergier for øvrig. I tillegg vil det bety en del praktiske utfordringer siden TKS finansieres via FIN mens PHS er underlagt JD. PHS tilbyr i dag spesialundervisning både for Tolletaten og andre kontrollorganer.

Forsvarets høgskole

Forsvarets høgskole (FH) driver både praktisk og teoretisk utdanning og har nok flere fellestrekk med PHS. Imidlertid er det tidligere pekt på behovet for at studenter ved PHS har forankring i et sivil universitets- og høgskolemiljø. En sammenslåing med FH vil kunne ha tilsvarende uheldig effekt ved at man blir mer rettet mot militær virksomhet enn de sivile verdier. Ved siden av blir det trolig en krevende prosess å innpasse en liten høgskole inn i et større militært system. Selv om styringen av Forsvarets høgskole skal overlates til eksternt styre, vil det sentrale ved denne skolen fortsatt være ren styrkeproduksjon til Forsvaret, i tillegg til at den også har en god del forskningsvirksomhet, ikke minst knyttet til Institutt for forsvarsstudier (IFS). Utvalget vil derfor ikke tilrå sammenslåing med Forsvarets høgskoler.

Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)

Som følge av forventet nedgang i antall studenter ved Politihøgskolen, et begrenset forskningsmiljø og den nære sammenheng det er mellom politiet og kriminalomsorgen anbefaler utvalget at Justis- og beredskapsdepartementet ser på muligheter for sammenslåing av Politihøgskolen og KRUS. Både KRUS og Politihøgskolen ligger under samme departement (JD). Forskjellen er at KRUS får tildelt midler via Kriminalomsorgsdirektoratet, mens Politihøgskolen tildeles midler over eget budsjettkapittel. Ved en sammenslåing vil styrkeproduksjonen for politietaten og kriminalomsorgen kunne ses samlet under Justis- og beredskapsdepartementets ledelse og ansvar, og utvalget mener det vil gi gode samordningseffekter både innen arealforvaltning, undervisning og forskning dersom disse samles. Ikke minst vil et større forskermiljø kunne gi et løft for fremtidig akademisk utvikling av fagområdene. Utvalget er klar over at det allerede er en dialog mellom departementet, politihøgskolen og KRUS på dette feltet og vil tilrå at dialogen videreutvikles. I tillegg til styrking av forskningsmiljøet vil det også kunne gi samordningseffekter mellom studentene – og mellom lærekrefter – innen flere felles fagområder,

eksempelvis innen forebygging av kriminalitet, og kunnskap om minoritetsfeltet.

Forutsetningen er at KRUS holder et faglig nivå som er på linje med nivået til Politihøgskolen, og at man foretar en vurdering av fordelene målt opp mot fusjonskostnadene. Det bemerkes særskilt at lokaliseringsspørsmålet ikke bør være til hinder for gode løsninger både for samfunnet, for profesjonsutdanningen, for studenter og forskermiljøet samlet sett.

PHS som etatskole og fristilt høyskole

Utvalget konstaterer at PHS i dag er en hybridmodell mellom etatskole og fristilt høyskole. Utvalget har som nevnt notert seg den spesielle situasjon man er i ved at det synes å være en større sikkerhet for å få jobb som ferdig utdannet politi enn det er ved uteksaminering fra universitets- og høyskoler ellers, og har stilt spørsmål om hvorvidt det bør være slik i fremtiden. Det synes imidlertid å være en stort sett samstemt oppfatning at høyskolestatus er verdifullt fordi det sikrer uavhengighet i forskning samt en vitenskapelig dokumentert kvalitet på undervisning, som også gir studentene mulighet til å få høyskolerelevant eksamen. Gjennom vitenskapelig dokumentert metode og fagutvikling gir Politihøgskolen et godt og høyt utdannet politi, samtidig som samfunnet får stadig bedre forskningsbasert kunnskap. Omdømmemessig er det også viktig med høyskolestatus. Det sikrer integriteten ikke bare i forskning, men også i råd, veiledning og uttalelser som forskere gir i den generelle samfunnsdebatten. Det vektlegges også at utvalget, gjennom sin dokument- og interessenanalyse, har funnet bred støtte for dagens modell.³⁹ Utvalget vil derfor foreslå – også for det tilfelle at PHS slås sammen med KRUS – at denne hybridmodell fortsetter inntil videre. De øvrige av utvalgets vurderinger er basert på at sammenslåing ikke finner sted.

Politihøgskolens plassering på organisasjonskartet

Utvalget har i kap. 4 drøftet hva som kjennetegner et særorgan i dag, og i kap. 13 drøftet hva som bør kjennetegne bistandsorganer i fremtiden. Utvalget mener at Politihøgskolen ikke er å anse som særorgan for bistand og beredskap slik som øvrige særorgan, og mener at Politihøgskolen heller ikke i fremtiden bør ses på som en bistandsenhet for politiet. Styrkeproduksjon er en annen

form for langsiktig bistand. Politihøgskolen er en støtteenhet, slik loven også sier det: «Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjon for politiet.»⁴⁰

Politihøgskolen er imidlertid i forskriften definert som et «sentralt politiorgan».⁴¹ Utvalget finner dette å være en uheldig betegnelse, da det kan komme i konflikt med Politidirektoratets rolle, som etter politiloven § 15 ikke har noen tilsvarende betegnelse. Denne bestemmelsen sier bare at Justis- og beredskapsdepartementet kan legge myndighet og oppgaver til Politidirektoratet. Utvalgets forslag innebærer at Politihøgskolen tydeligere blir plassert som en høyskole under Politidirektoratet og en virksomhet i linjestructur på linje med de øvrige tolv politidistriktene. Politihøgskolen er en selvstendig enhet og kan ikke betraktes verken som bistandsorgan eller støttefunksjon på linje med PIT, NID og PFT. Politihøgskolen skal understøtte politiets behov, og utvalget anbefaler at Politihøgskolens status som særorgan opphører, og at enheten benevnes som det den faktisk er: en høyskole.

Styrking av Politidirektoratets eierrolle overfor Politihøgskolen

Utdanning av politi er mest av alt styrkeproduksjon og PHS er slik en kompetanseleverandør for politiet. Utdanningen krever et nært samspill mellom teoretisk kunnskap og praktisk læring. Utvalget mener derfor at ansvaret for denne typen utdanning fortsatt bør høre til et fagdepartement, og at det er Politidirektoratet som bør ha etatsstyringsansvaret for Politihøgskolen.

Forskriften for Politihøgskolen slår fast at høyskolen er underlagt Politidirektoratet⁴², men betydningen uthules gjennom flere motstridende forhold som vanskeliggjør Politidirektoratets eierstyring. Politidirektoratet har ingen rolle i å komme med forslag til eller delta i utnevning av styremedlemmene. Det er Justis- og beredskapsdepartementet som oppnevner styret, etter forslag fra det sittende styret. Videre er det departementet som godkjenner rammeplanene for Politihøgskolens studietilbud.

Utvalget mener at Politidirektoratet, som eier av Politihøgskolen, bør ha ansvaret for å oppnevne styret.⁴³ Dette innebærer at beslutninger i praksis delegeres til lavest mulig effektive nivå, som er

³⁹ Utvalgets interessenanalyse, intervjuer. Sefland-utvalget mv.

⁴⁰ Lov 1995 nr. 53, § 24 a første ledd.

⁴¹ Ibid.

⁴² Forskrift av 25. november 2005 nr. 1330 Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet § 1. punkt 1.

det nivået som har best tilgang på relevant informasjon og kompetanse til å treffe de aktuelle beslutninger. Politidirektoratet er og bør være et mer effektivt nivå enn departementet i denne sammenheng. Ved siden av følger denne løsningen av det generelle prinsipp i norsk forvaltning om at styringen av forvaltningsenheter mest hensiktsmessig gjøres av direktorater, slik at departementene skal kunne konsentrere seg om utforming og gjennomføring av regjeringens politikk.

Det forutsettes at Politidirektoratet bygger tilstrekkelig kompetanse i samsvar med ansvaret og myndigheten som følger av en tydeligere eierrolle overfor Politihøgskolen. Å balansere politihøgskolens behov for institusjonell og faglig autonomi med Politidirektoratets styringsbehov, krever god styring og ledelse.

Endringer i styresammensetningen

En kompetent og strategisk ledelse er avgjørende for å sikre at Politihøgskolens samfunnsoppdrag ivaretas. Særlig i forbindelse med reformene som pågår i både justissektoren og universitets- og høyskolesektoren, er dette nødvendig.

Utvalget legger til grunn at ledelse ved et eget styre gir bedre forutsetninger for akademisk frihet og autonomi enn ledelse uten eksternt styre. Et styre kan bidra til å kvalitetssikre avgjørelser, og eksterne styremedlemmer kan sikre både legitimitet og bidra til god omdømmebygging. Utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i dagens bestemmelser om at Politihøgskolen bør ledes av et eget styre med eksterne medlemmer. Utvalget anbefaler imidlertid endringer i styrets sammensetning, som også vurderes å understøtte ovennevnte anbefalinger med hensyn til Politidirektoratets styrkede eierrolle.

Det foreslås fortsatt elleve medlemmer i styret, da dette er i samsvar med antallet etter universitets- og høyskoleloven. Det opprettholdes krav om ekstern styreleder og nestleder. Som ekstern kan man være ansatt i politiet eller påtalemyndigheten, men ikke i Politidirektoratet eller Justis- og beredskapsdepartementet, slik det er i dag. Styret må ha nødvendig autonomi overfor Politidirektoratet, og styrets leder bør av den grunn ikke inngå i Politidirektoratets ledergruppe. Det foreslås fortsatt to representanter for ansatte, hvorav én representerer forskere og én representerer andre

ansatte samt to studentrepresentanter. I tillegg bør det velges tre eksterne medlemmer, derav minst to fra andre universiteter eller høyskoler og én med erfaring fra politi- og lensmannsetaten. Enten styreleder eller nestleder bør være en av dem som kommer fra universitets- og høyskole-systemet. Videre bør det være én representant for Riksadvokaten, og én fra hvert av de to fremtidige bistands-/beredskapsenheter som utvalget vil foreslå. Representasjon på vegne av samfunnet og brukere ville også være ønskelig.

Utvalget foreslår videre at det tas ut av forskriften at styret skal foreslå nytt styre. Utvalget vil tilrå at eier, ved Politidirektoratet, blir mer tydelig i sin eierstyring ved utnevnelse av de eksterne styremedlemmene, hvor utnevnelsen reflekterer ulike styrings- og brukerbehov.

Endrede styringslinjer mellom Politidirektoratet, styret og rektor

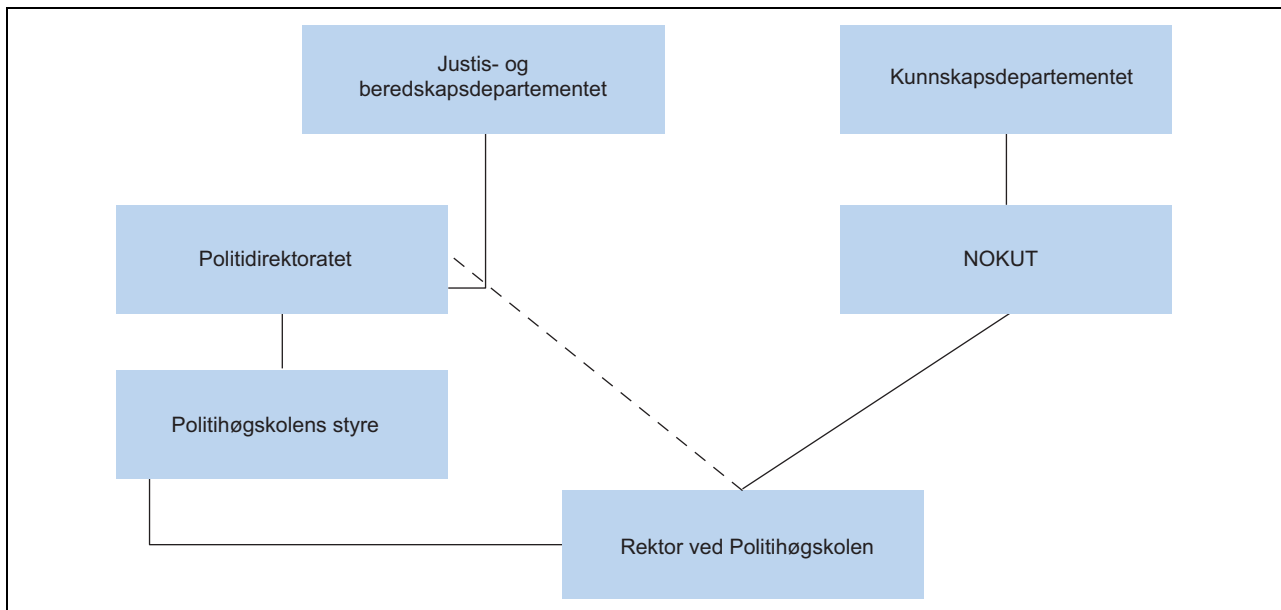
Utvalget anbefaler at Politidirektoratet får ansvaret for styringsdialogen med styreleder, med rektor som bisitter. Styret rapporterer til Politidirektoratet som eier.⁴⁴ Rektor er institusjonens daglige leder og rapporterer til styret. Rektor bør fortsatt kunne inngå i Politidirektørens nasjonale ledergruppe dersom det vurderes som hensiktsmessig for å sikre jevn utveksling av informasjon og kunnskap om de strategiske føringer og ulike utfordringer for politiet. Men prinsipielt rapporterer rektor til styreleder. Illustrativt innebærer dette en direkte styringslinje mellom styreleder og rektor, med en «stiplet» linje mellom rektor og politidirektøren, se figur 7.2. En slik «dobbel» rapportering vil kunne sikre god informasjonsflyt, men krever også at politidirektør og styreleder har god kommunikasjon seg imellom om sine roller overfor rektor.

Gjennom de endringer som foreslås, vil styring, ansvar og roller kunne bli mer tydelig og strukturert. Med unntak av de krav som NOKUT⁴⁵ stiller til godkjenning av fagplaner og annet, slik som universitets- og høyskoleloven forutsetter, vil Politidirektoratet, få det helhetlige styrings- og forvaltningsansvar for Politihøgskolen. I dette ligger også muligheten til å utøve eierstyring ved å stille krav til styret til strategiske valg, innholdet og endringen av utdanningen, innen de rammer som styringsstrukturen setter, og som NOKUT-systemet krever med hensyn til akkredi-

⁴³ På samme måte som eksempelvis for universitets- eller forskningsinstitutt. Kunnskapsdepartementet har delegert utnevnelse av styret til forskningsinstituttet til universitets administrasjon.

⁴⁴ Universitets- og høyskoleloven § 9-2.

⁴⁵ Universitets- og høyskoleloven, kapittel 2, «Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT».



Figur 7.2 Forslag til de endrede styringslinjer mellom Politidirektoratet, styret og rektor ved Politihøgskolen

tering og kvalitet. Som tidligere nevnt, er det meget viktig med en nær og god dialog mellom Politidirektorat, styreleder og rektor, slik at styringslinjen og respekten for denne ivaretas i alle ledd.

Disse vurderingene går noe videre enn, og er for øvrig også i samsvar med, de konklusjoner som Sefland-utvalget i sin tid trakk om at Politidirektoratet i større grad må bruke sitt handlingsrom. Gjennom de forslag utvalget her har kommet med, vil muligheten for at direktoratet kan bruke sitt handlingsrom, bli ivaretatt og styrket. Dette vil ikke være i strid med den akademiske friheten. Sefland-utvalget foreslo også at det skulle opprettes et strategisk kompetanseråd. Utvalgets forslag vil gjøre det lettere for Politidirektoratet å etablere et slikt råd, fordi det vil være enklere å få gjennomført de anbefalinger et slikt råd vil gi, gjennom styringsstrukturen.

Bør Politihøgskolen fortsatt ha et eget budsjettkapittel?

Tildelingen til Politihøgskolen skjer som nevnt via et eget budsjettkapittel, kapittel 442. Dette trass i at det i forskriften heter at høgskolen er underlagt Politidirektoratet. Det er et særskilt spørsmål om man bør opprettholde et eget budsjettkapittel i Justis- og beredskapsdepartementet for Politihøgskolen, og i den forbindelse om det er departementet eller Politidirektoratet som skal bestemme antall studentopptak per år. Et eget budsjettkapit-

tel kan bidra til forutsigbarhet og styrke høgskolens institusjonelle autonomi.

Utvalget ser at det kan være fordeler med å oppleve en viss skjerming ved å være i et eget kapittel, og at det kan gi en viss forutsigbarhet som kan være særlig nyttig i en periode hvor man skal redusere antall studenter. Utvalget kan imidlertid ikke se at dette prinsipielt sett er en forutsetning for den akademiske frihet. Det som gir stor grad av frihet, er den samlede styringsstrukturen for Politihøgskolen. Det innebærer at også etter utvalgets forslag vil Politihøgskolen i stor grad fortsatt ha institusjonell autonomi og akademisk frihet.

Politidirektoratet vil få et bedre samlet grep om Politihøgskolen, herunder mulighet til å justere rammer og studentantall etter behov. Rent prinsipielt vil utvalget slutte seg til at det bør være Politidirektoratet som gis et totalansvar, hvor kapittel 442 inngår i totalbevilgningen til Politidirektoratet. Dette vil styrke direktoratets totale styring over høgskolen og derved styrkeproduksjonen. Imidlertid kommer også andre hensyn. Gjennom de øvrige grep utvalget foreslår, vil Politidirektoratet få mulighet til å utøve sterkere direkte eierstyring. Samtidig erkjennes det at antall politistudenter og bevilgningene til Politihøgskolen kan være av en viss politisk interesse, slik at det kan være hensiktsmessig at ikke det blir for mange endringer samtidig. Utvalget antar det heller ikke vil spille noen stor rolle i styringsdialogen om man fortsatt har 442 som et eget kapittel,

såfremt direktorat og departement har en god dialog om prosessen i forkant.

Samlet sett foreslår derfor utvalget at Politihøgskolen fortsatt har et eget budsjettkapittel inn til videre. Ved en sammenslåing med KRUS må dette likevel vurderes på nytt.

Andre tiltak

Politihøgskolen ivaretar i tillegg til utdannings- og forskningsvirksomheten flere driftsfunksjoner, herunder drift av to kurs- og øvingssentre, kantine i Justis- og beredskapsdepartementet og et internat for etter- og videreutdanningsstudenter i Oslo. Det pågår en prosess for å innlemme deler av disse funksjonene under PFT (Politiets Felles tjenester). Utvalget støtter at Politihøgskolens portefølje gjennomgås med sikte på rendyrking av kjerneoppgaver. Utvalget anbefaler at drift av Justissektorens kurs- og øvingssenter (JKØ) i Stavern og drift av øvingssenter på Kongsvinger overføres til PFT. I tillegg anbefaler utvalget at kantinedriften ved Justis- og beredskapsdepartementet og overnattingsfasilitetene i Dronning Astrids gate blir driftet av andre enn Politihøgskolen. Det er en utfordring med bredt lederspenn,

og nevnte driftsfunksjoner kan ikke i seg selv anses som en sentral oppgave for en høgstole av begrenset størrelse som Politihøgskolen er.

Fagansvar

Utvalget er kjent med at Politihøgskolen ønsker et bredere fag- og metodeansvar enn i dag. Politihøgskolen ønsker et operativt fagforvalteransvar, herunder ansvar for å gi faglige instruksjoner, retningslinjer og føringer for hvordan faget skal utøves. Dette begrunnes i at den faglige styringen skal være forsknings- og kunnskapsbasert, herunder være i samsvar med relevant forskning, og i at PHS som høgstole mener å ha best kompetanse på området. PHS er samtidig klar på at POD bør ha fagansvar på strategisk nivå.

Utvalget har merket seg at det er omdiskutert hva som ligger i *fagansvar*, og hvordan det utøves, og at det er flere av de øvrige av dagens særorgan som mener at de har og bør ha et slikt ansvar. Siden denne uklarheten hindrer effektiv styring og ledelse, behandler utvalget dette spørsmålet i kapittel 16.

Kapittel 8

Kripas

8.1 Generelt

Kripas er den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet med riksdekkende ansvar for bistand, etterforskning og påtale for visse saker innen organisert og annen alvorlig kriminalitet. Kripas er i tillegg et nasjonalt kompetansesenter med ansvar for fag- og metodeutvikling på flere områder.

I etterforskning og påtalespørsmål er Kripas underlagt Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST). Rammer og retningslinjer knyttet til etterforskning og påtale, herunder bistand til politidistrikt og andre sentrale politiorgan, er særskilt regulert i påtaleinstruksens kapittel 37. Prioriteringer ellers følger av Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsskriv.

Som politiorgan er Kripas underlagt Politidirektoratet (POD). Oppgaver og ansvar er gitt gjennom en egen instruks,¹ årlige disponeringsskriv og den løpende styringsdialogen. Ved opprettelsen av enheten for etterforskning av alvorlige uopplarte saker («cold case-enheten») i 2015, ble det gitt egen instruks.

8.1.1 Oppgaver og ansvar

Siden 2005 har Kripas vokst betydelig både i størrelse og i oppgaveportefølje. Kripas har fått tildelt en rekke nye oppgaver, både av midlertidig og varig karakter. Dette er oppgaver det har blitt vurdert som lite hensiktsmessig eller kostnadseffektivt å legge til politidistriktene eller andre særorgan. Eksempelvis gjelder dette saker med begrenset volum, behov for spesialisert kompetanse eller utstyr eller saker med behov for nasjonal eller internasjonal koordinering, som for eksempel behandleransvaret for politiets registre.

I instruks for Kripas heter det at oppgavene skal omfatte

- etterforskning og påtale

- kriminaletterretning og analyse
- bistand til åstedsundersøkelser og etterforskning
- kriminaltekniske undersøkelser, analyser og vurderinger
- datakriminalitet
- kommunikasjonskontroll
- undersøkelser og observasjoner
- internasjonalt politisamarbeid
- registeransvar
- identifiseringsarbeid gjennom egen ID-gruppe
- kompetanse- og metodeutvikling, samt kompetanseoverføring til politidistriktene

8.1.2 Opprettelsen av Kriminalpolitisen

Særorganet Kriminalpolitisen ble opprettet som en selvstendig bistandsorganisasjon for politiet i 1959 ved at Kriminalregisteret (de sentrale politiregistrene), identifiseringssentralen og kriminallaboratoriet ble skilt ut fra Oslo politikammer. Det nye særorganet ble ledet av en politiinspektør og hadde 35 ansatte.

Ved siden av kriminaltekniske undersøkelser av innhentet og innsendt materiale for politi, påtalemyndighet og domstoler skulle det nye særorganet bistå stedlig politi i hele landet med åstedsundersøkelser og kriminalteknisk ekspertise samt være konsultativt organ for Justis- og politidepartementet i kriminaltekniske spørsmål. Kriminalpolitisen skulle registrere fingeravtrykk, fotografier og andre identifikasjonsmidler som ble innsendt eller innhentet, samt føre registre over personer, forbrytelser, gjenstander mv. som kunne være av betydning for politiets arbeid. Særorganet skulle dessuten forestå utgivelsen av det landsdekkende bladet *Polititidende*.

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2004 vedtok Stortinget å legge ned Kriminalpolitisen og opprette et nytt særorgan – Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Nye Kripas) – med virkning fra 1. januar 2005.

¹ Instruks for Kripas gitt av Politidirektoratet 11. mai 2005.

Boks 8.1 Kripas tilførte oppgaver 2005–2017

Siden 1. januar 2005 er Kripas tilført en rekke oppgaver. Her nevnes noen av disse oppgavene:

2005 Tildelt nasjonalt ansvar for å forebygge, etterforske og straffeforfølge komplekse og alvorlige saker knyttet til organisert kriminalitet.

Får et eksklusivt ansvar for å etterforske krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten.

Tildeles ansvar for det nasjonale vitnebeskyttelsesprogrammet.

Politets Datakripsenter overføres fra Økokrim til Kripas.

2007 Tildelt nasjonalt ansvar for forebygging av seksuelle overgrep mot barn.

Funksjonen som sjef for PTN (det nordiske politi- og tollsamarbeidet) overført fra Politidirektoratet til sjef Kripas.

2008 Politets «Røde knapp» blir etablert, en kanal der barn og unge kan komme i rask kontakt med politiet på internett dersom de blir utsatt for uønskede hendelser.

2010 Får i oppdrag fra Politidirektoratet å etablere voldtektsgruppe.

2012 Tildeles nasjonalt fag- og metodeansvar for kriminalteknikk.

2013 Etablerer eget fagmiljø innenfor internetrelatert etterforskningsstøtte.

2014 Politiregisterloven blir vedtatt, og Kripas blir behandlingsansvarlig for majoriteten av politiets registre.

I forbindelse med regjeringens handlingsplan mot radikaliserings får Kripas i oppdrag å forebygge radikaliserings på nett.

2015 Blir nasjonalt kontaktsenter for Eurosur.

Får i oppdrag å lede det norske bidraget til grensekontroll/redning i Middelhavet.

Får ansvar for å etablere en enhet for alvorlige uoppklarte saker (*cold case-enheten*) i Norge.

Nasjonalt kontaktpunkt for kontroll med bombekjemikalier blir opprettet.

Andre ansvarsoppgaver som er tildelt Kripas:

- nasjonalt ansvar for informantbehandling
- nasjonal kommunikasjonskontroll
- UC (*undercover*) på nett
- ansvar for å lede den nasjonale identifiseringsgruppen som blir mobilisert ved ulykker og katastrofer

Bakgrunnen for opprettelsen var et ønske om forsterket og samordnet innsats for bekjempelse av alvorlig organisert kriminalitet. Nye Kripas fikk vesentlig endring i ansvarsområde og myndighet sammenliknet med den tidligere Kriminalpolitisenralen og kunne nå etterforske egne saker innenfor alvorlig organisert kriminalitet. Ledelsen i det nye særorganet ble gitt påtalekompetanse på politimesternivå. Nye Kripas fikk blant annet sekretariatsfunksjonen i ROK (Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet).

Politets datakripsenter ble flyttet fra Økokrim til Nye Kripas for å etablere Nye Kripas som nasjonalt kompetansesenter for bekjempelse av kriminalitet begått ved bruk av IKT.

I 2006 ble navnet *Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Nye Kripas)* endret til *Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripas)*. Ingen endring i oppgaveporteføljen ble foretatt, men som boks 8.1 viser er en rekke oppgaver blitt tilført i ettertid.

8.2 Dagens organisering av Kripas

Kripas ble i sin tid etablert som selvstendig politiorgan fordi det var ansett som hensiktsmessig å etablere landsdekkende tjenester i ett organ. Det var likevel først i forbindelse med politireformen i år 2000 og overgangen fra 54 til 27 politidistrikter at det ble vurdert endring i oppgaver og organisering. I St.meld. nr. 22 (2000–2001), *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*, ble det påpekt at særorganene generelt bør konsentrere seg mer om sine kjernefunksjoner og styrke sin rolle som nasjonale kompetansesentra. Om Kripas ble det anført:

«Departementet foreslår ikke konkrete endringer verken med hensyn til Kriminalpolitisenralens organisering eller primæroppgaver, men understreker at bistandsfunksjonene bør inneholde en komplementær fagkompetanse i forhold til politidistriktene. Et av siktemålene med å redusere antallet er som tidli-

Boks 8.2 Noen sentrale utviklingstrekk i Kripas' historie:

- 1959 Kriminalpolitisenralen ble opprettet.
- 1960 Kripas overtar ansvaret for internasjonalt politisamarbeid ved at det nasjonale Interpol-kontoret blir flyttet dit fra Oslo politikkammer.
- 1967 E-gruppen opprettes som forløper til Etterforskningsavdelingen (fra 1978). Gruppen bistår stedlig politi med taktisk etterforskning i spesielle og kompliserte saker, særlig i draps- og voldssaker.
- 1969 Kriminalpolitisenralen får i oppgave å analysere alle narkotikabeslag i Norge.
- 1975 ID-gruppen blir etablert, og det besluttes at den skal ledes av Kriminalpolitisenralen.
- 1977 Det opprettes en gruppe for økonomisk etterforskning, som året etter blir omgjort til Avdeling for økonomisk etterforskning, med mål om å utvikle spisskompetanse innenfor bekjempelse av økonomisk kriminalitet og ansvar for å bistå politidistriktene i økonomiske straffesaker.
- 1978 Strafferegisteret blir overført til Kripas. Kripas har senere blitt registeransvarlig for flere av politiets sentrale dataløsninger.
- 1989 Avdeling for økonomisk etterforskning og dens 14 ansatte blir utskilt fra Kripas, og Økokrim blir etablert som eget særorgan med påtalemyndighet.
- 1993 Kripas' oppgaveportefølje blir utvidet med opprettelsen av Utlendingsenheten og Kriminalletterretningsavdelingen. Førstnevnte retter seg mot ulovlig innvandring og menneskesmugling, herunder avdekking av forfalskede pass, visum og andre reisedokumenter. Kriminalletterretningsavdelingen får ansvar for kriminaletterretning og analyse.
- 1996 Kripas blir tillagt det nasjonale ansvaret for kriminaletterretning, herunder ansvar for å koordinere politiets arbeid med kriminaletterretning i forbindelse med organisert og grensekryssende kriminalitet. Ansvaret for det nordiske politi- og tollsamarbeidet (PTS – senere betegnet PTN) blir overført fra Oslo politidistrikt til Kripas.
- 1999 DNA-registeret blir etablert.
- 2001 Norge blir medlem av Schengen-samarbeidet, og Sirene-kontoret blir opprettet ved Kripas. Det inngås samarbeidsavtale med Europol.
- 2004 Kripas får nasjonalt ansvar for å etterforske krigsforbrytelser begått i utlandet og utført av personer som oppholder seg i Norge. Stortinget vedtar å nedlegge Kriminalpolitisenralen og oppretter et nytt særorgan – Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Nye Kripas), med virkning fra 1. januar 2005.

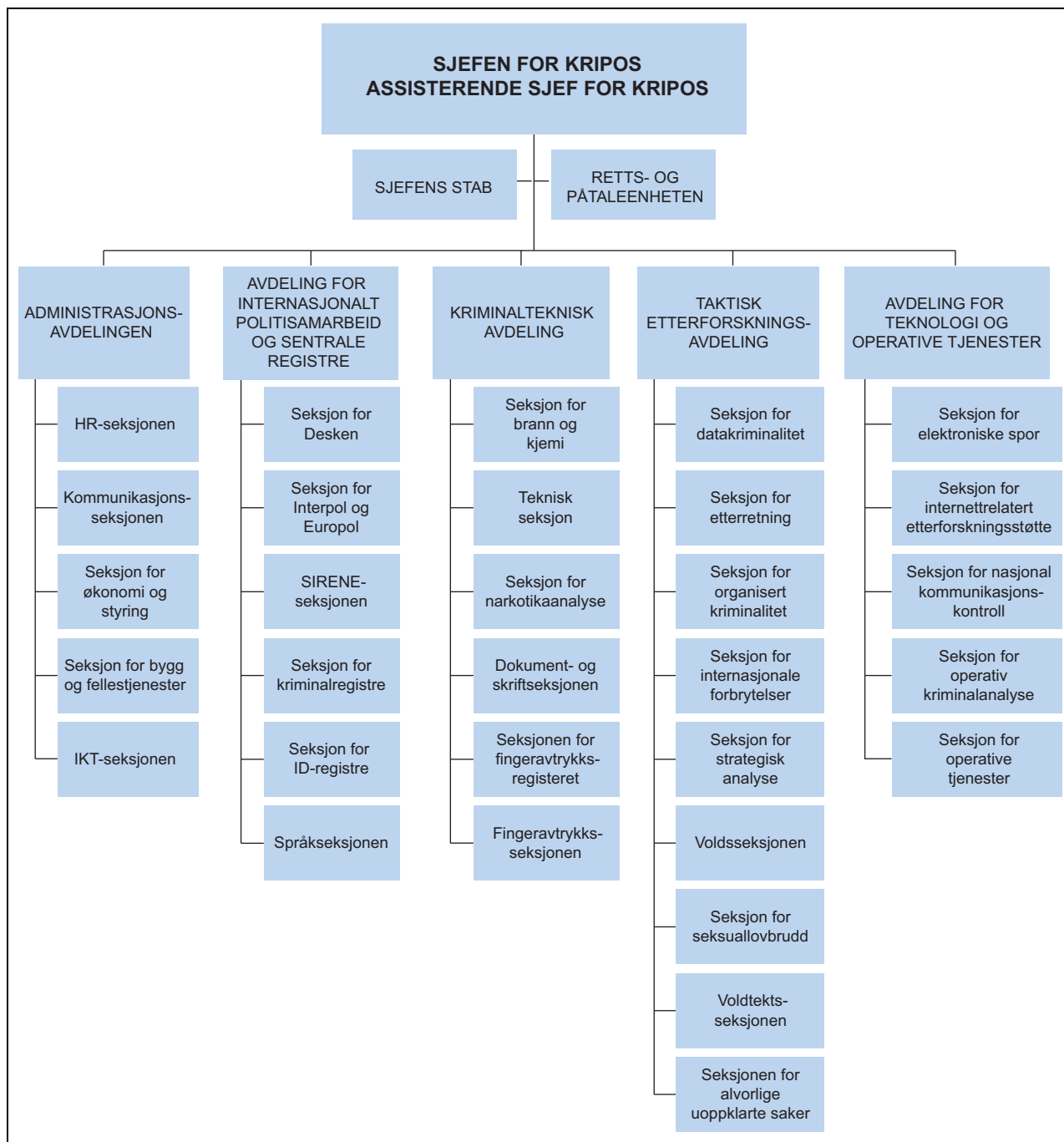
gere nevnt, å legge ressursmessig grunnlag for mer slagkraftige og bærekraftige politidistrikter, dvs. politidistrikter som i større grad kan løse sine oppgaver med egne ressurser. Denne forutsetning bør på sikt kunne redusere behovet for bistand av den type Kriminalpolitisenralen i dag yter. På den annen side nødvendigvis utviklingen innenfor etterforskningsmetoder at det også i tiden framover må finnes et nasjonalt kompetansesenter som kan bistå politidistriktene med kriminalteknisk spisskompetanse.»²

Utviklingen siden har vist en eskalering i tilførte oppgaver, særlig etter etableringen av Nye Kripas i 2005, se boks 8.1. Med et bredt mandat som nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, er det naturlig at mange oppgaver blir lagt til Kripas. Flere av oppgavene hører imidlertid i mindre grad inn under definisjonen av nasjonal spisskompetanse og kan heller ikke alltid defineres som organisert eller alvorlig kriminalitet.

I takt med tilføringen av nye oppgaver har Kripas gjennomgått flere organisatoriske endringer. Som resultat har organet vokst betydelig, fra 336 medarbeidere i 2005 til 533 medarbeidere per desember 2016.³ Dagens organisasjons-

² St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*, s. 273.

³ Kilde: Kripas.



Figur 8.1 Organisering Kripos

Kilde: Kripos

modell består av fem avdelinger, hver inndelt i fem–ni ulike seksjoner. Ansvar og arbeidsoppgaver fremgår av seksjonsnavnene i organisasjonskartet vist i figur 8.1.

En av Kripos' hovedoppgaver er å bistå politidistriktene i oppgaver som de selv ikke har kompetanse til å løse.

Kripos har særlig de siste 10–15 årene fått en rekke nye oppgaver. Det er vanskelig å gi en uttømmende liste over alle de oppgaver Kripos har ansvaret for. Generelt sett er politiets oppga-

veportefølje relativt dynamisk, og dette gjelder spesielt Kripos, som ofte tillegges oppgaver som ikke kan eller bør ivaretas av øvrige deler av politiet. Flere politiledere omtaler denne utviklingen som at Kripos nærmest har blitt et «landhandleri» for ulike prioriterte politioppgaver.

Opgavene har også vært styrende for organiseringen og bemanningen av Kripos.

Kripos oppgir selv at det er utfordrende for en hensiktsmessig organisering at oppgavespenet er stort, og at det stadig tilføres små og store til-

leggsoppgaver, ofte med manglende finansiering.⁴ Flere politiledere mener også overfor utvalget at det er viktig å se på Kripos' oppgaveportefølje, både overfor POD og overfor politidistriktene. I grensesnittet mellom Kripos og POD blir det særlig pekt på at enkelte oppgaver kan synes noe tilfeldig plassert, og at hensiktsmessigheten av den grunn bør vurderes, herunder at strategiske og operasjonelle nivåer bør avklares. Dette gjelder blant annet etterretning og analyse, internasjonalt samarbeid og internasjonale operasjoner.

Kripos peker blant annet på en hyppig forventning fra PODs side om at organet skal være tungt involvert i ulike høringsprosesser. Kripos mener selv dette kan være svært tid- og ressurskrevende, og at Kripos til en viss grad kompensere for at POD synes å mangle juridisk kapasitet til å dekke etatens overordnede strategiske behov. Tilsvarende gis Kripos oppgaver innenfor etterretning og analyse som er på et strategisk nivå og derfor naturlig burde tilligge direktoratet. Kripos mener at det er oppgaver av operasjonell eller taktisk karakter som i dag ligger til POD, og som er mer egnet til å bli løst hos Kripos eller andre deler av ytre etat.⁵

⁴ Samtale med Kripos 27. september 2016.

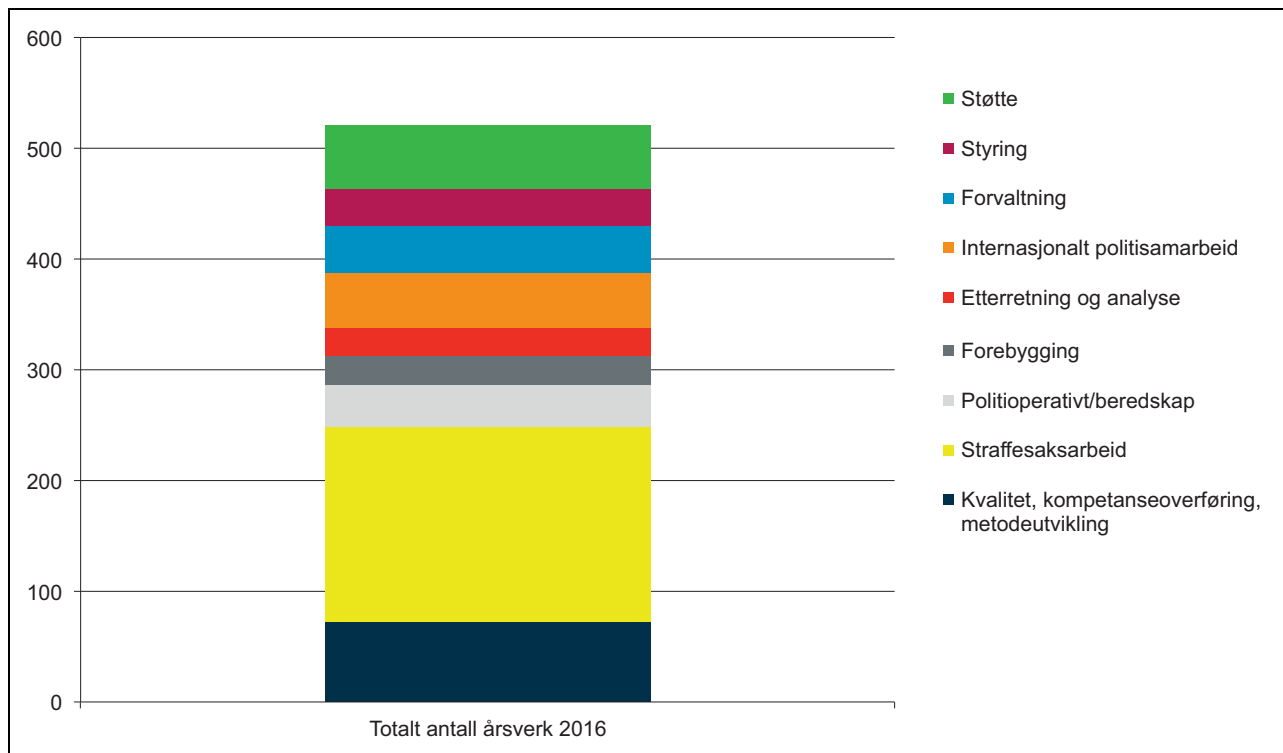
⁵ Ibid.

Når det gjelder oppgavedeling mellom Kripos og politidistriktene, peker flere politiledere på at det kan være oppgaver som kan flyttes ut av Kripos og over på politidistriktene for å skape en mer strømlinjeformet og slagkraftig organisering av Kripos, som samtidig bidrar til å styrke politidistriktene.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten fremgår det at dagens organisering av særorganene oppleves som hensiktsmessig for effektiv oppgaveløsning. Respondentene gav videre gjennomgående uttrykk for at Kripos besitter høy faglig spisskompetanse som bidrar til å styrke politidistriktenes oppgaveløsning. Tilgjengelighet til bistandstjenestene og samhandling mellom særorgan og politidistrikt ble vurdert å være ganske godt tilpasset politidistriktenes behov. Resultatene indikerte også at respondentene nok har større kunnskap om Kripos og deres virksomhet og bistandsfunksjon enn de øvrige særorganene.

Kripos har utarbeidet et estimat for fordeling av årsverk innenfor virksomhetsmodellen. Dette er imidlertid en stilisert fremstilling med betydelige forbehold, ettersom kategoriene er flytende (figur 8.2).

Oversikten viser at Kripos benytter størst andel av sine årsverk (ca. 34 prosent) til straffesaksarbeid. I dette inngår kriminalteknisk og



Figur 8.2 Fordeling årsverk per virksomhetsområde

Kilde: Kripos

Tabell 8.1 Budsjett og antall årsverk Kripos 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Budsjett (budsjettramme per april)*	430,5	446,1	474,9	475,0	520,5
– Hvorav lønnskostnader	269,2	289,2	309,1	328,8	352,1
– Hvorav driftskostnader	161,3	156,9	165,8	146,2	168,4
Årsverk (per 31. 12.)	464	482	494	528	524

* Totalt budsjett kan endres gjennom året i takt med tilføring av nye midler. Tallene inkluderer ordinære øremerkede midler. Årene 2012 og 2013 omfatter annet prinsipp for regnskapsførsel. Innføring av nettoføring av MVA i 2015 gjør at tallene ikke er direkte sammenlignbare før og etter dette.

Kilde: Kripos/POD

taktisk bistand samt egen etterforskning. Ca. 15 prosent av ressursene benyttes på kompetanseoverføring/metodeutvikling. Dette er en sentral aktivitet for Kripos, som kompetansesenter for norsk politi. Kripos er også nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid. I tillegg er internasjonal samhandling en stadig viktigere komponent for etterforskningsmiljøene, både i forbindelse med rent saksarbeid og ved utvikling av fagområdet. Kripos bruker ca. 10 prosent av ressursene på internasjonalt politisamarbeid.

8.2.1 Ressurser

Kripos har i flere år hatt en relativt stabil ressurstilførsel, der økte bevilgninger følger endringer i porteføljen. Kripos er også de siste årene tilført midler for å styrke blant annet etterforskning av uopklarte saker og overgrepssaker. Jf. tabell 8.1.

8.2.2 Bistand

Kripos er først og fremst et bistandsorgan for norsk politi og yter primært ulike typer bistand innen en rekke områder til politidistriktene, men også til andre særorgan, overordnet myndighet (direktorat, departement og påtalemyndigheten), Spesialenheten for politisaker, PST og andre lands politimyndigheter.

Hoveddelen av Kripos' bistand består i:

- kriminalteknisk bistand
- taktisk bistand

Innenfor begge bistandsformer inngår både stedlig og konsultativ bistand. I tillegg bistår Kripos gjennom kriminaltekniske laboratorietjenester og gjennomfører analyser og undersøkelser av innsendt materiale.

Kriminalteknisk bistand er en del av Kripos' kjernevirksomhet. Selv med naturlige variasjoner

fra år til år, er etterspørselen etter kriminalteknisk bistand forholdsvis stabil.

Det er en uttalt forventning at nærpolitireformen skal resultere i sterkere fagmiljøer på distriktsnivå som reduserer bistandsbehovet. Kripos mener det er for tidlig å si noe sikkert om dette, fordi sammenslåing av flere kriminaltekniske miljøer ikke automatisk øker kompetansen. Kripos mener en slik utvikling vil ta flere år, og at øvrige faktorer, som *Etterforskningsløftet*,⁶ med større vekt på kvalitet, fagansvar og standardisering, vil være viktigere enn størrelsen på miljøene. Over tid vil et større fagmiljø kunne utvikle kompetanse på et høyere nivå.

Etter Kripos' mening er det foreløpig få tegn til at sammenslåingen av politidistrikter reduserer etterspørselen etter bistand, selv ikke for tradisjonell bistand til åstedsundersøkelse eller ved obduksjoner.

Redusert bistandsbehov ut fra en forventning om at større distrikt skulle være mer selvhjulpne, var en uttalt forventning også ved *Politireform 2000*,⁷ da antall politidistrikt ble redusert fra 54 til 27. Slik Kripos ser det, vil *Nærpolitireformen*, med stor vekt på et tilstedeværende lokalt forankret politi med generalistkompetanse, fortsatt innebære at de fleste politidistriktene vil ha behov for støtte fra ekspertise på et nasjonalt nivå. Politimestrene bekrefter dette, men påpeker samtidig at behovene varierer med størrelsen på distriktene. Politimestrene for de største distriktene mener de i liten grad vil ha behov for verken teknisk eller taktisk etterforskningsbistand.

Taktisk bistand varierer i karakter og omfang. Noen saker er svært ressurskrevende og innebærer avgivelse av hele årsverk, mens andre kan være svært enkle. Kripos ser så langt ingen gene-

⁶ Se kapittel 16.

⁷ St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000* – et tryggere samfunn.

rell nedgang i etterspørselen i lys av nærpolitireformen. På noen områder, som for eksempel operativ kriminalanalyse, synes det å være for liten kapasitet i politiet totalt, og bistandsetterspørselen blir større enn leveringsevnen. Når det gjelder tilrettelagte avhør, er kapasiteten i distriktene styrket. På dette området synes det å være en utvikling i form av spisset bistandsbehov ved at distriktene selv har tilegnet seg tilstrekkelig kompetanse til å ta de fleste tilrettelagte avhør, mens Kripas gir bistand til avhør av svært små barn og andre med spesielle behov.

Kripas har i hovedsak to politioperative elementer – en døgnkontinuerlig operativ desk (Desken) og en enhet som blant annet har ansvar for skjult metodebruk og operative oppgaver som spaning, vitnebeskyttelse og fremstilling/transport. Innenfor virksomhetsområdet *politioperativt* definerer Kripas etterretningselementer og teknologiske kapasiteter som benyttes i blant annet beredskapsøyemed og nødrettssituasjoner.

Kripas har i tillegg nasjonalt ansvar for:

- kommunikasjonskontroll (KK) i politiet, herunder internasjonal kommunikasjonskontroll og nasjonal avtaleforvaltning knyttet opp mot tele- og internettilbydere
- iverksettelse av nasjonal og internasjonal varsling etter anmodning fra politidistrikt eller særorgan
- ID-gruppen som rykker ut i forbindelse med alvorlige ulykker eller hendelser med mange døde, både nasjonalt og internasjonalt

For kommunikasjonskontroll er det gjennomsnittlig koplet opp 1100 kommunikasjonsanlegg (hovedsakelig mobiltelefoner) hvert år de siste fem år. Det er gitt bistand til alle politidistrikt, med en hovedvekt på Oslo politidistrikt og Romerike politidistrikt (nå: Øst politidistrikt). I tillegg gir Kripas bistand til PST, Økokrim og Spesialenheten. Det er gjennomført internasjonal kommunikasjonskontroll (KK) i flere land, hovedsakelig Spania, Nederland, Belgia, Danmark og Sverige.

Kripas har i dag både ansvar for drift og forvaltning av løsningene og for fag- og metodeutviklingen. Spisskompetansen innen KK må i dag utgjøres av teknologispesialister. I dag er fagmiljøene som håndterer IKT-kriminalitet, elektroniske spor og metodeutvikling innen KK, fragmentert. På tvers av disse fagmiljøene er det uklart for utvalget hvordan ressursene og ansvaret for metodeutvikling av dataavlesning er organisert.

8.2.3 Etterforskning og påtale

I påtalespørsmål forholder Kripas seg til Det Nasjonale statsadvokatembete (NAST) og etterforsker saker innenfor eget ansvarsområde. Av de årsverkene som blir benyttet innenfor virksomhetsområdet *straffesaksarbeid*, er det estimert at ca. 2,5 ganger så mange ressurser blir brukt på bistand som på egen etterforskning.⁸

Det følger av påtaleinstruksen kapittel 37 at Kripas kan etterforske saker om organisert og annen alvorlig kriminalitet av eget tiltak og overta saker fra andre politidistrikt.

Ved avgjørelsen av om Kripas skal etterforske en sak, skal det særlig legges vekt på om saken

- er av prinsipiell karakter
- omfatter personer eller miljøer hvor enheten har særlig erfaring eller kunnskap
- strekker seg over flere politidistrikter
- ikke naturlig hører under noe politidistrikt
- av sikkerhetshensyn bør etterforskes utenfor det distrikt den hører under
- vil kreve utstrakt internasjonalt samarbeid

Kripas er også gitt kompetanse til å etterforske og påtale saker om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, der lovbruddene er begått i utlandet av personer som befinner seg i Norge.

Kripas kan etterforske alvorlig IKT-kriminalitet. Ved avgjørelsen om slike saker skal etterforskes ved Kripas, skal det legges vekt på om saken:

- er av prinsipiell karakter
- vil kreve utstrakt internasjonalt samarbeid
- ikke naturlig hører under noe politidistrikt
- er særlig kompetanse- eller teknologikrevende

Avgjørelse om å åpne slike saker tas av sjefen for Kripas eller assisterende sjef. Riksadvokaten kan også gi nærmere regler om inntak av saker, herunder beslutte at enheten skal etterforske andre sakstyper eller enkeltsaker Riksadvokaten overlater til enheten, jf. straffeprosessloven § 59.

Det er ulike oppfatninger av i hvilken grad Kripas bør ha adgang til etterforskning av egne saker. Blant enkelte politimestre blir det uttrykt bekymring for at ressursbehovet i enkelte saker over tid kan forringe Kripas' kapasitet til å gi nødvendig bistand på andre områder. Noen politimestre mener at en negativ konsekvens av Kripas' adgang til egen etterforskning, er at distriktene ikke får den direkte kompetanseoverføring som skjer når Kripas yter bistand til et distrikt. Andre

⁸ E-post til sekretariatet fra Kripas 30.12.2016.

politimestre mener at Kripos bør ha noen få saker selv for å opprettholde egen kompetanse, noe som sikrer relevans og kvalitet på den bistand som tilbys. Kripos mener å være bevisst de dilemma som ligger her.

I utvalgets spørreundersøkelse blant ansatte i politietaten er det en bred oppfatning både om at Kripos bør ha krav til produksjon av egne etterforskningssaker, og om at Kripos bør ha en påtalefunksjon, som i dag. Nesten 60 prosent mener Kripos bør ha en påtalesfunksjon, mens bare ni prosent er helt eller delvis uenig, og 23 prosent svarer «vet ikke». På spørsmål om hvorvidt Kripos bør ha egen etterforskning, støtter over 75 prosent dette, mens i overkant av syv prosent er imot, og 17 prosent svarer «vet ikke».

Flere politimestre peker på at det fortsatt vil være behov for nasjonal spisskompetanse på områder som sekvensielle avhør av små barn og psykisk utviklingshemmede samt spesielle områder som krigsforbrytelser og folkemord. Samtidig peker flere politimestre på at omorganiseringen av politidistriktene nødvendigvis må medføre at flere oppgaver blir flyttet ut, og at fremtidig organisering av Kripos bør reflektere behovsendringene.

Et særskilt område som flere politiledere trekker frem, er sedelighetsområdet, der uklare grensedragninger mellom Kripos og politidistriktene kan bidra til målkonflikter. Her blir særlig Voldtektseksjonen⁹ trukket frem som et område som hører bedre hjemme i politidistriktene. På den andre siden berører ikke disse innvendingene den nasjonale monitorering og etterretning Kripos utfører på området. Ingen politiledere ser det som hensiktsmessig å flytte ut denne delen av Kripos' virksomhet.

8.2.4 Kompetanse

Kripos driver utvikling og vedlikehold av politiets kompetanse gjennom metodeutvikling, kompetansedeling og forvaltning av tildelt fagansvar. I tillegg er Kripos oppdatert på internasjonale erfaringer, beste praksis og relevant forsknings- og utviklingsarbeid. Kripos organiserer sin kompetanseoverføring på ulike måter og i ulike arenaer.

Gjennom bistand til distriktene, men også gjennom andre kanaler, bidrar Kripos i stor grad til kompetanseutvikling i distriktene på mange områder. Som nasjonalt kompetansesenter ønsker Kripos å være i front av utviklingen innenfor sine

⁹ Etablert som følge av et stortingsforslag om å opprette et eget sentralt organ for sedelighetsetterforskning (SEPOL).

fagområder og drive aktiv kunnskapsdeling og kompetanseoverføring til politidistriktene. Slik kompetanseoverføring foregår blant annet gjennom kursvirksomhet, fagseminar, fagportalen KO:DE (som forvaltes av Kripos) og i konkret saksarbeid (stedlig og konsultativ bistand). Kripos avgir personell til Politihøgskolen (PHS) på både kort- og langvarig basis. Foruten instruksjon og annen kursvirksomhet samarbeider Kripos og PHS tett om fagutvikling og andre relevante grenseflater.

Kripos deltar med fagekspertise i en rekke sentrale prosjekter både innenfor og utenfor etaten, blant annet overfor POD, og på cyberområdet sammen med Forsvaret og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Det ble 31. mars 2017 etablert et formalisert felles cyberkoordineringssenter med deltakelse fra E-tjenesten, PST, NSM og Kripos.

Kripos har på flere områder et nasjonalt fagansvar, med til dels svært spisset kompetanse. Innenfor enkeltområder er Kripos langt fremme internasjonalt, særlig innenfor såkalt *digital forensics*. Selv om dette er et smalt felt, åpner det likevel muligheter for mer internasjonalt samarbeid, også på beslektede områder.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten mener også 85 prosent av respondentene at Kripos fortsatt bør ha en funksjon som kompetanse- og utviklingsenhet i politiet. Dette får også støtte blant politimestrene. Flere politiledere mener Kripos innehar en spisskompetanse og har nasjonale oppgaver som politidistriktene ikke kan være foruten. Riksadvokaten mener videre at Kripos på mange måter har vært av avgjørende betydning for norsk politi gjennom sin etterforskning, analyse, kunnskaps- og kompetansedeling samt bistandsfunksjon.¹⁰

8.2.5 Internasjonalt politisamarbeid

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid.¹¹ I følge Kripos' instruks fra 2005, skal Kripos være nasjonalt kontaktpunkt for Interpol, Europol, Schengen Information System (SIS), Østersjøsamrådet, European Border Agency og bilateralt samarbeid. Kripos skal for øvrig delta i internasjonalt politisamarbeid etter Politidirektoratets direktiver.

¹⁰ Samtale med Riksadvokaten 16. september 2016.

¹¹ Internasjonalt politisamarbeid er regulert i forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt politisamarbeid i straffesaker og regulerer blant annet Kripos' rolle som internasjonalt kontakt og koordineringspunkt.

Operativt samarbeid og bistand til/fra utenlandske politimyndigheter skal i henhold til forskrift om internasjonalt straffesaksamarbeid normalt skje gjennom Kripos.¹² For anmodning om politibistand som enten kommer fra eller skal til Danmark, Finland, Island eller Sverige, gjelder avtale mellom de nordiske lands politimyndigheter om politisamarbeid av 22. august 2012. Kommer anmodningen om bistand direkte fra, eller skal til, politimyndighet utenfor Norden, skal Kripos underrettes. Gjelder anmodningen innhenting av registeropplysninger, skal svaret sendes gjennom Kripos.

Interpol er med sine 190 medlemsland verdens største internasjonale politiorganisasjon og verdens nest største internasjonale organisasjon, etter FN. Organisasjonen tilrettelegger for politisamarbeid globalt og arbeider særlig for å bekjempe terrorisme, organisert kriminalitet, narkotikaproduksjon og -handel, våpensmugling, menneskehandel, hvitvasking, seksuelle overgrep mot barn på nett, økonomisk kriminalitet, høyteknologisk kriminalitet og korrupsjon. Interpolsamarbeidet er upolitisk og praktisk innrettet med rask informasjonsutveksling og store databaser med oversikt over savnede og etterlyste personer samt stjålne reisedokumenter og kjøretøy. Interpols systemer er praktisk viktig for internasjonale etterlysinger av personer som er savnet, ettersøkt eller bes om å holdes under observasjon.

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for Interpol. Dette ansvaret ivaretas 24/7 av desken ved Kripos og en fagseksjon for Interpol og Europol. Norge har videre per i dag fire utsendte eksperter til Interpol, to ved hovedkontoret i Lyon, en i Singapore (Interpols cybercrime-senter) og en på Seychellene. Disse ligger både faglig og administrativt under sine egne organisasjoner, respektivt Kripos og POD.

Europol er EUs organisasjon for politisamarbeid innen kriminaletterretning, og Norges samarbeidsavtale med Europol gir mulighet til å utveksle person- og saksopplysninger på lik linje med medlemslandene i EU. Kripos er Europols nasjonale kontor i Norge og saksbehandler og videresender anmodninger fra Europols medlemslands og tredjepartsland. Alle Europol-medlemsland og flere av tredjepartslandene, deriblant Norge, har sambandskontor (DESK) i Europol. Kripos har ansvar for den faglige oppfølgingen av

de norske polititjenestepersonene ved Europol-desken.

Det nordiske politi- og tollsamarbeidet (PTN) ble etablert på 1970-tallet og ansvaret for funksjonen som PTN-sjef ble overført fra Politidirektoratet til Kripos i 2007. Samarbeidet innebærer blant annet en felles utstasjonering av liaisoner (NLO). En NLO skal på de nordiske lands vegne være koordinator for informasjonsutveksling og etterforskning i sitt virkeområde (vertsland og sideakkrediterte land). Særegent for PTN er at politi- og tolltjenestemenn fra ett nordisk land representerer alle de nordiske landene, og det er et forpliktende gjensidig samarbeid, også økonomisk. NLO fra politi eller tollvesen blir utstasjonert i land hvor det er strategisk eller operativt viktig for Norden å ha et forsterket bindeledd. Kripos er faglig ansvarlig for de norske NLOene. Norske NLOer er spesialutsendinger for politisaker ifølge Lov om Utenriktjenesten og Instruks for Utenriktjenesten. Det bør også nevnes at det nordiske samarbeidet ikke er begrenset til PTN og at det foregår et tett nordisk samarbeid på en rekke politisære og teknologiske fagområder.

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for *Eurosur* som er et felles europeisk grenseovervåkingssystem for Schengens yttergrense. Fra sommeren 2015 ble Kripos operativt og administrativt ansvarlig for det norske bidraget i rednings-/ grensekontrolloperasjonene i Middelhavet.¹³

Norsk politi deltar i en rekke internasjonale operasjoner (INTOPS), i regi av FN, EU, OSSE, m.fl. Det er Politidirektoratet som har det strategiske og operasjonelle ansvaret for politiets deltakelse i INTOPS. I Frontex-operasjonene Poseidon og Triton er det som nevnt Kripos som har det operative ansvaret.

Flere politiledere påpeker uklare grenseflater mellom Politidirektoratet og særorganene med hensyn til operativt og strategisk nivå. Dette får blant annet konsekvenser for Kripos' rolle som internasjonalt kontaktpunkt. Det er her flere eksempler på at både POD og Kripos inntar operative og strategiske oppgaver om hverandre, i en dels ulogisk arbeidsdeling, noe som bidrar til utydelige styringslinjer.

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for Østersjøregionens grensekontrollamarbeid BSRBCC.¹⁴ Norge har formannskapet for BSRBCC fra 2017 og Kripos er delegert myndighet for gjennomføring av dette.

¹² Internasjonalt politisamarbeid er regulert i *Forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker (FOR-2012-12-14-1227)* og regulerer blant annet Kripos' rolle som internasjonalt kontakt og koordineringspunkt.

¹³ Op Triton og Op Poseidon.

¹⁴ Baltic Sea Regional Border Control Cooperation.

Prüm-avtalen innebærer en effektivisering av informasjonsutveksling mellom ulike lands politimyndigheter, ved at det skal kunne gjøres automatiserte søk i andre lands registre. Politiregisterloven med forskrifter hjemler overføring av opplysninger som omfattes av Prüm-avtalen. Kripos er behandlingsansvarlig for de registrene som omfattes av avtalen.

Det er bred enighet blant politiledere om at det er viktig å ivareta denne funksjonen i Kripos. Dette bekreftes gjennom utvalgets spørreundersøkelse rettet mot politietaten, der 65 prosent av respondentene mener funksjonen som internasjonal kontaktpunkt bør forbli i Kripos, rundt 10 prosent mener funksjonen bør flyttes ut, mens rundt 18 prosent svarer «vet ikke». De resterende er «delvis uenig» i at Kripos bør ha funksjonen som internasjonalt kontaktpunkt.

Kripos' ansvar for å etterforske krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten innebærer også et utstrakt internasjonalt straffesakssamarbeid.¹⁵ Denne typen etterforskning innebærer blant annet politisamarbeid i landet der forbrytelsene skal ha skjedd¹⁶, samt samarbeid med andre lands politimyndigheter eller internasjonale institusjoner som etterforsker tilsvarende saker fra samme konflikt eller konfliktområde. Den kompetansen på internasjonalt politisamarbeid som Kripos har opparbeidet i forbindelse med denne type etterforskning, har blitt benyttet også i andre type saker internasjonalt hvor gjerningsmann eller offer er fra Norge. I sistnevnte type saker samarbeider Kripos tett med blant annet Utenriksdepartementet.

Samarbeid med andre lands politimyndigheter og laboratoriemiljøer er avgjørende for kompetanse- og metodeutviklingen innenfor de fleste disipliner ved Kripos. De spesialiserte fagmiljøene ved Kripos utveksler «best practice» og metoder med tilsvarende fagmiljø i andre land. Dette skjer både bilateralt og gjennom større nettverk, som for eksempel det europeiske kriminaltekniske nettverket (ENFSI).¹⁷ Formålet med organisasjonen er å dele kunnskap, utveksle erfaringer og oppnå felles enighet mellom både private og statlige institusjoner som arbeider for respektive politimyndigheter.

I Norge finnes det ikke ett nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt rettslig samarbeid. Retts-

lig samarbeid mellom de nordiske land¹⁸ skal foregå direkte mellom de berørte politimyndigheter, mens anmodninger om rettslig samarbeid innen EU/Schengen området skal fremsendes på statsadvokatnivå.¹⁹ Til og fra land utenfor EU/Schengen-området skal anmodninger om rettslig samarbeid fremmes via diplomatisk kanal til ansvarlig departement (Justis- og beredskapsdepartementet i Norge). På tross av denne reguleringen, og som følge av at rettsanmodninger i saksaker kan fremsendes via nasjonalt kontaktpunkt for Interpol, sendes mange rettsanmodninger til Norge til Kripos. Disse videresendes så sant det er mulig til det aktuelle politidistrikt eller statsadvokatembetet. I en del tilfeller behandles og besvares likevel slike rettsanmodninger av Kripos da anmodningen enten ikke hører naturlig hjemme i et distrikt, eller fordi anmodningen faller innenfor ett eller flere av Kripos' særlige ansvarsområder. Tilsvarende gjelder for utleveringsbegjæringer. Kripos mottar og behandler også rettsanmodninger og utleveringsbegjæringer via Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST).

Siden 2007 har en politiadvokat ved Kripos vært oppnevnt som kontaktperson for påtalemyndigheten i saker som gjelder internasjonal bortføring av barn. Oppnevningen gjøres av NAST etter delegasjon fra Riksadvokaten. Kontaktpersonen skal bl.a. tjene som fagperson og ressurs for etterforskere og påtalejurister i politidistriktene, undervise og formidle informasjon om fagfeltet og delta i relevante møter og samarbeidsfora. Kripos besitter også særskilt kompetanse i barnebortføringssaker på saksbehandlernivå (internasjonalt samarbeid), og bistår på denne måten politidistriktene i barnebortføringssaker.

8.3 Kripos' oppgaveløsning

Spørsmål om oppgaveløsning innebærer en vurdering av ressurstilfang og effektiv bruk av dette, herunder politikompetanse, juridisk kompetanse og sivil kompetanse. Som nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet er bistand til politidistriktene en sentral oppgave. Dette omfatter:

¹⁸ Nordisk overenskomst 26 april 1974.

¹⁹ Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker 20 april 1959 samt Konvensjon 29 mai 2000 om gjensidig hjelp i straffesaker mellom Den europeiske unionens medlemsstater og Norges tilknytningsavtale til denne av 19. desember 2003.

¹⁵ Internasjonalt samarbeid i straffesaker er regulert i FOR-2012-12-14-1227.

¹⁶ De siste tre årene har Kripos etterforsket saker i blant annet Rwanda, Liberia.

¹⁷ The European Network of Forensic Science Institutes.

- stedlig og konsultativ bistand innen enkeltsaker og på definerte områder, herunder åstedsundersøkelser og etterforskning
- bistand i form av kriminaltekniske undersøkelser og analyser av innsendt materiale, herunder laboratorieundersøkelser
- bistand i form av skjulte etterforskningsmetoder, herunder kommunikasjonskontroll

De øvrige av Kripas' oppgaver vil også bli vurdert, herunder

- egen etterforskning og påtale
- kriminaletterretning og analyse
- IKT-kriminalitet
- internasjonalt politisamarbeid
- registeransvar
- kompetanse- og metodeutvikling

Øvrige oppgaver, som identifiseringsgruppen, *Cold Case*-enheten og andre spesifikke oppgaver, vil ikke bli behandlet.

I likhet med det øvrige politiet driver Kripas forebyggende arbeid for å verne mot alt som truer den alminnelige trygghet i samfunnet. Ved siden av generelle informasjons- og holdningskampanjer på sine områder har Kripas særlig publikumskontakt og driver forebygging gjennom politipatrulje på nett. Denne delen av virksomheten er heller ikke vurdert.

8.3.1 Resultatutvikling

Politiets måloppnåelse er som hovedregel gitt av saksbehandlingstid og oppklaringsprosent.

I Politidirektoratets årlige disponeringsskriv for Kripas er målene for 2017 at Kripas skal²⁰

- bidra til reduksjon i den alvorlige kriminaliteten
- bidra til en effektiv straffesakskjede
- bidra til å redusere sårbarheten i samfunnet

Videre blir det stilt krav til gjennomføring av følgende tiltak:

- støtte og bistand til politidistriktene, med særlig vekt på prioriterte sakstyper
- Kripas' etterretningsprodukter skal utgjøre gode beslutningsgrunnlag for politi- og lensmannsetaten
- forebygge og forhindre ulovlig produksjon av eksplosiver
- styrke forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett

- bekjempe seksuelle overgrep
- sikre god kvalitet på registrene
- sikre kvalitet og effektivitet innenfor internasjonalt politisamarbeid
- iverksette etterforskning innenfor prioriterte saksområder
- redusert saksbehandlingstid og restanser i kriminaltekniske undersøkelser
- utvide Enhet for etterforskning av alvorlig uoppklarte saker
- sikre effektiv og kvalitativ god kompetanseoverføring
- styrke beredskapsevnen

Under følger en gjennomgang av oppgaveløsning og resultatutvikling for Kripas i perioden 2012–2016.

8.3.2 Stedlig og konsultativ kriminalteknisk bistand

Kriminalteknikken er i stadig utvikling, og det stiller økte krav til kvalitet i etterforskningen. Kripas forventer en utvikling hvor bistandsbehovet ikke blir redusert i kvantitet, men endres i retning av mer spisset spesialistbistand. Åstedskoordinator, blodspottolkning og våpentekniske undersøkelser kan være eksempler på slike spissede kriminaltekniske bistandstjenester. Kripas har fått nasjonalt fagansvar for det kriminaltekniske området, men POD har foreløpig ikke avklart hva dette fag- og metodeansvaret skal omfatte, eller hvordan det skal utøves.²¹

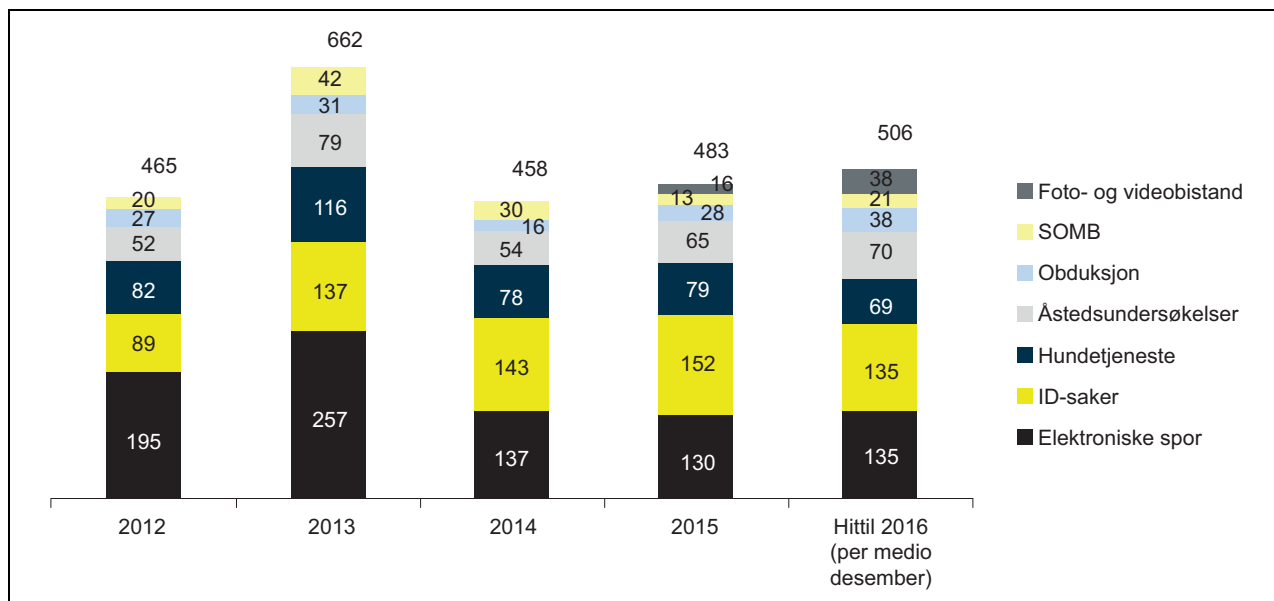
Figur 8.3 viser teknisk bistand (stedlig og konsultativ) til alle politidistrikt i perioden 2012–2016. Figuren viser antall registrerte bistandsoppdrag fordelt på type, men sier ikke nødvendigvis noe om bistandsoppdragets omfang eller varighet som vil variere.

Tallene for elektroniske spor i figur 8.3 inkluderer kun konsultativ bistand. Det gjennomføres i gjennomsnitt 140 datatekniske undersøkelser årlig på materiale (datamaskiner, mobiltelefoner, GPS-er mv.) innsendt fra politidistriktene. Dette har hovedsakelig vært i saker som omfattet drap / grov vold, grov narkotikakriminalitet, voldtekt og seksuelle overgrep, IKT-kriminalitet og terror. Øvrig stedlig bistand knyttet til datatekniske undersøkelser omfatter ca. ti saker i året.

Økt etterspørsel etter bistand knyttet til elektroniske spor har medført at Kripas har innført strengere inntakskriterier for når bistand ytes.

²⁰ Politidirektoratet (2017): *Disponeringsskriv 2017*, særskilt del for Kripas.

²¹ Kripas' årsmelding 2015, s. 15 og samtale med Kripas 27. september 2016.



Figur 8.3 Stedlig og konsultativ teknisk bistand 2012–2016

Kilde: Kripos

Bistandsoppdraget skal være knyttet til svært alvorlig kriminalitet, samtidig som det krever svært spesialisert kompetanse og/eller metodeutvikling.

SOMB er en felles betegnelse på politiets nasjonale elektroniske system for kategorisering, behandling og identifisering av digitale filer i forbindelse med straffesaker som gjelder seksuelle overgrep mot barn. SOMB inneholder en rekke verktøy som politidistriktene får tilgang til ved Kripos. Siden bistanden foregår på Kripos, omtales dette ofte som «det omvendte bistandskonseptet». Foruten tilgang til verktøyene som inngår i SOMB, får politidistriktene tilgang til Kripos' eksperter innenfor etterretning og etterforskning på området.

SOMB-konseptet illustrerer etter Kripos' oppfatning utfordringer i politiet knyttet til manglende standarder og bindende pålegg om utføring av etterforskning. Dette innebærer at noen distrikter av ulike grunner velger å sikre og gjennomgå denne type databeslag på andre måter. I den enkelte sak kan dette være godt nok, men det hindrer muligheten for å se sakene på tvers av politidistriktsgrensene og for et nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid. Dette kan føre til at materialet ikke blir anvendelig i det internasjonale samarbeidet i blant annet Interpol som fokuserer på identifisering av ofre.

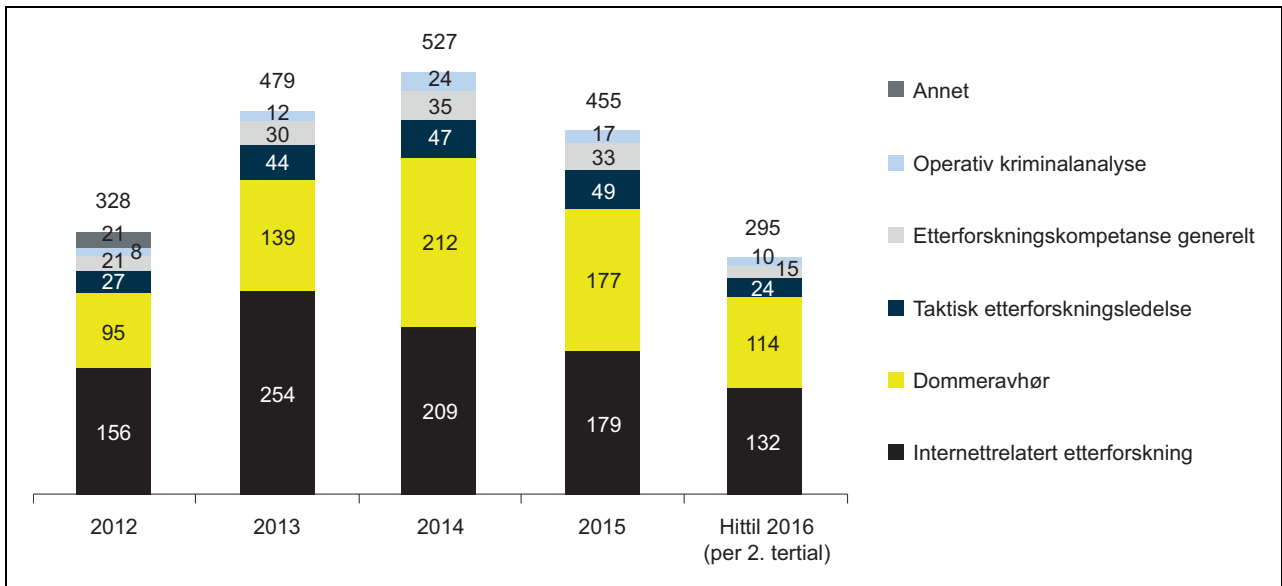
Kripos hadde en kriminalsøkhund som i 2016 ble benyttet i 70 saker, blant annet knyttet til drap, savnet person, brann og voldtekt. Kripos er i ferd med å godkjenne ytterligere en ny kriminalsøks-

hund, og disse vil være de eneste i landet som er spesialisert på å identifisere brennbar væske.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten fremgår det at Kripos' bistandsfunksjon vurderes å være ganske godt tilpasset politidistriktenes behov. Nesten 36 prosent er «enig» eller «helt enig» i at bistanden er godt tilpasset, mens rundt 20 prosent er «noe enig». På den andre siden oppgir under 4 prosent å være «uenig» eller «helt uenig» i at bistanden er godt tilpasset. Her svarer nesten en tredjedel «vet ikke». Det er en sterkere positiv opplevelse av at Kripos' bistand er tilgjengelig. Tilsvarende mener et klart flertall at det er god samhandling mellom politidistriktene. Her svarer over 62 prosent at Kripos bidrar positivt, mens 30 prosent svarer «vet ikke». På spørsmål om hvorvidt Kripos har bidratt til u hensiktsmessig forskyvning av kompetanse fra politidistrikt til særorgan, er bildet mer delt. I underkant av 20 prosent er «uenig» eller «helt uenig» i påstanden, mens i underkant av 19 prosent er «enig» eller «helt enig». Her svarer rundt 8 prosent at de er «noe uenig», mens 17 prosent er «noe enig». Gjennomgående var disse tallene høyere for Kripos enn tilsvarende for de øvrige særorganene på nær sagt alle kategorier.

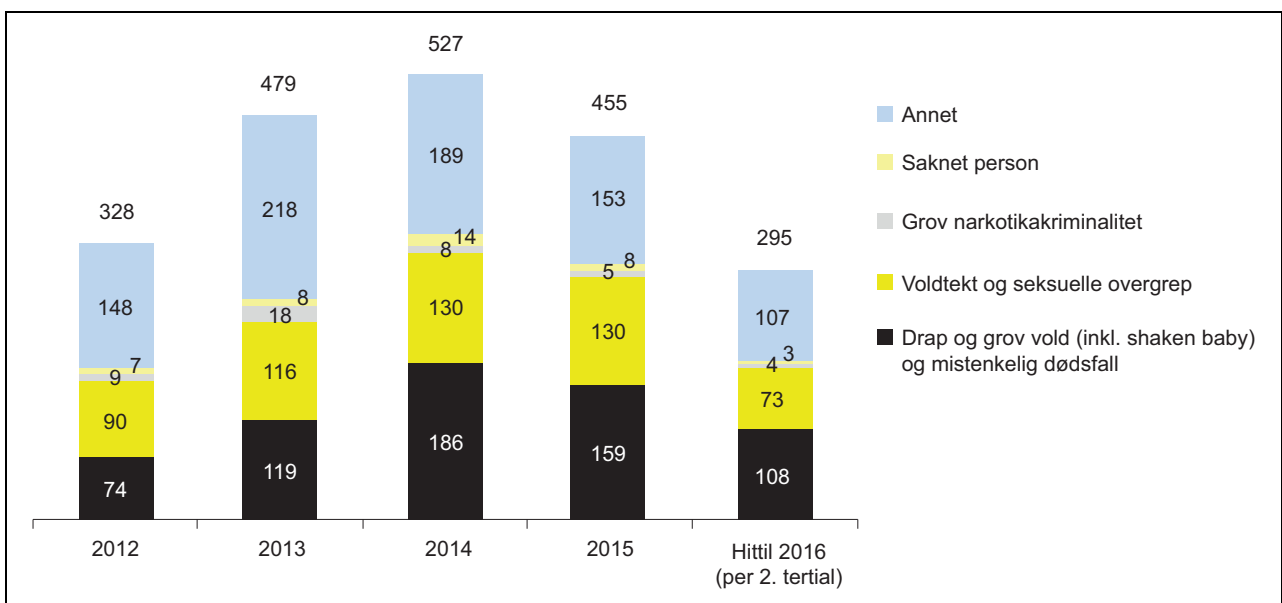
8.3.3 Stedlig og konsultativ taktisk bistand

Kripos har etter eget utsagn god kompetanse på taktisk etterforskning og etterforskningsledelse, men miljøene oppgis å være forholdvis små. I tillegg blir den samme kompetansen ofte benyttet i



Figur 8.4 Stedlig og konsultativ bistand – taktisk og teknologisk, 2012–2016

Kilde: Kripos



Figur 8.5 Taktisk bistand 2012–2016, fordelt på kriminalitetstype

Kilde: Kripos

andre sammenhenger enn i bistand til distriktene. Enkelte politimestre gir her også uttrykk for behov for etterforskningsledelse på noen områder.

Figur 8.4 viser stedlig og konsultativ bistand for perioden 2012–2016, mens figur 8.5 viser taktisk bistand for perioden 2012–2016, fordelt på kriminalitetstype.

Medregnet tallene for siste tertial i 2016 er det anslått at taktisk bistand vil ligge på omtrent samme nivå som 2015, unntatt for kategorien vold-

tekt og seksuelle overgrep. Det er ifølge Kripos foreløpig vanskelig å se merkbare endringer i antall bistandsanmodninger som følge av nærpoli-tireformen.

Bistand til politidistriktene i saker som gjelder drap og grov vold, har vært blant Kripos' kjerneoppgaver i flere tiår. Disse sakene er fordelt mellom *Voldsseksjonen*, som gir bistand til ledelse og taktisk etterforskning av drapssaker, mistenkelige dødsfall og savnetsaker, og *Seksjon for alvorlige uopplarte saker (Cold case-enheten)*. Sistnevnte

bistår med fornyet gjennomgang og eventuell etterforskning av uløste saker innenfor samme sakstyper.

Sedelighetsaker blir primært håndtert av *Seksjonen for seksuallovbrudd og Voldtektsseksjonen*. En viktig del av arbeidet foregår gjennom bistand til politidistriktene etter bestemte kriterier. Bistanden omfatter blant annet etterretning, et område få politidistrikter har ressurser til. Ettersom flere sedelighetsforbrytere erfaringsmessig er gjengangere, er det en prioritert oppgave å drive aktiv etterretning for å forebygge overgrep. Flere politimestre oppgir imidlertid både i samtale med utvalget og i utvalgets kompetansekartlegging at særlig på sedelighetsområdet anser de seg for å være mer selvhjulpne. I utvalgets spørreundersøkelse svarer elleve av tolv politimestre at de i «meget stor grad» eller «svært stor grad» har tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring på området.

Dette står imidlertid i kontrast til en nylig utgitt kvalitetsundersøkelse av etterforskning i voldtektssaker.²² Det ble her konkludert med at manglende etterforskningsinnsats medfører en for høy andel henleggelse og frifinnelse sammenlignet med andre sakstyper. Rapporten konkluderer også med at politiet er for dårlig på sporsikring, at avhørskvaliteten varierer, og at det i mindre grad blir brukt etterforskningsplaner. I tillegg blir det blant annet påpekt manglende bruk av skjulte etterforskningsmetoder, til tross for at dette er vurdert som aktuelt i et flertall av sakene.

Kategorien «annet» omfatter blant annet internettrelatert etterforskning, som er en relativt ny bistandstype for Kripos. Dette er stedlig og konsultativ bistand innen alle typer internettetterforskning, så som OSINT (*open-source intelligence*), sikring av informasjon/bevis på internett samt utlevering og beslag fra tilbyder/besitter. I 2016 hadde seksjon *Internettrelatert etterforskningsstøtte* (IRES) 132 rådgivningssaker og forespørsler om utlevering av data fra tilbydere og leverandører. Det aktuelle fagmiljøet ved Kripos tilbyr også bistand til politidistriktene innen skjult spaning (undercovervirksomhet), infiltrasjon og provokasjon på internett.

8.3.4 Kriminaltekniske undersøkelser, analyser og vurderinger

Kriminaltekniske laboratorietjenester inngår i Kripos' bistandskonsept, og det gjennomføres

analyser og undersøkelser av innsendt materiale. Grovt sett blir innsendt materiale delt i to kategorier: det som *skal* sendes inn (eksempelvis narkotika, dopingmidler, falske penger, skytevåpen mv), og det som *kan* sendes inn (eksempelvis overflatespor, datamaskiner og mobiltelefoner).

Figur 8.6 viser utvikling i antall innsendte saker til analyse fra politidistriktene for perioden 2012–2016. Figur 8.6 sier imidlertid lite om Kripos' ressursbruk innenfor de ulike områdene, fordi én sak kan inneholde ett eller flere beslag, og det kan bli utført én eller flere analyser per beslag. I statistikken vil dette likevel kun telle som én sak. Noen eksempler for å illustrere: Én sak fra 2016 besto av 260 beslag av dopingmidler, hvor det ble gjennomført over 300 analyser. Et annet eksempel fra 2016 er en narkotikasak med et beslag av totalt 638 kg hasj. I tillegg til flerfoldige analyser av narkotikaen, ble det gjennomført DNA- og fingeravtrykksanalyser av emballasjen.²³ Nedgangen i antall saker innsendt til narkotikaanalyse skyldes i stor grad at kvantumsgrensene for foreleggssaker er hevet.²⁴

Laboratorieundersøkelsene som gjennomføres ved Kripos i dag, er mer tidkrevende og omfattende enn tidligere, blant annet benyttes flere metoder enn tidligere i forbindelse med undersøkelsene. For eksempel ser Kripos økt omfang av syntetisk fremstilt narkotika (særlig fra Litauen og Polen). Dette krever nye og mer avanserte metoder for å anslå om et stoff er ulovlig, herunder fastslå type stoff. I analysering av et ukjent stoff må laboratoriet ofte forholde seg til biblioteker på flere tusen stoffer, der det for få år siden bare var noen hundre. Denne tiltakende kompleksiteten kan i noen grad forklare tilbakemeldingen fra enkelte politimestre om økt saksbehandlingstid og begrenset kapasitet. Samtidig har Kripos hatt stor oppmerksomhet på nedbygging av restanser gjennom 2016, og status våren 2017 er at Kripos har de laveste restansene på flere år.²⁵

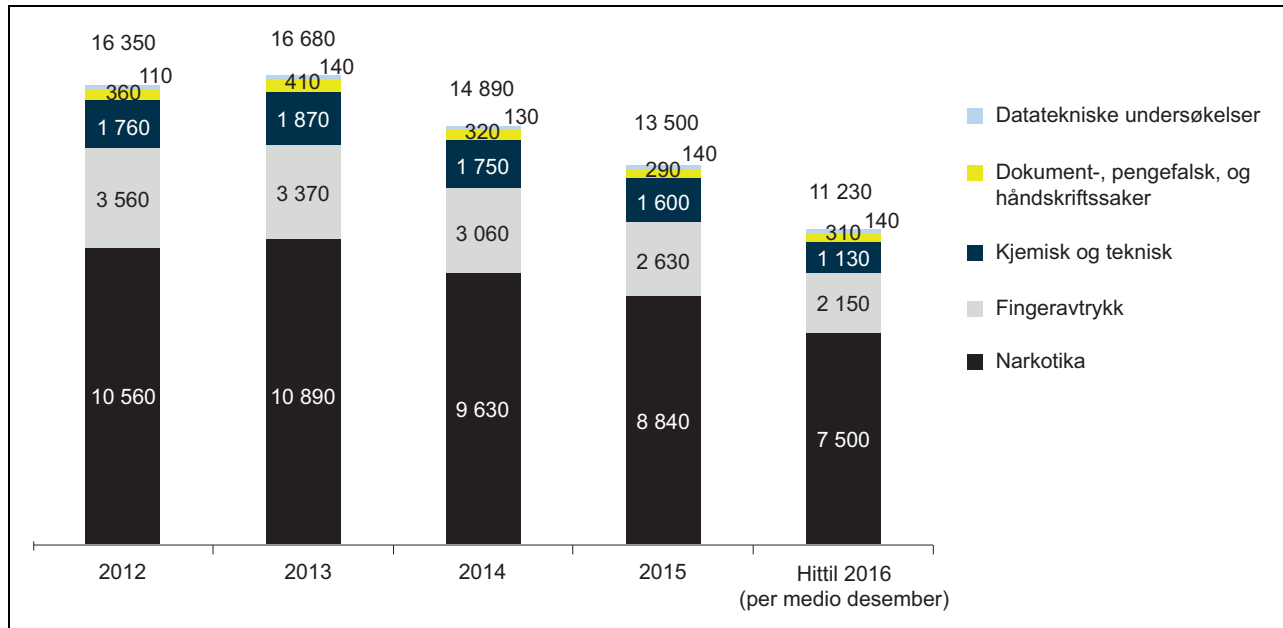
På området *datatekniske undersøkelser* er det liten kapasitet i distriktene og stort behov for bistand. Inntil distriktene får tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, må derfor Kripos bistå også i saker som burde kunne løses på distriktsnivå. Kripos' kapasitet er imidlertid begrenset, og inn-takskriteriene tilsier derfor at bistandsoppdraget skal være knyttet til svært alvorlig kriminalitet, som krever spisskompetanse eller utvikling av nye metoder.

²³ Notat fra Kripos til sekretariatet 30. desember 2016.

²⁴ Revidert foreleggssdirektiv fra Riksadvokaten 2014.

²⁵ Skriftlig innspill fra Kripos til sekretariatet, 5. april 2017.

²² Riksadvokaten (2017): *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*.



Figur 8.6 Antall innsendte saker til analyse fra politidistriktene, per undersøkelsestype

Kilde: Kripas

Spisskompetansen til seksjon for elektroniske spor ivaretas gjennom utvikling av metoder for datatekniske undersøkelser, og de kompenseres for de områdene hvor kommersielle verktøy kommer til kort. Kripas har en høy grad av spesialistkompetanse og kvalitet på bistandssakene. Som eksempel bidro gjenskaping av slettede SMSer i et bistandsoppdrag i 2016 til utvikling av en ny metode, som nå blir benyttet i andre saker.

Innen datatekniske undersøkelser har politidistriktene samlet sett, som beskrevet i kapittel 5, begrenset kompetanse og kapasitet innen sikring og analysering av digitale spor. Dette påpekes av politimestrene i samtalen med utvalget. Selv etter sammenslåingen av politidistriktene er det noen regioner som kun har noen få medarbeidere med teknologikunnskap som er dedikert til bistand til etterforskning, mens Oslo politidistrikt til sammenligning har rundt 40 medarbeidere på området. Kripas har på sin side rundt 16 medarbeidere på datatekniske undersøkelser til sammenligning. Kripas bistår med datatekniske undersøkelser til politidistriktene og har fra 2012 til 2016 analysert rundt 140 saker per år. I samme periode har digitaliseringen av samfunnet og kriminaliteten tiltatt i omfang. Fagmiljøet i Kripas er anerkjent både nasjonalt og internasjonalt, men har ofte begrenset kapasitet til å bistå politidistriktene.

8.3.5 Beredskap

Utover støtte i en krisesituasjon ved bruk av kommunikasjonskontroll (KK) eller ID-gruppen til Kripas har særorganet også en beredskapsfunksjon i det digitale rom. Politiet er en sentral aktør innenfor krisehåndtering generelt, og ett av flere premisser for å kunne ivareta denne rollen er politiets fullmakt som statens sivile maktapparat også i og mot det digitale rom.

Kripas er politiets kontaktpunkt overfor NSM i forbindelse med cyberhendelser og samarbeider med tilstedeværelse av en liaison med utvidet Cyberkoordineringsgruppen (CKG) hvor NSM, Etterretningstjenesten og PST samarbeider om koordinering og informasjonsdeling om alvorlige angrep mot kritiske samfunnsfunksjoner eller rikets sikkerhet. Tiltak CKG ønsker å iverksette umiddelbart i en krisesituasjon som vil kreve maktmidler, kan være vanskelig å gjennomføre uten politiet. Politiets, og da særskilt Kripas' rolle, ved digital beredskap kan syntes uklar da det ikke er enighet nasjonalt om aktørenes beredskapsroller. Hvis digitale angrep får følgeskader i det fysiske rom, er det enighet om at politiets rolle er avklart.

I 2016 ble det gjennomført en øvelse, IKT16, hvor et nyutviklet nasjonalt rammeverk for digital hendelsehåndtering skulle øve roller, ansvar og samarbeid. Kripas hadde i liten grad kapasitet til å prioritere beredskapsrollen i IKT16 eller å foran-

kre Politiets beredskapssystem (PBS) i det digitale rom på en tilstrekkelig måte.

8.3.6 Etterforskningsansvar

Frem til 2005 var Kripos et rent bistandsorgan uten egen påtalemyndighet eller ansvar for egen etterforskning. Etterforskning av organisert kriminalitet ble en del av Kripos' portefølje etter at det såkalte Catch-prosjektet for bekjempelse av grov narkotikakriminalitet samt annen alvorlig organisert kriminalitet ble overført fra POD i forbindelse med etableringen av Nye Kripos i 2006. Kripos' etterforsknings- og påtalefunksjon er regulert i påtaleinstruksen kapittel 37 og Riksadvokatens rundskriv.

Riksadvokaten kan gi nærmere regler om inntak av saker ved enheten, herunder beslutte at enheten skal etterforske andre sakstyper eller enkeltsaker Riksadvokaten overlater til enheten, jf. straffeprosessloven § 59.

Tabell 8.2 viser antall utstedte etterforskningsordrer ved Kripos i perioden 2012–2016, fordelt på kriminalitetsområde. Antall etterforskningsordrer sier noe om hvor mange etterforskninger som er påstartet i løpet av et år, men sier lite om varighet og ressursbruk. En etterforskningsordre er heller ikke ensbetydende med én sak, da én etterforskning oftest genererer en rekke saker.

Kripos har de siste årene opplevd en dreining i sakstyper på noen områder. Et gjennomgående trekk er at sakene i økende grad reiser behov for *internasjonal samhandling*, fordi gjerningsmenn og ofre ofte har tilknytning til eller befinner seg i andre land.²⁶ I flere av sakene innenfor IKT-kriminalitet er gjerningsperson og teknologi lokalisert i

²⁶ I en sak etterforsket Kripos deling av overgrepsmateriale og direkteoverføring av seksuelle overgrep mot barn, der overgriperen satt i Norge, og ofrene befant seg på Filippinene. Kripos, brev til sekretariatet 30.12.2016.

andre land. Sakene på området organisert kriminalitet omfatter grensekryssende aktiviteter og nettverk som opererer i flere land.

Sakene Kripos etterforsker på de ulike kriminalitetsområdene, i tillegg til organets særskilte ansvar for å etterforske krigsforbrytersaker, gjør at Kripos har særlige forutsetninger for å etterforske hendelser i utlandet der ofre eller gjerningsmenn er norske. Eksempler på dette de siste årene er terroraksjon i In Amenas (Algerie) i januar 2015, i tillegg til flere kidnappingssaker med norske ofre samt alvorlige straffesaker med norske mistenkte.

Ved saksinntak legges det vekt på om saken vil medføre *utvikling av nye metoder* og bruk av ny teknologi. På flere områder ser Kripos at kriminelle blir mer sofistikerte og kyndige, ikke minst på teknologiområdet. Dette krever at politiet supplerer tradisjonell etterforskning med stadig mer avansert metodebruk. I en etterforskning i 2016 som gjaldt omsetning av narkotika på det såkalte mørke nettet, ble taktiske etterforskere, internetetterforskere, dataingeniører og politioperativt personell (hemmelig ransaking) ved Kripos involvert i et effektivt samvirke for å utvikle nye metoder. Metodene har siden kommet til nytte også i andre relaterte saker.

Etterforskning av egne saker, uavhengig av kriminalitetstype, krever særskilt kompetanse om kriminalitetstypen som etterforskes, og samvirke med andre kompetansemiljøer innen for eksempel datatekniske analyser, skjulte etterforskningsmetoder, internettetetterforskning, operative analyser og internasjonalt politisamarbeid (Interpol og Europol). Gjennom egen etterforskning utvikler Kripos kompetanse og metoder som senere kommer politidistriktene til gode gjennom bistand. Dette kommer tydelig til uttrykk i Kripos' strategi, som sier at de «gjennom egen etterforskning skal (...) utvikle kompetanse

Tabell 8.2 Antall utstedte etterforskningsordrer 2012–2016, fordelt på kriminalitetsområde

Utstedte etterforskningsordrer	2012	2013	2014	2015	2016
Datakriminalitet	4	3	3	6	2
Organisert kriminalitet	8	4	1	2	5
Særskilte objekter (SO) og Seksualisert vold (SV)	3	1	2	1	
Særskilte internasjonale forbrytelser (SIF)	1	2		3	1
Annet		2			
Totalt antall	16	12	6	12	8

Kilde: Kripos

og metoder som gir merverdi i vår bistand til politidistriktene».²⁷

Kripos' etterforskningsadgang er som hovedregel komplementær. Dette mener Kripos gir god dynamikk med politidistriktene med hensyn til avklaringer av hvem som følger opp saker der det er iverksatt innledende etterforskning, og gir Kripos mulighet til å velge saker som er relevante for metodeutvikling eller kompetanseoppbygging, eller som har internasjonale aspekter som tilsier at Kripos skal prioritere saken.

Kripos etterforsker årlig rundt åtte–ti egne sakskomplekser på ulike områder. Dette er saker som ikke har geografisk tilknytning til et politidistrikt, og er vurdert som prinsipielle, ressurs- og kompetansekrevene, ofte med omfattende internasjonale forgreininger.

Blant politimestrene er det ulike oppfatninger om Kripos' adgang til egen etterforskning. Noen mener bistand til distriktenes egen etterforskning bør være tilstrekkelig for å opprettholde nødvendig spisskompetanse, samtidig som dette bidrar til direkte kompetanseoverføring. Andre mener at de åtte–ti sakene Kripos håndterer årlig, er nødvendige for å opparbeide god bistandskompetanse, samtidig som sakene er så omfattende og prinsipielle at det er mer ressurseffektivt at etterforskningen blir gjennomført sentralt. Flere har uttrykt bekymring for at disse sakene kan bli så omfattende og ressurskrevende at det går på bekostning av nødvendig bistand til distriktene. Andre politimestre peker på en helt motsatt problemstilling, at uklarhet om hvorvidt en sak skal etterforskes hos Kripos eller i lokalt politidistrikt, ikke er heldig og kan medføre at grenseflaten mellom Kripos og politidistrikt kan bli gjenstand for uklare ansvarsforhold og unødige konfliktlinjer. Det blir i mindre grad vist til konkrete eksempler.²⁸ Kripos er oppmerksom på innvendingene og mener selv de er bevisst på problemstillingen i sin saksprioritering.²⁹ Flere politimestre påpeker at selv om Kripos har egne saker, har det aldri vært til hinder for å dekke distriktets bistandsbehov. Noen politimestre opplyser om enkelttilfeller, men uten at det er oppfattet som et faktisk problem.³⁰

²⁷ Kripos (2016): *Kripos' strategi 2016–2025*.

²⁸ Samtaler med politimestrene, bl.a. høringsdag 23. november 2016.

²⁹ Samtaler med Kripos 27. september 2016 og 6. januar 2017.

³⁰ Samtaler med politimestrene, enkeltvis og høringsdag 23. november 2016.

8.3.7 Kriminaletterretning og analyse

Kripos har nasjonalt ansvar for å produsere etterretning innenfor sitt ansvarsområde³¹, som i praksis innebære etterretning innenfor kriminalitetsområder som IKT-kriminalitet, organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet (som f.eks. voldtekt). I 2015 ble Kripos i tillegg tildelt nasjonalt ansvar for å koordinere politiets etterretningsarbeid knyttet til migrasjonsstrømmen.³² Samme år fikk Kripos ansvar for operativt etterretningsarbeid i en nasjonal krisesituasjon (ved terror i samarbeid med PST). Kripos ivaretar dessuten funksjonen som Bomb Data Centre i Norge, hvilket handler om etterretning og nasjonal beredskap knyttet til illegal bruk av eksplosiver og eksplosiver på avveie.³³ Kripos er også nasjonalt kontaktpunkt for meldinger om utgangsstoffer for bomber og kjemikalier.³⁴

Kripos er behandlingsansvarlig for etterretningssystemet Indicia og har ansvar for bl.a. å utvikle opplæringskonsepter for systemet. Kripos har også en nasjonal funksjon som fagansvarlig for Indicia og skal gjennom dette sørge for en enhetlig bruk av systemet. Alle begjæringer om innsyn i Indicia skal behandles av Kripos.

Operativ og strategisk etterretning

Innenfor etterretningsfeltet er det grovt sett et skille mellom operativ og strategisk etterretning. Den operative etterretningen bidrar til operasjonell og taktisk styring, mens strategisk etterretning bidrar til strategisk beslutningsstøtte. Gjennom operativ etterretning og strategisk analyse bidrar Kripos til at kriminalitetsbekjempelsen får et nasjonalt strategisk preg. Kripos utarbeider årlige trusselvurderinger for organisert og annen alvorlig kriminalitet – eksempler fra 2016 er *Voldtektsrapporten*, *Risikoanalyse Schengens yttergrense*, *IKT trusselvurdering* og den årlige rapporten om organisert kriminalitet (Trendrapport).³⁵ Mange politiledere og andre interessenter oppgir at analysene har stor verdi.

Kripos utarbeider beslutningsgrunnlag til støtte for prioriteringer innenfor politiets bekjempelse av organisert kriminalitet. Beslutnings-

³¹ Politidirektoratet (2014): *Etterretningsdoktrine for politiet*.

³² Brev fra Politidirektoratet, 14. september 2015.

³³ Brev fra Politidirektoratet, 30. mai 2013.

³⁴ Disponeringsskriv fra Politidirektoratet 2014, særskilt del for Kripos.

³⁵ Kripos (2015) *Voldtektsituasjonen i Norge 2015*; Kripos (2016) *Norsk politi i Schengen 1996–2016*; Kripos (2015) *Trendrapport 2016*.

grunnlaget består av ulike etterretningsprodukter som beskriver nasjonale og internasjonale trender og utviklingstrekk. På bakgrunn av denne kunnskapen initieres prosjekter/saker for Kripas eller politidistriktene.

Politidistriktene driver i liten grad etterretning innenfor sedelighetsfeltet, og Kripas spiller derfor en viktig rolle. Sedelighetsforbrytere er ofte gjengangere og kan operere på tvers av distriktsgrensene. Aktiv etterretning er nødvendig for å forebygge overgrep. I voldtektssaker bidrar Kripas med monitorering av anmeldte voldtekter, og bidrar gjennom dette til at voldtektsforbrytere med felles modus identifiseres. Det var gjennom denne type monitorering at Kripas opparbeidet kunnskap om forekomsten av festrelaterte voldtekter, som i sin tur ble lagt til grunn for holdningskampanjen «Kjernekar» (lansert i 2015).

Innenfor etterretning og analyse tillegges Kripas stadig flere og mer omfattende oppgaver av strategisk karakter. I styringsdialogen har Politidirektoratet signalisert at denne utviklingen vil forsterkes. Flere politiledere gir her uttrykk for at Politidirektoratet i større grad bør rendyrke sin strategiske rolle, både overfor Kripas og øvrige særorgan.

Operativ kriminalanalyse

I henhold til Kripas' instruks vedrørende kriminalretning og analyse, skal Kripas «samle inn, bearbeide og analysere informasjon innenfor eget ansvarsområde og videreformidle denne til politidistrikter og særorganer». Et sentralt fagmiljø i innsamlingen og bearbeidningen av informasjon er operativ kriminalanalyse. Dette er en bistandsressurs som er sterkt etterspurt i politidistriktene. På området operativ kriminalanalyse yter Kripas også betydelig bistand til andre særorgan og spesialenheten for politisaker. På dette området er det bred oppfatning blant politiledere og andre interessenter at Kripas utgjør en viktig innsats for den samlede politiinnsats.

Kripas driver aktiv kompetansedeling på området og gjennomfører årlig modulbaserte kurs og konferanser for politiansatte. Til tross for dette synes bistandsbehovet å øke, i takt med økt kompleksitet og økt antall sporkilder.

8.3.8 Forebygging

Kripas driver planlegging og gjennomføring av en rekke kriminalitetsforebyggende aktiviteter av både strategisk og operativ karakter.

Det er vanskelig å skille forebygging som virksomhetsområde fra resten av virksomheten til Kripas, siden forebygging inngår i alle deler av politiarbeidet, både etterretning, etterforskning og irettføring.

Kripas har kunnskap som bidrar til å identifisere kriminalitetsforebyggende tiltak og målrettet informasjon til særskilte grupper. Et eksempel er som nevnt holdningskampanjer, som «Kjernekar», som søkte å forebygge voldtekt blant unge. Kampanjens innhold og budskap var basert på kunnskap ervervet gjennom etterretning og etterforskning på området. Kampanjen «Ikke alle hemmeligheter skal holdes» omhandlet overgrep mot barn. Kampanjen baserte seg på bruk av sosiale medier og har gitt konkrete resultater i form av avdekking av ukjente forhold. Kripas har også på vegne av politiet driftet en kampanje mot vold i nære relasjoner, «Hvor lite skal du finne deg i?».

Kripas har konkret ansvar for å forebygge internettrelaterte overgrep mot barn, forebygge radikaliseringsnett og forebygge uønskede hendelser knyttet til eksplosiver og bomber.³⁶

Politiets nettpatrulje driftes av Kripas og er etablert som Facebook-gruppe. Nettpatruljen skal være til stede på nett der folk ferdes, på samme måte som i den fysiske verden. Kripas vurderer politiets tilstedeværelse på nett som et svært virkningsfullt forebyggende tiltak. Forebygging har også i flere sammenhenger vist seg effektivt i samarbeid med andre aktører som blant annet kommuner, kontrolltater, næringslivet og organisasjoner.

Flere politiledere gir uttrykk for at Kripas' forebyggende arbeid er både viktig og effektivt.

8.3.9 IKT-kriminalitet

Kripas er nasjonalt kompetansesenter innen spor-sikring og bekjempelse av IKT-kriminalitet. Dette innebærer at Kripas yter stedlig og konsultativ bistand til politidistriktene i tillegg til selv å etterforske alvorlige og kompliserte saker.

Den nasjonale satsingen på bekjempelse av IKT-kriminalitet ble synliggjort da Politiets datakripsenter ble etablert under Økokrim i 2003. Særorganutredningen i 2004 medførte at virksomheten ble flyttet til Kripas i 2005 og omgjort til Datakrimavdelingen. Avdelingen hadde blant annet ansvar for å avdekke, etterfor-

³⁶ Kripas har i denne forbindelse rollen som nasjonalt kontaktpunkt for mistenkelige transaksjoner, svinn og tyveri av kjemiske stoffer til fremstilling av eksplosiver og som Bomb Data Centre.

ske og utføre etterretning. I tillegg hadde avdelingen ansvar for å føre IKT-krim saker for retten og bistå politiet og påtalemyndigheten i straffesaksarbeidet. Et nasjonalt datateknisk laboratorium ble opprettet for å ivareta behovet for spesialutstyr og spisskompetanse. Gjennom flyttingen til Kripos ønsket politiet å styrke sin evne til å håndtere fremtidens kriminalitet og trusler gjennom tilstedeværelse på den digitale arenaen, kompetansehevende tiltak, rådgivning, forskning og utvikling på området.

I dag er Kripos' arbeid innenfor IKT-kriminalitet sentralt innenfor følgende seksjoner:

- datakrimetterforskning
- internettrelatert etterforskningsstøtte
- elektroniske spor
- nasjonal kommunikasjonskontroll (datatrafikk og dataavlesning)
- seksuallovbrudd (overgrep på nett)

Kripos har gjennom dette arbeidet også ansvar for bredere former for IKT-kriminalitet knyttet til overgrep og misbruk av barn og unge på nett.

Politiets nettpatrulje ble opprettet i november 2015 og er en del av Kripos' satsing på politiarbeid på internett. Politiets nettpatrulje handler om å være til stede der folk ferdes på internett. Kripos' Facebook-side benyttes til å informere om en rekke tema, blant annet radikaliserings og forebygging av hatkriminalitet, radikaliserings og voldelig ekstremisme. I mars 2017 ble det blant annet vært postet informasjon om omsetning av narkotika på det mørke nettet, om det meget farlige narkotiske stoffet Fentanyl, om «tingenes internett», om politiets tipsmottak og om etterforskning av seksuelle overgrep mot barn på nett.

På flere områder innen IKT-kriminalitet, enten det dreier seg om kriminalitet ved hjelp av dataverktøy eller rettet mot IKT-systemer, har Kripos høy nasjonal spisskompetanse. På noen områder er også Kripos langt fremme i europeisk målestokk. Dette har gjort Kripos til en attraktiv samarbeidspartner i internasjonalt politisamarbeid og har etter Kripos' mening vært en «døråpner» for tilgang til kompetanse og teknologi samt i enkelttilfeller vært direkte bidragsytende til oppklaring av saker.

Som eksempel mottar Kripos ved internettrelaterte overgrep kontinuerlig informasjon fra andre land om norske IP-adresser som laster ned eller deler ulovlig overgrepsmateriale. Kripos vil deretter vurdere sakene og kan iverksette innledende etterforskning for å identifisere personene samt samle bevismateriale og opprette sak, som blir oversendt lokalt politidistrikt for videre etter-

forskning. Identifiserte ofre og gjerningspersoner blir også lagt inn i INTERPOLs billedatabase ICSE. I henhold til Europol Cybercrime center (EC3) er det et betydelig overlapp mellom de teknologiske metodene som benyttes av dem som begår overgrep på internett, og dem som begår annen teknologiintensiv kriminalitet. Derfor er det naturlig å omhandle temaet særskilt under dette kapitlet. Kripos er internasjonalt ledende innen håndtering av barneovergrepsmateriell, men politiet mangler nasjonal kapasitet på området, selv etter den økte rammen for 2017.

De siste årene har Kripos vært involvert i et økende antall IKT-krim saker. Gjennomgående utfordringer er knyttet til kompleksitet i etterforskningen, manglende rapportering av kriminalitet og mørketall. Politiets innbyggerundersøkelse for 2016³⁷ peker på at IKT-kriminalitet er det området med lavest tillit. Det er en bred oppfatning om at den samlede nasjonale innsatsen er for lav både på bygging av kunnskap og kapasitet i distriktene og særorganene. De tolv politidistriktene har til sammen i underkant av ti medarbeidere med ansvar for datateknisk analyse i forbindelse med etterforskning av IKT-kriminalitet.

Kripos skal på alle sine ansvarsområder i hovedsak yte bistand til politidistriktene. Innen etterforskning av IKT-kriminalitet ble det i 2016 registrert én bistandssak til et politidistrikt fra Kripos. For utvalget kan det oppleves som at IKT-kriminalitet (seksjon for Datakriminalitet) har lav status, noe som gjenspeiles i antall saker som etterforskes av enheten. Kripos etterforsket to egne saker i 2016.

Kripos etterforsker egne saker innenfor alvorlig IKT-kriminalitet (kriminalitet mot data-systemer) og bistår politidistriktene i lokale saker. Årlig blir anslagsvis 20–30 slike saker etterforsket. Flere av anmeldelsene sees i sammenheng med hverandre og etterforskes i samlede saks-kompleks, og tallene må derfor tas med forbehold.

De siste årene har Kripos særlig lagt vekt på saker med stort skadepotensial (økonomisk og infrastruktur) samt saker der kriminelle benytter nye metoder og teknologi. Sakstypene omfatter blant annet nettbankbedrageri (*phishing*), nettbanktrojanere, skadeverk mot banksektoren, hvor finanssektoren har vært særlig aktiv med anmeldelser og tett etterforskningssamarbeid med Kripos. Økonomisk vinning er ofte drivkraften bak IKT-kriminalitet, og på dette området har blant annet finansinstitusjoner i tillegg et samar-

³⁷ Politiets innbyggerundersøkelse 2016.

beid med Økokrim om felles kriminaletterretning for å oppdage mistenkelige transaksjoner. En utfordring i store deler av etterforskningen av IKT-kriminalitet er i følge Datakrimstrategien,³⁸ at det ofte er uklart om saker skal etterforskes som økonomisk kriminalitet eller datakriminalitet. Flere politiledere gir uttrykk for at det kan være utydelig hvor grensene mellom Kripos og Økokrim går på dette området.

Ved avdekking av digital spionasje, er det ofte høyst usikkert om statlige (statlig spionasje) eller private aktører står bak angrepet. Kripos har i denne sammenheng ansvaret for forebygging og etterforskning av industrispionasje, mens PST har ansvaret for etterforskning av statlig spionasje. Samarbeidet mellom PST og Kripos er viktig, ettersom saker som initielt etterforskes som statlig spionasje, etter analyser kan vise seg å være industrispionasje, og omvendt. Det er ikke tydelig for utvalget hvordan oppgave- og ansvarsdelingen forvaltes, og hvordan saker i praksis overleveres slik at begge enheter effektivt kan etterforske saker innenfor sine ansvarsområder. Dagens nasjonale rammeverk for digital hendeshåndtering løser ikke opp i denne potensielle konfliktlinjen.

Kripos har de siste årene hatt flere saker med tjenestenektangrep (DDoS) samt spredning av skadevare. I tillegg har Kripos hatt flere saker med bruk av såkalt «crime as service», der Kripos har koordinert og tilrettelagt saker der gjerningspersoner har benyttet ulike lett tilgjengelige nettverktøy til å begå kriminelle handlinger (eksempelvis informasjonstyveri, ID-tyveri, utpressing, stjalne kredittkortdata mv.).

Som tidligere påpekt i kapittel 5 er IKT-kriminalitet som *ransomware*, hacking av elektroniske innretninger og cyberangrep av særlig størrelse foreløpig ikke registrert i stort antall i Norge. Det massive dataangrepet i mai 2017, som rammet over 100 land, deriblant norske mål er det foreløpig siste og største eksempelet. Uavhengig av mulige mørketall er det forventet at denne kriminaliteten vil øke og behovet for spisskompetanse i Kripos og i de enkelte politidistriktene vil bli forsterket.

En stor del av Kripos' innsats på området er forebyggende. De siste årene er det blant annet utviklet ulike samarbeidsavtaler for utveksling av informasjon, eksempelvis med næringslivet og kontrolletatene. En særlig voksende angrepsform mot næringslivet er *CEO-svindl*, eller såkalt direktørsvindl, og Kripos lanserte derfor

sammen med Næringslivets sikkerhetsråd i mars 2017 forenklede rutiner for å anmelde denne typen kriminalitet. Ettersom bare i underkant av ti prosent av virksomheter som blir utsatt for datakriminalitet velger å anmelde dette,³⁹ er tiltaket viktig for å sikre bedre etterretningsinformasjon slik at politiet både nasjonalt og internasjonalt kan styrke innsatsen.

Kripos yter mye bistand, særlig innen datatekniske undersøkelser og håndtering av elektroniske spor. Flere politidistrikter har etter hvert oppnådd god kompetanse på dette området, men fortsatt har flere behov for denne bistanden. Sikring og analyse av spor og bevis fra elektronisk utstyr, digitale lagringsmedier og internett er også avgjørende i svært mange straffesaker. Økende kompleksitet gjør at fagfeltet er i rask utvikling, noe som i mange saker krever høy kompetanse, avansert utstyr og utvikling av nye metoder. Kripos' saksgjennomgang viser at politiet åpenbart har en vei å gå med å sikre elektroniske spor. Blant annet trengs en oppbygging av kompetanse og ressurser både i form av utstyr og personell. Kripos oppgir at kartlegging har vist at det manglet helt eller delvis sikring av elektroniske spor i hele 52 prosent av sakene hvor det fremsto som nødvendig. Fra Kripos' egne intervjuer fremgår det at dette i stor grad skyldes lang ventetid hos intern IKT-ekspertise samt manglende utstyr for enkel mobiltømming. I intervjuer kom det også frem at det flere steder ikke tas beslag i saker der det normalt ville vært aktuelt, fordi man ser det som nytteløst grunnet køen hos IKT-ekspertisen. Dette betyr at politiets kapasitet på IKT er enda dårligere enn ventelistene tilsier.⁴⁰

Etter Kripos' erfaring er det fortsatt stort behov for bistand fra Kripos, men grunnet kapasitetsutfordringer kan Kripos kun yte bistand i de mest alvorlige sakene. Dette innebærer at det kan utvikle seg et «mellomsjikt» av saker som er for store for det enkelte politidistrikt, men samtidig ikke alvorlige nok til at Kripos kan prioritere disse sakene. I lys av nevnte mørketall for flere saker på dette området uttrykker både Kripos og flere politiledere bekymring over utviklingen.

Målet om to polititårnsverk per 1000 innbyggere står i konflikt med Justis- og beredskapsdepartementets strategiske mål om at «Norges innsats mot IKT-kriminalitet skal være blant de ledende i

³⁸ Politidirektoratet: *Datakrimstrategien*, 2014.

³⁹ Næringslivets Sikkerhetsråd (2016): *Mørketallsundersøkelsen 2016 – informasjonssikkerhet, personvern og datakriminalitet*.

⁴⁰ POD og Kripos, *Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep* januar 2015.

Europa» i den grad det bidrar til å forskyve ressursinnsatsen på bekostning av andre områder herunder IKT.

IKT-kriminalitetsområdet krever tverrfaglig kompetanse innen blant annet informatikk herunder dataingeniører, i tillegg til politiutdannede medarbeidere. Politiets grunnutdanning er fokusert på politigeneralisten og politifaget, ikke på teknologikompetanse. I Justis- og beredskapsdepartementets strategi er dette temaet omhandlet ved konkrete tiltak i utdanningen, og i etter- og videreutdanningen i politiet, og for påtale og dommere. Det kan synes som det er begrenset IKT-kunnskap i politiets ledelsesledd og fag-/saksledd.

En stor utfordring for Kripos' oppgaveløsning på IKT-området er både å rekruttere riktig og tilstrekkelig kompetanse, og å finne rom for nødvendige investeringer. Kostnader knyttet til utvikling av kompetanse og infrastruktur på datakriminalitetsområdet må i all hovedsak dekkes innenfor ordinær budsjettamme. Kostnadskrevende investeringer på området må derfor sees i sammenheng med andre aktivitetssområder, og prioritering kan derfor gå på bekostning av kvalitet på bistand innenfor datakriminalitetsområdet. Et eksempel er den nye metoden for dataavlesning,⁴¹ som vil kreve 60 millioner kroner i investeringer og et distribuert IT-system for overføring mellom distrikt og særorgan samt lagring og analyse av store datamengder. Det er her viktig å se på effektiviseringsgevinstene i en etterforskning eller krise ved å kunne overføre elektroniske spor digitalt.

Kripos ønsker og trenger tunge endringsprosesser som de kapasitetsmessig ikke er rigget for i dag. Et sentralt område er lovendring lagring av IP-adresser, hvor dagens regelverk vedrørende åpner for lagring i 21 dager. I praksis er det i dag flere basestasjoner som kun lagrer IP-adresser i fire dager. En endring på dette området vil kreve betydelig ressurser, men vil ha store samfunnsmessige konsekvenser. Disse endringsprosessene kan i fremtiden innebære endret arbeidsdeling mellom Politidirektoratet, særorganer og politidistrikter.

IKT-kriminalitetsområdet krever høy grad av innovasjon i arbeidsprosesser, kompetanse og verktøy hvor politiet fremover skal jobbe på en helt annen måte enn i dag. Fagmiljøene etterlyser nyutvikling og gradvise endringer i metoder med bakgrunn i etterforskning.

⁴¹ Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 216.

For å nå Justis- og beredskapsdepartementets strategiske ambisjon om å kunne håndtere fremtidens kriser og være blant Europas fremste⁴² innen bekjempelse av IKT-kriminalitet, er det nødvendig å prioritere innovasjon. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en forskningsstrategi som vil være viktig for å nå dette målet.⁴³ Politidirektoratet har fått ansvar for å iverksette flere av tiltakene i strategier, blant annet utarbeiding av en felles årlig trusselvurdering for IKT-kriminalitet og en forskningsstrategi for å forebygge og bekjempe IKT-kriminalitet. For å sikre tilstrekkelig kunnskap om kriminalitetsområdet har politiet valgt å finansiere tre professorater over en tiårsperiode.⁴⁴

Det er bred enighet blant politiledere at Kripos' innsats på området er av stor nasjonal betydning, og at Kripos yter viktig bistand til politidistriktene i form av opplæring og erfaringsveksling. Flere mener likevel det er viktig å se på forutsetningene for en mer slagkraftig innsats, og påpeker at ambisjonsnivået på fagområdet er stort, men at politiets handlingsplaner og rapporter ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Det blir videre påpekt at IKT-kriminalitet får liten plass på møter i Politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG).

Både Kripos og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) anslår at kriminalitet knyttet til cyberområdet trolig er mer utbredt enn kapasiteten spesialistmiljøene er innrettet for å håndtere. Antall bistandssaker og bistandsnivå har vært forholdsvis konstant de siste årene, noe som blir forklart med et betydelig kapasitetsunderskudd. Flere politiledere bekrefter dette og etterlyser et kompetanseløft og en større satsing, eksempelvis gjennom etablering av et eget NC3 (Norwegian Cyber Crime Centre). Flere støtter at Norge trenger et slagkraftig NC3, i likhet med konklusjonene fra PODs *Datakrimstrategi*, Regjeringens *Digitalt Sårbarhetsutvalg* og JDs egen strategi på området.⁴⁵ Investeringene til et NC3 vil være betydelige og ble i 2015 estimert av Kripos til 190 millioner kroner.

Kripos fremhever det som særlig viktig med egne etterforskningssaker på dette området for å opparbeide kunnskap og kompetanse som kan komme politidistriktene til del. Dette har også god

⁴² Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet 2013–2016*.

⁴³ *ibid.*

⁴⁴ Politidirektoratet (2016): *Årsrapport 2015*, s. 16.

⁴⁵ Politidirektoratet (2014) *Datakrimstrategien*.; NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*; Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Justis- og beredskapsdepartementet strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet*.

gjenklang hos flere politimestre. Samtidig blir det påpekt at fagområdet ikke kan behandles isolert fra andre kriminalitetstyper, fordi IKT-relaterte spørsmål finnes i nær sagt alle typer straffesaker. I tillegg er det tette relasjoner både til etterretning og kriminalanalyse.

8.3.10 Internasjonalt politisamarbeid

Internasjonalt politisamarbeid er en viktig del av Kripos' etterforskning av egne saker. Sakene som Kripos etterforsker og straffefølger, har ofte et internasjonalt tilsnitt. Innretningen på samarbeidet kan variere fra sak til sak, men kan også være fundert i formalisert (ofte bilateralt) samarbeid. Et eksempel på dette er det formaliserte bilaterale samarbeidet med Litauen,⁴⁶ med fokus på styrket samarbeid innen grenseoverskridende organisert kriminalitet. I tillegg er samarbeid med andre lands politimyndigheter og laboratoriemiljøer avgjørende for kompetanse- og metodeutviklingen innenfor de fleste disipliner ved Kripos.

Kripos' ansvar for å etterforske krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten innebærer også et utstrakt internasjonalt straffesakssamarbeid. Dette omfatter blant annet utlevering av mistenkte til hjemlandet dersom hjemlandet er villig og kan yte tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier for den mistenkte. Effektiv bekjempelse av internasjonale forbrytelser innebærer behov for aktivt internasjonalt samarbeid med internasjonale organer som er opprettet for å bekjempe slike forbrytelser, samt med politimyndigheter i andre land.⁴⁷

Internasjonalt politisamarbeid omfatter også informasjon fra teknologileverandører og sosiale medier, som i mange saker utgjør sentrale bevis i en etterforskning. Ofte har saker internasjonale forgreninger, spesielt innen det digitale rom. Anmodninger til andre lands myndigheter og samarbeid med internasjonale tjenesteleverandører er både utfordrende og tidkrevende. Dagens prosedyrer for internasjonal informasjonsutveksling mellom politi på tvers av landegrenser er krevende. Muligheten til å få innsyn i data fra Facebook-kontoer har stått sentralt i etterforskningen av flere norske straffesaker, og et eksempel er da en kvinne i Oslo ble bortført i august 2012, og politiet måtte vente i over en uke før de fikk full til-

gang til hennes Facebook-konto. Innsyn i slike saker er forbundet med rettslige prosesser som kommer i tillegg til andre krevende prosesser i en etterforskning.⁴⁸ Avtalene er i stor grad basert på tradisjonell praksis for utlevering av fysiske bevis mellom land og tar ikke innover seg den teknologiske utviklingen. Kripos er det internasjonale kontaktpunktet og har et ansvar for at det eksisterer avtaler som sikrer tidsriktig utlevering av informasjon.

Kripos har ansvaret for kontakt og kommunikasjon med Interpol, Europol, SIRENE og Eurodac. Kripos jobber kontinuerlig med å opprettholde og forbedre dagens nivå på saksbehandling innen internasjonalt politisamarbeid. Dette utgjør en stor saksmengde, og det krever oppmerksomhet på god tilrettelegging av saksbehandlingen. Det jobbes kontinuerlig med å oppdatere rutiner i henhold til nye og endrede krav.

Kripos' rolle i internasjonalt samarbeid begrenser seg ikke til etterforskning og annen kriminalitetsbekjempelse. En utvikling hvor nordmenn stadig oftere reiser til og oppholder seg i utlandet, samtidig som norske interesser øker i andre land, reiser større krav til norske myndigheters hjelp og støtte. Kripos bidrar til å understøtte Utenriksdepartementet ved ulykker og kriser som omhandler nordmenn eller norske interesser utenlands. Et ekstremt eksempel er identifiseringsarbeidet etter tsunamien Sør-Asia i 2004. Kripos avgir personell til utenriksstjenestens utrykningsteam (URE) som skal kunne reise ut for å bistå utenriksstasjoner ved større hendelser.

Ansvaret for samarbeid i internasjonale spørsmål er i flere sammenhenger delt både horisontalt og vertikalt, der for eksempel POD har både strategisk og operativt ansvar for politiets internasjonale bidrag til FN-operasjoner, mens Kripos har strategisk og operativt ansvar for politiets Frontex-operasjoner i Middelhavet, gjennom operasjonene *Poseidon* og *Triton*.

Det synes å være bred enighet i utvalgets interessentanalyse om at Kripos ivaretar disse oppgavene på en god måte. I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten fremgår det også tydelig stor enighet i at Kripos bidrar til bedre internasjonalt samarbeid; mer enn to tredjedeler av respondentene har et positivt eller svært positivt inntrykk, mens nesten 28 prosent svarer «vet ikke». Samtidig gir flere politiledere uttrykk for at det er nødvendig å vurdere arbeidsdelingen mellom POD og Kripos på området. Sær-

⁴⁶ Bilateral avtale fra 2009, videreført i Partnership Agreement fra 2016.

⁴⁷ Internasjonalt samarbeid i straffesaker er regulert i forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt politisamarbeid i straffesaker.

⁴⁸ *Aftenposten* 28. august 2013.

lig er det påpekt uklare skiller mellom strategiske og operative oppgaver.

8.3.11 Forvaltningsoppgaver

Ved siden av etterforsknings- og bistandsoppgaver på sine fagområder er Kripos gitt behandlingsansvar for politiets registre og ansvar for gjennomføring av andre pålagte forvaltningsoppgaver.

Behandlingsansvaret innebærer at Kripos skal påse at behandlingen av opplysninger i registrene er i tråd med gjeldende regelverk. Kripos er også ansvarlig for selve forvaltningen av flere registre.

Kripos er ansvarlig for 17 av politiets 19 sentrale registre (tabell 8.3). For de lokale registrene og øvrig informasjonsbehandling som faller utenfor de sentrale registrene, har politimesteren i det enkelte politidistrikt registeransvar. Kripos har i tillegg ansvaret for SIS (*Schengen Informasjonssystem – norsk del*), men her er behandlingsansvaret hjemlet i SIS-loven (og ikke politiregisterloven).

Behandlingsansvarlig skal påse at behandlingen av opplysninger i registeret er i tråd med gjeldende regelverk. Instruksjonsmyndighet tilligger behandlingsansvaret. Ansvaret består hovedsakelig av følgende oppgaver:

- å utarbeide og vedlikeholde instruks for det enkelte register
- å utarbeide og vedlikeholde internkontrollsystem for registeret
- å utarbeide informasjons- og opplæringsmateriell for det enkelte register samt gi opplæring
- å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet i registeret
- å utarbeide nødvendige avtaler med eksterne samarbeidsorganer og databehandlere
- å kvalitetskontrollere og følge opp bruk av registeret

- å behandle begjæringer fra den registrerte
- å håndtere eksternt tilsyn fra tilsynsmyndigheter

Politidirektoratet har utarbeidet en forvaltningsmodell som skal bidra til å sikre god kvalitet i registrene. I denne modellen skal prosessforvalter for de ulike registrene etableres. POD er i ferd med å definere de ulike rollene og har allerede pekt på Kripos for noen av registrene. Det forventes at Kripos blir tildelt forvalterrollen for flere områder, noe som vil kreve ytterligere ressursbruk.

Flere politiledere stiller spørsmål ved om dette er en oppgave som bør ligge til Kripos. Særlig blir det vurdert som uhensiktsmessig at eventuelle pålegg om endringer, eksempelvis etter tilsyn fra Datatilsynet, likevel må følges opp gjennom tiltak besluttet av Politidirektoratet. Dette mener flere er lite effektivt. Datatilsynet mener også denne løsningen fremstår som lite hensiktsmessig.⁴⁹

I utvalgets spørreundersøkelse ble det videre stilt spørsmål om hvorvidt behandleransvaret for politiets dataregistre helt eller delvis burde overtas av andre aktører, men det ble ikke spesifisert hvilke aktører. Av 1857 respondenter var 48,2 prosent «uenig» eller «helt uenig» i at behandleransvaret burde overtas av andre virksomheter, mens 15,3 prosent var «enig» eller «helt enig», og 18,1 prosent svarte «vet ikke». Her fremgikk det likevel av kommentarfeltene at flere var usikre på hvilke aktører som kunne være aktuelle mens andre pekte på POD som naturlig forankring. Mange ga også uttrykk for at de visste for lite om problemstillingen. Det er derfor ut fra dette van-

⁴⁹ Samtale med Datatilsynet 21. november 2016.

Tabell 8.3 Kripos' behandlingsansvar sentrale registre

Reaksjonsregisteret (SSP)	Etterlysningsregisteret (ELYS II)
Personidentitet- og politiopplysningsregisteret (SSP)	Straffesaksregisteret (STRASAK)
Politioperativt register (PO)	Kriminaletterretningsregisteret (Indicia)
Lydlogg	Bekymringssamtaler
Arrestjournal	Informantregisteret
Opptak av lyd og bilde i arrest	Saknetregisteret
Foto- og fingeravtrykks-registeret (POF, AFIS)	DNA-registeret
Grensekontrollregisteret	

Kilde: Kripos

skelig å konkludere hvor i politiet respondentene ønsker at registeransvaret skal ligge.

Utover dette blir Kripos' særlige kompetanse i stor grad benyttet i andre forvaltningssaker, eksempelvis

- våpentekniske undersøkelser i forbindelse med spørsmål om typegodkjenning av halvautomatiske skytevåpen og til bruk for saksforberedelsen i våpensaker for øvrig
- ivareta oppgaver knyttet til sikkerheten i pass og ID-dokumenter og vurdere ekthet av dokumenter fremlagt i forvaltningssaker
- adressesperre
- akkreditere personell ved lufthavner med tilgang til sikkerhetsbegrensede områder

8.3.12 Kompetanse-, fag- og metodeutvikling

Som flere politimestre og ledere i kontrolletatene bemerker, vil begrenset sakstilfang og kompetanse på flere kriminalitetsområder i politidistriktene, gjøre det nødvendig med et eget miljø for nasjonal spisskompetanse. Dette vil bidra til nødvendig fag- og metodeutvikling og innovasjon. Samtidig gir utvalgets kartlegging et tydelig bilde av at Kripos driver god utvikling og overføring av kompetanse til distriktene, både gjennom bistand og andre tiltak.

Manglende ressurseffektivitet viser seg på flere områder i politiets oppgaveløsning og kompetansebygging. Et viktig område her er identitetsarbeid og flere uklare avgrensninger mellom Nasjonalt ID-senter (NID), Kripos og andre ID-miljø i politietaten.

Kripos har på flere områder⁵⁰ et nasjonalt ansvar for fag- og metodeutvikling, med til dels svært spisset kompetanse, blant annen kriminalteknikk, avhørsteknikk og biometri. Innenfor enkeltområder er Kripos langt fremme internasjonalt, og på såkalt *digital forensics* på mobiltelefonhardware er Kripos av flere oppfattet som å være i verdenstoppen. Selv om dette er et smalt felt, åpner det likevel dører internasjonalt og gir ringvirkninger på beslektede områder. Denne metodeutviklingen fordrer imidlertid satsing på kompetanseutvikling og innovasjon samt rekruttering.⁵¹

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten ble respondentene spurt om hvorvidt Kripos oppfattes som en viktig pådriver og premissgiver for politidistriktenes fag- og

metodeutvikling. Av undersøkelsens nesten 2000 respondenter svarte nesten 57 prosent at Kripos bidrar positivt, mens 26 prosent svarte «vet ikke». At sistnevnte andel er så stor, har sammenheng med at flertallet i denne kategorien har lite med Kripos å gjøre i sitt daglige virke. I underkant av 12 prosent mente at Kripos «i liten grad» eller «svært liten grad» bidro som pådriver for politidistriktenes fag- og metodeutvikling. På spørsmål om hvorvidt Kripos bidrar til god kompetanseoverføring til politidistriktene, var tilbakemeldingene noe mer positive: I overkant av 63 prosent mente Kripos bidrar til god kompetanseoverføring, mens i underkant av 12 prosent mente Kripos i liten eller svært liten grad bidrar positivt. Mer spesifikt er det en klar overvekt av respondenter som mener Kripos bidrar til å styrke politidistriktenes kompetanse på etterforskning. Hele 77 prosent mener Kripos bidrar i «noe grad», «stor grad» eller «svært stor grad».

På spørsmål om hvorvidt Kripos utfyller sin rolle som nasjonalt kompetansesenter på en god måte, er tendensen også svært positiv. Hele 74 prosent mente Kripos utfører dette på en god måte, mens 19 prosent svarte «vet ikke». Rutiner for kunnskapsutveksling mellom Kripos og særorgan vurderes som bra, men med forbedringspotensial, da kun 27,2 prosent oppgir å være «helt enig» eller «enig», mens 21 prosent oppgir at de er «delvis enig». Det er stor enighet om at Kripos har nødvendig spesialistkompetanse i henhold til sitt oppdrag. Nær 60 prosent er «enig» eller «helt enig», mens nesten 13 prosent er «delvis enig». Videre er nesten 56 prosent «enig» eller «helt enig» i at Kripos bør ha fagansvar på sine områder, mens 11 prosent er «delvis enig». Kripos vurderes til dels å ha kapasitet og ressurser til å ivareta generelle behov for kompetanseutvikling. Her sier i overkant av 22 prosent seg «enig» eller «helt enig», mens nesten 15 prosent er «delvis enig». På dette spørsmålet svarer imidlertid 44,5 prosent «vet ikke», noe som i kommentarfeltene ble forklart med at svært mange ikke opplevde spørsmålet som relevant eller at de hadde tilstrekkelige forutsetninger for å svare.

8.4 Styringslinjer

Kripos får, i likhet med de andre bistandsorganene, tildelt sin budsjetttramme gjennom disponeringsskriv fra Politidirektoratet og inngår i likhet med den øvrige politi- og lensmannsetaten i statsbudsjettets kapittel 440. For 2016 var Kripos' budsjetttramme på rundt 520 millioner kroner.

⁵⁰ E-post fra Kripos 5. april 2017 – oversikt over antatt fag- og metodeansvar.

⁵¹ Utvalgets samtaler med Kripos 28. september 2016 og NSM 8. november 2016.

Gjennom deltakelse i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG), sammen med PODs ledergruppe, ledere for alle særorganene og politimestrene, er Kripos sentral i viktige nasjonale beslutningsprosesser i politi- og lensmannsetaten.

Kripos' store oppgavespenn synes også godt ivaretatt gjennom interne styringslinjer. Både årsrapporter og de mange tilbakemeldinger utvalget har fått, viser at Kripos leverer resultater i tråd med Politidirektoratets mål og nyter stor faglig respekt i politidistriktene. Tilbakemelding fra politimestrene er klar på at Kripos utgjør et nødvendig spesialistmiljø og yter god bistand ved behov.

Som flere politiledere og Kripos selv har påpekt er det imidlertid uklare grenseflater mellom Politidirektoratet og Kripos med hensyn til oppgave- og ansvarsfordeling på operativt og strategisk nivå innenfor enkelte områder. Kripos' rolle som internasjonalt kontaktpunkt er ett av flere eksempler der operative og strategiske oppgaver glir noe over i hverandre. Dette medfører at arbeidsdeling mot Politidirektoratet kan fremstå som ulogisk, noe som kan bidra til utydelige styringslinjer. Denne utydeligheten kommer også til uttrykk gjennom plassering av registeransvaret hos Kripos, som nevnt i pkt. 8.3.11.

8.5 Utvalgets vurderinger

Blant politiledere og andre interessenter er det bred enighet om at Kripos utgjør en nødvendig spisskompetanse for norsk politi på mange fagområder. Dette kommer også tydelig til uttrykk i utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten. Hele 91 prosent av respondentene mener Kripos bidrar positivt eller svært positivt for å styrke politiets innsats på sine prioriterte områder.

Som resten av politiet skal Kripos også bidra i forebygging av og vern mot trusler mot den alminnelige trygghet i samfunnet. De siste årene har dette medført at Kripos er tilført en rekke oppgaver og ansvarsområder. Dette synes å være en villet politisk utvikling, der alternativet, som følge av manglende kapasitet og kompetanse lokalt, har vært å etablere nye særorganer. Hver for seg fremstår oppgavetilførselen til Kripos i all hovedsak som godt begrunnet, men i sum har det bidratt til et stort ledelsesspenn, slik at Kripos etter flere politilederes utsagn fremstår som et slags «landhandleri» for politiske prioriteringer over tid på en rekke kriminalitetsområder.

Det er likevel utvalgets oppfatning at Kripos, tross et stort oppgavespenn, synes å løse sine opp-

gaver på en god måte. I likhet med flere politiledere har utvalget inntrykk av at Kripos med relativt begrensede ressurser ofte utgjør en stor forskjell på små saksområder. I tillegg har Kripos viktig nasjonal spisskompetanse på en rekke områder og leverer nødvendig bistand ved behov. Det er utvalgets inntrykk at flere politidistrikt fortsatt vil ha stort behov for bistand fra Kripos på flere områder.

Utvalget vil likevel vise til at økende robusthet i politidistriktene vil aktualisere en gradvis utflytting av enkelte oppgaver, i tråd med utvalgets grunnprinsipper om at politioppgaver som hovedregel bør legges til politidistriktene og unntak må begrunnes særskilt. Dette vil være en viktig motvekt til mulige styringsutfordringer og målkonflikter som følge av et bredt oppgavespenn. Det bør også vurderes om enkelte mer strategiske oppgaver kan være mer hensiktsmessig å plassere i POD. Utvalget registrerer blant annet at Kripos bruker mye ressurser på ulike høringer og utredninger. Utvalget har ikke forutsetninger for å vurdere Kripos' enkeltoppgaver etter nevnte kriterier, men anbefaler at det blir gjort en generell vurdering av porteføljen med sikte på en mer strømlinjeformet og effektiv portefølje.

Bistand

Det materiale som er fremlagt, og utvalgets egne interessentanalyser viser tydelig at Kripos yter viktig bistand på flere fagområder. Oppfatningen av Kripos er at organet har viktig spisskompetanse og er en fleksibel og gripbar bistandsressurs for politidistriktene som bidrar til både kompetanseoverføring og raskere oppklaring av krevende saker. Kripos nyter også stor allmenn tillit utenfor politiet og har høy integritet – blant annet brukes Kripos-ansatte som sakkyndige i retten.

Utvalget har vurdert om Kripos' spesialtjenester bør overlates til andre private instanser, men har i sitt arbeid ikke registrert noe behov for det. Kripos har den nødvendige integritet, og det må i så fall foretas en grundig analyse om hva som eventuelt skulle være fordeler med outsourcing. I den forbindelse må særskilt vurderes den fare som vil ligge i oppsplitting av gode fagmiljø.

Forebygging

Utvalget observerer at Kripos har mange aktiviteter innen kriminalitetsforebygging, men er usikre på om det er tilstrekkelig oppmerksomhet om og kapasitet på alle ansvarsområder. Dette gjelder

særlig IKT-kriminalitet og internettrelaterede overgrep.

Egen etterforskning

Etter utvalgets oppfatning er det bred enighet om at et begrenset sakstilfang er nyttig for kompetanseutvikling i Kripos, og at det bidrar positivt i bistanden overfor politidistriktene. Enkelte politiledere mener imidlertid at det er en fare for at egen etterforskning kan komme i konflikt med evne til å yte bistand, fordi verdifull kompetanse og kapasitet blir bundet opp. Utvalget mener det er grunn til å ta en slik bekymring på alvor, men har ikke registrert at dette er et reelt problem, selv om enkelttilfeller kan ha forekommet.

Når det gjelder Kripos' ansvar for å etterforske ulike sakstyper, mener utvalget det er grunn til å vurdere dette med utgangspunkt i de foreslåtte grunnprinsippene. Utvalget har imidlertid verken grunnlag eller kapasitet til å vurdere hvert enkelt saksområde. Utvalget vil likevel bemerke at enkelte sakstyper, som for eksempel, krigsforbrytelser, folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, men også IKT-kriminalitet fortsatt bør ligge til en nasjonal spisskompetanse. Dette har også Riksadvokaten tidligere fastslått.⁵²

Det er ikke like åpenbart at det er behov for etterforskning av egne saker innen Kripos' øvrige sakfelt. Spesielt på området organisert kriminalitet opplever Kripos at det blir stilt spørsmål om arbeidsdeling med politidistriktene. Dette er mer aktualisert med overgangen fra 27 til tolv politidistrikter, selv med innbyrdes forskjeller mellom politidistriktene.

På samme vis som få vil bestride at Kripos må ha et sentralt ansvar for folkemord og andre internasjonale forbrytelser, vil få bestride nødvendigheten av å ha et sentralt organ som kan håndtere den initiale etterforskning der en sak ennå ikke er plassert i et distrikt, eller det er fare for bevisforspillelse. Det er nødvendig med et sentralt nivå i politiet som kan inngå forpliktende samarbeid med andre lands politimyndigheter og foreta tidskritiske etterforskningsskritt som ofte innbefatter bruk av skjulte metoder.

Både de særskilte internasjonale forbrytelser og straksetterforskning i svært alvorlige saker krever oppdatert og avansert kompetanse. Det er avgjørende for god oppfølging av slike saker at et sentralt organ kan samle og koordinere oppdatert kunnskap og kompetanse, og det er vurdert som

verken hensiktsmessig eller ressurseffektivt å legge dette til politidistriktene.

Kripos mener det er behov å etterforske enkelte egne saker for å opprettholde nødvendig kompetanse i tillegg til fag- og metodeutvikling. Denne kompetansen er nødvendig for å ivareta oppgaver i forbindelse med etterforskning og påtale av særskilte internasjonale forbrytelser samt bistand til politidistrikter og andre sentrale politiorgan. I tillegg er det nødvendig med et internasjonalt kontaktpunkt for politisamarbeid.

Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet

Utvalget har registrert et økende kompetanse- og kapasitetsgap mellom Kripos og politidistriktene innenfor digitalt politiarbeid og datakriminalitet. Dette fremkommer blant annet i samtaler utvalget har gjennomført med politiledere og andre interessenter, samt gjennom spørreundersøkelser. Utvalget mener at kriminalitetsområdet ikke er tilstrekkelig håndtert av Kripos innenfor forebygging, etterretning, etterforskning eller beredskap. Systematisk og langsomt beredskapsarbeid for å forbedre politiet på hybride kriser har ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Kapasiteten og effektiviteten til bistand av datatekniske analyser må styrkes for å imøtekomme politidistriktenes behov langt utover de mest alvorlige sakene, som grov narkotikakriminalitet, voldtekt og seksuelle overgrep, drapssaker og grov vold. På tvers av Kripos' fagmiljøer er det uklart for utvalget hvordan ressursene og ansvaret for metodeutvikling av dataavlesning er ivaretatt. Utvalget mener en styrket satsing på kompetanse, kapasitet og infrastruktur i et nasjonalt miljø for spisskompetanse innenfor områdene datakriminalitet, overgrep på nett, elektroniske spor (inkludert IRES) og kommunikasjonskontroll er en viktig og nødvendig forutsetning for å løfte kompetansen også i politidistriktene. Utvalget har registrert at en økt kapasitet til å bidra i internasjonal etterforskning og forebyggende kampanjer er ønskelig fra Kripos' side og blir avgjørende for kriminalitetsutviklingen på området.

For å bekjempe grov IKT-kriminalitet og bidra til å håndtere alvorlige digitale angrep er det avgjørende at Kripos har etterretning og en god situasjonsforståelse. Samarbeidet med NSM, Etterretningstjenesten og PST i Cyberkoordineringsgruppen (CKG) vil være viktig på dette området, men vil kun delvis dekke politiets eget behov for etterretning og analyse. Utvalget slutter seg til anbefalingene som ble overgitt til POD på dette området i 2012:

⁵² Riksadvokaten (2004) *Etterforskning og påtale av enkelte internasjonale forbrytelser*.

«Som følge av store mørketall på området er det helt avgjørende at politiet driver etterretning for å avdekke IKT-kriminalitet. Videre må Kripos ha ansvar i forhold til å utarbeide strategier og trusselvurderinger, holde seg oppdatert på internasjonale trender og teknologisk utvikling og være i forkant i forhold til metodeutvikling.»⁵³

Europols EC3 har også tydeliggjort at et av de mest sentrale satsingsområdene er egen etterretning og analyse. Utvalget ser ikke at Kripos i dag har tilstrekkelig etterretning eller har evnet å investere i å bygge en løpende situasjonsforståelse innen det digitale rom.

Internasjonalt samarbeid

Utvalget har gjennom sitt arbeid sett at det er uklare roller i det internasjonale politisamarbeidet, både vertikalt og horisontalt. Dette er et syn Kripos også har forfektet i møter med utvalget. I det vertikale perspektivet er det særlig forholdet mellom POD og særorgan, i dette tilfellet Kripos, som oppleves krevende.

Det synes for utvalget som om det mangler en fast linje for hvor ansvaret for samarbeid skal ligge i internasjonale spørsmål. For eksempel har POD ansvaret for politiets internasjonale bidrag til FN-operasjoner, både strategisk og operativt, mens Kripos har både strategisk og operativt ansvar for politiets Frontex-operasjoner i Middelhavet, gjennom operasjon *Poseidon* og *Triton*.

Utvalget mener det er nødvendig med en gjennomgang av ansvarsforholdene for ansvar for politiets internasjonale oppgaver og operasjoner i den hensikt å plassere det strategiske og det operative ansvaret der det hører hjemme. I utgangspunktet mener utvalget det er naturlig at det strategiske ansvaret ligger i POD, mens det operative ansvaret ligger i underliggende enheter.

I et vertikalt perspektiv er det nødvendig å avklare hva som skal behandles i hvilke spor, og i hvilken grad andre særorgan og politidistrikt bør ha ansvar for internasjonalt samarbeid. I dag har for eksempel hvert særorgan sitt internasjonale kontaktpunkt, eller koordineringspunkt samt kontaktpunkt innenfor hvert fagområde. I straffesaker med internasjonale forgreininger har politidistriktene internasjonal kontakt med andre lands politimyndigheter. Utvalget anbefaler også her en gjen-

nomgang, med mål om å skape en effektiv, intuitiv og pragmatisk tilnærming til politiets internasjonale koordinerings- og kontaktarbeid.

Utvalget mener det er helt avgjørende å prioritere det internasjonale samarbeidet innenfor Kripos' ansvarsområder enda høyere, da kriminalitetsutviklingen er grenseoverskridende på veldig mange områder.

Fagansvar

Utvalget merker seg samtidig at det på enkelte fagområder eksisterer en usikkerhet om plassering av nasjonalt fagansvar. Dette er en observasjon som gjelder flere andre fagområder i politietaten og vil bli omtalt nærmere i kapittel 16. For Kripos bidrar dette til uklarheter i kompetanseoverføringen til distriktene. Utvalget anbefaler derfor at Politidirektoratet utarbeider tydeligere retningslinjer og styring som kan motvirke utvikling av ulike lokale metoder, som bl.a. kan være til hinder for utvikling av beste praksis.

Behandlingsansvar

Utvalget registrerer at Kripos som behandlingsansvarlig for de fleste av politiets registre har ansvar for at behandling av opplysninger i registrene skjer i samsvar med politiregisterlovgivningen. Dette gjelder også bestemmelsene om informasjonssikkerhet og internkontroll. Dersom det gjennom tilsyn eller andre forordninger blir gitt pålegg om endringer, kan det oppstå styringsmessige utfordringer ved at POD juridisk sett er systemeier med myndighet til å bestemme nødvendige endringer. Dette skaper en styringsmessig utfordring, som etter utvalgets mening bør unngås. Utvalget anbefaler derfor at behandlingsansvaret blir overført til POD.

Forvaltningsoppgaver

Kripos er tillagt en rekke forvaltningsoppgaver, herunder typegodkjenning av skytevåpen, dokumentanalyse og akkreditering og sikkerhetsklaring av personell ved lufthavner. Utvalget mener det er grunn til å vurdere om effektiv bruk av begrensede politiresurser tilsier at enkelte av oppgavene bør vurderes overført til politidistriktene eller andre offentlige organer.

Utvalget ser det som u hensiktsmessig og kostnadsdrivende at et spisskompetansemiljø som Kripos utøver forvaltningsoppgaver som verken er en del av politiets eller særorganets kjerneoppgaver.

⁵³ Politidirektoratet (2012): *Politiet i det digitale samfunnet. En arbeidsgruppe om: Elektroniske spor, IKT-kriminalitet og politiarbeid på internett*, s. 23.

Styringslinjer

Det har fra Kripos' side vært pekt på at grensen mellom POD og Kripos' oppgaver kan være noe uklar. Utvalget vil bemerke at det er viktig at POD generelt befatter seg med strategiske spørsmål og

overlater operative oppgaver til relevante og operative enheter i styringslinjen. For øvrig har ikke utvalget hatt muligheter for å gå nærmere inn i detaljene i styringen av Kripos.

Kapittel 9

Økokrim

9.1 Generelt

Økokrim er politi- og påtalemyndighetens sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Økokrim har siden oppstarten i 1989 både vært et sentralt politiorgan og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Som sentralt politiorgan er Økokrim underlagt Politidirektoratet (POD), men som statsadvokatembete er Økokrim underlagt Riksadvokaten.

Innen sine områder kan Økokrim både overta saker fra lokal påtalemyndighet og initiere etterforskning av eget tiltak. Økokrim etterforsker egne saker, treffer påtalevedtak og straffefølger saker for alle tre rettsinstanser samt driver finansiell etterretning. Enheten er i tillegg bistands- og rådgivningsorgan for de enkelte politidistriktene innenfor sine kjerneområder. Rammer og retningslinjer for Økokrims etterforskning, påtalearbeid, bistand og rådgivning til politidistriktene og andre sentrale politiorgan er nedfelt i påtaleinstruksen kapittel 35.

Bevilgning blir gitt gjennom disponeringsskriv fra POD, og Økokrim inngår i statsbudsjettets kapittel 0440 sammen med den øvrige politi- og lensmannsetaten. Økokrim har i dag rundt 150 ansatte.

Opgavene til Økokrim er som nevnt konkretisert i påtaleinstruksen kapittel 35. Det er her angitt at Økokrim skal behandle særlig alvorlige overtredelser av straffeloven §§ 321-326, 332-346 og kapittel 30 og 31, skatte- og avgiftslovgivningen, valutalovgivningen, prisloven, verdipapirhandelloven, forurensningsloven, arbeidsmiljøloven samt andre lovovertridelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Beslutning om hvorvidt Økokrim skal åpne straffesak, tas av leder eller nestleder. I beslutningen blir det lagt vekt på følgende:

- etterforskningens omfang, sakens kompleksitet og dens økonomiske størrelse
- hvorvidt saken har forgreninger til utlandet

- sakens prinsipielle karakter

Økonomiske og miljømessige straffesaker av mellomstort og mindre omfang blir i hovedsak behandlet av økoteamene i de enkelte politidistrikt. Økokrim vil på bakgrunn av anmodning kunne bistå politidistriktene med oppgaveløsningen innenfor fagfeltet.

9.1.1 Oppgaver og ansvar

Som politienhet og statsadvokatembete kan Økokrim innenfor sitt område overta saker fra lokal påtalemyndighet og påbegynne etterforskning av eget tiltak. Statsadvokatene i Økokrim, herunder enhetens leder, har generell påtalekompetanse i hele landet.

Økokrims hovedoppgaver er å forebygge og bekjempe økonomisk- og finansiell kriminalitet samt miljøkriminalitet ved å

- avdekke, etterforske, påtale og føre egne saker for retten
- bistå nasjonale og utenlandske politi- og påtalemyndigheter
- heve politiets og påtalemyndighetens kompetanse og drive opplysningsvirksomhet
- drive kriminaletterretning, særlig motta og analysere rapporter om mistenkelige transaksjoner
- være rådgivende organ for sentrale myndigheter
- avgi høringssuttalelser
- delta i internasjonalt samarbeid

Økokrim skal drive kunnskapsbasert bistands- og utviklingsvirksomhet rettet mot politidistriktene, særlig for å styrke den samlede effekt av politiinnsatsen mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Økokrims saksområde er omfattende. Økonomisk kriminalitet blir definert som profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte blir begått innenfor eller med utspring i en økonomisk virk-

Boks 9.1 Hva er økonomisk kriminalitet?

Økonomisk kriminalitet er profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig.

Denne kriminaliteten kjennetegnes ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet. I stedet rammes økonomiske eller ideelle samfunnsinteresser eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. De ordinære individuelle motivene for å anmelde kriminalitet er ofte ikke til stede, noe som gjør det vanskelig å oppdage forbrytelsen. Sakene er som regel kompliserte og mangler gjerne ytre kjennetegn som klart viser at det er snakk om lovbrudd.

Kilde: Økokrim

somhet som i seg selv er lovlig eller gir seg ut for å være lovlig. Området omfatter:

- bedrageri
- hvitvasking
- konkurranse
- konkurs
- korrupsjon
- regnskapslovbrudd
- skatt og avgift
- subsidier
- verdipapirer

Økokrim har også ansvaret for miljøkriminalitet. *Miljø* omfatter både såkalt *internt miljø* (blant annet arbeidsmiljø, kunst og kulturminner) og *eksternt miljø* (blant annet forurensning og fauna). Det er fire hovedtyper miljøkriminalitet:¹

- naturkriminalitet (natur-, fauna- og akvakulturkriminalitet)
- forurensningskriminalitet
- kunst og kulturminnekriminalitet
- arbeidsmiljø- og arbeidsmarkeds-kriminalitet

Miljøkriminalitet rammer ofte fellesgoder mer enn enkeltpersoner og kan ramme lokalt, men samtidig med globale konsekvenser. Miljøkrimi-

¹ Se blant annet Georg Fr. Rieber-Mohn, «Miljøkriminalitet – med særlig vekt på straffbar forurensning», *Lov og Rett* 1988, side 343.

nalitet er en belastning på miljøet som kommer på toppen av den belastningen som ulovlig virksomhet utgjør. Kriminaliteten bidrar til å svekke livsgrunnlaget vårt, samtidig som den kan redusere kontroll med fremtidig forvaltning av naturressursene.

Det er viktig for påtalemyndigheten å være oppmerksom på at bagatellmessige overtredelser som hovedregel bør avgjøres med advarsel eller påtaleunntatelse. En for stor straffeiver kan over tid svekke befolkningens forståelse for nødvendigheten av regelverket. Desto viktigere er det imidlertid med en konsekvent og følbar reaksjon ved de mer alvorlige overtredelsene.

Alvorlig miljøkriminalitet er opplistet blant de sentrale og prioriterte områder for iverksetting av etterforskning i Riksadvokatens rundskriv og har vært det i mange år.

Mange av Økokrims saker har internasjonale forgreininger, og dette medfører regelmessig behov for omfattende etterforskningsskritt også i

Boks 9.2 Hva er miljøkriminalitet?

Miljøkriminalitet kan grovt inndeles i lovbrudd som retter seg mot det ytre miljøet (forurensnings-, natur- og kunst- og kulturminnekriminalitet), slik generalklausulen i straffeloven 2005 §§ 240 og 242 er bygget opp, og forhold som rammer det indre miljøet (arbeidsmiljø- og arbeidsmarkeds-kriminalitet). For noen år siden ble også dyrevelferds-kriminalitet inkludert.

Miljøkriminalitet er dermed et bredt kriminalitetsbegrep, fordelt over ca. 45 straffebestemmelser. I dag anmeldes det årlig ca. 4500 brudd på miljølovgivning med strafferamme over tre måneder. Dette utgjør ca. 1,5 prosent av alle anmeldte lovbrudd, men det er grunn til å tro at mørketallene er store.

Miljøkriminalitet kan være både grov og organisert. Den kan ramme mange mennesker og får høy score i trusselvurderinger sammenlignet med annen type kriminalitet. I tillegg er kriminaliteten ofte økonomisk motivert.

Norge har ratifisert en rekke internasjonale avtaler og dermed forpliktet seg til å ivareta biologisk mangfold og andre kultur- og naturverdier på en tilstrekkelig effektiv måte.

Kilde: Økokrim og Høviskeland (2016)

andre land. Arbeidet stiller krav til høy kompetanse på fagområdet og godt samarbeid med utenlandske partnere.

Økokrim påbegynner vanligvis etterforskning av 15–20 saker i året, både innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, men i 2016 var dette tallet redusert til tolv egne saker. I tillegg har Økokrim en rekke løpende saker samt at enheten bistår politidistriktene.

9.1.2 Opprettelsen av Økokrim

Økokrim ble opprettet som selvstendig politior- gan i 1989, etter en mangeårig tilværelse som avdeling under Kripos. Opprinnelsen kan finnes i opprettelsen av en egen gruppe for økonomisk etterforskning i Kripos i 1977, som senere ble til Avdeling for økonomisk etterforskning. Avdelingen ble etablert for å utvikle spisskompetanse innenfor feltet *forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet* samt å bistå politidistriktene i økonomiske straffesaker av en viss størrelse og kompleksitet.

Ved etableringen i 1989 ble Avdeling for økonomisk etterforskning og dens 14 ansatte utskilt fra Kripos og etablert som eget særorgan med påtalemyndighet.² Det ble ved oppstarten tilført 14 nye stillingshjemler, slik at Økokrim ved oppstarten hadde 28 stillingshjemler. Oppgaven i startfasen var å utvikle spisskompetanse innenfor fagfeltet, bistå politidistriktene, gi undervisning og drive opplysningsvirksomhet.

Ved etableringen av Økokrim som egen enhet ble det også etablert et eget statsadvokatembete der statsadvokatene ble gjort til ledere for etterforskningen. Dette ble gjort for å sikre bedre styring og målretting av saken under etterforskningen ved at de som har ansvar for å presentere saken for domstolene og kjenner best hva som kreves, styrer saken med dette for øye fra start.

Samtidig ble miljøsaker innlemmet i porteføljen, idet det ble ansett å være stort behov for å styrke kriminalitetsbekjempelsen på området. Ved etableringen var det mange forurensningssaker, og Økokrim mener etterforskning og påfølgende straffeforfølgning og domfellelse har styrket allmennprevensjon på området. Sammen med andre tiltak antas dette å ha medført reduksjon i antall saker de senere årene.

² Brev fra Riksadvokaten (1987) «Effektivisering av etterforskning av økonomiske straffesaker», 1028/87 RM/SA.

En annen fordel med en sentralisering av oppgaveutførelsen innenfor miljøkriminalitet er at det innen miljøområdet kan være store spenninger mellom lokalsamfunnene og storsamfunnet. Det ble derfor vurdert slik at en sentral enhet som Økokrim dermed kunne bidra til å skape tilstrekkelig distanse.

Boks 9.3 Noen sentrale utviklingstrekk i Økokrims historie:

- 1977 En gruppe for økonomisk etterforskning blir opprettet i Kripos, som senere blir til Avdeling for økonomisk etterforskning.
- 1989 Økokrim blir etablert. Avdeling for økonomisk etterforskning og dens 14 ansatte blir utskilt fra Kripos og etablert som eget særorgan med påtalemyndighet.
- 1993 Økokrim får nasjonalt ansvar for å motta og behandle rapporter om mistenkelige transaksjoner og har siden vært en sentral aktør i antihvitvaskingsarbeidet. Senere blir også korrupsjon og datakriminalitet definert som ansvarsområder for enheten.
- 1999 Ved nedleggelse av landsdelspolitikamrene i 1999 ble miljøkoordineringsoppgavene overført til Økokrim sammen med to øremerkede stillinger.
For å styrke bekjempelsen av miljøkriminalitet ble det innført en ordning med miljøkoordinatorer i samtlige politidistrikt, koordinert sentralt fra Økokrim. Typiske saksområder var forurensning fra bedrifter, ulovlig rovdrykk og kulturminneødeleggelser. Senere ble saksområder som helseskadelige matvarer og leketøy samt strålevern viet oppmerksomhet.
- 2002 Etter politireformen blir det etablert egne tverrfaglige økoteam i alle politidistrikt. Hensikten er at politidistriktene skal etterforske de fleste små og mellomstore økonomisaker selv, mens Økokrim er ansvarlig for de store og alvorlige sakene.
- 2015 Etter nærpolitireformen er det foreslått å opprette egne miljøteam som legges til økoteamet i det enkelte politidistrikt.

9.2 Politiets og påtalemyndighetens arbeid mot alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Økonomisk kriminalitet er et samlebegrep for en rekke lovbrudd i tilknytning til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat og offentlig sektor. Økonomisk kriminalitet er derfor ikke naturlig avgrenset, men spenner fra virksomhet som i sin helhet er ulovlig, til virksomhet som i sin form er lovlig, men som omfatter ulik grad av profittmotiverte ulovligheter.

Et viktig kjennetegn for mye av den mest alvorlige økonomiske kriminaliteten er at det sjelden er et konkret «offer» eller en personlig fornærmet i saken og i mindre grad et «åsted». En viktig del av den innledende etterforskningen handler derfor om å fastslå *om* det har skjedd en lovovertrødelse eller om det bare har skjedd noe uetisk, og *hvem* som eventuelt er rammet.

Et annet viktig kjennetegn ved alvorlig økonomisk kriminalitet er at aktørene ofte handler på bakgrunn av kalkulert risiko, der mulighet for profitt blir avveid mot risikoen for avdekking og sannsynlig reaksjon. Dette gjelder både for profesjonelle kriminelle aktører som utfører organisert økonomisk kriminalitet, og andre aktører som misbruker tilfeldige muligheter til å berike seg selv.

Eksempler på alvorlig økonomisk kriminalitet er skatte- og avgiftsunndragelser, korrupsjon, konkurskriminalitet, brudd på konkurranselovgivningen, økonomisk utroskap, bedrageri og underlag, brudd på regnskaps- og bokføringsbestemmelser, misbruk av offentlige støtteordninger, fiskerikriminalitet, innsidehandel og markedsmanipulasjon.

Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, er prioritert av Riksadvokaten og har vært det i mange år. Denne typen kriminalitet kan svekke effektiv styring av samfunnet og næringslivet. I tillegg strider kriminaliteten mot grunnleggende samfunnsverdier og bidrar til å undergrave demokratiet og velferdsstaten. Et særlig eksempel er korrupsjon og hvitvasking av penger, men også skatteunndragelser, bedrageri, sosial dumping og misbruk av offentlige støtteordninger.

Kampen mot økonomisk kriminalitet kan ikke ses isolert fra bekjempelse av annen kriminalitet. En del av den økonomiske kriminaliteten er for eksempel knyttet til organisert kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, sosial dumping og annen bruk av ulovlig arbeidskraft i ulike deler av arbeidslivet.

Det er vanskelig å anslå hvor stor del av den samlede anmeldte kriminaliteten som økonomiske forbrytelser og miljøforbrytelser utgjør. Ifølge Politidirektoratets STRASAK-tall utgjør økonomiske forbrytelser årlig rundt tre prosent, mens miljøforbrytelser utgjør rundt én prosent av totalt anmeldte forbrytelser. Imidlertid vil det i en rekke saker gjerne inngå flere straffbare forhold, og slik kan et sakskompleks kategoriseres på ulike måter. I tillegg kan gjerne de ulike kategoriene endre seg fra år til år, og det kan derfor være vanskelig å sammenligne over tid. Ifølge Økokrims egne beregninger utgjør økonomisk kriminalitet rundt åtte prosent av den totale anmeldte kriminaliteten i Norge, det vil si nær 19 000 saker årlig.³ De fleste av disse sakene er vurdert som relativt enkle.

De samme utfordringene gjelder på miljøkriminalitetsområdet, der Økokrims beregninger viser nesten dobbelt så mange sakstyper som registrert i STRASAK. I tillegg vil antall anmeldelser ikke nødvendigvis reflektere antall lovbrudd, ettersom det antas å være store mørketall på området. Antall anmeldelser vil også variere med kontrollmyndighetens innsats.⁴

Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet synes derfor å være mer utbredt enn anmeldelsesstatistikken gir inntrykk av. Dette kan tyde på at oppdagelsesrisikoen er for liten, noe som blir forsterket av at mange saker som blir avdekket, blant annet av kontrollorganene, ofte blir henlagt i politidistriktene. Dette kan bidra til å forsterke en trend der økt upåttalt kriminalitet kan svekke befolkningens tillit til myndighetenes kriminalitetsbekjempelse og undergrave tilliten til retts- og velferdsstaten. Dette kan også være et signal om manglende tillit til politiets evne til å avdekke, etterforske, påtale og oppnå fellende dom i slike saker.

Økokrim-sjefen mener at allmennprevensjon på dette rettsområdet er svært effektivt, fordi aktørene i større grad enn andre lovbrøyttere foretar en kalkulasjon over sannsynlighet for avdekking og reaksjon før de foretar sine handlingsvalg. Det er derfor viktig at Økokrim og politi- og påtalemyndigheten ellers er tilstrekkelig dimensjonert til å opprettholde en høy avdekkings- og reaksjonsrisiko.

De fleste saker innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet blir etterforsket i politidistriktene. Gjennom tilsynsrapporter og politimestre-

³ Økokrim (2015) *Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2015–2016*, s. 13.

⁴ *Ibid.*, s. 14–15.

nes samtaler med utvalget kommer det klart til uttrykk at manglende kapasitet er en utfordring, og at enkelte lovbruddskategorier nærmest rutinemessig kan bli henlagt.⁵ I mange tilfeller vil også forhåndskontakt mellom kontrollatater og politiet føre til at mulige straffbare forhold ikke blir anmeldt, fordi politiets kapasitet er for lav. Dette svekker oppdagelsesrisikoen og er til bekymring for kontrollataterne, som da ofte må beskjære sakene og tilpasse sakene til sine hjemler for å bruke administrative sanksjoner.

Økokrim og mørketallsundersøkelsen⁶ antyder at det kan være betydelige mørketall. Omfanget er uklart av flere grunner. For det første fordi flere kontrollatater, grunnet erfaring med manglende oppfølging, kan unnlate å anmelde straffbare forhold. For det andre kan politianmeldelser som omfatter flere ulike lovovertrедelser, likevel registreres som én sak i politiets registrerings-systemer (STRASAK). Dette medfører at en sak som kan omfatte skattesvik, bokføringsovertrедelser, korrupsjon og økonomisk utroskap blir registrert som én sak, ikke fire. Typisk er at den blir registrert som bokføringsovertrедelse, som ofte er lettere å bevise. Slik kan saken beskjæres og saksbehandles raskt, mens de alvorligere forholdene unnslipper påtale.⁷ Dette er en utfordring både for rettssikkerheten og for den allmenne rettsfølelsen. For det tredje gjelder det særlig for alvorlig økonomisk kriminalitet en tendens til at mange private virksomheter unnlater å anmelde lovbrudd. Bakgrunnen er både sviktende tillit til effektiv håndtering, og at en anmeldelse kan gi uønsket negativ publisitet, som kan påvirke omdømme negativt. Innenfor deler av privat næringsliv har det de siste årene isteden vært en økende tendens til å bruke private granskingsmiljøer til å håndtere slike saker. Dette er uheldig fordi viktige rettslige problemstillinger blir privatisert og løst i lukkede rom, og samfunnet går dermed glipp av viktig rettsutvikling.

9.2.1 Trusselbildet

Økokrim utarbeider annethvert år en egen trusselvurdering innenfor sine områder, basert på Økokrims, politidistriktenes, kontrollorganenes og andres erfaringer med økonomisk kriminalitet

⁵ Se også «Henlegger bedragerisak». Dagens Næringsliv. 19. mars 2014.

⁶ Næringslivets sikkerhetsråd (2016): Mørketallsundersøkelsen 2016 – informasjonssikkerhet, personvern og datakriminalitet.

⁷ Coll (2017). *Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker. Vedlegg til Påtaleanalysen, NOU 2017: 5.*

og miljøkriminalitet. I den siste trusselvurderingen (2015) er følgende faktorer fremhevet:

Økonomisk kriminalitet

- Økonomisk kriminalitet er vesentlig mer utbredt enn anmeldelsesstatistikken gir inntrykk av.
- Trenden med økt økonomisk kriminalitet utført av organiserte kriminelle har kommet i tillegg til den mer tradisjonelle økonomiske kriminaliteten. De nye aktørene begår økonomisk kriminalitet fordi dette er kriminalitet med stort potensial for utbytte, liten oppdagelsesrisiko og relativt sett lave straffer dersom man blir tatt og dømt.
- Bruken av profesjonelle medhjelpere har vært fremhevet som en faktor som fremmer økonomisk kriminalitet. De legger til rette for at aktører uten egen kompetanse kan utføre komplisert økonomisk kriminalitet, og at organiserte kriminelle kan akkumulere midler de senere kan benytte til kriminelle handlinger.
- Områder med lite transparens tiltrekker seg lovbrudd og utgjør drivere for kriminalitet. Mye av den økonomiske kriminaliteten foregår ved at lovbrysterne gjennomfører transaksjoner og tar eierskap på en ikke-transparent måte.
- Trusselen for at norske banker vil bli brukt både for transitt, for å tilsløre midlers opprinnelse og til å oppbevare utbytte fra utenlandske kriminelle har økt.
- Fortsatt stor deltakelse fra norsk næringsliv i – og omfattende bistand til – korrupsjonsutsatte land vil sannsynligvis øke trusselen for korrupsjon noe.
- Skatte- og avgiftskriminalitet er sannsynligvis den typen økonomisk kriminalitet som har størst omfang.
- Trenden med økt organisering medfører at det er viktig å se etter det organiserte bak enkelt-saker som hver for seg fremstår som mindre alvorlige.

Miljøkriminalitet

- Innenfor forurensningskriminalitet er ulovlig avfallshåndtering den største trusselen.
- Fysiske naturinngrep og arealendringer som påvirker habitat, er den største trusselen i norsk natur. Ulovlige inngrep og ulovlig motorferdsel i utmark blir derfor spesielt alvorlig.
- Poli- og påtalemyndighetenes svake respons og lav oppdagelsesrisiko bidrar til å øke trusse-

len for flere typer økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Til tross for stor vekt på bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet forventer Økokrim en generell økning i antall saker på sine fagområder. Innenfor begge områdene fremhever Økokrim tre områder av norsk økonomi der trusselen anses å være svært stor: finansmarkedet, arbeidsmarkedet og fiskerinæringen.

Økokrims trusselvurdering 2015 peker utover dette på en økende trend der mulighetsrommet for alvorlig økonomisk kriminalitet er utvidet som følge av særlig tre faktorer. Den første gjelder økende bruk av profesjonelle medhjelpere som legger til rette både for kriminelle handlinger og handlinger i regelverkets randzone. Den andre faktoren gjelder kamuflering av informasjon om eierskap og transaksjoner. OECD omtaler dette som den største utfordringen i bekjempelsen av alvorlig økonomisk kriminalitet.⁸ Avsløringen av de såkalte *Panama Papers* viste med tydelighet den samfunnsmessige betydningen av at slik informasjon blir kjent. Den tredje faktoren gjelder politiet og påtalemyndighetenes respons, i samvirke med kontrollatens virksomhet. Det er avgjørende med en samlet innsats som øker oppdagelsesrisikoen og styrker den allmennpreventive effekten.

9.2.2 Hvorfor er Økokrims straffesaker så krevende?

Alvorlig økonomisk kriminalitet kjennetegnes som nevnt av at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet. I stedet rammes økonomiske eller ideelle samfunnsinteresser eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. De ordinære individuelle motivene for å anmelde kriminalitet er ofte ikke til stede, noe som gjør det vanskelig å oppdage forbrytelsen. Sakene er som regel kompliserte og mangler gjerne ytre kjennetegn som klart viser at det er snakk om lovbrudd. Dette gjør etterforskningen krevende.

Gangen i en økonomisk straffesak / miljøstraffesak kan skjematisk oppsummeres som følger:

1. *Saksinntak*. Selskaper, personer, konkursbo, departement eller kontrollorganer som for eksempel Finanstilsynet, Skatteetaten, Mattilsynet eller Kystdirektoratet anmelder mulige straffbare forhold til Økokrim. Økokrim kan

selv prioritere hvilke saker som skal etterforskes, og undersøker om det foreligger straffbare forhold. Ved årsskiftet 2016/2017 hadde Økokrim 27 sakskomplekser under etterforskning.

2. *Etterforskning*. Økokrim kan gjennomføre ransaking og ta beslag, ofte i form av databaser, PC-er, mobiler og lignende. I tillegg blir det gjennomført avhør av mistenkte og vitner. Mange saker krever også etterforskning i utlandet. I denne fasen av saken vil den som mistenkes for å ha begått straffbare handlinger, ofte ha status som siktet.
3. *Påtalevedtak*. Etter at etterforskningen er ferdigstilt, kan straffesaken få flere mulige utfall: Saken kan henlegges, eller siktede kan bli ilagt forelegg (tilbud om å vedta en bot) eller bli satt under tiltale. Økokrim tar kun ut tiltale dersom påtaleansvarlig er overbevist om siktedes straffskyld og er av den oppfatning at straffskylden kan bevises i retten. Straffesaken kan også avgjøres som tilståelsessak, uten tiltalebeholdning og hovedforhandlinger, gitt at vilkårene er oppfylt.⁹ Saksbehandlingstiden fra saksinntak til påtalevedtak var i 2016 i gjennomsnitt 313 dager.
4. *Rettergang*. Etter at tiltale er tatt ut, blir straffesaken berammet for domstolene. En tiltalt kan bli funnet skyldig, delvis skyldig eller frifinnes. Straffesaken behandles først av tingretten, men utfallet kan ankes til lagmannsretten og deretter til Høyesterett. Blant de 20 sakene Økokrim førte for retten i 2016, var tolv ankesaker.
5. *Rettskraftig dom*. Tiltalte kan bli endelig frifunnet eller idømmes fengselsstraff (betinget eller ubetinget), bot, inndragning, saksomkostninger og rettighetstap. Det er Kriminalomsorgen som innkaller til straffegjennomføring. Dersom visse vilkår er innfridd, kan også Gjenopp-takelseskommissjonen gjenåpne en rettskraftig straffesak. Domfellellesprosenten i Økokrims saker har i perioden 2014–2016 vært i gjennomsnitt 83 prosent.

STRASAK-tall viser at det er noen tusen anmeldelser årlig for lovbrudd som defineres som økonomiske saker, hvorav et lite antall er såpass krevende at det er naturlig for Økokrim å foreta etterforskning. Slike saker er ofte svært uoversiktlige og ressurskrevende og kan i tillegg medføre utstrakt samarbeid med myndigheter i andre land.

⁸ OECD (2013) *Illicit financial flows from developing countries: Measuring OECD responses*.

⁹ Strpl. § 248.

I store saker om økonomisk kriminalitet er en ofte avhengig av å analysere, strukturere og vurdere finansiell informasjon fra store selskaper. Dette forutsetter inngående kjennskap til norske regnskapsregler, men også internasjonale regnskaps- og revisjonsstandarder (IRFS). Saker om blant annet verdipapirkriminalitet krever ofte særskilt kompetanse innen ulike typer avanserte finansielle instrumenter og bruken av de. I alvorlige saker om miljøkriminalitet kreves ofte svært god kjennskap til naturvitenskap som biologi og kjemi, herunder kompetanse som skal til for å prøveta og analysere for å finne beviser. Dette er eksempler på ulike krevende fagdisipliner i rask utvikling, hvor god sakshåndtering forutsetter tung kompetanse.

Flere politiledere samt respondenter i utvalgets spørreundersøkelse viser til eksempler fra politidistriktene på at sakene er så kompliserte at påtaleenheten velger å la være å forfølge saken av kapasitetshensyn.¹⁰ Ofte er det begrensede ressurser til økokrim- og miljø saker, og kompetente etterforskere har sjelden skjernetid til slike saker.

Flere politiledere peker på at det de siste 10–15 årene har vært en sterk vekst i slike saker i «mellomsjiktet» som ofte er for store eller kompliserte for politidistriktene, men for lite omfattende eller prinsipielle til at Økokrim prioriterer saken. Eksempler på dette kan være anmeldelser fra andre offentlige etater eller boinnberetninger etter konkurser, hvor det pretenderes å foreligge flere og/eller omfattende straffbare forhold, men hvor vedkommende politidistrikt velger å sterkt begrense eller avgrense etterforskningen.

Dette sender ut et uheldig signal; allmennprevensjonen blir svekket, og store og ressurssterke aktører slipper lettere unna. Riksadvokaten har i årlige mål- og prioriteringsrundskriv gjentatte ganger omtalt dette «mellomsjiktet av økonomiske saker» som et stort og økende problem som må adresseres, men registreringskoder i politiets systemer (STRASAK) gjør at det er vanskelig å tallfeste omfanget.

9.3 Dagens organisering av Økokrim

Økokrim er som etterforskningsenhet faglig og administrativt underlagt Politidirektoratet og som

påtalemyndighet faglig underlagt Riksadvokaten. Dette gir følgende styringslinjer:

Økokrims interne organisering fremgår av organisasjonskartet i figur 9.1.

Økokrims etterforskning foregår i faste tverrfaglige team, sammensatt av personer med ulik bakgrunn, typisk politietterforskere, revisorer, biologer, kjemikere, jurister og personer fra andre relevante profesjoner. Teamene blir, med unntak av bistandsteamet og analyseteamet, ledet av førstestatsadvokater, men blant juristene er det også både statsadvokater og politiadvokater. Administrasjonsavdelingen utfører fellestjenester og bistår etterforskningsteamene.

Som utgangspunkt blir sakene etterforsket i faste team, men det er en viss fleksibilitet ved at etterforskningsgrupper kan bli sammensatt på tvers av teamene. Det vanligste er likevel at teamenes sammensetning ligger fast. Etterforskere fra andre politidistrikt eller ansatte fra kontrolletatene kan også bli trukket inn ved behov. Ved siden av alminnelig bistand og andre kompetansetiltak bidrar dette til en viktig kunnskapsdeling og kompetanseutvikling.

Til sammenligning foregår etterforskning av økonomiske saker i politidistriktene hovedsakelig i økoteamene, men ettersom sakene også kan omfatte andre lovbruddskategorier, blir også en del behandlet av politidistriktenes øvrige etterforskere uten spesialisering innenfor økonomifeltet. Egne økoteam ble opprettet ved alle landets politidistrikter i 2005 og består i likhet med Økokrim av tverrfaglig kompetanse som er forutsatt å kunne håndtere mer komplekse saker. Ved nærpoltireformen vil det nå bli opprettet egne miljøteam sammen med økoteam, tilsvarende Økokrims organisering. Enkelte politidistrikter har egne politirevisorer. For å kunne bistå økoteamene har Skatteetaten fra 2007 bidratt med en skatterevisor i skattesaker. I politidistriktene kan det likevel være vanskelig å skjermes ressurser til å behandle økonomiske straffesaker.¹¹ Manglende samlokalisering er også av flere politimestre oppgitt som en utfordring for mer effektive arbeidsprosesser, men økende bruk av digitale arbeidsflater er oppgitt å være et kompensierende tiltak.

Store og kompliserte saker innenfor alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet er tids- og ressurskrevende. Kompliserte fakturaer skal klarlegges, og det påtalemessige arbeidet er krevende. Etterforskning og straffeforfølgning av en sak kan være svært ressurskrevende, med omfattende bevisinnhenting, beslag og dokument-

¹⁰ Eksempelvis *Aftenposten* 19. september 2014 «Politiet: For komplisert å etterforske», og *Dagens Næringsliv* 24. september 2016 «Henlagt av politiet».

¹¹ Riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv 2015, s. 11.

gjennomgang. Etterforskning av en alvorlig økonomisk/miljø-straffesak varer derfor gjennomsnittlig i nesten ti måneder. God styring og arbeidsmetodikk er følgelig avgjørende for rettsikker og effektiv sakshåndtering, og for at metodikken gjenspeiler sakskompleksets alvorlighetsgrad.¹²

Kontrolletatene er blant aktørene som anmelder flest økonomiske straffesaker til politiet, men er også en viktig samarbeidspartner. En særskilt utfordring i dette samarbeidet er imidlertid – som flere sentrale aktører har påpekt – at det ofte er en asymmetrisk ressursfordeling mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndighetene. Dette viser seg blant annet i form av utfordringer med å følge opp kontrolletatenes anmeldelser.¹³

På nasjonalt plan er det etablert et samarbeid. Det sentrale samarbeidsforum, bestående av politidirektøren, riksadvokaten, sjefen for Økokrim, skattedirektøren og direktør for arbeids- og velferdsetaten (Nav) samt tolldirektøren.¹⁴ På regio-

nalt nivå deltar statsadvokatene i møter med politiet, Skatteetaten og Nav og har gjennom sin fagledelse kontakt med økonomiteamene i politidistriktene. På miljøområdet har Økokrim ansvar for å gjennomføre *Sentralt miljøforum*, et samarbeidsforum mellom politi- og påtalemyndigheten samt aktuelle direktorater.

Overfor næringslivet er det besluttet å etablere egne næringslivskontakter i hvert politidistrikt som skal bidra til å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet.¹⁵ Denne ordningen er imidlertid koordinert gjennom Kripos og i stor grad rettet mot Næringslivets Sikkerhetsråd og næringslivsrelatert IKT-krim. Dette er i noen grad på siden av Økokrims kontakt med næringslivet, som er mer knyttet til forebygging.

Betydningen av bredt samarbeid kommer til uttrykk på flere områder innen bekjempelse av økonomisk kriminalitet, men særlig innenfor såkalt multikriminalitet. Dette omfatter kriminelle handlinger, ofte grensekryssende og er sammensatt av flere typer lovovertrедelser, eksempelvis skattesvindel, arbeidslivskriminalitet, sosial dumping, bruk av falsk identitet, hvitvasking mv.¹⁶ Effektiv og målrettet bekjempelse av denne

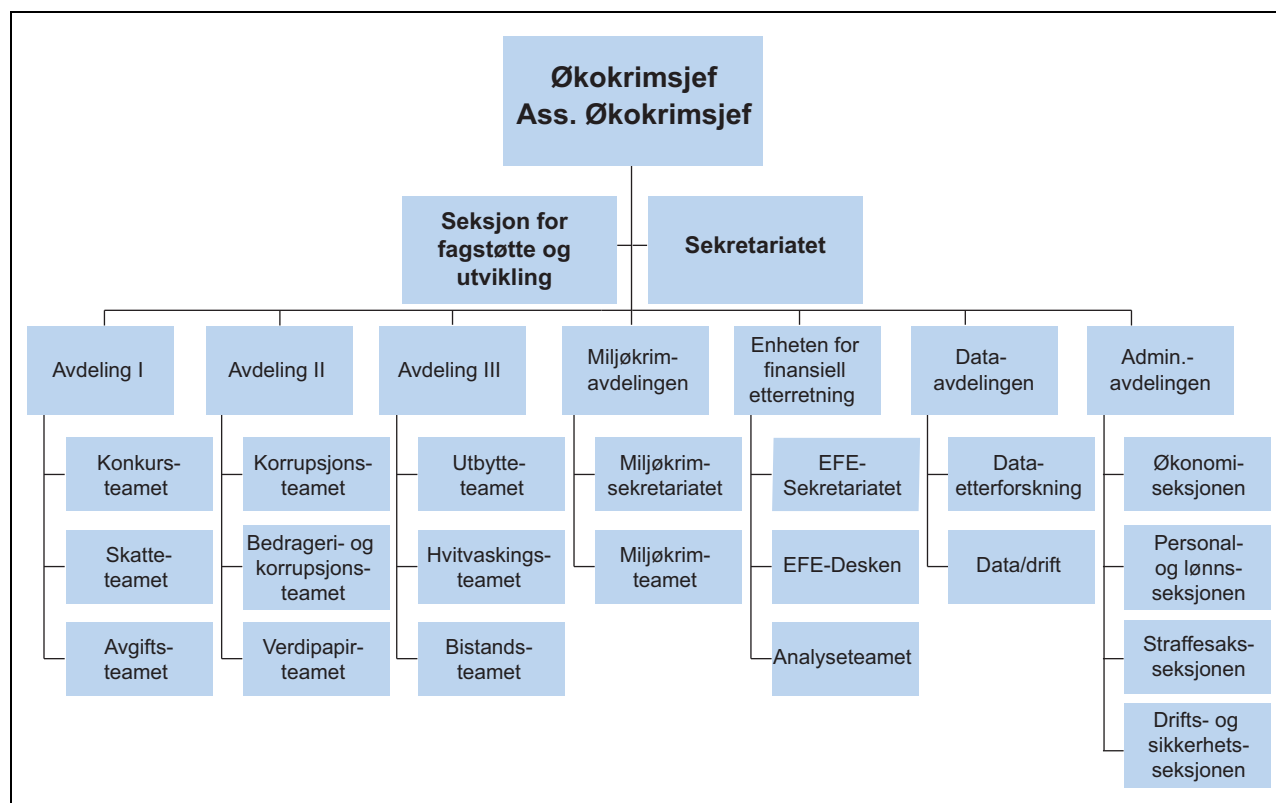
¹² Økokrim (2015): Nasjonalt fagansvar, delrapport 2, s. 22.

¹³ Politidirektoratet (2013) *Etterforskning i politiet*. Inntrykket er også bekreftet i utvalgets samtaler med flere kontrolletater samt i skriftlige innspill.

¹⁴ Økokrim (2015): Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet. *Avtale om prinsipper for samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og Nav*.

¹⁵ Regjeringen (Departementene) (2017): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*

¹⁶ Økokrim (2015): *Nasjonalt fagansvar*, delrapport 2, s. 31.



Figur 9.1 Organisering Økokrim

Tabell 9.1 Ressurser Økokrim 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Budsjett (hjemlet tildeling per 31.12.) ¹	138,0	147,1	151,7	153,9	157
– Hvorav lønnskostnader	99,8	103,6	112,6	120,4	116,3
– Hvorav driftskostnader	36,0	43,3	38,2	33,2	36,0
Årsverk (ansatte per 31.12.)	139	141	144	145	145

¹ Øremerkede midler er ikke angitt. Tall i mill. kroner.

Kilde: Økokrim

typen kriminalitet krever bredt tverretattlig samarbeid. Samhandling, særlig på lokalt nivå, er stedvis begrenset av manglende ressurser til å følge opp kontrolletatene.¹⁷

9.3.1 Ressurser

Økokrim har i flere år hatt en stabil ressursituasjon med liten variasjon både i tilførte budsjettmidler og i antall ansatte. Budsjettmidler er angitt i millioner kroner, som det fremgår av tabell 9.1.

9.3.2 Fordeling av saker mellom Økokrim og politidistriktene

Fordeling av saker mellom Økokrim og politidistriktene foregår som følger:

- En del saker, ikke minst fra kontrollorganer og store foretak som har gransket interne misligheter, kommer til Økokrim uten at dette er offentlig kjent. Dersom Økokrim ikke tar saken inn, men vurderer at den fortjener etterforskning, blir anmelder oppfordret til å ta kontakt med rette politidistrikt og/eller informerer Økokrim vedkommende politidistrikt. Ofte blir det ikke iverksatt etterforskning i slike saker, enten fordi anmelder ikke ønsker å ta saken til et politidistrikt, eller fordi politidistriktet velger å ikke etterforske. Denne kategorien saker tar opp en stor andel av Økokrims ressurser (kategori 1).
- Andre saker blir kjent for både Økokrim og politidistriktet, for eksempel gjennom media, og det blir en dialog mellom politienhetene om hvem som tar saken (kategori 2).
- Noen saker blir først kjent for politidistriktene, som så anmoder Økokrim om å overta saken, jf. påtaleinstruksen § 35-5. Slike anmodninger

kommer dels før politidistriktet har iverksatt etterforskning, dels etter at en del etterforskning er utført (det er de siste femten årene ingen eksempler på at Økokrim har bedt om å overta sak fra politidistrikt, slik påtaleinstruksen § 35-5 andre ledd anviser) (kategori 3).

Økokrim vurderer at det først og fremst for sakene i kategori 2 og 3 er klart potensial for bedre effektivitet ved fordeling. Hovedutfordringen for fordeling av straffesaker mellom politidistriktene og Økokrim har over tid vært at et antall avdekkede alvorlige saker som innfrir de eksterne kriteriene for inntak ved Økokrim, av kapasitets-hensyn ikke har vært tatt inn her – samtidig som politidistriktene på grunn av kapasitet, kompetanse og prioriteringer ikke har valgt å etterforske nevnte mellomstilt.¹⁸ Dette sender som tidligere nevnt ut et uheldig signal; allmennprevensjonen blir svekket, og store og ressurssterke aktører slipper lettere unna. Problematikken har tidligere vært påpekt i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv.¹⁹

Overgangen fra 27 til tolv politidistrikter med forutsetningsvis større og mer kompetente fagmiljøer for saker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet vil trolig gi bedre evne til å håndtere flere saker av større omfang og kompleksitet. Tilbakemeldinger både fra landets tolv politimestre og gjennom utvalgets spørreundersøkelser tyder på at omorganiseringen kan bidra til sterkere økoteam som kan ta flere og tyngre saker, men at det vil ta noe tid før fagmiljøene kan samles og vi får en god utnyttelse av mer robuste økoteam. Den nye strukturen kan gi bedre rammer for tettere løpende kommunikasjon og bedre avklaringer av fordeling av saker mellom politidistriktene og Økokrim. Det kan også gi bedre forutsetninger

¹⁷ Se også Coll (2017) *Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker. Vedlegg til NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden.*

¹⁸ Se eksempelvis Aftenposten 19. september 2014 «Politiet: For komplisert å etterforske», og DN 24. september 2016 «Henlagt av politiet».

¹⁹ Se bl.a. Riksadvokatens rundskriv 2/2009, side 11.

for mer rettet kompetansebistand. Tilbakemeldingen er klar på at det uansett vil være behov for et sentralt organ som kan etterforske de mest krevende og prinsipielle sakene.

9.3.3 Særlig om ulike lovbruddstyper

Økokrims oppgavespenn er svært spesialisert. Saker innenfor fagområdet økonomisk kriminalitet kan være svært ulike og spenne over et vidt spekter av regelverk og rettslige problemstillinger.

Følgende er en kort beskrivelse av ulike lovbruddstyper.

Korrupsjon

Korrupsjon er et angrep på grunnleggende verdier som velferdssamfunnet er bygget på: demokrati, menneskerettigheter og sosial rettferdighet. Typiske kjennetegn for korrupsjon er at det foregår i det skjulte og innebærer misbruk av stilling eller posisjon.

Avdekking av korrupsjon er utfordrende og arbeidskrevende. Det har vært en jevn økning i antall avdekkede saker de siste årene, men det er grunn til å tro at det er store mørketall. Anti-korrupsjonsorganisasjonen *Transparency* er en viktig forebyggende aktør i dette arbeidet, og sammen med enkelte kontrolletater og Økokrim legger de ned en viktig innsats.

Korrupsjon har ofte internasjonale forgreninger og er et globalt problem. Det er derfor behov for et sterkt internasjonalt samarbeid for å sikre gode standarder.

Økokrim gjør en viktig innsats nasjonalt og internasjonalt både i regelverksarbeid, utvikling av standarder og samarbeid om etterretningsinformasjon. Nasjonalt er det utviklet viktige samarbeidsfora både med kontrolletater, *Transparency* og næringslivet.

Verdipapirkriminalitet

Verdipapirmarkedet er en finansieringskilde for næringslivet med formål å kanalisere tilgjengelig kapital dit den gir størst avkastning. Et velfungerende marked er bygget på tillit til at handelen foregår etter forutsigbare og internasjonalt aksepterte normer og retningslinjer og trygghet om at aktørene har lik tilgang på informasjon forut for investeringsbeslutninger.

Typisk kriminalitet innenfor dette området er ulovlig innsidehandel og kursmanipulasjon. Lovovertrederne antas å være rasjonelle aktører som

tar en kalkulert vurdering basert på avveining mellom mulig gevinst og oppdagelsesrisiko.

Regelverket for verdipapirhandel i Norge er i stor grad basert på felleseuropeiske regler som følger av EØS-avtalen. Kriminalitetsbekjempelsen innebærer derfor tett internasjonalt samarbeid.

På nasjonalt nivå har Økokrim samarbeid på enkeltsaksnivå og ledernivå med Finanstilsynet. Kontrollarbeidet innebærer blant annet innhenting og analyse av trafikkdata i saker der det er mistanke om markedsmissbruk. På dette området er Finanstilsynet gitt myndighet til å ilegge administrative gebyrer for mindre alvorlige brudd på regelverket samt offentliggjøre vedtakene på egne hjemmesider. Dette antas å ha en viktig allmennpreventiv effekt.

Skatte- og avgiftskriminalitet

Skatter og avgifter utgjør fundamentet for velferdsstaten, og unndragelser rammer fellesskapet og svekker grunnlaget for velferdsstaten. I tillegg medfører slike lovbrudd at lovlydige skatte- og avgiftsbetalere må dekke en større andel av fellesskapets utgifter, noe som gir useriøse aktører en urettmessig styrking av konkurranseevnen på bekostning av seriøse aktører.

Skatte- og avgiftssystemet er i stor grad tillitsbasert i form av egenrapportering, og dette gir rom for misbruk. Kontrolletatenes innsats skal forebygge og avdekke skatte- og avgiftsunndragelser.

Det er vanskelig å beregne omfanget av den svarte økonomien i Norge, men anslag viser at det kan dreie seg om flere titalls milliarder kroner årlig. De siste årene har det vært mange saker blant annet knyttet til bygg- og anleggsbransjen, netthandel samt renhold og bilvask. En stor andel av disse sakene blir håndtert i politidistriktene, men kontrolletater som Tollvesenet og Skatteetaten utgjør også en viktig innsats.

Økokrim har i sine trusselvurderinger i flere år pekt på skattekriminalitet som den økonomiske kriminalitetsformen med størst risiko for samfunnet og borgerne. Området er preget av mange aktører, ofte i omfattende nettverk med internasjonale forgreninger og innslag av organisert kriminalitet. Det er også et område som i økende grad er teknologidrevet. Den teknologiske utviklingen har også gjort det enklere for illojale skatte- og avgiftspliktige å unndra beskatning ved å plassere midler i såkalte skatteparadis. En effektiv kriminalitetsbekjempelse krever derfor en tverrfaglig kompetanse og bredt nasjonalt og internasjonalt samarbeid.

En økende problemstilling innenfor denne type kriminalitet er bruk av rådgivere for å etablere finansielle strukturer og selskapsstrukturer som kan skjule den illegale pengestrømmen. Dette er noe Økokrim poengterte senest i årsrapporten for 2016.

Økokrims innsats omfatter både egen etterforskning og bistand samt etterretningsinformasjon, herunder meldinger om mistenkelige transaksjoner.

Regnskapsovertredelser

Regnskap er et sentralt element i kommunikasjon av økonomisk informasjon om regnskapspliktige enkeltpersoner og virksomheter til omverdenen. Dette er en type informasjon som investorer, kreditorer og offentlige myndigheter forholder seg til, og det er avgjørende at denne informasjonen er riktig.

Brudd på regnskapslovgivningen er ofte ledd i – eller forsøk på å skjule – andre typer økonomisk kriminalitet. Det er derfor ikke bare en trussel mot fellesskapets verdier, men også en trussel mot private interesser.

Konkurranseskriminalitet

Næringslivets konkurranseevne er avhengig av økonomisk effektivitet og virksom konkurranse. Konkurransereglens formål er her å bidra til like rammebetingelser ved at enkeltaktører ikke tildrar seg konkurransefordeler gjennom bruk av ulovlige metoder, eksempelvis prissamarbeid.

Slikt ulovlig samarbeid hemmer effektiv konkurranse og er over tid prisdrivende, noe som rammer både fellesverdier og private interesser.

Konkurransetilsynet har på dette området mandat til å ilegge administrativt overtredelsesgebyr for foretak.

Fiskerirelatert kriminalitet

Norsk fiskerinæring og bærekraftig forvaltning av levende marine ressurser har stor økonomisk, økologisk, politisk og sosial betydning. Fiskerinæringen forvalter store samfunnsverdier og er viktig for sysselsettingen. Det er anslått at fiskerirelatert kriminalitet utgjør flere milliarder kroner i årlig omsetning og antatte verdier tapt, ved siden av miljøkostnadene.²⁰ Fiskerirelatert kriminalitet

er dermed en trussel for både fellesskapets verdier og private interesser.

Fiskerirelatert kriminalitet kan ta mange former, herunder svart omsetning, svarte landinger, feilføring av fangstdagbok, utkast og ulovlig bifangst.

Ettersom norsk fiskerinæring beskatter bestander Norge forvalter sammen med andre nasjoner er internasjonalt samarbeid en viktig faktor i kriminalitetsbekjempelsen.

Blant kontrolletatene har særlig Fiskeridirektoratet og Kystdirektoratet fremtredende roller. Økokrims rolle er knyttet til blant annet analyser og etterretning av ulovlig kapitalflyt. I tillegg har Økokrim flere egne etterforskningssaker samt yter bistand til politidistriktene.

9.3.4 Særlig om ulike typer miljøkriminalitet

Ved opprettelsen av Økokrim ble miljøkriminalitet etter en politisk prosess innlemmet som et hovedanliggende på linje med rene økonomiske straffesaker. Begrunnelsen var flerdelt. På den ene siden var det et uttrykk for behovet for å signalisere økt innsats på både økonomi- og miljøkriminalitetsfeltet. På den annen side var det også et uttrykk for nær forbindelse mellom mange økonomiske straffesaker og miljøkriminalitet. Mange miljøspørsmål, særlig forurensning, er ofte nær forbundet med næringsvirksomhet og berører således begge straffesaksområdene. Ett eksempel er Vest Tank-saken i Gulen. I tillegg kan det nevnes at enkelte miljø saker, særlig innen faunakriminalitet, ofte kan skape store spenninger mellom småsamfunn og storsamfunn, og at Økokrim med sentral etterforskning dermed kan bidra til å skape nødvendig distanse.

Miljøkriminalitet har utviklet seg til å utgjøre en mindre del av porteføljen og utgjør i dag rundt 15 prosent. Riksadvokaten, blant flere, mener allmennpreventive tiltak har bidratt til å redusere antall saker betraktelig de siste 25 årene.²¹

Miljøkrimavdelingen er tillagt et nasjonalt ansvar for oppfølging og koordinering av fagområdet natur- og miljøkriminalitet. Miljøkrimfeltet dekker omtrent 45 ulike lover/straffehjemler med tilhørende forskrifter. Dette er i dag forbrytelser hvor det i stor utstrekning er statsadvokatene som har påtalekompetanse. Miljøkriminalitet deles ofte inn i lovbrudd som retter seg mot henholdsvis det ytre

²⁰ Økokrim (2015): *Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2015–2016*.

²¹ En nærmere beskrivelse av de mest prinsipielle miljøsakene er gitt av førstestatsadvokat Hans Tore Høviskeland i «*Miljøkriminalitet i høyesterettspraksis de siste 15 år*». Tidsskrift for strafferett nr. 4, 2016, s. 415 flg.

eller det indre miljø. Forurensning, naturkriminalitet (herunder akvakulturkriminalitet), kunst- og kulturminnekriminalitet og dyrevelferdskriminalitet defineres inn under ytre miljø, mens forhold som retter seg mot det indre miljø, omfattes av arbeidsmiljø- og arbeidsmarkedskriminalitet. Ofte er miljøkriminalitet økonomisk motivert, og i en rekke sakskomplekser inngår både elementer av miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Miljøområdet er svært omfattende, og selv om mange av sakene både kan og bør løses lokalt, er det likevel eksempler på at selv tilsynelatende små saker bør løftes til sentral behandling. Som eksempel fremhever flere politi- og påtaleledere at enkelte faunasaker gjerne er så følelsesmessig betente lokalt at det ofte er mer hensiktsmessig å løse sakene sentralt. I tillegg kan de lokale forhold være så små at også lokalt politi må anses som inhabile.

9.3.5 Etterforskning

Økokrim har siden oppstarten som nevnt hatt ansvar for både etterforskning og påtale av egne saker. Dette har vært ansett som en viktig forutsetning for å utvikle og forvalte en nasjonal spisskompetanse på området.

Som hovedregel tar Økokrim de største og tyngste sakene innen økonomisk og finansiell kriminalitet. Det er likevel eksempler på motsatt problemstilling, der politidistriktene selv tar slike store og krevende saker som Økokrim burde tatt. Ett slikt eksempel er Acta-saken i Stavanger, en langvarig og ressurskrevende sak, der det gikk nesten åtte år fra pågripelsen i 2008 til endelig domfellelse i 2016. Saken omhandlet blant annet innsiddehandel med metodebruk hittil ukjent for politiet. Det har siden ikke vært saker av tilsvarende omfang i regionen. I denne saken var også Finanstilsynet en viktig støtte i etterforskningen, i tillegg til at Økokrim bisto med en statsadvokat under aktoreringen. Gjennom denne saken opparbeidet Sør-Vest politidistrikt betydelig kompetanse innenfor etterforskning og påtalevurderinger for denne typen alvorlig økonomisk kriminalitet. Enkelte politiledere har likevel stilt spørsmål ved om den opparbeidede kompetansen i større grad ville kommet andre politidistrikt til nytte dersom saken ble etterforsket og irtetteført av Økokrim, som også er nasjonalt kompetansesenter med ansvar for kompetansedeling til politidistriktene og for utvikling av nasjonale fagstandarder og metoder.

Utvelgelse av saker skjer innenfor rammen av påtaleinstruksen § 35-4 (særlig alvorlige overtred-

delsler som naturlig faller inn under feltet økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, særlig sett hen til sakens kompleksitet og omfang, forgreninger til utlandet og prinsipiell karakter) og Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv med landsdekkende prioriteringer (økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, og alvorlig miljøkriminalitet). Følgende kriterier ligger til grunn:

- Etterforskningens omfang, sakens kompleksitet og økonomiske størrelse, om saken har forgreninger til utlandet, og sakens prinsipielle karakter. Videre blir det lagt vekt på om saken har bred samfunnsmessig betydning eller gjelder andre prioriterte områder, eksempelvis arbeidslivskriminalitet.
- Saksporteføljen blir innrettet etter Økokrims strategiske analyse (trussel- og risikovurderinger), som blir utarbeidet annenhvert år. Analysen bygger på informasjon fra egen virksomhet, politidistriktene, kontrollorganer og nordiske søsterorganisasjoner.
- Saksinntaket blir styrket ved å diversifisere saksporteføljen innen flere ulike sentrale lovbruddskategorier til enhver tid.
- I noen grad blir saksinntaket påvirket av kapasitet og kompetanse i politidistriktet som alternativt ville etterforsket saken. I enkelte tilfeller overtar Økokrim saker som har vært etterforsket en tid av et politidistrikt. Dette skjer etter en helhetsvurdering av om politidistriktet evner å håndtere saken.
- Innen enkelte lovbruddskategorier blir saksinntaket påvirket av behov for rettslig prinsipielle avklaringer.

Saksinntaket er også i noen grad hendelsesstyrt.

I utvalgets spørreundersøkelse er det en tydelig forventning til at Økokrim bør ha krav til produksjon av egne saker. Nesten 68 prosent av respondentene er «enig» (17,7 prosent) eller «helt enig» (50 prosent), mens rundt 17 prosent svarte «vet ikke». Spørsmålet hadde en svarprosent på 60,3.

Flere kontrolltater og andre interessenter vektlegger særlig betydningen av Økokrims spisskompetanse på etterforskningssiden, og at sakskomplekset krever skjerming av ressurser som er vanskelig å ivareta på en forsvarlig måte andre steder i politisektoren.

Statens sivilrettsforvaltning (SRF) er særlig opptatt av at spisskompetanse innenfor bekjempelse av økonomisk kriminalitet blir styrket for å motvirke et økende antall krav om erstatning i anledning straffeforfølgning med grunnlag i kom-

plekse økonomiske straffesaker. Dette er ofte svært omfattende og ressurskrevende saker å behandle og krever forsvarlig behandling. Etter SRFs mening er fagmiljøene utenfor Oslo stort sett for små til å inneha en slik bredt sammensatt spesialistkompetanse. SRF vil derfor advare mot en overføring av større økosaker fra Økokrim til de enkelte politidistrikt, fordi sakenes omfang og kompleksitet krever uavbrutt konsentrasjon og innsats over tid. På den annen side er sakene ofte ikke helt akutte. En risiko ved at disse sakene flyttes til de enkelte politidistriktene, er at etterforskningen kan komme i konkurranse med forbrytelser som til enhver tid krever mer umiddelbar aksjon. På denne måten kan økosakene etter SRFs mening få lang saksbehandlingstid, eller bli liggende ubehandlet i perioder, hvilket kan utgjøre brudd på EMK artikkel 6 nr. 1.²²

9.3.6 Påtalemyndighet

Økokrim er ikke bare et særorgan, men også et statsadvokatembete med en integrert påtalefunksjon. Påtalefunksjonen utføres imidlertid ikke av politiadvokater, men av førstestatsadvokater i eget statsadvokatembete. Dette medfører at når Økokrim-saken er ferdig etterforsket, vil den samme påtalejuristen som har vært delaktig i etterforskningen, også avgjøre tiltalespørsmålet og eventuelt aktorere saken i alle tre rettsinstanser.

For de aller fleste økonomiske saker er imidlertid strafferammen begrenset, slik at alminnelige politijurister ved det enkelte politidistrikt har tilstrekkelig kompetanse til å avgjøre saken.

Begrunnelsen for at statsadvokaten er del av hele løpet, er at dette bidrar til å sikre kvalitet, effektivitet og målretting av etterforskningen ut fra hva som kreves ved saksframlegg for domstolene. Dette er særlig viktig i komplekse straffesaker, der personskitte underveis er ressurskrevende og kan gi store transaksjonskostnader. Det er antatt at omfattende og komplekse straffesaker innenfor økonomisk kriminalitet krever ekstra høy påtalekompetanse, og det er vurdert som en fordel at de samme personene innenfor påtalemyndigheten kan følge saken på alle nivåene i domstolen.

Våre naboland har valgt ulike løsninger. I Sverige ble Ekobrottsmyndigheten (EBM) etablert i 1998 som et selvstendig myndighetsorgan underlagt Justisdepartementet på linje med Riksåklageren og Rikspolitechefen. EBM består av om lag

560 personer, både jurister, etterforskere og sivilt ansatte. I tillegg er det om lag 200 medarbeidere i skattebrottsenheten som arbeider med økonomisk kriminalitet i samarbeid med EMB. Fra 2013 har EBM riksdekkende geografisk ansvar og har etablert operative enheter i fem byer.²³

Danmark har en lignende organisering som i Norge. Riksadvokaten har underlagt seg et statsadvokatembete for Særlig Økonomisk og Internasjonal Kriminalitet (SØIK). SØIK, som ble opprettet i 1973, har ansvaret for å behandle saker om alvorlig økonomisk kriminalitet og bistår i tillegg landets tolv politikretser i alvorlige økonomiske straffesaker som behandles der. SØIK har om lag 130 ansatte, både jurister, politietterforskere og sivilt ansatte.²⁴

På Island er det som i de skandinaviske landene en egen myndighet med etterforsknings- og påtalemyndighet i alvorlige og økonomiske straffesaker, underlagt Ríkislögreglustjórnin (RLS).

Finland er på mange måter unntaket i denne sammenhengen, der oppgavene er lagt under tilsvarende organ som Kripas, Sentralkriminalpolisen (CKP), men der påtalemyndigheten er atskilt fra etterforskningsarbeidet.

Flere i utvalgets interessentanalyse har reist spørsmål om hvorvidt det er nødvendig for Økokrim med eget statsadvokatembete. Som kjent er landets tolv politidistrikter organisert med integrert påtalemyndighet, hvilket betyr at politiadvokater leder etterforskningen og samarbeider med etterforskerne i politiet fra etterforskningens innledning, treffer de nødvendige påtalebeslutninger underveis og deretter treffer endelig påtalevedtak i de fleste straffesaker.

Statsadvokatene er organisert i ti statsadvokatregioner og ett nasjonalt statsadvokatembete og overtar normalt ikke ansvaret for straffesakene før etter oversendelse av ferdig etterforskede straffesaker fra politiet, men har adgang til å gi føringer til politidistriktene, både fra sak til sak og generelt. Organiseringen av Økokrim, hvor statsadvokater er en integrert del av organisasjonen, skiller seg følgelig fra den øvrige organisering av politi og påtalemyndighet.

Utvalget registrerer at tilsvarende modell også er valgt i land vi ofte sammenligner oss med, blant annet Danmark og Sverige. I begge disse landene er organiseringen ansett som et viktig suksesskriterium bak det store antallet domfellelser i sakene som blir etterforsket og irettesført. I Finland er politi

²² Statens sivilrettsforvaltning (2017), Brev til sekretariatet 13.02.2017.

²³ Økokrim (2015) *Nasjonalt fagansvar*. Delrapport til Riksadvokaten av 30. april 2015, side 4 og 5.

²⁴ *Ibid.* s. 8.

og påtale atskilt, slik at politiet etterforsker sakene ferdig før oversendelse til påtalemyndigheten.

Begrunnelsen for å beholde dagens løsning med eget statsadvokatembete er at store saker om alvorlig økonomisk kriminalitet ofte er svært juridisk kompliserte, og det er derfor behov for å styre etterforskningen for å sikre en god prosess og solide saksfremlegg i domstolene. Ofte vil sakene bli anket videre til Høyesterett, og da må uansett en statsadvokat føre saken. Det er derfor regnet som mest effektivt at en statsadvokat fører saken hele veien. Ved siden av de prinsipielle spørsmål som noen mener ordningen reiser, pekte flere på at de aller fleste saker erfaringsmessig blir rettskraftige på et tidligere stadium, og kompetanse som politiadvokat vil derfor ofte være tilstrekkelig til å iretteføre saken.

En innvending som særlig er blitt aktualisert i kjølvannet av Transocean-saken, er hvorvidt det er hensiktsmessig at statsadvokaten både leder etterforskningen og deretter avgjør spørsmålet om tiltale. Flere interessenter har reist spørsmål om hvorvidt Økokrim-ordningen skaper den nødvendige avstanden mellom etterforskning og avgjørelse av tiltale spørsmålet som ellers er gjeldende for de mest alvorlige straffesakene. I tillegg stiller flere spørsmål om hvorfor denne «eksklusive» ordningen bør gjelde for økosaker, men ikke for kompliserte og omfattende saker innenfor alvorlig organisert kriminalitet. Flere politiledere fremholder at dette skaper en uheldig sammenblanding av roller og representerer et vesentlig prinsippavvik.

Økokrim mener integrert påtale på statsadvokatnivå er nærmest avgjørende for god håndtering av straffesaker om alvorlig økonomisk kriminalitet. Kontinuerlig styring fra oppstart av etterforskningen og dyp kjennskap til saken fra dem som vet best hva som kreves i et saksframlegg for domstolene, er helt sentralt. I tillegg mener Økokrim det ikke minst er nødvendig med god kunnskap om komplisert selskaps-, regnskaps-, transaksjons- og markedsjuss mv. Dette er årsaken til at flere andre lands spesialiserte påtaleenheter mot alvorlig økonomisk kriminalitet (blant annet Ekobrottsmyndigheten i Sverige og SØIK i Danmark) har tilsvarende organisering.

Riksadvokaten mener at statsadvokatledet etterforskning er å foretrekke, men legger til at det er behov for kompenserende tiltak for å motvirke svakheter ved systemet.

Økokrim har de seneste årene selv iverksatt en rekke tiltak for å styrke interne kontrollmekani-

Boks 9.4 Forskjellen mellom NASTs og Økokrims påtaleordning

Den høyere påtalemyndighet er fellesbetegnelsen på Riksadvokatembetet, alle de ti statsadvokatregionene i Norge, Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST) og Økokrim. I Norge er alle statsadvokater embetsmenn som avgjør tiltale spørsmålet for alvorlige forbrytelser og opptrer som aktor i retten. Statsadvokatene er underlagt Riksadvokaten og overordnet påtalemyndighetenes tjenestemenn i politiet.

De nærmere reglene for påtalemyndigheten og påtalen finnes i Straffeprosessloven kapittel 6 og 7.

Økokrim er riksdekkende etterforsknings- og påtaleorgan for brudd på straffebestemmelser om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Dette fremgår av påtaleinstruksen kapittel 35, § 35-1(1).

Forskjellen på NAST og Økokrims påtaleordning er at Økokrim både har etterforsknings- og påtaledelse for sine saker, mens NAST har påtaledelse over sakene Kripos etterforsker på statsadvokatnivå. For Økokrims del har statsadvokatene nærhet til påtalesporet som etterforskningsledere. I tillegg har de ankekompetanse og kan føre saken helt til Høyesterett. For NAST og Kripos' del blir påtaleordningen mer todelt, der noen saker etterforskes og påtales av politijuristene i Kripos, og visse alvorlige saker etterforskes av Kripos, mens påtaleansvaret ligger til NAST.

nismer knyttet til dagens struktur, blant annet gjennom

- omorganisering med nytt avdelingsnivå for å sikre tettere ledelse og oppfølging av etterforskningsteamene
- etablering av seksjon for fagstøtte og fagutvikling for å bidra til utvikling av kvalitativt gode metoder for etterforskning, påtale og aktivering av straffesakene, samt å bistå med fagstøtte og understøtte fagutvikling internt og i politidistriktene
- etablering av egen saksbehandlingsbase som gir en detaljert beskrivelse av løsninger og rutiner for de ulike fasene i straffesaksbehandlingen basert på beste praksis

- arbeidssiktelsler og etterforskningsplaner, basert på felles mal, brukes i alle saker for å sikre målretting, styring og notoritet på oppgave- og ansvarsfordeling for teamet i saken
- egen hovedetterforsker på alle Økokrims saker, som i tillegg til å utføre etterforskning har som oppgave å ha totaloversikt over saken med et særlig ansvar for fremdrift og kvalitets-sikring
- etablering av styringsgruppe for saken ved sak-sinntak, som består av avdelingsleder samt én til to medarbeidere med høy kompetanse på fagområdet
- evaluering av saker, både etterforskning og aktorater, som integrert del i sakshåndteringen

Internt i Økokrim er det utbredt enighet om at tiltakene i sum har gitt en klar positiv effekt for kvalitet, målretting og framdrift i de enkelte sakene samt bedre rettssikkerhet for de impliserte parter. Blant annet har tiltakene ført til en markant bedre kvalitetssikring av påtalevedtakene ved at de systematisk blir gjenstand for kritiske blikk fra flere andre før utforming. Tiltakene har også gitt ledelsen bedre grunnlag for å drive internkontroll og løpende kvalitetsoppfølging av straffesakshåndteringen. Den eneste negative effekten som er påpekt, er den økte tidsressursen som følger av at flere medarbeidere må sette seg inn i saker mv., særlig i styringsgruppene. Dette mener Økokrim er marginalt sett i forhold til de positive effektene.

Enkelte politimestre reiser spørsmål om hva Økokrim skal være – et etterforskningsorgan med utvidet påtale, eller en påtalemyndighet med utvidet etterforskningsadgang. Det blir her fremhevet at påtaleordningen på noen måter kan fremstå som uklar, eksempelvis ved at bevistema ofte er av rettslig karakter, men at Økokrim samtidig driver legalitetskontroll på miljøområdet. Flere mener derfor at ordningen med eget statsadvokatembete kan ha vært riktig i 1989, men at det ikke er gitt at dette er den beste løsningen i 2017. I utvalgets spørreundersøkelse er det imidlertid liten tvil om at dette er en nødvendig funksjon. Rundt 64 prosent er «helt enig» eller «svært enig» i at Økokrim fortsatt bør ha egen påtaleenhet, mens i overkant av 23 prosent svarte «vet ikke» og bare 6 prosent «uenig» eller «helt uenig». Spørsmålet hadde en svarprosent på 60,5.

De fleste kontrollorganer samt Riksadvokaten mener også at Økokrims påtaletilnærming er nødvendig. De fremhever behovet for å gi Økokrim større slagkraft og behovet for nødvendig ressursstyrking. Selv om det kan være prinsipielle motforestillinger mot en statsadvokatledet etterfors-

kning, er det en klar oppfatning at dette er en effektiv organisering for kompliserte saker som Økokrim håndterer.

9.3.7 Bistand

Etterforskning av økonomiske og miljømessige straffesaker kan være svært ressurskrevende. Flere politimestre oppgir at politidistriktene ikke alltid har verken tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å håndtere de større sakene. Det er derfor nødvendig at Økokrim kan bistå, eventuelt avlaste økoteamene i distriktene.

Bistand til politidistriktene er del av Økokrims oppdrag og følger av påtaleinstruksen § 35-10 første ledd, som sier: «Enheten er bistands- og rådgivningsorgan for stedlig politi, og skal virke for å styrke kompetansen lokalt på økonomiske saker og miljø saker.»

Gjennom et eget team, bistandsteamet, yter Økokrim bistand til politidistriktene ved anmodning, men hele Økokrim er orientert mot å gi tilpasset bistand ved behov. Grovt skissert kan bistanden deles i tre kategorier:

- *Stedlig bistand.* Økokrim jobber sammen med lokalt økoteam. Bistandsoppdraget er forankret i politidistriktets ledelse. Distriktet stiller med egne ressurser.
- *Prosjektledelse.* I større sakskomplekser, ofte multikriminalitet, tar Økokrim prosjektlederrolle for den økonomiske delen av sakskompleksene.
- *Konsultativ bistand.* Bistand over kortere tid, ofte på spissede faglige problemstillinger. Bistanden kan foregå via telefon, e-post, videokonferanse eller møte.

På miljøkrimområdet er bistandsarbeidet overfor politidistriktene organisert via faste kontaktpersoner – miljøkrimkoordinatorene og miljøjuristene. *Nasjonalt miljøkoordinatorteam* hos Økokrim har systematisk kontakt med og oppfølging av det enkelte politidistrikt og stedlige kontaktpersoner. I tillegg gis det en omfattende juridisk bistand samt bistand i etterforskningen fra personer på miljøkrimavdelingen med både politifaglig, økonomi-, biologi- og kjemibakgrunn. Nasjonal koordinator deltar på årlige fylkesmiljøforum i hvert enkelt politidistrikt, der også kontroll- og tilsynsmyndigheter deltar for felles erfaringsutveksling. Fylkesmiljøforum er en viktig arena hvor kontroll-/tilsynsmyndighetene møter og drøfter problemstillinger/prioriteringer med lokalt politi. Etter hvert som ny organisering i politidistriktene kommer på plass, planlegges hyppigere møter/kontakt med

fagmiljøet i hvert enkelt distrikt. Nasjonal miljøkrimkoordinator avholder årlig møte med alle miljøkrimkoordinatorene i distriktene.

I tillegg bistår Økokrim politidistriktene i mange saker. Det kan for eksempel være under etterforskningen med bistand fra kjemiker eller biolog, eller ved henvendelser av juridisk karakter. Økokrim arrangerer også årlig miljøseminar for politidistriktene og andre fagseminarer, for eksempel om akvakulturkriminalitet og dyrevelferdskriminalitet.

9.3.8 Kompetanse og fagansvar

I regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004)²⁵ og Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet (POD) fra samme år²⁶ blir suksessfaktorer som god kompetanse, tverrfaglighet, teamarbeid, skjerming og samlokalisering i arbeidet med økonomiske straffesaker trukket frem. De samme faktorene er trukket frem av Riksadvokaten²⁷ og av POD, sist i tilknytning til nærpolitireformen.²⁸ Etter Økokrims mening er disse faktorene også sentrale for å rekruttere (og beholde), utdanne (og trene) kompetente etterforskere.²⁹

²⁵ Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004), side 20: «Det er behov for en økt og mer målrettet innsats fra politiet og påtalemyndigheten for å avdekke og bekjempe økonomisk kriminalitet, og for å ta utbytte fra lovbrøyterne i flere saker. Alle politidistrikt skal innen utgangen av 2004 ha etablert tverrfaglige økoteam hvor juridisk, politifaglig og økonomisk ekspertise er representert.»

²⁶ Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2004: «Alle politidistrikt skal ha tverrfaglige team til å håndtere økonomisk kriminalitet. Politidistriktet skal organisere arbeidet på en slik måte at de oppnår nødvendig tverrfaglig kompetanse og tilstrekkelig bemanning til også å behandle omfattende økonomiske straffesaker.»

²⁷ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2008 – *Mål og prioriteringer for straffsaksbehandlingen i politiet – 2008*, punkt IV, nr. 2 (side 15): «Velfungerende økoteam med høy kompetanse er fortsatt av stor betydning for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Riksadvokaten vil fremheve at følgende faktorer erfaringsmessig er viktig for teamenes arbeid:

- Tverrfaglig bemanning – med dyktige medarbeidere
- Forankring i politidistriktets ledelse
- Samlokalisering av personell
- Klar ansvarsfordeling
- Motivasjon av medarbeidere, skjerming av medarbeiderressurser (...).»

²⁸ Politidirektoratet «*Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*», pkt. 3.2.27.4 «Funksjonen skal sørge for at arbeidet organiseres på en måte som ivaretar tverrfaglig kompetanse og tilstrekkelig bemanning til å kunne behandle omfattende og komplekse straffesaker. Funksjonens ressurser skal som hovedregel være samlokaliserte og skjermet.»

²⁹ Brev til sekretariatet 10.02.2017.

Siden 1989 har påtaleinstruksen fastslått at Økokrim skal være et nasjonalt kompetansesenter med hovedvekt på økonomiske straffesaker. Økokrim mener dette forutsetter et tydelig fagansvar med definerte roller og fullmakter. Økokrim har i lengre tid etterlyst et definert fagansvar der roller og fullmakter er mer samlet. Politianalysen erkjenner også behov for å klargjøre dette ansvaret i møte med stadig mer spesialiserte oppgaver. I 2014 fikk Økokrim i oppdrag å vurdere utforming av et slikt fagansvar i lys av målet om mer robuste politidistrikter, der blant annet en dugnadsløsning med distriktene blir beskrevet som en kortsiktig løsning. I utredningen ble det foreslått ulike løsninger der Økokrim overtar fagledelsen i enten alle eller enkelte deler av saker om økonomisk kriminalitet fra Riksadvokaten, for dermed å knytte seg nærmere til lokal etterforskning og bidra til bedre samordning av metodikk og rutiner.³⁰ POD har per april 2017 ennå ikke konkludert på anbefalingene, og med unntak av at noe fagansvar er delegert fra Riksadvokaten, har arbeidet i liten grad resultert i vesentlige endringer.³¹

Økokrim-sjefen understreker i samtale med utvalget at det viktigste spørsmålet ikke er antall stillinger, men behovet for nødvendig kompetanse og en arbeidsdeling som utnytter begrensede ressurser på en best mulig måte. Dette kan illustreres med en kompetansepyramide der den spesialiserte kompetansen er å finne i Økokrim og den mer generelle i distriktene. Samtidig skal modellen gi rom for bistand. Her er det viktig å understreke at dagens spesialistkompetanse er morgendagens generalistkompetanse. Det er derfor viktig å satse kontinuerlig på kompetanseutvikling på feltet.

Økokrims kompetanseoverføring til politidistriktene skjer på ulike måter, blant annet gjennom utlån av spesialister, hospiteringsordninger, prosjekter på tvers av politidistrikter, maler og standardiserte metoder og e-læring.

Utgangspunktet for kompetanseoverføringen er å bidra til å styrke økoteamene og politidistriktenes arbeid med bekjempelse av miljøkriminalitet. Det er imidlertid ikke utarbeidet helhetlige kompetanseplaner for politidistriktene, selv om dette ble påpekt allerede i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011).³²

³⁰ Økokrim (2015). *Nasjonalt fagansvar*. Delrapport 2, s. 41.

³¹ Samtale med Økokrim 23.09.2016.

³² Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011), s. 11. og Økokrim (2015). *Nasjonalt fagansvar*.

Økokrims kompetanseoverføring til politidistriktenes økoteam organiseres på ulike måter og på flere arenaer:

- *Bistand i enkeltsaker.* Dette er det viktigste elementet for kompetanseoverføring. Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet som blir etterforsket lokalt, inneholder ofte elementer der det enkelte økoteam og politidistriktet ikke har tilstrekkelig kompetanse. Gjennom bistand settes politidistriktene bedre i stand til å håndtere egne saker i etterkant. Økokrims bistandsteam bidrar med kompetanseoverføring til politidistriktene gjennom råd, veiledning, konsultasjon og annen bistand i straffesaker. Bistanden er av varierende lengde og kan bestå av blant annet etterforskningsledelse, metodebistand samt deltakelse i etterforskningen og under straffefølgningen.
- *Fagseminarer.* Økokrim avholder en rekke årlige fagseminarer for politidistriktenes økoteam (etterforskere og påtalejurister). Det samme gjelder på miljøområdet.
- Økokrims *Seksjon for fagstøtte og utvikling* har ansvar for fag- og metodeutvikling innen etterforskning og straffefølgning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Seksjonen har utviklet en egen saksbehandlingsbase som blant annet omhandler saksstyring, etterforskning og straffefølgning av økonomiske straffesaker. Seksjonen er tverrfaglig og gir råd og veiledning til politidistriktene, i hovedsak innenfor fag- og metodespørsmål.
- *Enheten for finansiell etterretning* (EFE) ved Økokrim har over tid (2012–2015) gjennomført ulike kompetansehevingstiltak for politidistriktene.
- Økokrim utgir også en *skriftserie* som gir veiledning i saksarbeid samt fagbladet *MILJØKRIM*.³³ Innen miljøkriminalitetsfeltet har Økokrim utgitt skriftserier innenfor kulturminne- og arbeidsmiljøkriminalitet.
- *KO:DE.* På politiets nasjonale fagportal for formidling av politiets fag og metode, KO:DE, har Økokrim ansvar for temaene *økonomisk kriminalitet, finansiell etterretning, inndragning av utbytte, miljøkriminalitet, naturkriminalitet, forurensning, arbeidsulykker, kunst- og kulturminnekriminalitet* og *dyrevelferdskriminalitet*.
- *Forelesning.* Økokrim bidrar med forelesere i studier i økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet ved Politihøgskolens etter- og videreutdanningsstudier.

Økokrim har i tillegg ulike hospiteringsordninger. I samarbeid med Skatteetaten har Økokrim i mange år hatt en ordning der opptil to medarbeidere i Skatteetaten har hospitert i Økokrim i inntil et halvt år. I tillegg til dette har Økokrim hatt hospitanter fra Finansdepartementet, Finanstilsynet, Oslo Børs, Tolletaten, Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet.

Økokrim har selv gode erfaringer med hospitantordningene. Økokrim får gjennom ordningen kunnskap blant annet om metoder og utfordringer i andre organisasjoner og overfører kompetanse til blant annet kontrolletatene om sine arbeidsmåter, herunder beviskrav i straffesaker. God kunnskap om politiets arbeidsmåter og utfordringer gir kontrolletatene bedre forståelse av straffesaker, herunder utarbeidelse av anmeldelser.

Økokrim har tidligere hatt en hospiteringsordning rettet direkte mot politidistriktene. Denne ble avvirket for en del år tilbake. En årsak var at relativt få fikk anledning til å ta en hospiteringsperiode borte fra egen arbeidsplass. Økokrim ønsker å gjeninnføre denne ordningen og har gitt uttrykk for at de vil ta initiativ til det når de nye økoteamene i politidistriktene er etablert.³⁴

I utvalgets spørreundersøkelse er det stor oppslutning om Økokrims funksjon som kompetanse- og utviklingsenhet for politietaten. Nesten 75 prosent er «enig» (17,4 prosent) eller «helt enig» (57,3 prosent) i at dette er en funksjon Økokrim bør ha. Dette blir av flere utdypet i kommentarfeltene med at mange politidistrikter opplever Økokrims nasjonale spisskompetanse som et nødvendig koordineringspunkt for en felles utvikling i politietaten.

9.3.9 Utdanning og forskning

Økokrim samarbeider med Politihøgskolen på flere måter. Økokrim bistår med undervisningsressurser på økonomisk- og finansiell kriminalitet samt miljøkriminalitet. Hovedvekten av disse ressursene går til programmer på etter- og videreutdanning (EVU) der Politihøgskolen har ansvaret for videreutdanning innen økonomisk kriminalitet, mens lite er dedikert bachelorprogrammet. Økokrim-sjefen er også innvalgt i høgskolestyret som én av to representanter for politi- og lensmannsetaten.

Noen politiledere peker på at en uheldig side ved ordningen har vært at mange som gjennomgår EVU-kursene raskt blir forfremmet til mer ledende stillinger, slik at ervervet kompetanse i

³³ www.miljøkrim.no

³⁴ Brev til sekretariatet 10.02.17.

liten grad kommer politidistriktene til gode i form av økt innsats på feltet.

Økokrimledelsen gir uttrykk for at andre høyere utdanningsinstitusjoner kan involveres mer enn i dag, for eksempel i videreutdanning av politi-etterforskere innen økonomiske fag og miljøfag. Økokrim opplyser å ha etablert kontakt med Handelshøyskolen BI i forbindelse med utvikling av en Masterutdanning i økonomisk kriminalitet og ledelse.³⁵

Økokrim etterlyser større innsats på forskningsfeltet, både innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Selv har de et begrenset samarbeid med flere juridiske miljøer ved landets universiteter, særlig Bergen og Tromsø, men skulle gjerne hatt tettere samarbeid med flere master- og doktorgradsstudenter for å bidra til å løfte feltet. Dette blir imidlertid ofte et ressursproblem. Samtidig kan det slå tilbake i neste omgang fordi manglende satsing på forskning og innovasjon samtidig begrenser rekrutteringsgrunnlaget for spesialkompetanse.

9.3.10 Nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt

Økokrim er nasjonalt kompetansesenter innenfor økonomisk- og finansiell kriminalitet samt miljøkriminalitet. Økokrim driver blant annet en omfattende ekstern opplærings- og opplysningsvirksomhet i form av foredrag, undervisning, fagartikler, -bøker og debattinnlegg.

Internasjonalt samarbeid er en viktig del av Økokrims virksomhet. Enheten for finansiell etterretning (EFE) ved Økokrim er en nasjonal enhet med ansvar for mottak av rapporter om mistenkelige transaksjoner knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering. Informasjonen berikes, analyseres og formidles til relevante mottakere i politiet og kontrollmyndigheter.

EFE har tett samarbeid med relevante særorgan (PST, Kripos og PU) og politidistriktene. I tillegg har EFE som Norges *Financial Intelligence Unit* et nært samarbeid og informasjonsutveksling med andre lands FIU-enheter gjennom Egmont-samarbeidet (*Egmont Secure Web* – ESW). Informasjonskanalen benyttes også av norsk politi til utveksling av etterretningsinformasjon knyttet til hvitvasking, terrorfinansiering og annen profittmotivert kriminalitet. Se forøvrig pkt. 9.7.1.

EFE utfører også oppgaven som sekretariat for nasjonalt kontaktpunkt for hvitvasking og ter-

rorfinansiering og dekker som ekspertorgan i slike spørsmål derfor en rekke oppgaver og forpliktelser på dette området både nasjonalt og internasjonalt.

I utvalgets spørreundersøkelse er det bred oppfatning om at Økokrim bør ha funksjon som nasjonalt kontaktpunkt. Over 60 prosent av respondentene er «helt enig» (45,2 prosent) eller «enig» (15,1 prosent), mens 17,6 prosent svarte «vet ikke». I underkant av 11 prosent av respondentene er «uenig» eller «helt uenig» i at Økokrim bør ha dette ansvaret. Spørsmålet hadde en svarprosent på 60,2.

9.4 Økokrims oppgaveløsning

God oppgaveløsning innebærer en effektiv og riktig bruk av politikompetanse og selve organiseringen blir dermed sekundær.

9.4.1 Resultater

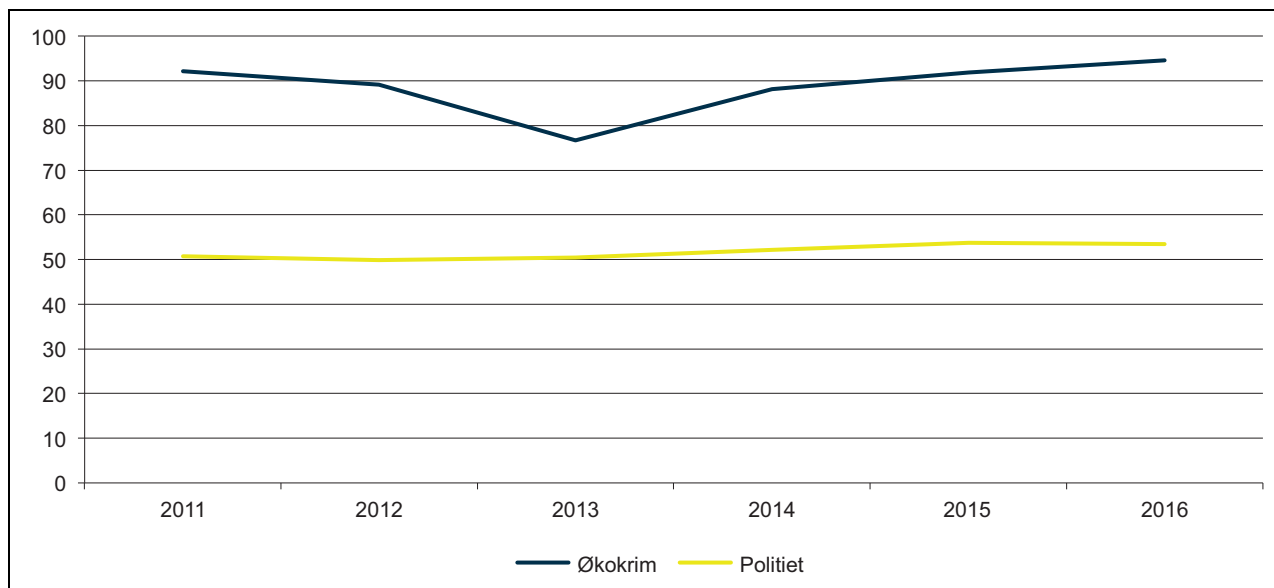
Politiets måloppnåelse er i hovedsak målt i saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. I bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet er det ikke gitt at dette er de mest hensiktsmessige indikatorene. Særlig gjelder dette for Økokrim, der sakene typisk er svært ressurs- og tidkrevende, og mye ressurser kan gå med i etterforskningens innledende fase bare for å fastslå om det har skjedd en straffbar handling. Enkelte saker kan også kreve langvarig og ressurskrevende etterforskning, gjerne i flere år før det blir tatt ut tiltale, og i noen tilfeller kan det ende uten at straffesak blir innledet. Selv om alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet er en nasjonalt prioritert lovbruddskategori, på linje med flere andre alvorlige lovbruddsformer,³⁶ er det likevel svært vanskelig å sammenligne resultat- og måloppnåelse i økonomiske og miljømessige straffesaker med andre straffesaker.

Dette illustreres i figur 9.2, som sammenligner oppklaringsprosent i Økokrim og i politiet generelt for perioden 2011–2016. I denne perioden etterforsket Økokrim i gjennomsnitt 15–17 saker årlig, mens politiet behandlet i gjennomsnitt rundt 350 000 saker innenfor alle kriminalitetstyper.

Som figur 9.2 viser, har Økokrim en vesentlig høyere oppklaringsprosent enn politiet generelt for alle typer saker som blir etterforsket. Dette er imidlertid en sammenligning med store forbe-

³⁵ Samtale med Økokrim 23.09.16.

³⁶ Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv (blant annet Rundskriv nr.1/2017.)



Figur 9.2 Opklaringsprosent. Sammenligning Økokrim og øvrig politi

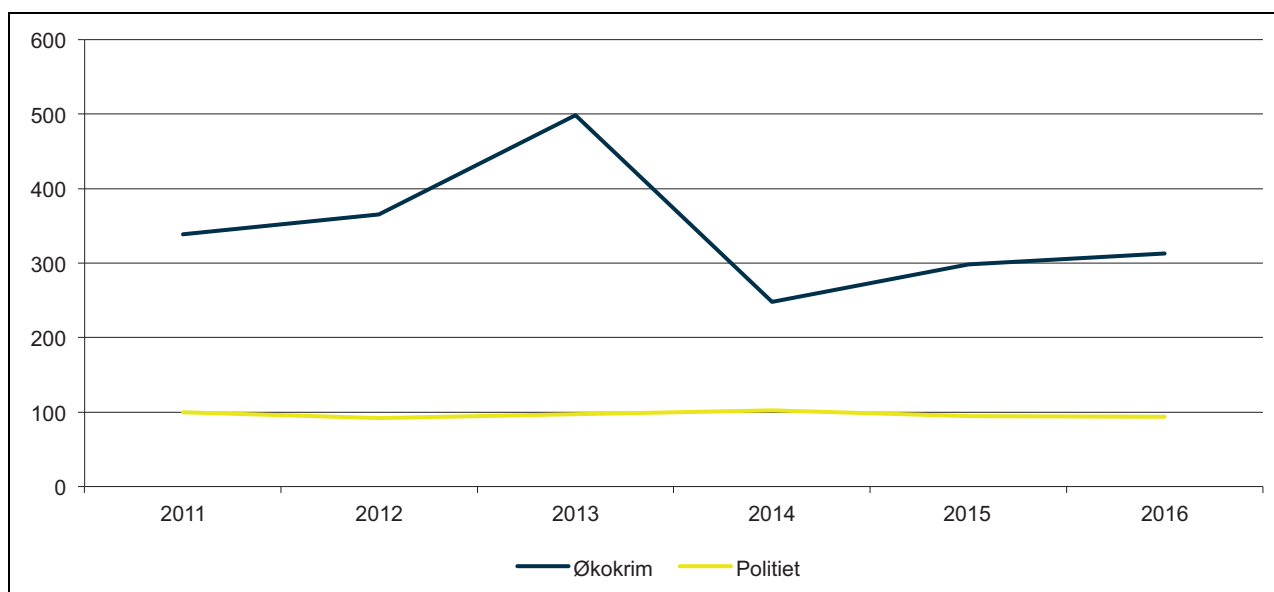
Kilde: STRASAK

hold. For det første er det en høy terskel for sak-sinntak hos Økokrim, der et viktig vurderingskri-terium er om det er høy sannsynlighet for domfel-else. Dette er ikke en faktor som er like høyt vek-tet på andre kriminalitetsområder. I tillegg vil mange saker hos politiet ende med henleggelse av ulike årsaker, typisk på grunn av bevisets stil-ling eller av kapasitetshensyn. Dette er ikke for-hold som er like dominerende hos Økokrim.

Når det gjelder saksbehandlingstid, vil det dermed også være svært vanskelig å sammenligne

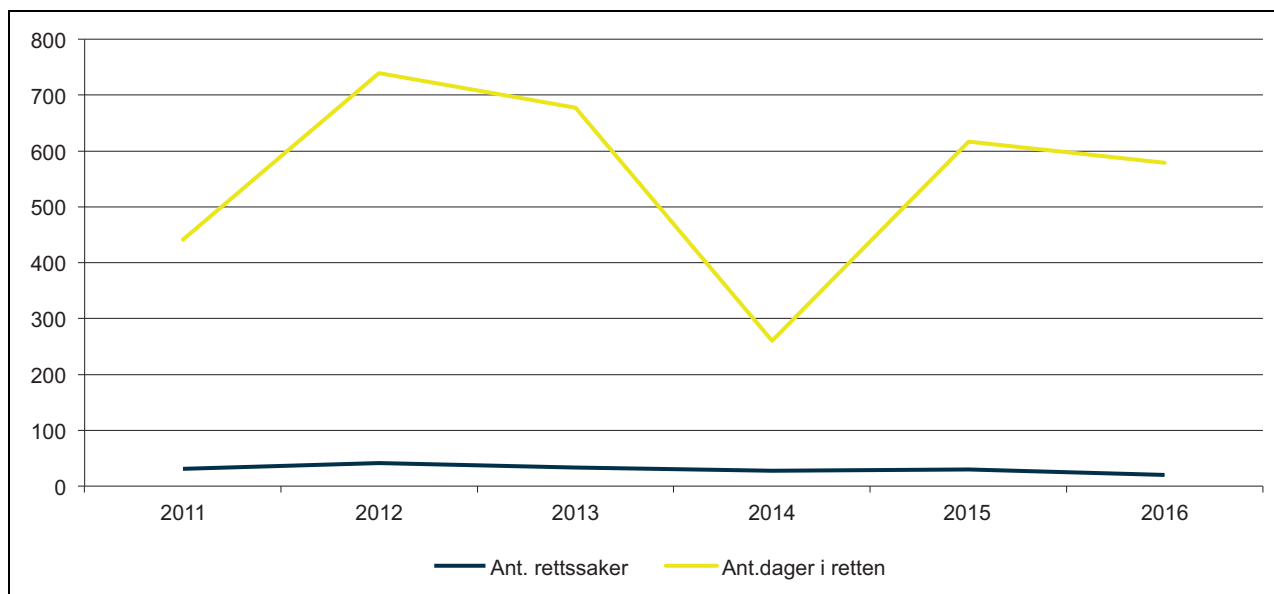
politiets samlede saksfelt med Økokrim, som vist i figur 9.3.

Politiets saksbehandlingstid beregnes fra anmeldelsen registreres i politiets saksbehand-lingssystem (kalt BL – Basisløsninger) med en samtidig registrering i det sentrale straffesaksre-gister (STRASAK), til det foreligger påtaleavgjø-relse i saken. Saksbehandlingstiden er en indika-tor på tempoet i politidistriktenes straffesaksbe-handling. Her tas det utgangspunkt i saksbehand-lingstiden for oppklarte saker, det vil si saker som har fått en positiv påtaleavgjørelse, eller som er



Figur 9.3 Saksbehandlingstid (dager) Økokrim og politiet. Sammenligning 2011–2016

Kilde: STRASAK



Figur 9.4 Sammenstilling rettssaker og dager tilbragt i retten. Økokrim 2011–2016

Kilde: Økokrim/STRASAK

avgjort med en henleggelseskode som teller som oppklart.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Økokrim fra saksinntak til påtalevedtak var på 313 dager i 2016. Målkravet for Økokrim er at saksbehandlingstiden ikke skal overskride 350 dager.

Figur 9.3 viser dels store svingninger for Økokrims del, selv om saksantallet har vært relativt stabilt. Dette har sammenheng med flere forhold, blant annet kompleksiteten i den enkelte sak og variasjoner i antall ankesaker. Økokrims saker er komplekse og tar lenger tid å etterforske sammenlignet med politidistrikt. Videre varierer saksbehandlingstid mer enn i distriktene som følge av et færre antall saker.

En måte å synliggjøre kompleksiteten i Økokrims saker på kan være å sammenstille antall rettssaker, herunder tilståelsessaker og hovedforhandling i tingretten, samt ankesaker i lagmannsrett og Høyesterett, med antall dager tilbragt i retten for perioden 2011–2016. Denne sammenstillingen viser at selv om antall saker blir redusert i perioden (varierer mellom 20 og 41 dager), er det med unntak av 2014 et jevnt høyt antall dager Økokrim tilbringer i retten. Dette er vist i figur 9.4.

Av de 579 dagene Økokrim tilbrakte i retten i 2016, utgjorde den såkalte Lime-saken 104 dager. Antall rettsdager i Økokrim ligger markant over måltallet på 400 dager.³⁷

En stor utfordring på fagområdene økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet er dermed å utarbeide gode målingssystemer som bedre reflekterer ressursinnsats og resultater. Dette er et pågående arbeid.

I Politidirektoratets årlige disponeringsskriv for Økokrim er målet for 2016 gitt ved at enheten skal «bidra til reduksjon av den alvorlige kriminaliteten». Dette skal skje gjennom følgende tiltak:

- avdekking av store, kompliserte og prinsipielle saker innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet
- inndragning av utbytte fra alle saker hvor dette er mulig
- støtte og bistand knyttet til økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet til politidistriktene i relevante saker og ved behov, avstemt mot innsatsen i egne saker

Sentrale nøkkeltall for perioden 2012–2016 er gjengitt i tabell 9.2.

Disse resultatene kan beskrives nærmere ved å se på variasjonen i sakstilfang. Gjennom de siste årene har det vært store forskjeller i hvilke sakskompleks som er tatt inn. Dette beror dels på prioritering, men også hvilke saker som faktisk blir avdekket. Utvikling i sakstilfang følger i figur 9.5.

Økokrim opplyser at det i 2016 ble tatt inn tolv nye sakskomplekser. Det lave antallet har sammenheng med ressursituasjonen og balansering mot antall bistandstandssaker og antall ankesaker. Inntaket av bistandssaker økte fra 47 i 2015 til 64 i 2016. Som en konsekvens av det lave saksinntaket

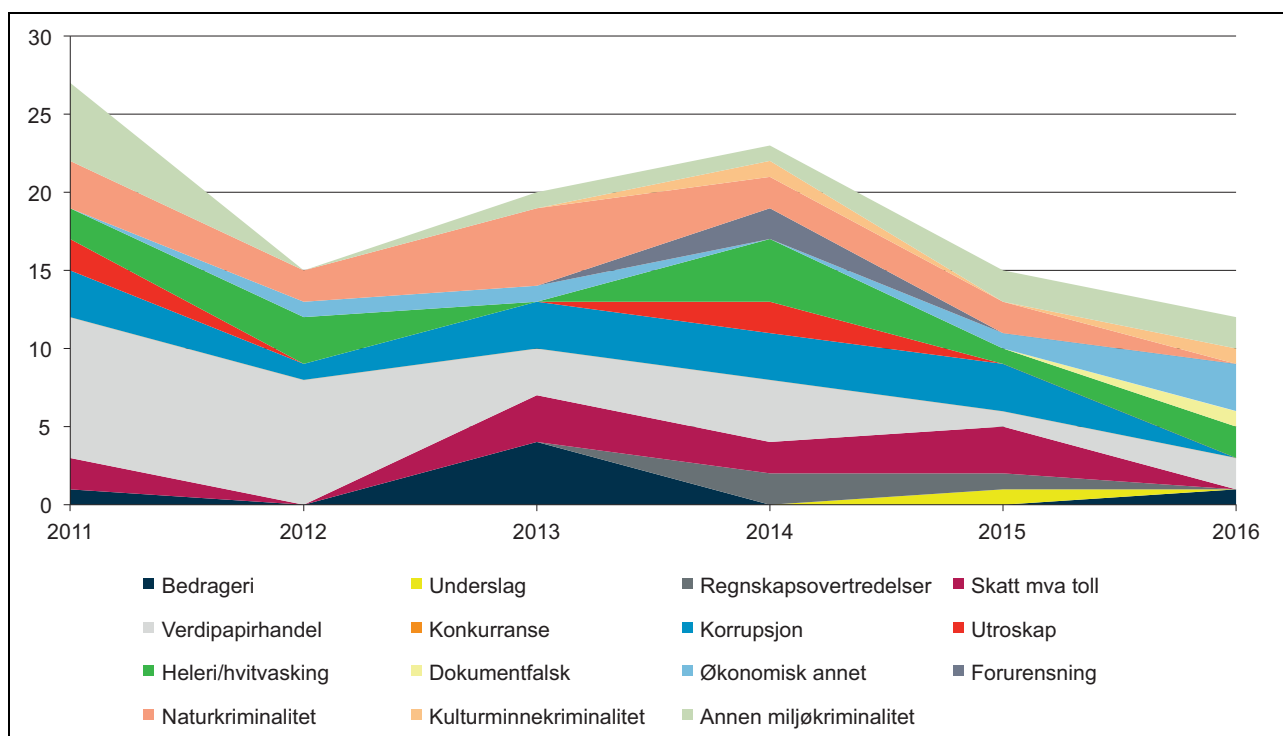
³⁷ Riksadvokatens årsrapport 2016.

Tabell 9.2 Nøkkeltall Økokrim 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Enhet
Sakskompleks under etterforskning	15	21	25	27	27	Antall
Nye sakskompleks	15	20	25	15	12	Antall
Saksbehandlingstid	365	499	248	298	313	Dager
Oppklaring	89	77	88	92	95	Prosent
Påtalevedtak (positive)	32	23	41	20	29	Antall
Rettsaker (tingrett, lagmannsrett, HR)	41	33	28	30	20	Antall
Rettskraftige avgjørelser	33	48	31	35	35	Antall
Domfellelse i rettskraftige avgjørelser	95	66	94	85	71	Prosent
Rettskraftige økonomiske reaksjoner	29	120	1 575 ¹	84	69	Mill. kr.
Bistandssaker	46	48	57	47	64	Antall
Meldinger om mistenkelige transaksjoner	4 029	4 272	5 795	4 714	8 776	Antall

¹ Tallet inkluderer idømt erstatning etter gjenåpning og ny dom i Finance Credit-saken.

Kilde: Økokrim



Figur 9.5 Inntak av sakskomplekser

Kilde: Økokrim

utgjør eldre saker en forholdsvis større andel av porteføljen; ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn ett år utgjør 63 prosent, mens måltallet er 33 prosent.³⁸ Riksadvokaten og en rekke politiledere er bekymret for ressursituasjonen ved Økokrim,

særlig det lave antallet saker hvor det er åpnet etterforskning i 2016.

Figur 9.5 gjenspeiler imidlertid ikke antallet saker under etterforskning i Økokrim, ettersom gjennomsnittlig saksbehandling er på nesten elleve måneder. I perioden 2011–2016 hadde Økokrim gjennomsnittlig rundt 25 saker under etterforskning ved årsskiftet. Ved årsskiftet 2016–2017 hadde Økokrim 27 saker under etterforskning.

³⁸ Riksadvokatens årsrapport 2016.

Tabell 9.3 Økokrims inntak av sakskomplekser per lovbruddskategori 2011–2016.¹

Inntak (Økosak)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bedrageri	1		4			1
Underslag					1	
Gjeldsforhandl./regnskap				2	1	
Skatt/mva/toll	2		3	2	3	
Verdipapirhandel	9	8	3	4	1	2
Korrupsjon	3	1	3	3	3	
Utroskap	2			2		
Heleri/hvitvasking	2	3		4	1	2
Dokumentfalsk						1
Økonomisk krim/annet		1	1		1	3
Forurensning				2		
Natur	3	2	5	2	2	
Kulturminne				1		1
Arbeidsmiljø				2		
Miljøkriminalitet/annet	5		1	1	2	2
Sum	27	15	20	25	15	12

¹ Enheten her er sakskomplekser. Ett sakskompleks kan omfatte en rekke mulige lovbrudd. Sakskomplekser med flere ulike lovbruddskategorier (f eks skattesvik og innsidehandel), er registrert utfra hvilken lovbruddstype som er mest fremtredende i straffesaken ved iverksettelse av etterforskning.

Kilde: Økokrim

Tabell 9.3 viser antall sakskomplekser fordelt på lovbruddstyper for perioden 2011–2016.

Over tid er imidlertid variasjonene større. Dette har blant annet sammenheng med forskjeller i sakskompleksitet, men også sakstilfang, samt politidistriktenes kapasitet og kompetanse. Figur 9.6 viser en oversikt over utvikling i antall inntatte saker i Økokrim for perioden 1991–2016. Det forholdsvis store saksomfanget i perioden 1996–2008, og særlig fra 1997 til 2003, skyldes at Økokrim den gang hadde saker som var langt mindre krevende å etterforske enn mange av dagens saker. Inntaket av nye saker avhenger av flere forhold, særlig kriminalitetsutvikling med stadig mer grenseoverskridende kriminalitet, sakenes omfang, kompleksitet og prinsipielle betydning og ikke minst Økokrims kapasitet. Kapasiteten har særlig vært påvirket av svingninger i antall bistandsanmodninger og økende antall ankesaker til behandling de siste årene.

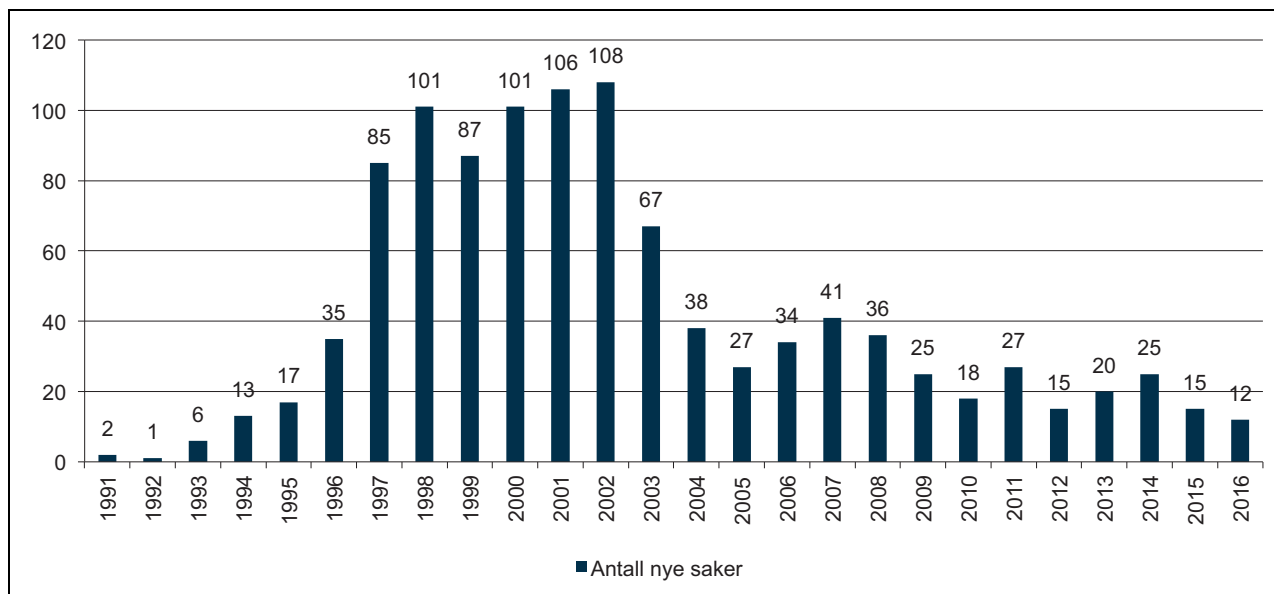
Til sammenligning er saksinntaket på henholdsvis økonomiske og miljørelaterte straffesa-

ker i politidistriktene av en ganske annen størrelse. Følgende oversikt (figur 9.7) over økonomisaker og miljø saker i politidistriktene for perioden 2011–2016 omfatter en varierende kompleksitet som omfatter lovbrudd knyttet til

- pengefalsk
- underslag
- bedrageri og økonomisk utroskap
- regnskap
- merverdiavgift
- bokføring

Miljøsakene omfatter brudd på følgende lovverk:

- forurensningsloven
- naturmangfoldsloven
- viltloven
- akvakulturloven
- plan- og bygningsloven
- arbeidsmiljøloven
- kulturminneloven
- dyrevelferdsloven



Figur 9.6 Antall inntatte saker Økokrim pr.år. 1991 – 2015

Kilde: Økokrim

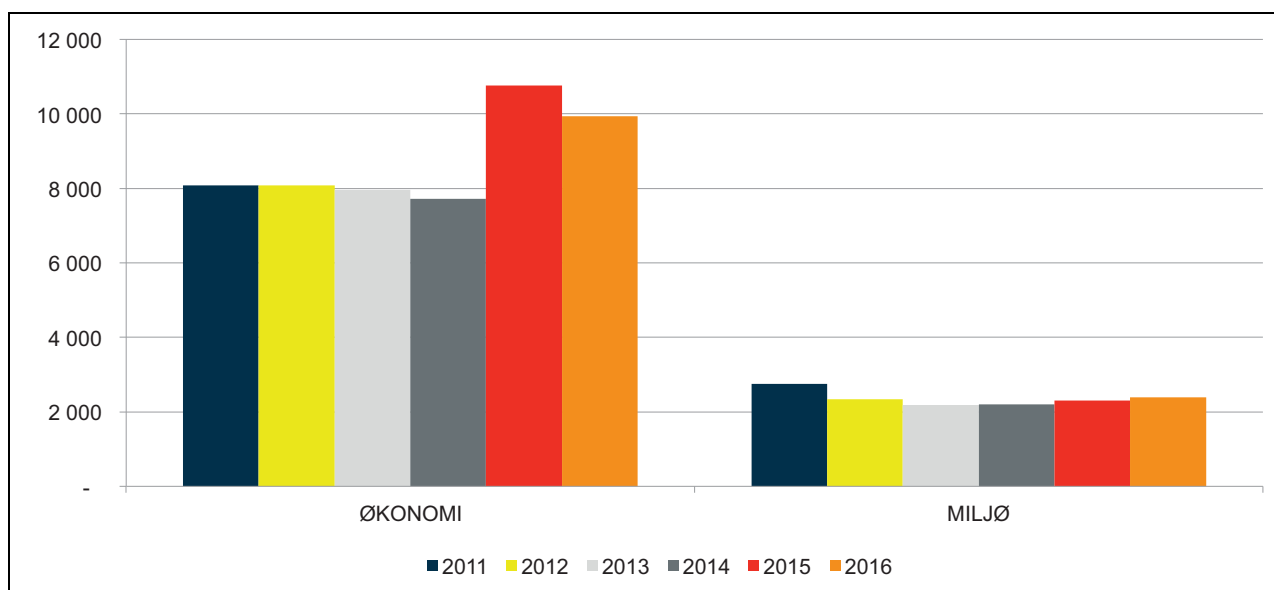
Figur 9.7 viser et relativt jevnt antall saker årlig. Den største kategorien innenfor økonomisk straffesaker er bedrageri/utroskap, som utgjør rundt 80 prosent av saksmengden. På miljøområdet er brudd på arbeidsmiljøloven den klart største kategorien, med rundt 40 prosent av sakstilfanget, deretter kommer brudd på dyrevelferdsloven (rundt 20 prosent). Brudd på forurensningsloven og viltloven utgjør rundt 15 prosent hver i gjennomsnitt.

De fleste av sakene er imidlertid av en helt annen kompleksitet enn de som blir etterforsket i Økokrim, og ressursbehovet blir dermed ulikt.

Gjennomsnittlig oppklaringsprosent for disse sakene ligger omtrent på samme nivå som gjennomsnittet for øvrig straffesaksbehandling i politiet.

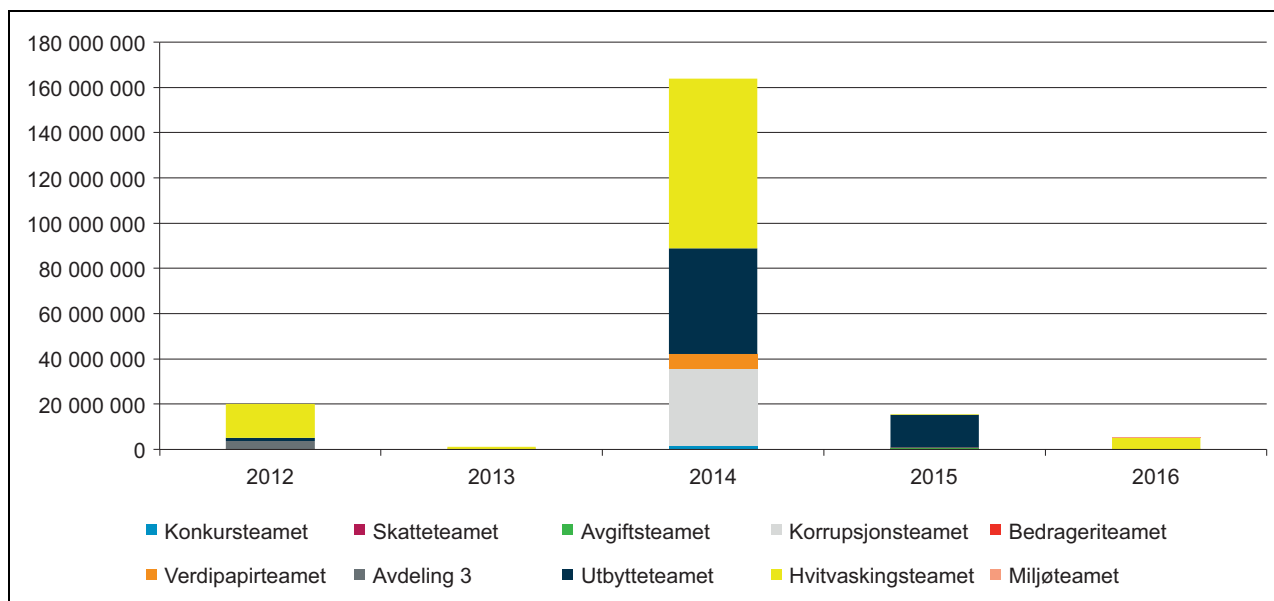
Et annet målkrav for Økokrim er inndragning av utbytte. Figur 9.8 viser oversikt over inndragning for perioden 2012–2016 fordelt på økoteam. Få saker gir store variasjoner fra år til år.

Det er likevel vanskelig å måle Økokrims kriminalitetsbekjempelse på denne bakgrunn, ettersom ulike faktorer virker inn på hvilke saker som blir avdekket. Det særskilt store utslaget i 2014



Figur 9.7 Antall anmeldte saker økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i politiet totalt 2011 – 2016

Kilde: STRASAK



Figur 9.8 Inndragning ekskl. renter 2012–2016

Kilde: Økokrim

inkluderer idømt erstatning etter rettskraftig dom i Finance Credit-saken. Selv om dette fremstår som et spesielt år, antyder det samtidig at kriminalitetsomfanget kan være stort, og ikke minst at det omfatter betydelige samfunnsverdier. Det er verdt å merke at inndragning først kan iverksettes etter at domfellelsen er rettskraftig.

I en typisk Økokrim-sak blir det også gjort andre typer beslag, og bare dokumentutdrag ender ofte på rundt 10 000 sider. Største dokumentutdrag i perioden er på over 1 million sider, tilsvarende nesten 10 000 ringpermer. Til sammenligning omfattet Panama Papers 11,5 millioner dokumenter lekket fra et advokatfirma med opplysninger om selskapsstrukturer i skatteparadiser. Økokrim har årlig flere saker med vesentlig større dokumentmengder. Økokrim innhenter ikke bare bevis fra ett selskap, men som oftest fra flere. I tillegg blir det gjort beslag i personlige enheter fra flere involverte personer og relevant data fra deres bruk av skytjenester.

De aller fleste saker vil ha noen dokumentbeslag, men volum og type varierer. Typisk vil være regnskaper og tilhørende dokumentasjon, styredokumenter, kontrakter, almanakker, notater, bankdokumenter og lignende. Utviklingen går i retning av større elektroniske beslag, men fortsatt blir det gjort relativt store papirbeslag. I perioden 2012–2016 har det ikke vært behov for å leie ekstra transport i form av lastebil eller lignende for å frakte beslaglagte dokumenter, men ved

aksjoner er det vanlig med flere fullastede stasjonsvogner.³⁹

Etter omstendighetene i den enkelte sak blir det også gjort beslag i kontantbeløp og verdigjenstander for å tjene til dekning av senere inndragning, erstatning eller saksomkostninger. Tilsvarende tas det regelmessig heftelse i formuesgoder. Antall, type, kilde og omfang for slike verdibeslag/heftelser varierer. I saker om økonomisk kriminalitet tas det slike beslag/heftelser for verdisikring i ca. 15 prosent av sakene. For miljøkriminalitet er tilsvarende tall ca. 10 prosent. I tillegg kommer verdien av beslagene/heftelsene i andre formuesgoder. Dette kan dreie seg om alt fra fast eiendom og biler til verdipapirer og smykker. Verdien av disse er det vanskelig å beregne, men anslagsvis dreier det seg i perioden 2012–2016 om verdier på til sammen mer enn 75 millioner kroner.⁴⁰

Økokrims kriminalitetsbekjempelse gjennom etterforskning og irettføring av konkrete straffesaker kan også anses å ha en forebyggende effekt, der målet er å skape størst mulig grad av individuell prevensjon og allmennprevensjon, og dermed sikre størst mulig grad av lovlidighet innenfor området. Innsatsen sender dermed et signal til potensielle lovbrøyttere på Økokrims områder om at det er forbundet med en strafferisiko å overtre reglene. Inndragning er her et sær-

³⁹ Brev fra Økokrim til sekretariatet 10.02.17.

⁴⁰ Brev fra Økokrim til sekretariatet 10.02.17.

skilt viktig virkemiddel, fordi det rammer den profittmotiverte handlingen.

Kriminalitetsutviklingen de siste årene viser en sterk vekst i antall saker på området, samtidig har responsen økt, ikke bare fra politimyndighetene, men også fra kontrollmyndigheter som Skatteetaten og Tollvesenet, og den seriøse del av næringslivet, som ofte har egne granskere. Økokrimsjefen bemerker at dette også gjenspeiles i en sterk vekst i granskingsindustrien de siste ti årene. Denne industrien leverer ofte «ferdig etterforskede» saker av stort omfang, med en klar forventning om domfellelse. Det som dessverre ikke har økt i samme tempo, er nødvendige ressurser for å holde tritt med utviklingen. Her er det en kraftig asymmetri.⁴¹

Samtidig ble det blant annet i PODs disponeringsskriv for 2015 angitt at økonomisk- og miljøkriminalitet var ett av tre områder som skulle prioriteres særskilt for de 349 nye politistillingene (de øvrige områdene var IKT-kriminalitet og kriminalitet rettet mot barn og andre sårbare personer). Utvalget kan ikke se at dette har materialisert seg i forsterket innsats, av særlig grad.

Som flere politiledere påpeker, er det ikke gitt at organisering av de nye tolv distriktene gir nødvendig samling av fagmiljø for å styrke bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Riksadvokaten er tydelig på behovet for en slagkraftig enhet for straffeforfølgning på det økonomiske straffesaksfeltet og mener Økokrim trenger mer ressurser for å kunne behandle flere saker.⁴²

En gjennomgående tilbakemelding til utvalget er at Økokrim er en meget viktig, men underfinansiert nasjonal spisskompetanse. Flere politimestre fremhever Økokrim som et særorgan som bistår distriktene på områder der de selv ikke kan bidra med nødvendig kraft og kapasitet. Selv med omorganisering til tolv politidistrikt er det uttrykt et tydelig og klart behov for nasjonal spisskompetanse innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Dette gjelder både innenfor politisektoren og blant kontrolltater og andre interessenter.

9.4.2 Bistand

De siste årene har Økokrim opplevd en jevn økning i antall bistandsanmodninger fra politidistriktene samt søsterorganisasjoner i andre land. Fra 2015 til 2016 økte antall bistandssaker fra 47 til 64 saker. I særlig grad var økningen knyttet til

bedrageri, økonomisk utroskap og datateknisk bistand samt pengesporetterforskning i saker om alvorlig profittmotivert kriminalitet. Økokrims inntak av bistandssaker i perioden 2011–2016 er gjengitt i figur 9.9.

I tillegg mottar Enheten for finansiell etterretning (EFE) årlig rundt 50 henvendelser fra politidistriktene om bistand i saker med internasjonale forgreininger, og enheten bidrar med rådgivning og innhenting av opplysninger til bruk i distriktene. Riksadvokaten har i flere mål- og prioriteringsrundskriv de siste årene understreket nødvendigheten av at politidistriktene mer aktivt gjør nytte av finansiell etterretningsinformasjon fra EFE ved etterforskning av straffbare handlinger begått av personer i kriminelle nettverk.⁴³

Økokrims utbytteteam yter tilsvarende bistand til politidistriktene i saker om inndragning av utbytte – som er et sentralt virkemiddel, fordi det rammer selve motivet for kriminaliteten. Også her gir Riksadvokaten årlige oppfordringer til politidistriktene om bedre bruk av Økokrims veiledere for å sikre mer effektiv inndragning av utbytte.⁴⁴

Utover dette bistår Økokrim også etter anmodning blant annet Spesialenheten for politisaker, statsadvokatembeter, Kripos og Sysselmannen på Svalbard. Økokrim mottar også årlig en rekke bistandsanmodninger fra søsterorganisasjoner i andre land, men har ikke kapasitet til å følge opp utfallet i disse sakene, slik at utfallet av denne bistanden ikke er kjent. Økokrim bistår i tillegg andre lands myndigheter, oftest spesialiserte etterforsknings- og påtalemyndigheter innen alvorlig økonomisk kriminalitet. I 2016 mottok Økokrim totalt 40 anmodninger fra 18 forskjellige land.

Det er for tidlig å konkludere om effektene av politireformen, men som Økokrim-sjefen fremhever, er det grunn til å tro at de nye politidistriktene vil ha behov for bistand, og selv distrikter som ikke ber om bistand, kan ha behov.⁴⁵ Det har vært flere eksempler der enkeltdistrikter av ulike grunner ikke har bedt om bistand tross behov, etterlep og restanser på viktige saker.

Økokrim mottar også mange henvendelser fra politidistriktene gjennom direkte kontakt med etterforskere og påtalejurister som ikke blir registrert som bistandsanmodninger. Slike henvendelser har ifølge Økokrim økt merkbart de siste årene.⁴⁶

⁴³ Bl.a. Rundskriv 2/2012 og 1/2017.

⁴⁴ Bl.a. Rundskriv 1/2013, 1/2014, 1/2015 og 1/2017.

⁴⁵ Samtale med utvalget 23. september 2016.

⁴⁶ Brev fra Økokrim 10.02.2017 til sekretariatet.

⁴¹ Samtale med Økokrim 23. september 2016.

⁴² Samtale med utvalget 16. september 2016.

Utvalget bemerker her at i kompetansekartleggingen av landets politidistrikter svarte politimestrene gjennomgående at tross ny struktur med tolv politidistrikt anså de ikke at behovet for Økokrims nasjonale spisskompetanse ville avta nevneverdig de kommende årene. Flere politimestre opplyser samtidig at det har vært tidkrevende å bygge opp tilstrekkelig robuste økoteam, og at det kan være vanskelig å skjerme ressursene, grunnet stort sakstrykk generelt.

Basert på utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten og en stor andel respondenter som svarte «vet ikke» på spørsmål om hvorvidt Økokrims bistandsfunksjon oppleves som tilgjengelig, synes det som om denne funksjonen ikke er godt nok kjent. Samtidig er det bred oppslutning om at Økokrim bør ha denne funksjonen. Over 83 prosent er «enig» eller «helt enig» i at Økokrim bør ha en bistandsfunksjon. Her svarte 1150 av 1919 respondenter.

9.4.3 Kompetanse-, fag- og metodeutvikling

I samtaler med utvalget er politilederne og kontrolltater samstemte om at begrenset kapasitet og kompetanse i mange politidistrikter gjør det nødvendig å opprettholde en nasjonal enhet for spisskompetanse innen alvorlig økonomisk kriminalitet. Det er også en klar oppfatning av at Øko-

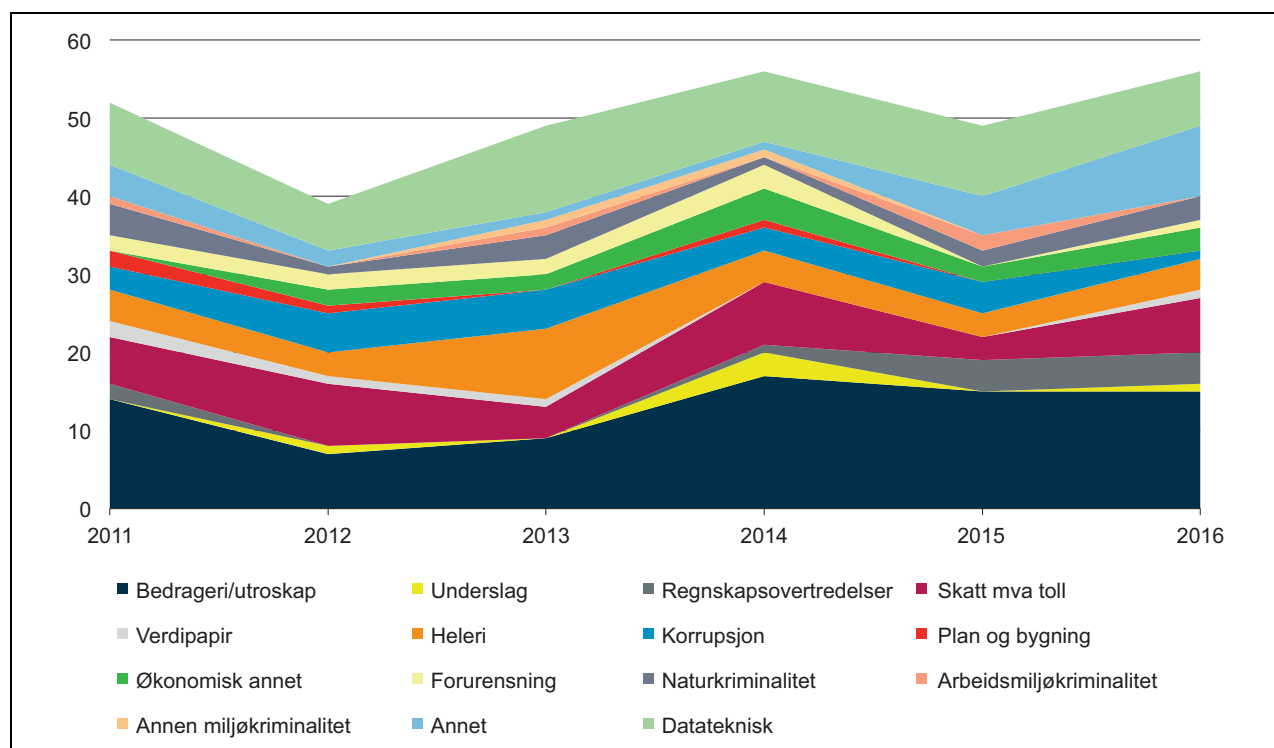
krims bistandsinnsats i politidistriktene er viktig for kompetanseutviklingen, men flere gir uttrykk for ønske om et bredere tilbud, også etter nærpoltireformen.

I utvalgets spørreundersøkelse gir respondentene klart uttrykk for at Økokrim utfyller sin rolle som kompetansesenter på en god måte. På en skala fra 1 til 6, der 1 betyr at Økokrim ikke utfyller sin rolle på en god måte og 6 at Økokrim utfyller rollen på en meget god måte, er gjennomsnittsscoren 4,27. Rutiner for kunnskapsutveksling med politidistriktene vurderes å ha forbedringspotensial (3,80). Bare 11 prosent er «enig» eller «helt enig» i at disse rutinene fungerer bra.

Det er likevel viktig å legge til at i denne delen av utvalgets spørreundersøkelse er andelen «vet ikke» høy for alle særorgan.⁴⁷ I kommentarfeltene blir dette utdypet med at mange har liten kontakt med Økokrim, og mangel på kunnskap skaper vegring mot å uttale seg. Det er likevel, ut fra responsen på andre spesifikke spørsmål om Økokrim der respondentene er filtrert, grunn til å tro at de som svarte positivt, i stor grad er de respondenter som har jevnlig kontakt med Økokrim.

Blant respondentene vurderes Økokrim å ha nødvendig spesialkompetanse til sitt oppdrag

⁴⁷ Mellom 43,4 og 63,5 prosent per spørsmål svarte «vet ikke».



Figur 9.9 Inntak bistandssaker Økokrim per kategori

Kilde: Økokrim

(4,70). Det er også støtte i påstanden om at Økokrim bør ha fagansvar på sine områder (4,96). Økokrim vurderes å ha begrenset kapasitet til å ivareta generelle behov for kompetanseutvikling (3,71). Dette er for øvrig konsistent med at Økokrims bistandstjenester oppfattes å ha begrenset tilgjengelighet (3,93). Samtidig er det viktig å se dette i sammenheng med tidligere nevnte brede oppfatning i utvalgets undersøkelse av at Økokrims bistands- og kompetansefunksjon er svært etterspurt – over 83 prosent (av et utvalg på 1150 respondenter) er «enig» eller «helt enig» i at Økokrim bør ha denne funksjonen.

En overvekt av respondentene mener Økokrim bidrar til å styrke politidistriktenes kompetanse på etterforskning (4,69), og at Økokrim bidrar til god kompetanseoverføring til politidistriktene (4,24). Dette innebærer at selv om respondentene gjerne skulle sett et utvidet bistandstilbud, oppgir de å være godt fornøyd med effekten av den bistanden som blir gitt. Her som for de fleste andre kategorier er det bare Kripos blant særorganene som scorer høyere.

9.5 Særlig om IKT-kriminalitet

Med IKT-kriminalitet forstås:

- kriminalitet ved angrep på datasystemer
- kriminalitet der bruk av datasystemer er en forutsetning
- kriminalitet der vesentlige deler av bevisbildet omfatter elektronisk spor

Nasjonalt ansvar for koordinering av bekjempelsen av IKT-kriminalitet ble opprinnelig lagt til datakrimteamet i Økokrim. Senere ble ansvaret og ressursene overført til politiets datakrimsenter, og etter forrige særorganutredning⁴⁸ ble ressursene overført til Kripos. Siden har Økokrim bygget opp ny kompetanse. På dette området etterlyser Økokrim tydeligere kriterier for hvor slike saker hører hjemme – Økokrim, Kripos eller det enkelte politidistrikt. Det blir også reist generelt spørsmål om hvorvidt det er behov for et eget nasjonalt senter for IKT-kriminalitet.

Ansvar for bekjempelse av kriminalitet ved angrep på datasystemer ligger hos Kripos.

For kriminalitet der bruk av datasystemer er en forutsetning, er bildet mer sammensatt. Typiske former for slik kriminalitet har vært massebedragerier, herunder såkalt Nigeria-svindl.

Trenden i 2017 ser ut til å gå i retning av haking av servere, ransomware og malware. Utviklingen går raskt.

Økokrims korrupsjons- og bedrageriteam deltar på internasjonale arenaer der ulike trender for slik kriminalitet diskuteres. Videre arbeider Økokrim aktivt med å spre informasjon om nye trender blant annet gjennom sine hjemmesider. Disse sakene vil sjelden oppfylle kriteriene for saksinntak ved Økokrim, men det foretas en fortløpende vurdering av om saksinntak er hensiktsmessig.

I nesten alle Økokrim-saker vil elektroniske spor utgjøre en vesentlig del av bevisbildet. Ved saksinntak legger Økokrim vekt på teknologiaspektet, men har så langt ikke sett økonomisk IKT-kriminalitet som et eget uavhengig kriminalitetsområde.

Økokrim har ellers ingen saker til behandling som ikke er forbundet med data, men om datakriminalitet er en del av bildet, blir et definisjons-spørsmål. Selv mener Økokrim å ha god kompetanse på området og tar ofte svært store databeslag som krever både lagringsplass og kompetanse på teknisk håndtering. Her er det imidlertid ofte store utfordringer med å finne ut hvor relevant informasjon er lagret, eksempelvis om den er lagret fysisk eller i en skytjeneste, og å sikre bevis, og i neste omgang renses beslag og analysere og strukturere dette samtidig som krav til taushetsplikt skal ivaretas. Denne håndteringen innebærer også ofte behandling av ulike innsynsbegjæringer, noe som krever ulike praktiske og pragmatiske tilnærminger.

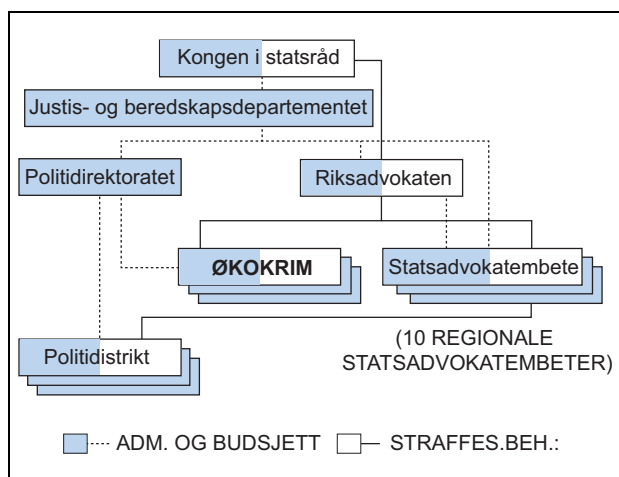
9.6 Styringslinjer

Økokrim får som de andre bistandsorganene tildelt sin budsjetttramme gjennom disponerings-skriv fra POD og inngår i likhet med den øvrige politi- og lensmannsetaten i statsbudsjettets kapittel 440. For 2016 var Økokrims budsjetttramme på rundt 157 mill. kr.

Gjennom deltagelse i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG), sammen med PODs ledergruppe, ledere for alle særorganene samt politimestrene, har Økokrim en sentral rolle i viktige nasjonale beslutningsprosesser i politi- og lensmannsetaten.

Riksadvokaten har overordnet faglig ansvar for all straffesaksbehandling i politiet, herunder for Økokrim som statsadvokatembete. Styringslinjene er vist i figur 9.10. Det framgår av tilbakemelding fra politi- og påtalelederne, samt gjennom

⁴⁸ Politidirektoratet (2003): *Rapport om særorganenes fremtidige rolle og organisering*. Mikkelsen-utvalget.



Figur 9.10 Styringslinjer Økokrim

utvalgets spørreundersøkelse, at Riksadvokatens faglige styring av Økokrim fremstår som god.

Økokrims mandat og oppgavespenn synes godt ivaretatt gjennom interne styringslinjer. Både årsrapporter fra de seneste årene samt de mange tilbakemeldinger utvalget har fått, viser at Økokrim leverer resultater i tråd med Politidirektoratets mål og nyter stor faglig respekt i politidistriktene.

9.7 Samarbeid

Økokrims samarbeid følger i hovedsak to spor: internasjonalt samarbeid og operativt straffesaks-samarbeid.

9.7.1 Internasjonalt samarbeid

Økonomisk kriminalitet er i økende grad grenseoverskridende, og grensekryssende samarbeid mellom kriminelle er et økende fenomen. Dette forutsetter at Økokrim har et aktivt samarbeid med utenlandske politi- og påtalemyndigheter. I tillegg deltar Økokrim i internasjonalt samarbeid på ulike områder av mer generell karakter.

På straffesaksområdet deltar Økokrim blant annet i CARIN-samarbeidet (The Camden Assets Recovery Inter-Agency Network) – et internasjonalt nettverk som består av fagpersoner innenfor politi- og påtalemyndigheten. Formålet med nettverket er å fremme internasjonalt samarbeid for mer effektiv inndragning av ulovlig utbytte.

Økokrim er også representert i en arbeidsgruppe for korrupsjonsspørsmål i OECD og i GRECO (Groups of States against Corruption) – overvåkingsorganet for Europarådets korrupsjonskonvensjon.

ØKOKRIM er Norges kontaktpunkt for henvendelser, konsultasjoner og rettslig bistand etter OECD-konvensjonen om bestikkelser av utenlandske tjenestemenn.

Innenfor finansiell etterretning deltar Økokrim i den norske delegasjonen i FATF (Financial Action Task Force). FATF har som formål å styrke det internasjonale samarbeidet for å bekjempe hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger.

Økokrim deltar som nevnt også i Egmont-samarbeidet, et internasjonalt samarbeidsnettverk for myndigheter som jobber for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Kjernen i samarbeidet er tilgang på og utveksling av finansiell etterretning på tvers av landegrenser samt utveksling av erfaring med nye hvitvaskingstrender og ny teknologi som er sårbar i hvitvaskingssammenheng. Per februar 2016 hadde Egmont-samarbeidet 135 medlemmer.

9.7.2 Samarbeid med kontrolltater

En viktig forutsetning for økt effekt av samlet innsats i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, er godt samarbeid internt i kontrolletatene, mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndighetene.

Offentlige kontrollmyndigheter har som oppgave å følge opp og kontrollere viktige samfunnsområder, avdekke og rette avvik og sørge for at lovbrudd forfølges. Erfaring viser at aktører som begår kriminalitet på ett område, har økt sannsynlighet for å begå kriminalitet også på andre områder.

Kontrolletatene står for en god del av de anmeldelsene Økokrim mottar. I flere saker deltar personell fra kontrolletatene i straffesaksbehandlingen som en del av etterforskningsteamet. Slik deltakelse avtales konkret i den enkelte sak i henhold til gjeldende rutiner. Manglende samarbeid på tvers kan derfor være et større hinder for effektiv kriminalitetsbekjempelse enn mangel på regelverk og sanksjonsmuligheter.⁴⁹

Kontrolletatene kan ved hjelp av sine hjemler, ved sivilrettslig arrest mv., i mange tilfeller oppnå det samme som Økokrim kan ved beslag. Hva som er den mest hensiktsmessige fremgangsmåten i den enkelte sak, vurderes i slike tilfeller i dialog med kontrollstaten. I enkelte saker hvor medarbeidere fra kontrolltater har spesialkompetanse (for eksempel Mattilsynet på dyrevelferd)

⁴⁹ Justis- og politidepartementet (2011): *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*, s. 14.

kan det være hensiktsmessig at etaten deltar under bevissikring. Slik deltakelse skjer på Økokrims initiativ og avhenger av behov for bistand i den enkelte sak.

Økokrim foretar i de aller fleste tilfeller selv beslag i egne saker. Tilsvarende gjelder for saker anmeldt av kontrollatene. Dersom for eksempel Skatteetaten har foretatt stedlig kontroll og innhentet papir- og/eller databeslag, vil Økokrim normalt overta dette, men foretar i tillegg som oftest egen, spisset bevissikring. Økokrim kan også overta dokumentasjon innhentet av for eksempel granskere, men ofte er det også her nødvendig med egen bevissikring. Ved bevissikring i utlandet der Økokrim ikke har hjemmel til egen sikring, søker de ofte å delta. Økokrim foretar uansett egen gjennomgang av alle bevis i alle saker.

Økokrim har siden enheten ble opprettet, hatt et uttalt mål om å samarbeide nært med kontrollatene. Dette gjenspeiles blant annet i rekruttering av personell med bakgrunn fra kontrollatene.

De mest sentrale kontrollatene innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet som Økokrim samarbeider tett med, er Skatteetaten, Finanstilsynet, Tolletaten, Miljødirektoratet (forurensning, natur og fauna), Arbeidstilsynet (arbeidsmiljø, arbeidsliv), Mattilsynet (dyrevelferd, akvakultur), Kulturdepartementet (kunst og kultur) og Riksantikvaren (kulturminner).

I 2016 ble det også etablert nytt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) ved Økokrim som ledd i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Dette er et samarbeid mellom Økokrim, Skatteetaten, Tolletaten, Nav, Arbeidstilsynet og Politidirektoratet.

I tillegg har Økokrim også samarbeid med offentlig oppnevnte bostyrere og politidistriktene, blant annet ved å bidra til å utarbeide rutiner for politiets behandling av saker om konkursskriminalitet. Økokrim inngår også som fast kontaktpunkt for Utenriksdepartementets kontrollenhet.⁵⁰ I tillegg til samarbeidet med bostyrere og politidistriktene innen konkursskriminalitet deltar Økokrim med et medlem i Konkursrådet.

Samarbeidet med kontrollatene har over år utviklet seg til å gjelde på flere plan i organisasjonene. På det overordnede planet har Økokrim etablert regelmessige møter med hver av de mest sentrale kontrollatene innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Her møtes etatenes

ledere og utveksler felles utfordringer og informerer om fremtidige satsingsområder.

Videre samarbeider Økokrim med kontrollatene gjennom gjensidig kompetanseutveksling, herunder felles faglige seminarer og hospitantordninger. Gjennom dette samarbeidet mottar Økokrim viktig informasjon av betydning for utarbeidelsen av strategiske analyser og forebyggende virksomhet.

Gjennom utvalgets samtaler med både Økokrim og kontrollatene fremgår det klart at samarbeidet fungerer godt, og at etatene drar gjensidig god nytte av samarbeidet. Det er likevel rom for å styrke eksisterende samarbeidsplattformer.

Tolletaten oppgir Økokrim som hovedmottager av etatens politianmeldelser, men oppgir at politiets generelle ressursmangel er utfordrende. Samtidig oppgir Tollvesenet å ha klare forventninger til utviklingen av samarbeidet med NTAES og mener potensialet for større tverretattlig samarbeid er stort.⁵¹ Tolletaten gir samtidig klart uttrykk for at Økokrim må fortsette som eget organ og gjerne med større ressurser. Etaten ønsker en samling av spisskompetanse innenfor økonomisk kriminalitet i Økokrim og mener dagens politikompetanse på Tolletatens område er gjennomgående god.⁵²

Flere kontrollatene gir uttrykk for den samme bekymring for felles kriminalitetsbekjempelse ved en omorganisering eller flytting av Økokrims ressurser. *Finanstilsynet* uttaler at de som utgangspunkt ikke ser store synergieffekter ved organisatoriske endringer. I likhet med øvrige kontrollorganer etterlyser de mer ressurser til effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet samt et generelt kompetanseløft i politidistriktene.⁵³

9.7.3 Samarbeid på miljøområdet

Økokrim samarbeider med en rekke kontrollorganer på miljøområdet. Følgende er tilbakemeldinger fra de mest sentrale. *Fiskeridirektoratet* oppgir at samarbeidet med Økokrim har vært fraværende noen år, men de siste årene har dette samarbeidet styrket seg. Økokrim har fungert som en dialogpartner i konkrete saker og deltar aktivt i fiskeriforvaltningens analysenettverk. Ved kontroll av sjøgående aktivitet fungerer statsadvokatembetene i Rogaland og Troms og Finnmark som kontaktpunkter for politi- og påtalemyndigheten. Direktoratet ser for seg at Økokrim kunne hatt en

⁵⁰ Se blant annet «Bekymringsmelding – betydelig redusert innsats mot konkursskriminalitet» fra Konkursrådet til Justisministeren, datert 2.juni 2016.

⁵¹ Samtale med Tolldirektøren. 2.11.16.

⁵² Ibid.

⁵³ Samtale med Finanstilsynet 7.11.2016.

tilsvarende rolle for kontroll med øvrig aktivitet i verdikjeden for å sikre nødvendig oppfølging av saker som ligger i politidistriktene. Samtidig kan Økokrim utgjøre en faglig ressurs både for politiet og kontrollmyndighetene.

Etter Fiskeridirektoratets erfaring er miljøkriminalitet en type kriminalitet som politidistriktene ofte ikke finner å kunne bruke tilstrekkelig ressurser på – dels fordi arbeidsmengden er stor, dels fordi det krever en spesialkompetanse som politiet mangler. I den forbindelse spiller Økokrim etter direktoratets oppfatning en svært viktig rolle, både som støtte til lokalt politi i enkeltsaker ved etterforskning og irettføring av saker for domstolen.

I særlig grad mener *Fiskeridirektoratet* at politiet (og Økokrim) trenger spisskompetanse innenfor akvakulturvirksomhet, fordi dette er et svært komplisert og mangfoldig felt, og fordi akvakulturselskapene i overveiende grad har god økonomi og kunnskapsrike advokater til å føre sakene for seg. Av disse grunner mener også *Fiskeridirektoratet* det er behov for å styrke Økokrim.

Kystverket mener det er nødvendig med en vesentlig styrking av miljøområdet, fordi miljøkriminalitet ofte berører ofte flere fagetaters myndighetsområder. Det er derfor behov for en arena for samarbeid og informasjonsutveksling mellom fagetatene og tilsynsmyndighetene på miljøområdet når det gjelder ulovlig virksomhet. Dette behovet ivaretas i dag av Økokrim gjennom blant annet etablerte møtefora der tilsynsetatene og Økokrim møtes. I tillegg arbeider Økokrim aktivt for å støtte og bistå etatenes arbeid med å bekjempe miljøkriminalitet på den enkelte etats ansvarsområder, noe *Kystverket* opplever som svært positivt.⁵⁴

Kystverket har løpende samarbeid med Økokrim om saker knyttet til ulovlig akutt forurensning og annen ulovlig forurensning. Etter *Kystverkets* syn er det svært viktig å opprettholde og videreutvikle et nasjonalt kompetansesenter for bekjempelse av miljøkriminalitet i Norge. Sakene er ofte teknisk komplekse og spesialiserte og krever et tett samarbeid mellom fagetaten/tilsynsetat og politi/påtalemyndighet. I tillegg berører sakene ofte flere etaters myndighetsområder slik at det er behov for en god oversikt over fagområdene på miljøområdet. Sakene har også ofte sammenheng med økonomisk kriminalitet.

Etter *Kystverkets* syn bør Økokrim i større grad bli involvert på et tidlig stadium i slike større hendelser, og bør kunne gi føringer for etterfors-

kningen, herunder sørge for at politidistriktet tar nødvendig kontakt med nautisk og miljøfaglig ekspertise i relevante fagetater, slik som *Kystverket* og *Sjøfartsdirektoratet*.

Kystverket har ikke straffesanksjonsmidler for overtredelser av bestemmelser innenfor eget ansvarsområde når det gjelder akutt forurensning. *Kystverket* kan fatte vedtak om tvangsmulkt i henhold til forurensningsloven § 73, men bestemmelsen har ikke vært benyttet i praksis. *Kystverket* er likevel åpne for at det vurderes hvorvidt *Kystverket* kan tillegges myndighet til å utstede administrative gebyr ved overtredelser av bestemmelsene om akutt forurensning og vrakfjerningsplikten i forurensningsloven.

Miljødirektoratet samarbeider med Økokrim i forbindelse med egne anmeldelser av straffbare handlinger (fag, juss, vitneførsel), ved å avgi uttalelser i saker som andre har anmeldt, samt ved noen felles aksjoner sammen med Statens naturoppsyn (SNO). *Direktoratet* og Økokrim har også samarbeidet om informasjon- og opplæringsarbeid rettet mot politidistriktene, deltatt på hverandres faglige samlinger og hatt felles utspill i media.

Miljødirektoratet mener det er et behov for et nasjonalt særorgan i tillegg til egne øko-/miljøenheter i politidistriktene. Dette er etter deres mening nødvendig både for å sikre at politiet til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere alvorlig miljøkriminalitet, og for å sikre et godt samarbeid mellom miljømyndighetene. *Direktoratet* ser at flere anmeldelser på fagområdet krever ressurser og kompetanse både til etterforskning og påtale som politidistriktene mangler.⁵⁵

I 2015 startet politiet og Mattilsynet et samarbeid for å bekjempe dyrevelferds-kriminalitet. Målet er et fast samarbeid både lokalt og nasjonalt. Det skal etableres faste rutiner hos både politiet og Mattilsynet for å sikre godt samarbeid i enkeltsaker, for eksempel når Mattilsynet anmelder dyremishandling.

Trøndelag og Rogaland politidistrikter har vært gjenstand for en prøveordning med øremerkede midler til dyrepoliti siden 2015 og 2016.⁵⁶ På revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2017, blir det bevilget midler til dyrepoliti også i Øst politidistrikt.⁵⁷

⁵⁵ E-post til fra Miljødirektoratet 15. januar 2017.

⁵⁶ Regjeringen.no, 28. april 2015.

⁵⁷ Dagbladet 8. mai 2017: <http://www.dagbladet.no/nyheter/justisministeren-lover-mer-dyrepoliti/67550906>

⁵⁴ Brev fra *Kystverket*, datert 7. mars 2017.

Ved siden av dette har hvert politidistrikt en egen miljøkoordinator som også er kontaktperson for dyrevelferds kriminalitet.

Mattilsynet er tilsynsmyndighet for dyrevelferd og kan gjøre vedtak som grunnlag for endret praksis, gi pålegg og utferdige gebyr dersom ikke pålegget følges og ilegge tvangsmulkt. Mattilsynet oppnevner også dyrevelferdsmemder.⁵⁸

Mattilsynet har et samarbeid med politiet på flere nivå og deltar sammen med politiet i ulike kontroller/tilsyn. Økokrim har siden 2014 hatt det nasjonale ansvar for politiets arbeid med å bekjempe dyrevelferds kriminalitet.

Arbeidstilsynet involverer stort sett Økokrim i større, kompliserte saker, der saken er av prinsipiell betydning på arbeidsmiljøområdet og/eller der de er uenige i utfallet av en anmeldelse til lokalt politi i en viktig sak for Arbeidstilsynet. Økokrim har også tatt initiativ til å utføre felles aksjoner, hvor Arbeidstilsynet har vært involvert. Økokrim har i noen få tilfeller bistått Arbeidstilsynet med å utarbeide anmeldelser.⁵⁹

9.7.4 Samarbeid med Kripas

Økokrim har over tid sett en trend hvor økonomisk kriminalitet utført av organiserte kriminelle har kommet i tillegg til den tradisjonelle økonomiske kriminaliteten.

Samarbeidet med Kripas foregår på strategisk, taktisk og operativt nivå og omfatter alt fra samarbeid om utvikling av metode og kompetanse til å besvare nasjonale informasjonsbehov gjennom utarbeidelse av nasjonale trusselvurderinger, temarapporter samt operative tiltak og prosjekter på etterretnings- og etterforskningsstadiet. De siste par årene har oppmerksomheten særlig vært rettet mot arbeidslivskriminalitet og menneskehandel, både på strategisk og taktisk nivå. I den åpne etterforskningsfasen har samarbeidet bestått i stedlig bistand fra Økokrim med etterforskningsleder og etterforskere.

Økokrim og Kripas har også hatt felles deltagelse i større prosjekter i politidistriktene, eksempelvis i Lime-saken, hvor Kripas særlig bidro med metodebruk opp imot utradisjonelle etterforskningsmetoder, mens Økokrims bistand var rettet mot finansiell etterforskning og ledelse av dette arbeidet.

Miljøkrimavdelingen har også samarbeid og bistandsutveksling med Kripas. Brann- og kjemiavdelingen ved Kripas bistår Miljøkrimavdelingen

med prøvetaking og enkeltanalyser i ulike saker. Miljøkrimavdelingens spesialletterforskere bistår både Kripas og politidistriktene i tolkning og vurdering av prøvesvar opp mot gjeldende miljøregelverk og tillatelser.

Både Økokrim og Kripas samarbeider og drar nytte av felles innsats for å øke kompetansen knyttet til hverandres ansvarsområder. Økokrim bidrar i stor grad som foredragsholdere i lokale og nasjonale etterretningsfora i regi av Politidirektoratet og etatsutdanninger i regi av Politihøgskolen. Målet for foredragene er kompetanseheving for norsk politi knyttet til finansielle spor samt etterforskning og irettføring av alle typer profittmotivert kriminalitet.

Som nasjonalt kontaktpunkt mottar og formidler Enheten for finansiell etterretning (EFE) informasjon knyttet til hvitvasking og terrorfinansiering fra og til andre lands Financial Intelligence Units (FIU). Informasjonsutvekslingen foregår både på eget initiativ og på vegne av politidistrikt og særorgan. På etterretningsnivå er det et godt samarbeid mellom Økokrim og Europol-kontoret på Kripas knyttet til finansielle spor og forespørsler fra utlandet relatert til organisert kriminalitet.

Innenfor digitaliseringsområdet mener Økokrim det er gode samarbeidsmuligheter med andre særorgan, spesielt Kripas. Lagring er bare ett eksempel på områder der samarbeid kan være naturlig. Innenfor organisert kriminalitet generelt er det også åpenbare synergier som kan utnyttes bedre.⁶⁰

Kripas på sin side erkjenner at politiet generelt er for lite flinke til å utnytte synergier på tvers. På den ene siden mener Kripas at Økokrim har vært for lite flink til å dele overskuddsinformasjon fra sin etterforskning med andre relevante etater, herunder Kripas. På andre siden har Kripas vært for lite flink til å be om bistand i saker med økonomisk tilsnitt.⁶¹

9.8 Utvalgets vurdering

Utvalget mener Økokrim besitter en verdifull og nødvendig nasjonal spisskompetanse på økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet som ingen av landets tolv politidistrikt kan utfordre. Dette inntrykket deles både av landets politimestre og av de interessenter utvalget har intervjuet.

Etter utvalgets vurdering er Økokrim meget bevisst sin rolle som nasjonalt kompetansesenter

⁵⁸ Lov om dyrevelferd 2009 nr. 97.

⁵⁹ E-post fra Økokrim til utvalget 26. januar 2017.

⁶⁰ Samtale med Økokrim-sjefen 23. september 2016.

⁶¹ Samtale med Kripas 27. september 2016.

og synes å få mye ut av begrensede ressurser. Gjennom utvalgets spørreundersøkelse rettet mot politietaten får utvalget bekreftet dette inntrykket, men mange respondenter uttrykker samtidig frustrasjon over Økokrims begrensede ressurser. Utvalget ser utfordringen ved at egne saker tar mesteparten av ressursene, og at dette gir redusert mulighet til reell bistand og kompetanseoverføring til distriktene.

Behov for nasjonal spisskompetanse

Det er utvalgets klare inntrykk at selv med en implementert reform ved omlegging fra 27 til tolv politidistrikt vil det fortsatt være et tydelig behov for nasjonal spisskompetanse innenfor alvorlig økonomisk- og finansiell kriminalitet. Det er som nevnt også en klar tilbakemelding fra landets politimestere at både kapasitet og kompetanse ikke er tilstrekkelig for å dekke dagens behov. Utvalget mener det må være en reell forventning om at politidistriktene gradvis vil være i stand til å håndtere tyngre saker etter hvert som effekter av politireformen slår inn. Samtidig går utviklingen fortsatt i retning mot mer komplisert og grenseoverskridende kriminalitet med større behov for spesialistkompetanse. Utvalget mener derfor at det fortsatt vil være et behov for nasjonal spisskompetanse på nevnte områder.

Fagansvar

Utvalget mener det er uheldig at innholdet i fagansvarsrollen for Økokrim ennå ikke er avklart. Det er viktig at Økokrim har en tydelig rolle som pådriver for fag- og metodeutvikling, og at dette er forankret i posisjonen som nasjonalt kompetansesenter innenfor alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Avklaring er nødvendig for å styrke fagfeltet gjennom etablering og utvikling av felles nasjonale metoder og rutiner på fagområdene.

Egen etterforskning

Utvalget har også mottatt spørsmål om nødvendigheten av at Økokrim har egen etterforskning. Det blir hevdet at dette kan gå på bekostning av kapasitet til bistand på distriktenes egne saker. Utvalget minner om at Økokrim ble opprettet nettopp for å være i stand til å håndtere de mest kompliserte sakene, altså ha egen etterforskning ved siden av straffeforfølgning. Så langt konstaterer utvalget at Økokrim har håndtert dette slik intensjonen har vært; bistanden til politiet har i stor

grad vært å frita distriktene for de mest komplekse sakene. Spørsmålet knytter seg mer til hvordan dette bør organiseres i fremtiden. Som det konkluderes med i kapittel 5, mener utvalget at selv med mer kompetente politidistrikt bør bistandsenhetene ha ansvar for noe egen etterforskning og straffeforfølgning av saker. Dette anses som nødvendig for å opprettholde god faglig kompetanse som sikrer fag- og metodeutvikling samt tilrettelegger for nødvendig kompetanseoverføring og kunnskapsdeling med politidistrikt og andre interessenter.

Samarbeid med kontrollatater

Flere informanter uttrykker bekymring over at Økokrim blir tilført lite midler. Samtidig stiller enkelte spørsmål ved om synergier med andre kontrollatater, som Skattedirektoratet, Finanstilsynet og Konkurransetilsynet, er tilstrekkelig utnyttet. Dette dreier seg blant annet om at nærmest ferdig etterforskede saker blir oversendt politidistriktene uten at sakene der blir fulgt opp. På bakgrunn av dette reiser flere kontrollorgan spørsmål om utvidelse av egen sanksjonsadgang, men utvalget bemerker at enkelte kontrollorgan i mindre grad bruker tildelte sanksjonsmidler, noe som også blir bekreftet i skriftlige tilbakemeldinger til utvalget.

Utvalget har for øvrig inntrykk av at samarbeidet med kontrollataten fungerer godt, men registrerer at større bruk av administrative sanksjoner kunne avhjulpet Økokrim i sitt sakstilfang. Dette gjelder særlig kontrollatatenes egen bevissthet om regelverkets handlingsrom, men også om at lovgiver vurderer å gi kontrollataten større fullmakter. Samtidig ser utvalget dilemmaene for kontrollataten, som gjerne ønsker å rendyrke forvaltningssporet. Utvalget har ikke gått nærmere inn i dette.

Utvalget noterer seg også at det synes å være en samstemt oppfatning blant kontrollataten om at Økokrim er dyktige, og at de har for lite ressurser. Samtidig mener utvalget at enhver virksomhet må gjøre prioriteringer basert på egen ressurssituasjon. Forventningsgapet kan ha grobunn i manglende forståelse av Økokrims overordnede prioriteringer, noe som også kan være en kommunikasjonsutfordring.

Miljøkriminalitet

Når det gjelder miljøkriminalitet, har ikke utvalget grunnlag for å vurdere Økokrims saksportefølje, men registrerer at de fleste av landets politimes-

tere har gitt tydelig tilbakemelding om at kapasitet og kompetanse på alvorlig miljøkriminalitet i politidistriktene er mangelfull og vil forbli mangelfull, slik at det også her fortsatt vil være behov for en nasjonal spisskompetanse.

IKT-kriminalitet

Utvalget konstaterer at Økokrim har utviklet god kompetanse innen IKT, og at dette er nødvendig for å ha kompetanse innen organets saksområde. Samtidig ser utvalget at det kan bli ytterligere bedret koordinering med Kripos på dette området. Økokrim er for eksempel lite involvert i datakrimstrategien til Kripos og i arbeidet med etablering av et NC3-senter.

Påtalefunksjon

Utvalget registrerer at særlig det siste året er det reist kritikk mot deler av Økokrims påtaleorganisering. Kritikken er rettet mot at statsadvokatene, gjennom å være involvert i saken fra første dag, kan bli så engasjert i etterforskningen at de ikke i

tilstrekkelig grad etterlever objektivitetsplikten, i motsetning til en to-trinnsvurdering av påtale spørsmålet, som er normalt i andre alvorlige straffesaker. Et særlig eksempel den denne problemstillingen er reist, er i Transocean-saken, som gjaldt flere skattemessige disposisjoner foretatt blant annet i forbindelse med konserninternt salg av oljerigger, overføringer av utbytte, avgitte konsernbidrag, skattemessig migrasjon og flere regnskapsovertredelser. Utvalget vurderer dette nærmere i kapittel 15. Granskingsrapporten er ikke ferdigstilt.

Kompetanse

Som nasjonalt kompetansesenter er Økokrim sentral for kunnskapsdeling og oppbygging av kompetanse i økoteamene i politidistriktene. Dette innebærer at Økokrim bør vedlikeholde og styrke sin spisskompetanse kontinuerlig for å bidra effektivt til en god kompetanseflyt med politidistriktene.

Kapittel 10

Utrykningspolitiet

10.1 Generelt

Utrykningspolitiet (UP) er et sentralt ledet trafikkpoliti, organisert som et særorgan direkte underlagt Politidirektoratet (POD).

Gjennom målrettet kontroll og overvåking av landets hovedferdselsårer skal UP forebygge lov- overtredelser i trafikken og bidra til å redusere trafikkulykker og antall hardt skadde og drepte i trafikken. I tillegg skal enheten være en bistands- og beredskapsressurs for politidistriktene, og yte annen bistand til politidistriktene etter avtale med Politidirektoratet.

Instruks for UP er gitt ved kongelig resolusjon av 1. september 1989.

10.2 Oppgaver og ansvar

UP har tre hovedoppgaver:

- trafikk sikkerhetsarbeid
- kriminalitetsbekjempelse på vei
- bistand og beredskap

Hovedvekten ligger på trafikk sikkerhetsarbeid, men gjennom kontrollvirksomheten avdekker UP også andre kriminelle forhold. Trafikk sikkerhet og generell kriminalitetsbekjempelse er derfor en integrert del av særorganets arbeid.

UP foretar pågripelser og beslag gjennom sin kontrollvirksomhet, men har ikke etterforsknings- og påtalekompetanse. Videre etterforskning og påtale må foretas av det lokale politidistrikt. UP overtok 1.1.2017 det administrative og faglige ansvaret for politiets ATK-senter¹ i Møre og Romsdal og i forbindelse med overtakelsen ble UP gitt begrenset påtalemyndighet i ATK-saker.

UP er også nasjonalt kompetansesenter for politiets trafikk tjeneste, med særskilt nasjonalt ansvar for opplæring-, fag-, teknologi- og metodeutvikling.

¹ ATK=Automatisk trafikk kontroll. ATK-senteret ligger på Hustad i Møre og Romsdal.

UP har et spesielt ansvar for fag- og metodeutvikling innenfor politiets trafikk sikkerhetsarbeid. I tillegg har UP et fagansvar inn mot det etablerte påtalenettverket innenfor samme arbeidsområde. UP gjennomfører kursing og godkjenning av instruktører og operatører for trafikk teknisk utstyr og kontrollinstrumenter. I tillegg leverer UP analyserapporter og statistikk for trafikk områ- det.

UP har også en viktig rolle – delegert fra Politi- direktoratet – i ulike internasjonale fagnettverk innenfor politiets trafikk sikkerhetsarbeid.

10.2.1 Historie

UPs opprinnelse er knyttet til overgangen fra kommunalt til statlig politi.² UP ble opprettet i 1937 som et spesialpoliti med nærmere definerte nasjonale oppgaver. Før krigen hadde UP kun ordensoppgaver og ble lite brukt, men etter andre verdenskrig ble de reorganisert og inndelt i en ordensstyrke og en etterforskningsstyrke, som en forløper til Kriminalpolitisen (senere Kripos). UPs virksomhet var i stor grad basert på øvelser og utrykning til oppdrag etter behov. Som bistandsenhet ble imidlertid UP lite brukt. Utover 1950-årene ble UPs oppgaver færre, og organisasjonen ble ikke tilpasset nye behov. Dette utløste den første av flere debatter om å nedlegge UP.

Som følge av sterk vekst i antall kjøretøy på veiene gjennom 1950-tallet ble det i flere europeiske land etablert egne trafikk politikorps. Dette var et område som krevde stadig større politiinn- sats. I Norge førte trafikk veksten, samt en økning i antall alvorlige trafikkulykker og drepte i trafik- ken, til at UP i 1962 ble gitt ansvar for trafikk sik- kerhet som nasjonal hovedoppgave. I tillegg skulle UP ved behov fortsatt bidra med personell og materiell for å løse andre politioppgaver enn

² Med den nye politiloven som trådte i kraft i 1937, ble det kommunale ansvaret for politietaten underlagt Justisdepar- tementet og enhets- eller rikspolitiet i Norge ble dermed etablert.

Boks 10.1 Andre nasjonale oppgaver for UP:

- administrativt ansvar for Politireserven som i dag består av ca. 700 personer
- kontroll- og forvaltningsansvar for politiets rusinnsats (nasjonal kontrollenhet)
- forvaltningsansvar for politiets ANPR-bruk (automatisk nummeregjenkjenning)
- instruksjonsmyndighet for målemetoder for hastighetslovbrudd
- koordinerer nasjonalt påtalenettverk i trafikkfaget
- deltar i arbeidet med anskaffelser av nytt trafikkteknisk utstyr for politiet
- deltar i Kontaktutvalget for trafikksikkerhet (KTS)
- utarbeider årlig trusselvurdering / tilstandsbeskrivelse på vei
- utarbeider årlig (fag)temahefter som styrker og deler kunnskap om polititjeneste på vei
- Deltar i og understøtter forskningsprosjekter for Folkehelseinstituttet, TØI, Statens vegvesen o.a.
- Administrativt og faglig ansvar for Politiets ATK-senter (fra 1. januar 2017)

trafikkjeneste, blant annet grensekontroll og sikrings- og vaktjeneste. På 1960-tallet ble politiresursene på landeveien hovedsakelig brukt til teknisk kontroll, men utover 1970-tallet ble innsatsen dreid mot mer kontroll av kjøreatferd.

UPs historie har vært preget av en politisk debatt med særlig vekt på ressursfordeling mellom UP og politietaten for øvrig. Som følge av politisk debatt om hvorvidt satsing på trafikksikkerhetsarbeid skal skje i UP eller politidistriktene har UP gjentatte ganger vært foreslått nedlagt. Både i forbindelse med etableringen av landsdelsordningen for politiet: 1985–1986 og i NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*, ble UP foreslått nedlagt og ressursene foreslått tildelt politidistriktene. Senest i 2002/2003 ble det gjennomført en utredning (Kleverud-utvalget)³ om UPs ansvar og oppgaver. Utredningen som ble gjort på bakgrunn av at Politidistriktsutvalget foreslo at 30 stillingshjemler i UP ble integrert i Politidirektoratet, og at innbeordrede tjenes-

³ Politidirektoratet (2003): *Rapport om særorganenes fremtidige rolle og organisering*.

temenn ble tilbakeført til politidistriktene.⁴ Kleverud-utvalget konkludert med at det var behov for å opprettholde et særorgan med spesielt ansvar for trafikksikkerhet.

UP har etter hvert utviklet seg fra et rent trafikkpoliti til en polititjeneste på vei, med vekt på trafikksikkerhetsinnsats, generell kriminalitetsbekjempelse, samt bistand og beredskap til politidistriktene. Politidirektoratet har de seneste årene også benyttet UP som politiets egen forsterkningsressurs når politidistriktene har hatt behov for støtte. UP er en mobil styrke, der innbeordrede mannskaper har personlig utstyr og disponerer egne kjøretøy, noe som gjør UP-ressursene lett gripbare ved hendelser som krever større ressurser enn det politidistriktene besitter.

Alle UP-manskaper er godkjent for våpenbruk (IP4 og noen få IP3) og har tilgang til våpen når tjenesten tilsier det og etter ordre.

I politiets innbyggerundersøkelse fremgår det at trafikkfarlige hendelser både er det befolkningen er mest bekymret for og det de har best inntrykk av politiets evne til å håndtere.⁵

10.3 Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge

Trafikksikkerhetsarbeidet er basert på langsiktig, kunnskapsbasert og målrettet innsats som involverer et bredt samarbeid mellom offentlige myndigheter og private aktører. Dette, kombinert med blant annet betydelig mer trafikksikre biler og bedre veinett, har medført at antall trafikkdrepte aldri har vært så lavt, og Norge er verdensledende innen trafikksikkerhet.⁶ I 2015 hadde ingen land lavere risiko for å omkomme i veitrafikken målt i drepte per million innbyggere. Resultatutviklingen for perioden 2001–2015 medførte også at Norge i 2016 ble tildelt den prestisjefylte prisen Road Safety PIN Award fra den uavhengige trafikksikkerhetsorganisasjonen European Traffic Safety Council (ETSC).

Siden 1970 har antall drepte i trafikken blitt redusert med nesten 80 prosent, fra 560 til 117 i 2015⁷, til tross for mer enn en tredobling av kjøretøyparken. Andelen drepte og hardt skadde innenfor tettbebygde strøk ble redusert fra om lag 35 prosent på begynnelsen av 1990-tallet til rundt 20

⁴ NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat* kap. 5 s. 79.

⁵ Politidirektoratet (2017), *Innbyggerundersøkelsen 2016*.

⁶ Meld. St. 40 (2015–2016) *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering*.

⁷ Foreløpige tall på drepte i trafikken økte til 135 i 2016.

Boks 10.2 Noen sentrale utviklingstrekk i UPs historie:

- 1937 Opprettet som spesialpoliti med nærmere definerte oppgaver. UP ble inndelt i åtte regionale avdelinger og politidistriktene måtte avgi til sammen 120 mann.
- 1947 Reorganiseres med en ordensstyrke på 139 mann og en etterforskningsstyrke på 16 mann. Blir gitt ansvar for å drive trafiktkontroller som del av ordensoppdraget.
- 1958 Gradvis reduksjon i oppgaver gjør at også UP-øvelsene blir avviklet. Hovedoppgaven er trafiktkontroll på riksveiene på Østlandet i sommermånedene, med seks tjenestemenn på veiene. Dette markerer overgangen til et særskilt trafikropolit.
- 1962 UP blir etablert med trafikktrolltjeneste året rundt. Det blir innbeordret sju tjenestemenn i vinterhalvåret og 16 tjenestemenn i sommerhalvåret
- 1970 Som følge av sterk vekst i antall skadde og drepte i trafikken blir UPs mannskap økt til 24 tjenestemenn i vinterhalvåret og 56 i sommerhalvåret. Dette blir senere økt til henholdsvis 32 tjenestemenn i vinterhalvåret og 72 i sommerhalvåret.
- 1977 Personellstyrken utvides til 152 innbeordrede stillinger på helårsbasis. I tillegg blir UP tilført 40 tjenestemenn i sommerhalvåret.
- 1986 UP blir først vedtatt avviklet av regjeringen Willoch, og det ble bestemt at de administrative og operative trafikkoppgavene skal bli lagt til politidistriktene. Ved Brundtland-regjeringen overtakelse senere samme år blir beslutningen reversert.
- 1992 Får nasjonalt ansvar for å kontrollere tunge kjøretøy: kjøre- og hviletid, lastesikring og frakt av eksplosiv gods.
- 2004 UPs hovedkvarter flyttes fra Oslo til Stavern.
UP endrer strategi fra trafikropolit til polititjeneste på vei, ved å forsterke kriminalitetsbekjempelse på vei og bistandsrollen.
- 2007–UP tar, som første politienhet, i bruk
- 2009 online tilgang til politisystemene fra kjøretøyene og introduserer etter hvert nummeregjenkjenningsutstyr (ANPR).
- 2010 UP tildeles over statsbudsjettet ti faste tjenestemenn for å styrke bekjempelsen av kriminelle på veien.
- 2016 UP foretar omdisponering av personellressurser fra østlandet til vest-, midt- og nord Norge.
- 2017 UP foretar strukturelle endringer og reduserer antall UP-distrikter fra ni til fem.

prosent i perioden 2000–2012. Fra 2012 har imidlertid andelen drepte og hardt skadde innenfor tettbygde strøk økt, hovedsakelig i form av ulykker som involverer syklistene og fotgjengere.⁸

Det totale antallet skadde i veitrafikken har holdt seg relativt stabilt de siste tiårene, på mellom 10 000 og 12 000 årlig, men siden 2008 har også dette antallet blitt redusert. I 2015 var tallet 5 687.⁹ Antall hardt skadde har ligget stabilt på rundt 700 personer årlig i perioden 2011–2016.

Trafikkulykker er et betydelig samfunnsproblem, med store menneskelige lidelser og betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Transportøkonomisk institutt (TØI) beregnet at veitrafikkulykkene i 2009 medførte samfunnsøkonomiske kostnader på ca. 30 millioner kroner per dødsfall, ca. 10,5 millioner kroner per hardt skadde og

614 000 kroner per lettere skadd person.¹⁰ Trafikksikkerhet er dermed en viktig investering.

Regjeringens hovedmål med transportpolitikken er en nullvisjon, det skal ikke forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren. Denne nullvisjonen ligger til grunn for alt trafikksikkerhetsarbeid i Norge.¹¹ Trafikksikkerhet har derfor en sentral plass i utarbeidelse og behandling av nasjonal transportplan, og i utøvelsen av en samlet vei- og trafikropolitikk.

Det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet hviler på et tverrsektorielt samarbeid mellom myndigheter og sivilsamfunn og er konkretisert i Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på vei 2014–2017.

Tiltaksplanen er basert på fire nivåer:

- *Nullvisjonen*. Omhandler mål om et transportsystem der ingen blir drept eller hardt skadd,

⁸ Meld. St. 40 (2015–2016) *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering*.

⁹ SSB – Veitrafikkulykker med personskade 2015.

¹⁰ TØI-rapport 1053C/2010, sammendrag.

¹¹ Ibid. s. 8.

- og er grunnlaget for alt trafikksikkerhetsarbeid i Norge
- *Etappemål*. Det skal ikke være flere enn 500 drepte og hardt skadde i veitrafikken i 2024. Målet inngår i Nasjonal transportplan 2014–2023.
 - *Tilstandsmål* for kjøretøyparken, veinettet og trafikkatferd
 - Tiltak som forventes gjennomført i perioden.

Trafikksikkerhetsarbeid fordrer en bred tilnærming, og i de nasjonale transportplanene har det vært lagt til grunn et bredt spekter av virkemidler. Foruten politiets kontroller, inngår tiltak knyttet til veistandard og infrastruktur, trafikkgulvregulering, føreropplæring, kjøretøyteknologi, automatiske trafikkontroller, holdningskampanjer og sanksjoner.

10.3.1 Politiets trafikksikkerhetsarbeid

Det overordnede nasjonale ansvaret for trafikksikkerhet er lagt til Samferdselsdepartementet, men det er tett samarbeid mellom flere etater på området, særlig gjennom Kontaktutvalget for trafikksikkerhet (KTS): Justis- og beredskapsdepartementet, Vegdirektoratet (herunder Statens Vegvesen), Politidirektoratet, Utrykningspolitiet, Helse- og sosialdepartementet, Trygg trafikk og Statens havarikommisjon for transport.

Politidirektoratets strategi for polititjeneste på veg (2016–2019) fastslår at trafikksikkerhet er en av politiets hovedoppgaver. Dette innebærer at politidistriktene og UP er pålagt å utarbeide en plan for trafikksikkerhetsarbeidet innenfor rammen av årlig virksomhetsplan.

Politiets innsats følger to hovedspor. Det første sporet omfatter generell forebyggende innsats gjennom synlig tilstedeværelse, kontroll og overvåking på veiene for å styrke den subjektive oppdagelsesrisikoen. Dette bygger på antakelsen om at dersom risikoen for å bli kontrollert og avdekket øker, vil sannsynligheten for at den enkelte foretar lovstridige handlinger på vei reduseres. I neste omgang vil dette redusere antall alvorlige trafikkuulykker.

Det andre sporet omfatter politiets faktiske evne til å avdekke lovbrudd på veien, sikre bevis og gjennomføre etterforskning og straffeforfølgelse.¹² Dette arbeidet er støttet i påtalesporet gjennom Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv nr. 1/2016 som utpeker alvorlige tra-

fikklovbrudd som en av seks prioriterte sakstyper. Det fremgår her at dersom straffen skal ha ønsket individualpreventiv virkning, er det en forutsetning at politiets straffesaksarbeid er effektivt og holder høy kvalitet, og at det går kort tid mellom lovbrudd og reaksjon. Det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger hos Riksadvokaten.

Selv om UP har nasjonalt ansvar for politiets trafikksikkerhetsarbeid, er påtalekompetansen lagt til politidistriktene. I flere år har det imidlertid blitt stilt spørsmål fra flere hold om politidistriktenes prioritering av slike saker. På oppdrag fra Riksadvokaten leverte UP 11. desember 2015 en analyse av politiets etterforskning og straffesaksbehandling av alvorlige trafikkuulykker. Rapporten konkluderte med at politiets etterforskning ofte var mangelfull og var av dårlig kvalitet.¹³

Det er forventninger til at nærpolitireformen vil bidra til å styrke politiets etterforskning og straffeforfølgelse, blant annet gjennom Etterforskningsløftet.¹⁴ Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet innebærer blant annet et styrket utdanningstilbud, nasjonale standarder for god fagledelse, samt nye arbeidsformer og metodebruk. I tillegg utvikles arbeidsformen «mer politiarbeid på stedet». Dette vil ventelig også gjelde trafikksaker.

Flere politiledere, samt Vegvesenet og Trygg trafikk har i samtaler med utvalget gitt uttrykk for at politidistriktene må heve kvaliteten på etterforskning og straffeforfølgelse av alvorlige trafikksaker. De fremhever på den ene siden at politiet er en svært viktig aktør i trafikksikkerhetsarbeidet, men at politidistriktene generelt ikke prioriterer trafikksikkerhetsarbeid. Som eksempel opplyser Vegvesenet at ved overlevering av potensielt store saker er politiet ofte tilbakeholdne fordi de er redd for merarbeidet etterforskningen medfører. Flere ganger har Vegvesenet opplevd at selv nærmest ferdig etterforskede saker blir avvist eller henlagt. UPs nasjonale innsats blir derfor fremhevet som særskilt viktig.¹⁵

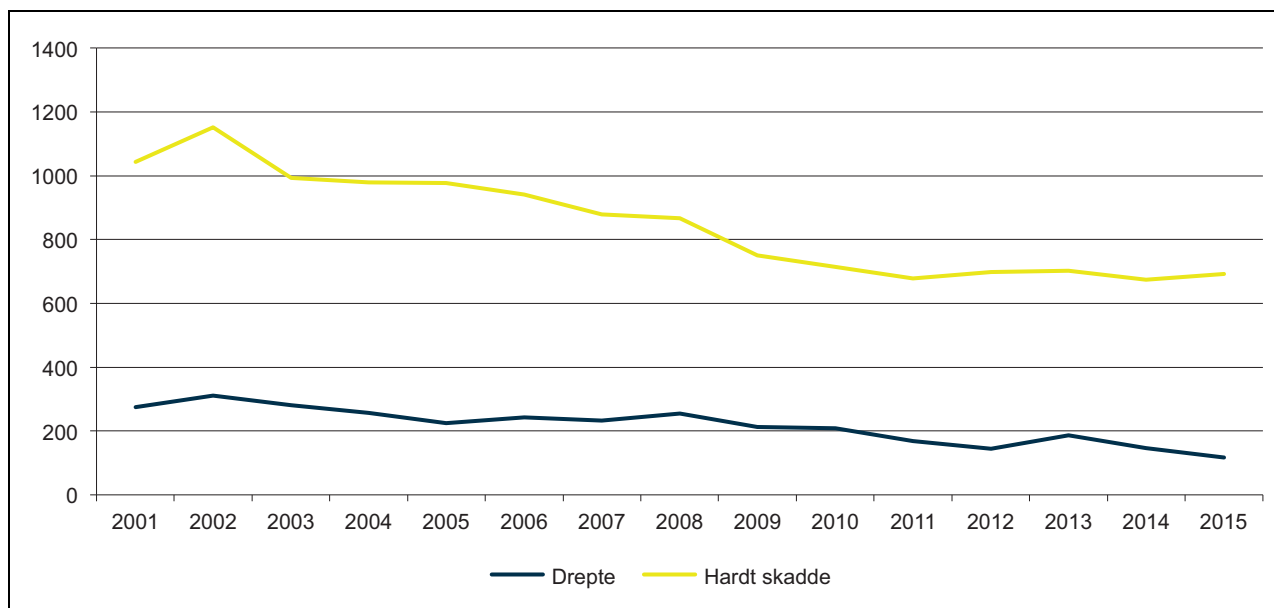
UP har som nevnt ikke egen påtalekompetanse. I brev til UP datert 7.12.2016 fra Riksadvokaten ble påtalespørsmålet berørt. Riksadvokaten var her enig med UP i at det var behov for en begrenset påtalemyndighet for de politijuristene

¹³ Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015: *Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikksaker*.

¹⁴ Politidirektoratet (2016) *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*.

¹⁵ Møte med Statens Vegvesen 3. november 2016.

¹² Politidirektoratets strategi for polititjeneste på veg (2016–2019).



Figur 10.1 Antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken i Norge 2001–2015

Kilde: SSB

som jobbet ved ATK-senteret i Møre og Romsdal, og disse ble gitt slik myndighet gjennom stillingsinstruks.

I forbindelse med overføringen av ATK-senteret til UP fra 1. januar 2017 har spørsmålet om ytterligere påtalemyndighet til UP vært drøftet uformelt med Riksadvokatembetet. Riksadvokatens holdning har vært at det på et tidspunkt hvor særorganene fortsatt er under utredning uansett ikke er tilrådelig å gjøre noen nærmere vurderinger av dette spørsmålet.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten var det imidlertid delte meninger om dette. Spørsmålet ble kun stilt til politiansatte som har eller har hatt tilknytning til UP. Blant de 135 respondentene (av totalt 1919 deltakere i undersøkelsen) svarte nesten 43 prosent at de var «enig» eller «helt enig» i at UP bør ha påtalekompetanse, mens 25,4 prosent var «uenig» eller «helt uenig» og 11,2 prosent svarte «vet ikke».

10.3.2 Ulykkesutvikling

Det samlede trafikksikkerhetsarbeidet i Norge har bidratt til nesten 50 prosent reduksjon i antall drepte og hardt skadde de siste 15 årene. Risikoen er sterkt redusert for alle trafikantgrupper, og mest for barn under 16 år.

Nullvisjonen innebærer at tiltakene hovedsakelig er rettet mot de mest alvorlige ulykkestypene; møteulykker, utforkjøringer og påkjørsel av gående og syklende. Disse ulykkestypene

utgjorde i perioden 2011–2015 nær 83 prosent av dødsulykkene og 71 prosent av de hardt skadde.¹⁶

Samlet ulykkesstatistikk for 2001–2015 er gitt i figur 10.1. Den viser størst nedgang i antall drepte, men også merkbar nedgang i antall hardt skadde. I denne perioden har nedgangen for alle kategoriene vært på mellom 30 og 40 prosent.

For å forstå resultatutviklingen er det nødvendig å undersøke ulykkesårsakene nærmere. Det vil gi en bedre forståelse for at arbeidet med trafikksikkerhet i Norge er sammensatt, og viser samtidig hvor vanskelig det kan være å skille ut enkeltaktørens effekt på det samlede resultatet.

Nullvisjonen forklarer ulykker i et systemperspektiv der trafikksikkerhet er uttrykk for tilpassning og samspill mellom trafikant, kjøretøy og vei. Hvert spillselement inneholder mange ulykkesfaktorer og en ulykke er et resultat av at minst en av faktorene inntreffer. Trafikksikkerhetstiltak har som mål å redusere disse risikofaktorene.

Statens vegvesen har analysert alle dødsulykker på vei siden 2005 og konkluderer med at årsaksbildet er svært sammensatt. I de fleste tilfellene har trafikantens atferd vært medvirkende årsak eller bidratt til ulykkens skadeomfang, særlig når det gjelder dødsulykkene.¹⁷ Tabell 10.1 illustrerer funnene.

Tabellen viser at det er en rekke samvirkende faktorer, og få ulykker har bare én årsak.

¹⁶ SSB (2017) – Statistikk.

¹⁷ Meld. St. 40 (2015–2016), s. 16.

Tabell 10.1 Sannsynlige medvirkende faktorer til dødsulykker i Norge i perioden 2005–2015

Medvirkende faktorer	Andel av alle dødsulykker Gjennomsnitt 2005–2015
Faktorer knyttet til trafikantene	
- Manglende førerdyktighet ¹	54 %
- Høy fart etter forholdene/godt over fartsgrensen	40 %
- Ruspåvirkning ²	21 %
- Tretthet/avsovning	14 %
- Sykdom	14 %
- Mistanke om selvmord	6 %
Faktorer knyttet til vei og veimiljø	27 %
Faktorer knyttet til involverte kjøretøy	23 %
Faktorer knyttet til vær- og føreforhold	15 %

¹ Omfatter ulykker som skyldes manglende teknisk kjøretøybehandling og informasjonsinnhenting, feil beslutninger av føreren, hasardiøs kjøring og manglende kjøreefaring.

² Minimumstall fordi en stor andel trafikkdrepte ikke blir undersøkt for ruspåvirkning.

Kilde: Dybdeanalyser av dødsulykker i veitrafikken 2015. Statens vegvesens rapporter Nr.636.

I tilstandsundersøkelser utført av Statens vegvesen fremgår det at rundt 95 prosent av alle bilister bruker bilbelte, men i perioden 2005–2014 viste det seg likevel at 41 prosent av de drepte ikke hadde brukt bilbelte.

Når det gjelder høy fart som medvirkende årsak til dødsulykker var andelen i 2015 på 34 prosent. I årsrapporten fra UP for 2016 blir det opplyst at det er en økning i antall grove fartsovertredelser på 12 prosent fra 2015 til 2016.¹⁸

Som tabellen viser, er det et bredt årsaksbilde som ligger bak ulykkesstatistikken. Det er også åpenbart at politiets generelle kontrollvirksomhet samt UPs målrettede innsats kan ha stor betydning for å redusere flere av faktorene.¹⁹ Samtidig er det klart at flere utenforliggende faktorer også påvirker dette bildet. Eksempelvis er manglende førerdyktighet den viktigste faktoren, og god kjøreopplæring samt holdningsskapende arbeid for å påvirke kjøreatferd, særlig mot unge (mannlige) sjåførere, fremhevet som viktige tiltak.²⁰ Her er UP en av flere viktige aktører, ved siden av blant annet trafikkskoler og interessegrupper.

Fartsoverskridelser og ruspåvirket kjøring er nok faktorene der UP, og politiet generelt, har

best forutsetninger for å redusere ulykkesutviklingen. Tiltaket er atferdskontroller og å være synlig i trafikkbildet. Økende bruk av automatisk trafikkontroll (ATK) og andre digitale verktøy har de siste årene effektivisert dette arbeidet.

Tretthet, avsovning og sykdom er også faktorer som til en viss grad kan bli avdekket gjennom politikontroller, men årsaksbildet krever helt andre tiltak. Eksempelvis er det årlig flere ulykker som involverer yrkessjåførere, og blant disse ulykkene forekommer ofte kombinasjonen utenlandsk sjåfør og brudd på hviletidsbestemmelsene. Dette er dermed ikke bare et trafikkproblem, det reiser også spørsmål om arbeidsmiljøbestemmelser. I tillegg kan det være medvirkende faktorer knyttet til kjøretøy og veistandard. Statens havarikommisjon for transport peker her på behov for regelverksendringer, både nasjonalt og internasjonalt, samt behov for sterkere forebyggende innsats fra private transportaktører.²¹

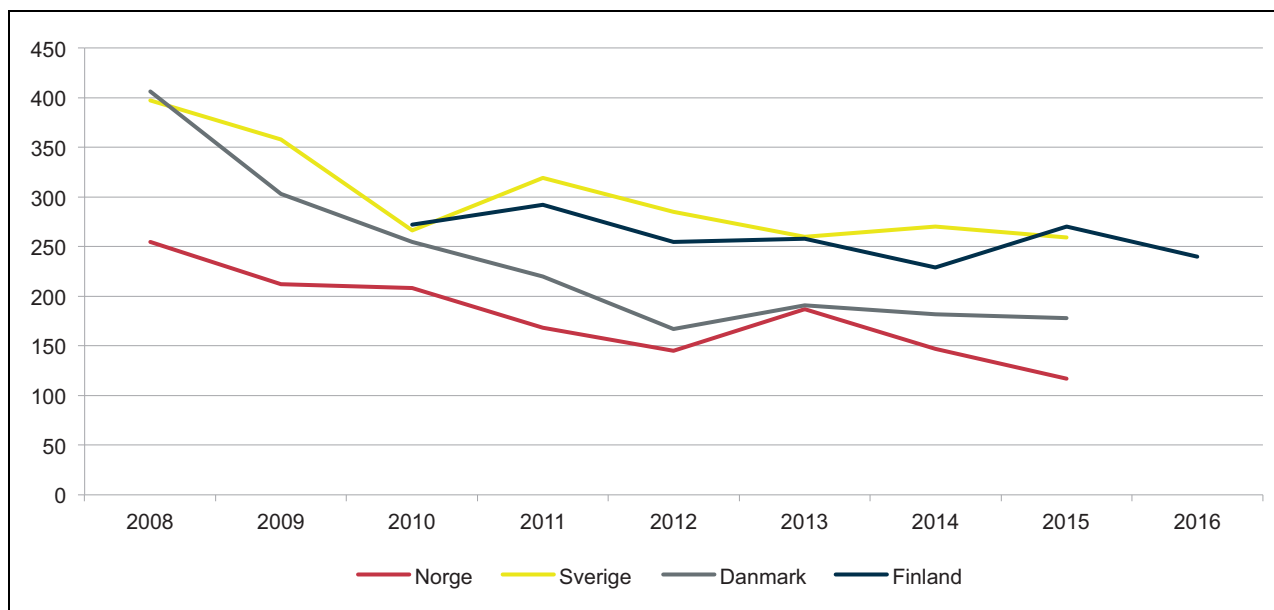
Flere interessenter utvalget har snakket med mener at politiets kontrollarbeid vil være viktig så lenge vi har førere i kjøretøyet og deres atferd påvirker antall ulykker. Vegvesenet påpeker her at 40 prosent av dødsulykkene har fart som hovedårsak, og rus er medvirkende årsak i rundt 20 prosent av dødsulykkene, men i flere ulykker er

¹⁸ Tall for 2016 blir ikke offentlige før sommeren 2017.

¹⁹ Transportøkonomisk institutt rapport 19376/2013 «Sterk satsing på politikontroller kan bidra til halverte dødstill»

²⁰ Ibid.

²¹ Meld. St. 40 (2015–2016) Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering, s. 17–18.



Figur 10.2 Antall dødsulykker i Norge, Danmark, Sverige 2008–2015, og Finland i perioden 2008–2016

Tabell 10.2 Antall skadde og drepte i trafikken i Finland 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hele landet – Totalt	7 945	8 223	7 343	6 939	6 934	6 678	6 127
Döda	272	292	255	258	229	270	240
Skadade (inkl. allvarligt skadade)	7 673	7 931	7 088	6 681	6 705	6 408	5 887

Kilde: Polisen Finland

begge faktorene sammenfallende. I tillegg kommer andre forstyrrende elementer som bruk av mobiltelefon. Selv integrerte tekniske løsninger kan være forstyrrende fordi selve kommunikasjonen kan distrahere føreren.²²

Stortingsmeldingen om trafikksikkerhet fra 2016 gjør ingen vurdering av de enkelte aktørenes bidrag til den samlede resultatutviklingen i trafikksikkerhetsarbeidet.²³ Blant politilederne blir det heller ikke gjort forsøk på å kvantifisere enkeltaktørers effekt.

Som vist i figur 10.2 er den positive ulykkesutviklingen i Norge parallell med utviklingen i de øvrige nordiske landene, til tross for vesentlige forskjeller i polititilnærmingen. Sammenligningen gir riktignok ikke et riktig bilde av trafikktfordringene ettersom antallet trafikanter er svært

forskjellig, og andre særskilte forhold kan ha betydning. Det kan imidlertid si noe om utviklingstendenser.

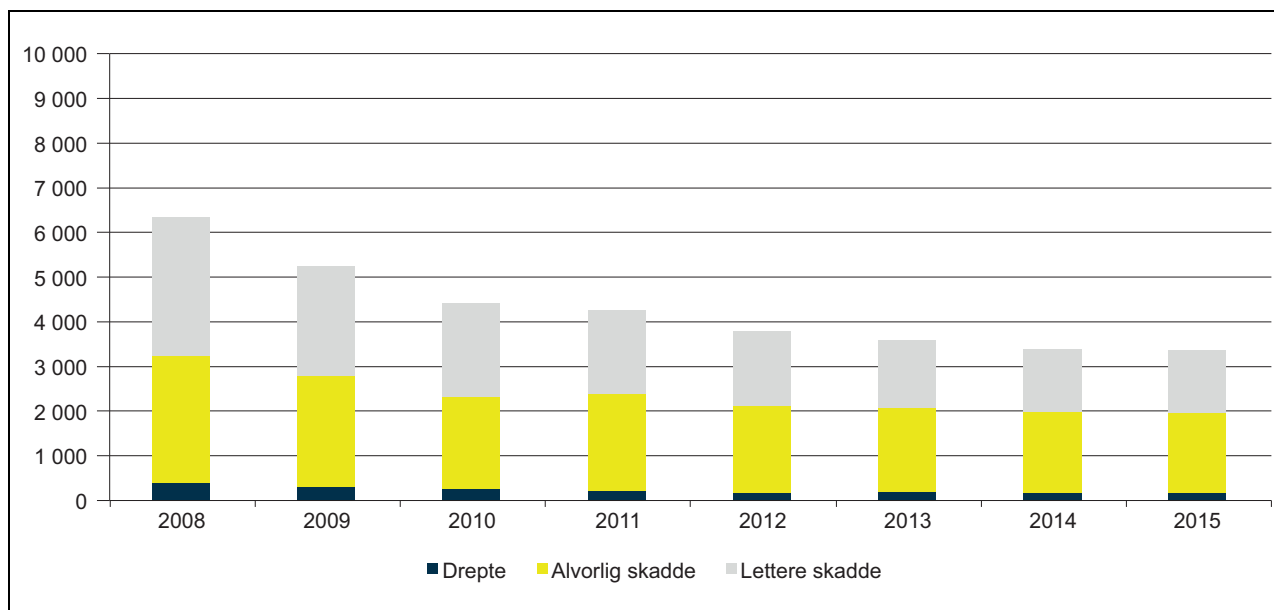
Tallene i figur 10.2 er innhentet fra de respektive landenes sentrale politimyndigheter. For alle landene er det en nedadgående trend både i antall ulykker, og antall dødsulykker, med størst nedgang for Norge og Danmark. Målt i antall drepte per en million innbyggere i 2015 er Norge (23) likevel klart best, foran Sverige (28), Danmark (30) og Finland (48).

Det er interessant at ingen av de øvrige nordiske landene har et nasjonalt trafikklpolit. Finland valgte i 2014 å legge ned sitt utrykningspoliti, Den rörliga polisen, og overførte ressursene til politidistriktene. En flerårig nedgang i antall skadde og drepte i trafikken har likevel fortsatt, jf. tabell 10.2.

Danmark har også omorganisert den nasjonale trafikklpolitiinnsatsen de siste årene. De har fordelt ansvaret mellom to politidistrikt, ett på Jylland og ett på Sjælland, i tillegg til flere enheter for

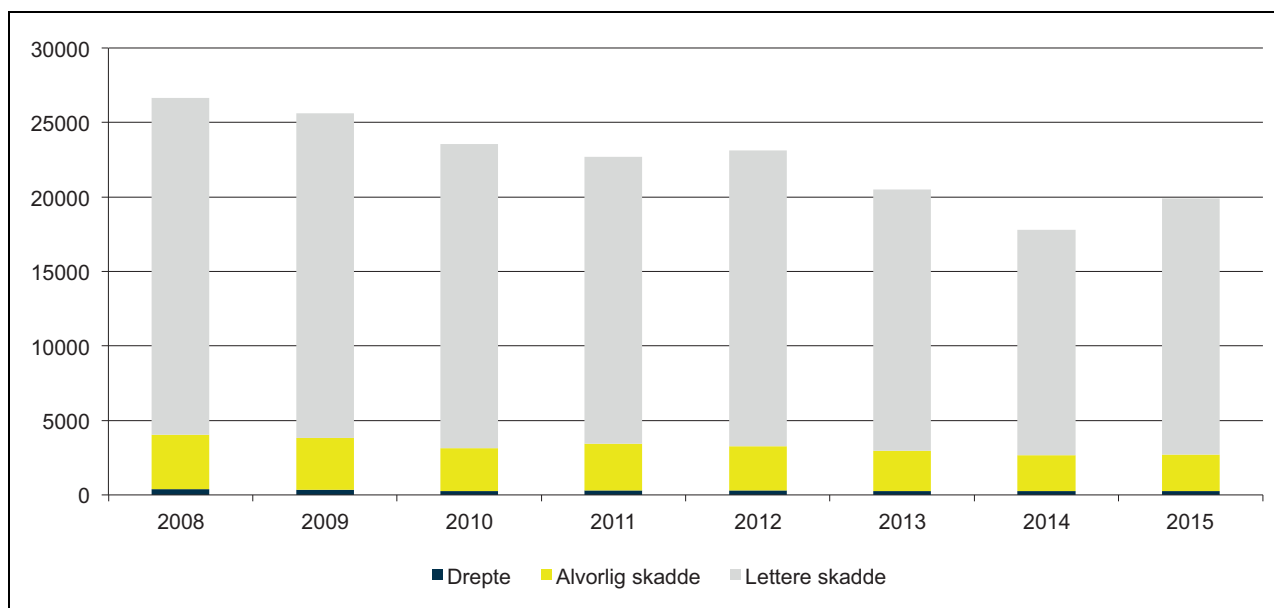
²² Samtale med utvalget 3. november 2016. Trygg trafikk poengterte det samme i samtale 16. november 2016.

²³ Meld. St. 40 (2015–2016) *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering* s. 17–18.



Figur 10.3 Antall skadde og drepte i veitrafikken Danmark i perioden 2001–2015¹

¹ Politiområdet Danmark – e-post 21. mars 2017



Figur 10.4 Antall skadde og drepte veitrafikken Sverige i perioden 2008–2015

¹ Politimyndigheten Sverige – e-post 28. mars 2017

tungtransportoppfølging. Resultatutviklingen følger i figur 10.3.

Et interessant trekk ved den danske utviklingen er at antall drepte i trafikken er halvert de siste årene, fra toppårene i 2007 og 2008 med 406 drepte til 178 drepte i 2015. Samtidig har det siden 2011 vært en større andel alvorlig skadde enn lettere skadde i trafikken i Danmark.²⁴

I Sverige er ansvar for politiets trafikksikkerhetsarbeid gitt det enkelte politidistrikt. Sverige

har likevel også opplevd sterk nedgang i antall skadde og drepte i trafikken de seneste årene, jf. figur 10.4.

Tallene og statistikken er isolert sett utilstrekkelig som argument for hvilken organisasjons-

²⁴ Definisjon på «alvorlig skadd» er forskjellig i Danmark og Norge. Omorganisering av politiet i 2007 i Danmark kan også ha innvirket på rapporteringsgrad av ulykker. Se for øvrig: <http://www.politiforum.no/Omorganisering+tvinger+dansk+trafikkpoliti+av+veien.d25-T2lzK0x.ips>.

form som er best egnet for det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at uavhengig av hvilke politiske, kulturelle eller andre årsaker som ligger til grunn for de organisatoriske forskjellene, har alle sammenfalt med en positiv ulykkesutvikling.

10.3.3 Effekten av trafikksikkerhetstiltak

Transportøkonomisk institutt (TØI) har i tiltaksanalyser vurdert effekten av ulike trafikksikkerhetstiltak. I tiltaksanalysen for 2015 fremgår det at en tidobling av fartskontrollene kan redusere antall drepte og hardt skadde med henholdsvis syv og seks prosent.²⁵ En tidobling av promillekontroller er beregnet å redusere antall drepte og hardt skadde med henholdsvis ni og tre prosent. TØI anslår på denne bakgrunn at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke politiets fartskontroller inntil 3,5 ganger dagens nivå.²⁶

Det har vært en synkende andel av fartsovertredelser som oppdages ved kontroller utført av polititjenestemenn.²⁷ Automatisk trafikkontroll er et effektivt trafikksikkerhetstiltak på vegstreknin-gene de dekker, og TØI har beregnet at tiltaket kan redusere antall drepte i veitrafikken med 50 prosent og antall hardt skadde med 45 prosent.²⁸ Omfanget av ATK-punkter er imidlertid begrenset. I 2013 var det installert 343 ATK-punkter, som til sammen dekket kun 2,9 prosent av trafikkarbeidet.²⁹ Altså foregikk 97,1 prosent av trafikken på strekninger hvor politiet eller Statens vegvesen var eneste kilde til oppdagelsesrisiko.³⁰ Det forventes at flere automatiske trafikkontroller installerer i årene fremover, og regjeringen har i nasjonal transportplan varslet at de vil etablere ATK på flere veistrekninger. ATK ved punktmåling og strekningsmåling antas også å kunne erstatte politiets fartskontroller på veistreknin-gene hvor disse er installert.

²⁵ Transportøkonomisk institutt 2015, rapport 1417/2015, Elvik og Høye (2015). *Hvor mye kan antall drepte og hardt skadde i trafikken reduseres?*

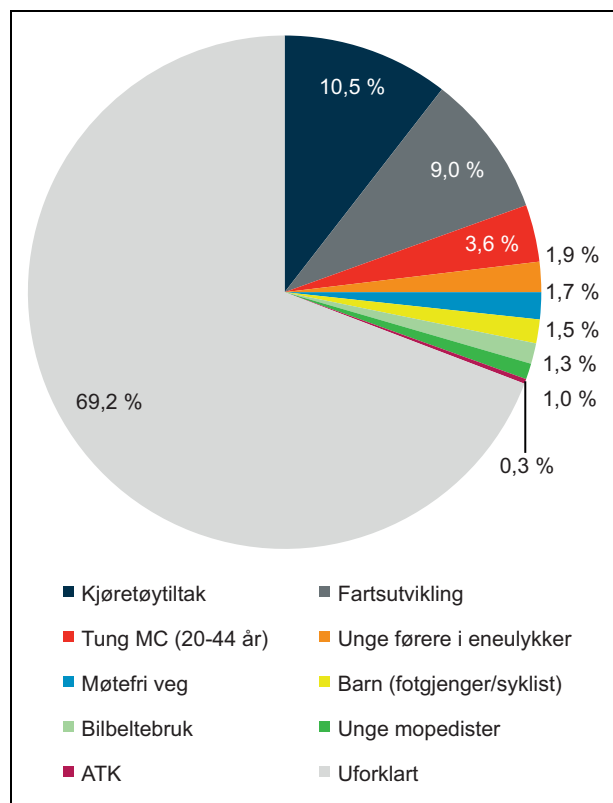
²⁶ Transportøkonomisk institutt 2014, rapport 1361/2014, Elvik og Amundsen (2014). *Utvikling i oppdagelsesrisiko for trafikkkforsøelser.*

²⁷ Transportøkonomisk institutt 2015 – Trafikksikkerhets-håndboken.

²⁸ Transportøkonomisk institutt 2015, rapport 1417/2015, Elvik og Høye (2015). *Hvor mye kan antall drepte og hardt skadde i trafikken reduseres?*

²⁹ I henhold til *Trafikksikkerhetsboken defineres trafikkarbeid som produktet av antall trafikkenheter (kjøretøy) som forflyttes og den avstand de forflyttes.*

³⁰ *Transportøkonomisk institutt 2014, rapport 1361/2014, Elvik og Amundsen (2014), Utvikling i oppdagelsesrisiko for trafikkkforsøelser – en oppdatering.*



Figur 10.5 Oversikt over beregnede bidrag til den registrerte nedgangen i drepte og hardt skadde fra 2000 til 2012

Kilde: TØI-rapport 1299/2014

For faktorer hvor det foreligger forsvarlig datagrunnlag har TØI beregnet faktorenes bidrag til nedgangen i antall drepte og hardt skadde i trafikken i perioden 2000–2012. Kun 31 prosent av nedgangen var mulig å forklare med ulike tiltak, som det fremgår av figur 10.5. Politikontroller gikk noe ned i den undersøkte perioden. Av nedgangen som kunne forklares, utgjorde kjøretøytiltak den største andelen tett etterfulgt av nedgang i trafikkenes gjennomsnittsfart. Blant kjøretøytiltakene var det bedre kollisjonsvern (46 prosent), elektronisk stabilitetskontroll (28 prosent), og sidekollisjonsputer (15 prosent) som forklarte den største andelen av nedgangen. Ny kjøretøyteknologi som får stadig større utbredelse i nye biler i dag, som kjørefeltvarsler og adaptiv cruisekontroll, forklarte kun 1,4 prosent av nedgangen. Her kan det legges til at beregninger fra TØI viser at 49 drepte og hardt skadde i 2012 kunne vært unngått om politiets kontrollnivå hadde vært likt som i 2000 (7,4 prosent færre).³¹

³¹ <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=35359> s. 59.

Anvendelse av førerstøttesystemer har et stort potensial til å bidra til fortsatt reduksjon av antall drepte og hardt skadde i trafikken. Teknologiutviklingen går raskt, og inntreden av autonome biler vil kunne redusere risikoen for trafikkovertrедelser og ulykker vesentlig. På grunnlag av en tysk studie er det anslått at autonom cruisekontroll med kollisjonsvarsler og automatisk nødbrake kan redusere antall drepte og hardt skadde i lette kjøretøy med henholdsvis 19 og 15 prosent.³²

Med inntreden av stadig mer avanserte og effektive førerstøttesystemer, antas kjøretøytiltak å utgjøre en stadig viktigere del av trafikksikkerhetsarbeidet. Videre antas det at andelen trafikkulykker, forårsaket av trafikanter som i liten grad påvirkes av ordinære trafikksikkerhetstiltak eksempelvis kriminelle gjengangere eller andre risikogrupper, vil øke.³³ For denne gruppen kan det være andre forebyggende tiltak enn tradisjonelle trafikksikkerhetstiltak som gir størst effekt. I følge Meld. St. 40 (2015–2016) vil derfor en bred innsats fra politiet fortsatt å være viktig fremover.

I den store kategorien «uforklart» kan en rekke samvirkende faktorer ha bidratt. Forebyggende og holdningsskapende arbeid, regelverksutvikling og håndhevelse, er noen av flere mulige faktorer.

10.3.4 Utviklingstrekk

I samordning og organisering av det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet blir fremtidige utfordringer særlig sett i sammenheng med forhold knyttet til demografiske endringer, trafikkutvikling, trafikantferd og teknologisk utvikling.

UP vektlegger blant annet betydningen av at en aldrende gjennomsnittsbefolkning stiller andre krav til trafikksikkerheten og behov for tiltak. I særlig grad blir det pekt på den økte ulykkesrisikoen for trafikanter over 75 år, sammen med ønske om større mobilitet for å delta i samfunns- og arbeidsliv. Rapporter peker også på demografiske trekk og forskjeller i ulykkesrisiko mellom fylkene.³⁴

I forbindelse med utarbeidelsen av *Nasjonal transportplan 2018–2029* ble det gjort beregning

³² Transportøkonomisk institutt 2015, rapport 1417/2015, Elvik og Høye (2015). *Hvor mye kan antall drepte og hardt skadde i trafikken reduseres?*

³³ Meld. St. 40 (2015–2016). *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering.*

³⁴ Transportøkonomisk institutt 2015, rapport 1417/2015, Elvik og Høye (2015). *Hvor mye kan antall drepte og hardt skadde i trafikken reduseres?*

ger som viste en forventet trafikkvekst på rundt 25 prosent for perioden 2015–2030. Samtidig har Klimameldingen³⁵ satt et nullvekstmål for personbiltrafikken, hvilket innebærer at vekst i persontransport i storbyene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I tillegg er det forventet en vekst i godstransporten.

Trafikanttiltak har stor betydning for trafikksikkerheten, og UP legger stor vekt på trafikantatferd i sitt arbeid. Dette omfatter særlig overholdelse av fartsgrensene, bilbeltebruk og annen sikring, samt tiltak mot ruspåvirket kjøring. Politiets kontrolltiltak er en viktig faktor, men også andre aktørers forebyggende arbeid er viktig. I tillegg kan ny teknologi bidra positivt på flere av disse områdene, eksempelvis gjennom innebygde løsninger i kjøretøyene.

Det er ulike oppfatninger av fremtidige utfordringer i det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet. *Trygg Trafikk* mener det neppe vil bli store endringer i trafikksikkerhetsbildet de nærmeste årene. De ser i mindre grad teknologisk utvikling som en faktor som vil endre vekten av trafikksikkerhetstiltak og mener at potensialet som ligger i å bygge sikrere veier (eksempelvis med midtdelelere) er i ferd med å bli tatt ut. Føreratferd vil etter deres mening derfor fortsatt være den viktigste faktoren i trafikksikkerhetsarbeidet.³⁶

Teknologirådet mener den teknologiske utviklingen med førerløse biler, kunstig intelligens og sensorteknologi i veibanen akselererer så raskt at det i overskuelig fremtid er naturlig med en dreining av ressurser bort fra føreratferd og over til automatiserte kontrolltiltak og integrerte kjøretøysløsninger. Flere informanter, blant annet Vegvesenet peker på at førerløse biler kan bidra til endret behov for trafikksikkerhetsarbeid, investeringstiltak kan bidra til færre ulykker, og teknologi i bilene kan bidra til større sikkerhet. Overgangen kan likevel være utfordrende.³⁷

Som eksempel blir det nevnt teknologiske løsninger i nye biler som kan forebygge og forhindre uønskede trafikkhendelser samt begrense mulighet for fartsoverskridelser. Ettersom utskifting av bilparken kan ta lang tid, fremhever Teknologirådet bruk av sensorteknologi i veibanen som forebyggende kontrolltiltak. Dette er en utvikling som er i rask vekst i Storbritannia, men teknologien er fortsatt relativt ny i Norge. Sensorteknologien kan gi verdifull informasjon som kan brukes til å jus

³⁵ Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk.*

³⁶ Samtale med Trygg trafikk 16. november 2016.

³⁷ Teknologirådet 2016, *Fra rådet til tinget – Trafikksikkerhet mot år 2020.*

tere fartsgrenser og gi annen informasjon til trafikantene for å bidra til bedre trafikkflyt. I tillegg kan sensorteknologi brukes som supplement til – og erstatning for manuelle trafikkontroller.³⁸ Denne utviklingen reiser imidlertid viktige spørsmål om personvern hensyn som særlig Datatilsynet har rettet mye oppmerksomhet mot de siste årene.

Meld. St. 40 (2015–2016) vier også oppmerksomhet til utviklingen av såkalt intelligente transportsystemer og tjenester (ITS), det vil si systemer som gjør bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i infrastruktur og kjøretøy. Dette omfatter blant annet sensorteknologi og andre systemer som gjør at informasjon kan utveksles mellom kjøretøy og infrastruktur, slik *Teknologirådet* også har omtalt. Slike samvirkende systemer kan bidra til bedre varsling om hendelser i trafikkbildet og styrke informasjon om lokale trafikkreguleringer og føreforhold. I sum kan dette bidra til mer effektiv trafikkavvikling. Med en utvikling i retning av mer autonome, eller selvkjørende kjøretøy, vil slike systemer få enda større betydning. Regjeringen har også mål om å fremme lovforslag om prøveordning for autonome kjøretøy våren 2017.³⁹

Som både UP, Teknologirådet og Riksadvokaten peker på, stiller utviklingen i retning av selvkjørende kjøretøy nye utfordringer for grunnprinsipper i veitrafikklovgivningen. Teknologirådet mener at en fremtid med selvkjørende kjøretøy i prinsippet kan tilsi at det er selve kjøretøyet som blir sertifisert, og ikke føreren. En slik realitet ligger uansett et stykke frem i tid, både fordi teknologien ennå ikke er fullt utprøvd og godkjent og fordi det vil ta tid å skifte ut kjøretøyparken. I tråd med dette scenarioet har regjeringen også startet et løvarbeid om prøveordning for autonome kjøretøy.⁴⁰

Et teknologisk utviklingstrekk som lenge har vært en utfordring i trafikk sikkerhetsarbeidet er imidlertid bruk av informasjons-, kommunikasjons-, og underholdningssystemer som skaper distraksjon i veitrafikken. Både UP og Trygg Trafikk fremhever dette som en økende del av det holdningsskapende arbeidet. Dette dreier seg ikke bare om bruk av mobiltelefon under kjøring, men også bruk av teknologiske systemer i kjøretøyene, samt distraksjoner utløst av medpassasjerer. Ved siden av det brede holdningsskapende

arbeidet vil derfor blant annet regelverksutvikling og håndheving ha stor betydning for hvordan teknologiutviklingen påvirker trafikk sikkerheten.

Det teknologiske innslaget i politiinnsatsen er også økende. UPs kontrollinnsats utføres i dag av politipersonell med utstyr som radar, alkometer og automatisk nummergjenkjenning (ANPR). En økende digitalisering og automatisering kan få betydning for arbeidsdelingen i politiets trafikk sikkerhetsarbeid.

Teknologirådet mener at metoder for kontroller og overvåking av trafikken i økende grad vil bli automatisert og at gjennomføring av kontroll og overvåking av trafikken i fremtiden i mindre grad trenger å være en politioppgave. Samtidig fremhever The European Transport Safety Council (ETSC) en kombinasjon av automatiske og fysiske trafikkontroller, som det mest effektive tiltaket.⁴¹ Finland har allerede beveget seg langt i denne retning og finsk politi beskriver en fremtid med nedskjæringer i politibudsjettet, kombinert med en teknologisk utvikling og automatisering, både av kontrollmetoder og kjøretøy, som kan føre til at hele politiets trafikk tjeneste blir automatisert. UP på sin side mener oppmerksomhet mot føreraterferd vil være avgjørende i overskuelig fremtid, og at det av den grunn er vanskelig å se for seg en fullautomatisering av oppgavene. Etter deres mening vil manuelle kontroller og synlighet i trafikken være et viktig virkemiddel, både i forebyggende øyemed, og for aktiv kriminalitetsbekjempelse på vei.

10.4 Dagens organisering av Utrykningspolitiet

UP er organisert med hovedkontor i Stavern og fem underliggende regionale UP-distrikter, hver ledet av en distriktssjef. UP-distriktene sammenfaller med Vegvesenets regioninndeling og hvert UP-distrikt omfatter minst to politidistrikt. Dette er en reduksjon fra tolv UP-distrikter i 1998 og ni i 2012. Dagens struktur ble innført fra 1. januar 2016, samtidig med politireformen. Med unntak av Oslo, som har sin egen trafikk tjeneste (Tango), opererer UP over hele landet. UP bistår likevel Oslo politidistrikt ved behov.

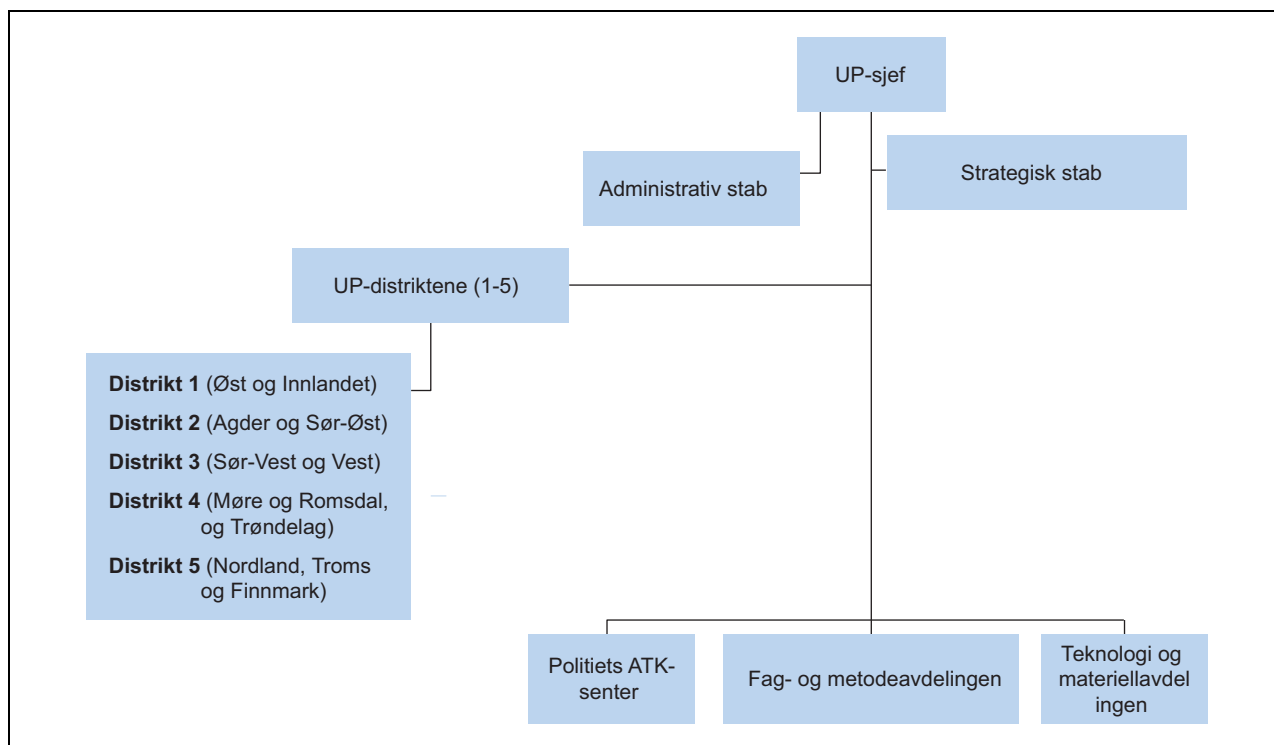
UP har en stab og administrasjon på rundt 45 ansatte, fordelt på hovedkontor og regionene, og har årlig innbeordret rundt 280 årsverk fra politidistriktene. Patruljemannskapene innbeordres

³⁸ Samtale med Teknologirådet 28. februar 2017.

³⁹ Samferdselsdepartementet: Førerløse biler kan bli lovlig på norske veier. Pressemelding nr. 164/16.

⁴⁰ Meld. St. 40 (2015–2016), s. 22.

⁴¹ PIN Flash Report 31 2016 – *How traffic law enforcement can contribute to safer roads* s. 13.



Figur 10.6 Utrykningspolitiets organisering

Kilde: UP

normalt til UP-tjeneste i to år, med en maksimal lengde på seks år. De operative mannskapene for- deler seg på uniformerte og sivile patruljer, her- under spesialpatruljer som etterretnings-, narkoti- kahund-, video- og tungbilpatruljer.

UP har også det administrative ansvaret for Politireserven (PR). Fra 1.1.2017 har som nevnt UP i tillegg overtatt ansvaret for Politiets ATK- senter med ca. 25 ansatte. Bemanningen i UP- distriktene varierer fra 40 til 70 tjenestemenn og - kvinner. UP er organisert som vist i figur 10.6.

UP mener selv å jobbe etter «nærpolitiprinsip- pet» der mannskapene, ved å ha uniformerte tje- nestebiler hjemme i fritiden, bidrar til opplevd trygghet og politinærhet i boligområder der det ellers er liten politidekning.⁴² UPs patruljebiler blir sett på som en erstatning for faste kontorplas- ser og oppleves «mer personlig» ettersom bilen ikke rulleres på andre patruljer, slik det gjøres i politidistriktene.

Etter UPs mening er det vanskelig å sammen- ligne patruljetjenesten i UP og i politidistriktene. UP arbeider på en annen måte og med andre opp- gaver enn politidistriktenes vakt- og beredskaps- styrke. UPs patruljer er i gjennomsnitt i arbeid 33–34 timer per uke, etter en arbeidsplan som

dekker døgnet på hverdager mellom 06:00–02:00 og i helgene mellom 08:00–04:00. UPs patruljebi- ler er oppgitt å kjøre gjennomsnittlig 30 000 km per år. Det opplyses fra UP at det er spredning i hvor og i hvilken mengde det er patruljer på veien og at det gjennom året må inkorporeres fravær som følge av sykdom, opplæring, trening og ferie- avvikling. UP mener også det er en betydelig beredskapsressurs at tjenestebilene er plassert hjemme hos tjenestemennene/kvinnene, med fremskutt lagring av våpen, der det ikke er lange fravær i arbeidsplanen. Plassering av tjenestebil hjemme gjelder, etter søknad, for tjenestepers- onnell som har vakter påfølgende dager og bor slik til at de har kontroll på bilen.

De operative mannskapene i politidistriktene går på tjenestelister med forskjellig varighet, van- ligvis satt opp for 4-6 uker om gangen. Alle med døgkontinuerlig tjeneste skal ha 37,5 timer i gjennomsnitt per uke, men faktisk tilstedeværelse vil variere mellom kveld, natt og helg. Normal fak- tisk tilstedeværelse med døgkontinuerlig tje- neste og arbeid hver tredje søndag gir ca. 34,5 timer i snitt per uke. De fleste operative mannska- per i politidistriktene arbeider hver tredje helg.

Til forskjell har UP primært dag og kveldsvak- ter, med noen nattevakter til kl. 0400. Det er ingen krav til døgkontinuerlige vakter i UP-tjenesten, men også UP må oppfylle kravet til 37,5 timers

⁴² Skriftlig tilbakemelding til Særorganutvalget datert 30.1.2017.

arbeidstid i gjennomsnitt per uke. UP-tjenesten gir færre «rene» nattevakter, da tjenesten primært legges opp etter når trafikkgrunnlaget anses å være størst, eller at annen kunnskapsbasert informasjon tilsier et behov. Den øvrige operative polititjeneste har tilstedeværelse hele døgnet, men med noe redusert bemanning i helgene og om nettene.⁴³

10.4.1 Om beordringssystemet

UPs operative personell har sitt faste tjenestested i eget politidistrikt og søker seg til tjeneste i UP. Gjennomsnittlig tjenestetid i UP er fire år. Avgitte mannskaper forblir i politidistriktene lønnsbudsjett, men UP utbetaler variable utlegg. Dersom avgitte mannskaper blir sykemeldt i løpet av innbeordringsperioden, er politidistriktet pliktig til å avgi nye mannskaper som erstatning.

Dette vil si at de som arbeider ute på veien i UP, er utdannet på Politihøgskolen, har tjenestegjort en tid i politidistrikt eller andre enheter i politiet, og har gjennomført tilleggsopplæring for arbeidet i UP. Dette sikrer medarbeidere med bred kompetanse innenfor sine ansvarsområder, og setter enheten i stand til å løse mange typer oppdrag. Det er ingen bevisst kompetansestrategi bak rekrutteringen til UP, men en ordinær søknadsprosess, der UP etter eget utsagn velger mellom mange gode søkere hvert år.

UP-ledelsen viser til arbeidsmiljøundersøkelser som konkluderer med et godt arbeidsmiljø med lavt sykefravær. De siste årene har også UP-tjeneste blitt mer attraktivt. Dette har særlig sammenheng med at UP gikk over fra innbeordring til at en nå «søker» seg til UP, og at oppgaveporteføljen de senere år er utvidet i retning av kriminalitetsbekjempelse i et videre perspektiv.

UP oppgir at det er utfordrende å beholde og videreutvikle kjernekompetansen innenfor sine ansvarsområder. Kompetansen forblir likevel i stor grad i politi- og lensmannsetaten ved at kompetent personell kommer tilbake til politidistriktet etter endt tjeneste. Slik sett bidrar UP til en kontinuerlig kompetanseutvikling i politidistriktene.

Det er ulike oppfatninger av UPs beordningssystem. På den ene siden er det høy tilfredshet blant politimannskaper som har vært beordret til UP. På den andre siden oppgir flere politiledere at praksisen er uhensiktsmessig for politidistriktene, som må avgi sårt tiltrengte IP4-ressurser til UP med det resultat at vakanser i distriktene hopper seg opp. Dette blir forsterket ved at UP-mannska-

per som blir sykemeldt må erstattes av nye mannskaper fra hjemmehørende politidistrikt for avtalt tjenesteperiode.

10.4.2 Trafikksikkerhet

Politiets konkrete innsats i trafikksikkerhetsarbeidet er forankret i politiets strategiplan for polititjeneste på veg 2016–2019.⁴⁴ Hovedsatsingen knytter seg til forebyggende virksomhet, kontrollvirksomhet og etterforskning. I tillegg utarbeider politidistriktene og UP årlige planer for trafikksikkerhetsarbeidet.

UP har i tillegg et oppdrag om å utvikle årlige nasjonale tilstandsbeskrivelser for trafikkatferd og ulykkesutvikling.

UPs rolle i dette arbeidet er innsats på veinettet, herunder distriktsovergrepene aksjoner ved behov, eksempelvis perioder med stor utfart. I tillegg skal UP gjennomføre jevnlig tiltak for å markere synlighet i trafikken og dermed styrke oppdagelsesrisikoen, blant annet på prioriterte veistreknings. Dette omfatter kontroll av trafikanter, og kjøretøy, samt bruk av straff og sanksjoner ved overtredelser på veitrafikklovgivningen.

1. januar 2017 overtok UP som nevnt det faglige og administrative ansvaret for Politiets ATK-senter. Det er Statens vegvesen som har ansvar for daglig drift, installasjon og vedlikehold av fotoboksene. Politiets ATK-senter og politidistriktene har ansvaret for utstedelse av forelegg eller siktelser/tiltalebeslutning. UP vil i samarbeid med politidistriktene og Statens vegvesen arbeide med å utvikle en mer effektiv bruk og administrasjon av ATK-saker.

UPs forebyggende og kriminalitetsbekjempende tiltak i veitrafikken omfatter målrettet innsats mot alle risikovillige førere, noe som medfører beslag av mange førerkort hvert år for uvetting kjøreatferd. Tap av førerrett er også et tiltak politiet benytter dersom en person dømmes for andre straffbare forhold, men hvor det er klar kvalifisert sammenheng mellom bruk av motorvogn og handlingen, og hvor allmenne hensyn kan kreve det.⁴⁵

I det forebyggende arbeidet samarbeider UP med en rekke aktører. Foruten politidistriktene omfatter dette særlig Vegvesenet og Trygg trafikk.

⁴⁴ Politidirektoratet 2015 – *Strategiplan for polititjeneste på vei 2016–2019*.

⁴⁵ Bergens Tidende (2017): «Å frata noen førerretten på grunn av manglende edruelighet er ikke straff. Det er et forebyggende tiltak.» 31. mars. Jf. også Tapsforskriften § 2-6.

⁴³ Politidirektoratet (2017), e-post datert 8. mai 2017.

Et annet viktig UP-tiltak, er synlighet i media. Særlig i perioder med stor utfart, er dette effektivt for å øke allmenn forståelse og bevissthet for trafikksikkerhetsarbeidet, samt påvirke trafikkatferden. I tillegg deltar UP, i samarbeid med spesielt Statens vegvesen, i jevnlig informasjons- og holdningskampanjer. Flere av disse kampanjene er særlig rettet mot høy fart og unge menn, som også topper ulykkesstatistikkene.

UP er av sentrale aktører innenfor og utenfor politietaten, vurdert som en svært effektiv enhet som oppnår gode resultater innenfor nasjonalt trafikksikkerhetsarbeid. UPs arbeid med trafikksikkerhet må likevel ses som del av et bredere kriminalitetsbilde.

En nylig UP-studie fra mars 2017 undersøkte sammenhengen mellom uaktsomhet i forbindelse med dødsulykker i veitrafikken og gjerningspersoners straffedomshistorie. Studien viste at gjerningspersonen i ulykken hadde utvist uaktsomhet i bortimot alle ulykkene. I 60 prosent av ulykkene hadde gjerningspersonen utvist grov uaktsomhet og i 36 prosent av tilfellene ble det utvist simpel uaktsomhet. 35 prosent av gjerningspersonene var tidligere straffet, de fleste for trafikale forhold. Totalt 63 prosent av gjerningspersonene var tidligere straffet (anmeldt), hadde vedtatt forenklet forelegg eller mottatt trafikkgebyr. Studien viste klar sammenheng mellom graden av uaktsomhet vist i ulykken og om gjerningspersonen var tidligere straffet. Av gjerningspersonene som utviste grov uaktsomhet var 43 prosent tidligere straffedømt, av gjerningspersonene som hadde utvist simpel uaktsomhet var 21 prosent tidligere straffedømt, mens av gjerningspersonene som ikke hadde utvist noen form for uaktsomhet, var 14 prosent tidligere straffedømt.⁴⁶

En rekke politiledere og andre interessenter mener UPs innsats er avgjørende for politiets samlede ressursinnsats på trafikksikkerhetsarbeidsrådet. I flere politidistrikt erfares det imidlertid at trafikksikkerhetsarbeid blir nedprioritert til fordel for andre kriminalitetsområder. Flere uttrykker bekymring for dette, men understreker samtidig at ressursituasjonen i politiet gjør at slike prioriteringsavveininger er uunngåelige.⁴⁷ Denne balansen må avveies mot Politidirektoratets instruks for politiets generelle trafikkjeneste der det blant annet heter at: «Trafikkjenesten er en av

politiets prioriterte oppgaver. Målet er å hindre, eller begrense trafikkulykker, og redusere antall skadde og drepte i ulykkene».⁴⁸

10.4.3 Kriminalitetsbekjempelse på vei

UP er mer enn et nasjonalt trafikkpoliti. Gjennom sitt konsept «trafikkjeneste på vei» legger UP vekt på generell kriminalitetsbekjempelse i sin tjeneste på hovedveinettet i landet. Dette innebærer at UP i tillegg til sin innsats for å forebygge og bekjempe trafikkrelaterte overtredelser, også har politiblikket rettet mot andre kriminalitetstyper. Blant de ulykkesinvolverte førerne finnes som nevnt en overrepresentasjon av personer som begår annen type kriminalitet. Gjennom sin kontrollvirksomhet og overvåking av veien er UP derfor oppmerksom på mobile kriminelle som benytter veien til ulovlig virksomhet, som ulovlig innførsel av varer, menneskesmugling mv. På den måten bistår UP politidistriktene i generell kriminalitetsbekjempelse og produserer straffesaker på ulike områder. Politiets straffesakssystem (STRASAK) har imidlertid ikke registreringskoder som viser dette omfanget.

10.4.4 Bistand

I henhold til UPs instruks er UP pliktig å yte bistand til planlegging, tilrettelegging og gjennomføring av trafikkinnsats og kontrolloppgaver i politidistriktene. Gjennom samhandling med politidistriktene gjennomfører UP jevnlig oppdrag i politidistriktene, og de fleste politimestrene opplyser i samtale med utvalget at de opplever UP som en fleksibel og tilgjengelig bistandsressurs, både for alminnelige ordensoppdrag og mer planlagte arrangementer, som festivaler, stevner og idrettsarrangementer.

UP kan i tillegg bli pålagt å avgi personell og materiell til politidistriktene for å løse andre politioppgaver enn trafikkjeneste etter nærmere bestemmelser fra Politidirektoratet.

Flere politiledere påpeker at en konsekvens av politireformens sammenslåing av politidistriktene også bør være redusert behov for UPs bistand. Større tilgang på mannskap skulle tilsi dette, men som flere andre peker på, var dette også antatt ved tidligere politireformer. Fortsatt er det antatt at særlig politidistrikter med store geografiske avstander, samt enkelte politidistrikt med sesong-

⁴⁶ Utrykningspolitiet (2017) – Rapport «På hjul inn i statistikkene» – En studie av gjerningspersoner og ofre i alvorlige ulykker i trafikken

⁴⁷ NRK (2017): «Politimesteren slår alarm om budsjettkutt.» 26. januar.

⁴⁸ Politidirektoratet (2016): *Instruks for politiets trafikkjeneste*. GP-4027, s.5.

baserte turistområder fortsatt vil ha behov for bistand fra UP.

10.4.5 Beredskap

UP er politiets egen forsterkningsressurs og en beredskapsstøtte for politidistriktene. Dette innebærer at UP er en nasjonal mobil politistyrke som på kort varsel kan bli utplassert i spesielle situasjoner og hendelser. Fra sin posisjon på landeveien legger UP derfor vekt på å bidra til politidistriktenes krav om kort responstid ved akutte hendelser. Dette viste seg blant annet på Storskog høsten 2015 og på Utøya i 2011.

Tjenestegjørende i UP er forberedt på at oppdrag kan kreve forflytning til andre deler av landet, også over tid. I tillegg bistår UP politidistriktene med ressurser ved større hendelser samt med vaktoppdrag og samarbeider i noen grad med politidistriktene om trafikkjentesten. Blant annet bidro UP med viktige forsterkningsressurser under migrasjonsbølgen høsten 2015 og ved avviklingen av Ungdoms-OL vinteren 2016. Flere politiledere opplever UPs innsats som verdifull.

10.4.6 Politireserven

Politireserven er en reservestyrke i politiet, underlagt Utrykningspolitiet, som består av mannskaper som har fullført militær førstegangstjeneste og som deretter utfører pliktjeneste i Politireserven resten av tjenestetiden. Styrken omfatter rundt 700 mannskaper på Østlandet, som kan bli innkalt på kort varsel.

Politireserveordningen er hjemlet i lov av 21. november 1952 om tjenesteplikt i politiet. Politireserven kan kun besluttes brukt av Kongen i statsråd:

- når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er satt i verk
- for å avverge eller begrense naturkatastrofer
- for å avverge andre alvorlige ulykker
- for å opprettholde samfunnsordenen når viktige allmenne interesser tilsier det, eksempelvis ved eventuelle terroranslag

Politireserven er ubevæpnet, men har maskinpistol MP5 som primærvåpen ved eventuell bevæpning.

Politireserven vil i visse situasjoner være påkrevd for å understøtte og dels avløse ordinære politimannskaper. Hovedoppgavene til Politireserven vil være objekt-vakthold og vakt-tjeneste, trafikk og -patruljetjeneste, innsats mot folkemasser (IMF) og i noen spesielle tilfeller til personsik-

ring. Politireserven skal ikke brukes for å kompensere for mangelfulle politiresurser ved utøvelse av politiets daglige tjeneste.

Trening

Nye politireservister gjennomgår et to ukers grunnkurs (ti dager) som omfatter mange av politiets vanlige oppgaver, for eksempel vakthold, trafikkontroll, patruljetjeneste og skyteprøve. Hvert fjerde år blir det gjennomført obligatoriske femdagers repetisjonskurs. Kursene avsluttes med bestått/ikke bestått, og de som ikke består, blir tilbakeført til vernepliktsverket for annen disponering. All trening og opplæring skjer i regi av UP ved Justissektorens kurs- og øvingscenter (JKØ) i Stavern.

Deler av Politireserven deltar også på ordinære redningsøvelser med Forsvaret, Sivilforsvaret og Politiet.

Siden 2006 har rekruttering kun vært fra det sentrale østlandsområdet, og ikke hele landet, som tidligere.

En lite brukt ressurs

Politireserven har siden opprettelsen vært lite i bruk. Styrken ble benyttet første gang under OL på Lillehammer i 1994 og gjennomførte vanlig polititjeneste i landet, mens store deler av hovedpolitistyrken ble avgitt til tjeneste på Lillehammer. Den 22. juli 2011 ble det gitt tillatelse fra Politidirektoratet til å benytte styrken. Deler av styrken ble varslet og satt i beredskap, men ingen ble innkalt.

Så sent som i 2001 besto styrken av omtrent 8000 menn og kvinner, men budsjettsituasjonen har siden begrenset både innkalte mannskaper og kursaktivitet. I 2007 bestemte regjeringen å rulleføre tusen ekstra personer for rask utdanning og utstyring ved endret trusselsituasjon, men kostnadsrammen ble ikke besluttet økt i tråd med vedtaket.

Den økonomiske tildelingen fra POD til UP øremerket drift, kurs og materiell for Politireserven er årlig på rundt 3,5 mill. kr.

Politireserven er flere ganger foreslått avviklet, senest av Forsterkningsutvalget i 2013,⁴⁹ men Stortinget besluttet med våren 2015 å opprettholde styrken. Som følge av dette har Politidirektoratet nylig utarbeidet forslag til nye retningslinjer for Politireserven.⁵⁰

⁴⁹ NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder – effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser.*

10.4.7 Kompetanseutvikling

Alle nye UP-mannskaper gjennomgår et eget innføringskurs på i overkant av en uke. Årlig gjennomgår mellom 70–100 nye mannskaper dette kurset.

I tillegg bidrar UP med instruktører og lærereftrer på opplæring i trafikkjeneste, kjøreopplæring, fartsmåling og trafikksikkerhet ved Politihøgskolen (PHS).

Betydningen av UPs bidrag som instruktører til PHS, viser seg ikke bare gjennom generell økt bevissthet om trafikksikkerhet for studentene, men også i form av økt forståelse for at trafikksikkerhetsarbeidet er en del av politiets generelle ordensoppdrag. UPs bidrag har også betydning for politimannskapenes effektive bruk av politidistriktets eget trafikktekniske utstyr.

UP har ansvar for fag- og metodeutvikling for politiets trafikksikkerhetsarbeid, men politidirektoratet er eier av metodeverk og instruksverk for trafikkområdet. UP har etterlyst avklaring fra POD om fagansvarsrollen.

Statens vegvesen opplever UPs kompetanseoverføring til distriktene som uklar. Vegvesenet ønsker likevel ikke å vurdere om politidistriktene kunne opprettholde god trafikksikkerhet med en annen organisering der de overtok flere oppgaver fra UP i en mer målrettet løsning. Som utgangspunkt mener de det er liten grunn til å endre noe som fungerer. Konklusjonen er dermed at de vil beholde UP slik ordningen er i dag, fordi dette fungerer godt.

Vegvesenet mener UP er viktig som kontinuerlig pålitelig og faglig ressurs på trafikksikkerhetsområdet. Vegvesenet opplever videre at trafikkområdet er mindre prioritert i politidistriktene og frykter nedprioritering ved eventuell overflytting av ansvar fra UP. Etter Vegvesenets oppfatning er det nødvendig med en nasjonal enhet med spisskompetanse på trafikksikkerhet, og det blir vanskelig for politiet å nå nasjonale mål for trafikksikkerhet dersom ansvaret blir desentralisert.⁵¹

Ved siden av god kunnskap innen fag og metode, forutsetter politiets trafikksikkerhetsinnsats påtalemessig oppfølging med høy kvalitet. Erfaring over flere år tyder imidlertid på et behov for økt spesialkompetanse på fagfeltet, og UP viser blant annet til arbeidsgrupperapport publisert av Riksadvokaten i 2015 om etterforskning og

straffeforfølgning av trafikksaker.⁵² Dårlig kvalitet på etterforskningen får betydning for både nivå i straffereaksjonene og i effektivitet i saksbehandlingen. Det er tidligere foreslått bruk av hospitering i UP som et tiltak for å heve kompetansen, blant annet for påtalejurister. UP koordinerer imidlertid nasjonalt påtalenettverk for trafikkfaget og det er naturlig at behov for slik kompetansetilførsel tas opp der.

10.4.8 Nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt

Som internasjonalt kontaktpunkt koordinerer og deltar UP i norsk politis internasjonale samarbeid på trafikkområdet. Dette omfatter internasjonale sammenslutninger med medlemmer fra både offentlig administrasjon og private organisasjoner. Internasjonalt samarbeid om trafikksikkerhet er viktig for å utveksle erfaringer, bygge nettverk, dele kunnskap og sette felles mål.

Både Statens vegvesen og Trygg trafikk fremhever at det er effektivt at UP er eneste kontaktpunkt i politiet innenfor trafikksikkerhetsarbeid.

10.5 UPs oppgaveløsning

Instruks etter kongelig resolusjon av 1. september 1989 fastslår at «Utrykningspolitiets målsetning er å redusere antall trafikkulykker og forebygge lovovertrædelser i trafikken», og at UP «skal utføre trafikkjeneste i alle landets politidistrikter». UPs oppgaver, mål og resultatkrav utover dette følger av årlig disponeringsskriv.

I disponeringsskriv for 2017 heter det at UP skal opprettholde tjenesteproduksjon minst på samme nivå som i 2016, det vil si at samlet innsats skal bidra til å forebygge og bekjempe:

- ulykker på vei (trafikksikkerhet)
- kriminalitet på vei

Samlet effekt av tiltakene skal derfor være å redusere antall drepte og skadde i trafikken sammenlignet med foregående år. UP har gjennomgående høy måloppnåelse på årlige mål- og resultatkrav, jf. tabell 10.3.

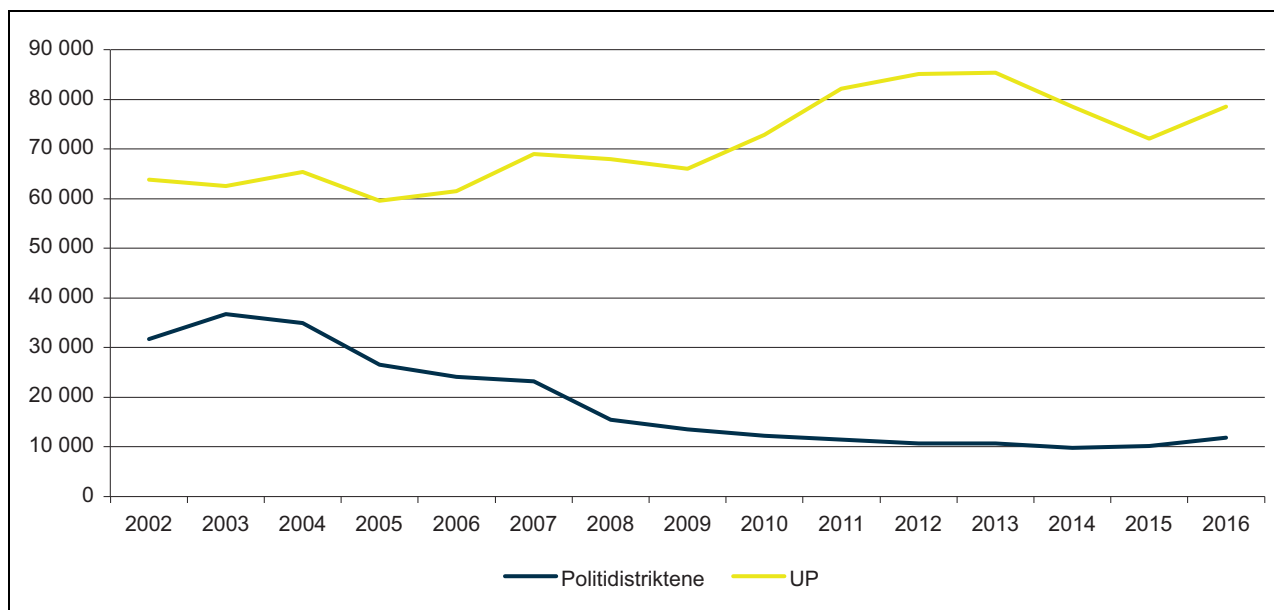
10.5.1 Trafikksikkerhet

Kontrollinnsatsen til UP rettes i dag mot aggressiv kjøreatferd, fartsovertrædelser, ruspåvirket kjøring og manglende bruk av bilbelte. Innsatsen

⁵⁰ Politidirektoratet (2016) «*Forslag til nye retningslinjer for Politireserven*». Oversendt Justis- og beredskapsdepartementet 30. juni 2016.

⁵¹ Samtale med Statens Vegvesen 3. november 2017.

⁵² Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015.



Figur 10.7 Antall avdekte fartsovertredelser for UP og politidistriktene 2002–2016

Kilde: Politiets kontrollstatistikk (TTS TRAFSTAT)

rettes først og fremst mot risikovillige førere, som på et kunnskapsbasert grunnlag blir plukket ut for kontroll.

UPs innsats i trafikksikkerhetsarbeidet er særlig avgjørende for å avdekke fartsovertredelser. Politidistriktenes innsats på dette området har i tillegg blitt betydelig redusert i løpet av siste ti år, jf. figur 10.7.

På rusområdet har politidistriktene tradisjonelt avdekket flest tilfeller av ruspåvirket kjøring, ofte som resultat av tips fra publikum. UP har derimot de siste årene økt innsatsen innen ruskontroll. UP har mer enn fordoblet antall avdekte tilfeller av kjøring i ruspåvirket tilstand i løpet av to år, og står nå for nærmere 40 prosent av andelen anmeldelser for ruspåvirket kjøring.

Tabell 10.3 Mål og resultatkrav for Utrykningspolitiet 2016–2017

Mål	Indikator	Resultatkrav 2016	Resultat 2016	Resultatkrav 2017
Forebygge og bekjempe ulykker på vei – Trafikksikkerhet	Drepte og hardt skadde	760	712	720
	Drepte	152	135	144
	Fartsovertredelser	80 000	78 566	80 000
	Kjøring ruspåvirket tilstand	1 500	2 406	2 500
	Grove/gjentatte fartsovertredelser	5 200	5 319	5 200
	Manglende bruk av verneutstyr	14 500	12 397	12 000
	Kontrollerte sjåførarbeidsdøgn (tungbil)	120 000	126 319	120 000
Forebygge og bekjempe kriminalitet på vei	Farlig atferd	19 000	19 651	19 000
	Antall ATK-saker ¹	-	-	120 000
	Pågrepelser	2 200	2 397	2 200
	Narkotikabeslag	800	1 487	800

¹ UP fikk ansvar for ATK-senteret fra 1.januar 2017.

Kilde: Politidirektoratet

UP avdekker ruspåvirket kjøring ved kontrollvirksomheten langs veien, mens politidistriktene avdekker i hovedsak ruspåvirket kjøring i forbindelse med trafikkulykker, eller etter varsel fra publikum.

Etter UPs mening har økt vekt på kunnskapsbasert og effektiv politiinnsats med målrettede kontroller, kombinert med stadig forbedring av metodebruk og bruk av ny teknologi, bidratt til færre alvorlige ulykker med drepte og hardt skadde i trafikken de siste årene.

Trygg trafikk mener nasjonal måloppnåelse for trafikksikkerhet forutsetter et politi med spisskompetanse innen trafikksikkerhet. Politikontroller er det enkelttiltaket med størst dokumentert effekt på trafikksikkerheten. UP er en garantist for at det blir foretatt kontroller på norske landeveier, også utenfor byene.

UPs høye kompetanse kommer også politidistriktene til gode. Når et politidistrikt avgir folk til UPs tjeneste, får de tilbake en kompetanse som er helt uvurderlig i det lokale trafikksikkerhetsarbeidet. Det er etter *Trygg trafikk*s mening også fordelaktig for politidistriktene at UP kan avgi ressurser ved større lokale arrangementer.⁵³

Blant politimestrene er det delte meninger om ressursfordelingen mellom UP og politidistriktene i trafikksikkerhetsarbeidet. Det er imidlertid stor enighet om at UP gjør en viktig innsats i trafikksikkerhetsarbeidet. Flere legger til at UP er en viktig merkevare for politiets trafikksikkerhetsarbeid, noe som også gjenspeiler seg i politiets innbyggerundersøkelser, der UP ofte kommer best ut. Her kommer det også tydelig frem at publikum er mest bekymret for å bli utsatt for trafikkfarlige hendelser, men de har samtidig høy tiltro til at politiet kan håndtere disse hendelsene hvis eller når de inntreffer.

UP på sin side gir tydelig uttrykk for en generelt lav interesse for trafikksikkerhet i politidistriktene, Politihøgskolen og delvis hos Politidirektoratet og mener dette er et gjennomgående fenomen også i andre europeiske land.⁵⁴

Etter UPs mening har overgangen fra 27 til tolv distrikt ennå ikke gitt nevneverdig endring i verken holdning eller bevissthet til forbindelsen mellom UPs arbeid og generell kriminalitetsbekjempelse. UP kan ikke se at trafikkjentesten eller «kriminalitetsbekjempelse på vei» er gitt organisatorisk plass, eller at det er opprettet formelle kontaktpunkter i de nye politidistriktene. For UP er det derfor svært vanskelig å se at trafikksikkerhet

kan bli håndtert på en bedre måte i politidistriktene.

10.5.2 Kriminalitetsbekjempelse på vei

UPs innsats for generell kriminalitetsbekjempelse på vei er forankret i årlig disponeringsskriv fra Politidirektoratet, med et målkrav om 2200 pågripelser og 800 narkotikabeslag for 2016.

Ettersom verken Politidirektoratet eller UP har avgrenset kriminalitetsområder innenfor dette konseptet blir det foretatt pågripelser på en rekke områder. UPs egen statistikk viser at enheten årlig foretar flere beslag enn et gjennomsnittlig politidistrikt, og nesten like mange pågripelser.

Tabell 10.4 gir en oversikt over andre sakstyper UP har initiert enn etter vegtrafikkloven. Tallene omfatter alle anmeldelser uansett om de er avgjort av domstolene, avgjort med forelegg eller har blitt henlagt.

UP opplyser at det er en underrapportering av registrerte anmeldelser i forbindelse med pågripelser og beslag i politiets straffesakssystemer. Merking av UP-initierte saker må gjøres manuelt i politiets BL-system (straffesakssystem) og når politidistriktene dupliserer og etablerer vedleggsaker til straffesaken, blir UP-saker ofte ikke registrert.⁵⁵

Flere politiledere mener det er prisverdig at UP på denne måten bistår politidistriktene, men peker samtidig på slagsiden ved at UP ikke har påtalekompetanse. Dette medfører at UP kan ta beslag og foreta pågripelser, men må overlate ansvar for etterforskning og påtale til politidistriktene. Flere politimestre opplever dette som uproblematisk, ettersom alle politimannskaper på den måten bidrar i felles kriminalitetsbekjempelse. Enkelte politimestre peker imidlertid på eksempler der UPs beslag har medført behov for omprioritering av ressurser, og på mulige målkonflikter med pågående operasjoner og strategioppfølging på bestemte kriminalitetsområder.

Samtidig peker flere politimestre på at det er behov for flere politimannskaper i distriktene som inngår i en bredere kriminalitetsbekjempelse. Etter deres mening er dagens ressursfordeling uttrykk for en uheldig prioritering av begrensede politiressurser. Ved å få tilført UPs ressurser vil politidistriktene få større fleksibilitet uten at dette trenger å gå utover trafikksikkerhetsarbeidet. I tillegg blir det argumentert med at ressuroverføring vil forenkle styring av politiressursene. Dette

⁵³ E-post fra UP til sekretariatet 16. november 2016.

⁵⁴ Samtale med UP 21. september 2016.

⁵⁵ Skriftlig svar på spørsmål fra Særorganutvalget – datert 30.1.2017.

Tabell 10.4 Antall UP-initierte sakstyper alle politidistrikt i perioden 2012–2016

Kriminalitetstype	2012	2013	2014	2015	2016	Totalsum
Annen	207	240	222	256	209	1134
Arbeidsmiljø		3			2	5
Miljø	2	1	7	5		15
Narkotika	831	833	919	1430	1487	5500
Sedelighet			2	1	1	4
Skadeverk	4	8	8	8	7	35
Undersøkelsessaker	24	25	35	31	36	151
Vinning	166	121	121	93	78	579
Vold	23	22	35	27	58	165
Økonomi	14	12	13	11	11	61
Totalsum	1271	1265	1362	1862	1889	7649

Kilde: UP

vil styrke evnen til å gjøre prioriterte beslag og pågripelser mer i tråd med politidistriktets og overordnede organs strategier.

Noen politimestre gir uttrykk for at overføring av UP-ressursene til politidistriktene med stor sannsynlighet vil føre til at trafikkjentesten vil bli nedprioritert. De tilføyer samtidig at dagens trafikkjenteste, i noen tilfelle faktisk har høyere prioritet og større ressursinnsats, enn flere typer alvorlig kriminalitet, som for eksempel overgrep mot barn og voldtekt. Av den grunn mener de at en prioritetsforskyvning kan være nødvendig i noen tilfeller.

10.5.3 Bistand og beredskap

I henhold til UPs mandat og disponeringsskriv skal enheten også utøve bistand overfor politidistriktene. Dette omfatter støtte til ulike ordensoppdrag etter bistandsanmodning, samt generell kriminalitetsbekjempelse på vei. Dette innebærer at UP gjennom sine operasjoner kan pågripe og overlevere personer mistenkt for lovovertrедelser til nærmeste politistasjon i distriktet.

UP opplyser at de nesten daglig bistår politidistriktene i pågående operasjoner og hendelser. I tillegg til anmodning om å yte bistand i hendelsesstyrte saker får UP henvendelser om å avgi ordinære patruljer for å fylle opp politidistriktets turnuser for vakt- og beredskap. Selv om bistanden bidrar til styrket hverdagsberedskap er ikke

hensikten at UP skal dekke politidistriktenes eget område, men derimot bistå ved behov der det trengs. Det har likevel ikke kommet tilbakemeldinger gjennom samtaler med utvalget eller spørreundersøkelsen som tyder på at UPs bistandsoppgaver har gått på bekostning av trafikksikkerhetsarbeidet.

I tråd med bistandskrav har UP tidligere tatt initiativ til å overta deler av båtjentesten, som i dag ligger til lokale politidistrikter, men uten å få gjennomslag for dette. Bakgrunnen for UPs anmodning var at flere politidistrikt har lite ressurser til å betjene båtjentesten, ikke minst i sommersesongen da behovet er størst. Imidlertid opplever også UP økt aktivitet om sommeren, og en overtakelse av båtjentesten vil forutsette økt innbeordning. Det er ikke signaler fra hverken POD eller politidistriktene som tyder på at dette er aktuelt per nå.

Noen politiledere påpeker at denne form for ressursforskyvning i politiet kan bli vanligere fremover og derfor representerer en nødvendig fleksibilitet i organisasjonen. Imidlertid mener flere politiledere at den fleksible bistandsressursen ikke naturlig tilhører UP og bedre kan utnyttes i politidistriktene. Etter deres mening kan den nødvendige fleksibiliteten inkorporeres i politidistriktstrukturen og innarbeides i øvrige planer for nabhjelp og beredskapsplaner.

Meningene om UP som beredskapselement er imidlertid delte. Enkelte politimestre mener UPs

beredskapsinnsats ikke er et godt nok argument for å beholde UP som et eget sentralt politiorgan, flere mener politidistriktene med de samme ressursene ville hatt bedre styring. Andre mener UP kan utgjøre en ekstra ressurs til eksisterende fleksibilitet i distriktene, men at UPs ressurser er vanskelig å regne med. Enkelte politimestre mener imidlertid UP utgjør et godt supplement, og ser ikke noe problem med at dette medfører at UP kan bevege seg litt bort fra opprinnelig mandat.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten ble det spurt om respondentene opplever at UPs bistandstjenester er tilpasset politidistriktenes behov for bistand. I underkant av 25 prosent svarte at de var «enig» eller «helt enig» i beskrivelsen, mens i underkant av 9 prosent var «uenig» eller «helt uenig». Her svarte imidlertid 44 prosent av de 1815 respondentene «vet ikke». Dette har dels sammenheng med at mange ikke kjenner godt nok til UPs bistandskonsept, noe som kom frem i kommentarfeltene. Rundt halvparten av respondentene oppga at de «sjelden» eller «aldri» hadde kontakt med UP.

Responsen var noe bedre på spørsmål om hvorvidt UP bidrar til bedre oppklaringsprosent på saker i politidistriktet. Her svarte nesten 27 prosent at de var «enig» eller «helt enig», mens i overkant av 10 prosent var «uenig» eller «helt uenig». Også her svarte en stor andel «vet ikke». Av 1819 respondenter gjaldt dette 43 prosent. I kommentarfeltene ble dette hovedsakelig forklart med at det er vanskelig å måle effekten, og flere vegret seg derfor for å svare.

Usikkerheten kom tydeligere til uttrykk på spørsmål om hvorvidt UP bidrar til høyere kvalitet i tjenesteproduksjonen, eksempelvis gjennom færre henleggelses og flere positive påtaleavgjørelser. Her svarte hele 50 prosent av respondentene «vet ikke», mens 22 prosent svarte «enig» eller «helt enig». I den andre enden av skalaen svarte i underkant av 10 prosent at de var «uenig» eller «helt uenig». Responsen var nesten identisk på spørsmål om bistand fra UP bidrar til økt effektivitet i tjenesteproduksjonen, eksempelvis gjennom raskere saksgang.

Det er likevel tydelig at UP har en jevnt over god status i politidistriktene. På spørsmål om det er god samhandling mellom politidistriktene og UP, svarer nesten en tredjedel av respondentene at de er «enig» eller «helt enig», mens bare 5 prosent svarer «uenig» eller «helt uenig». Her var også andelen som svarte «vet ikke» omtrent som over, også her med begrunnelse om manglende kunnskap om UPs innsats.

På spørsmål om hvorvidt UPs bistandsressurser oppleves som tilgjengelige, var responsen tilsvarende positiv. Rundt en tredjedel var «enig» eller «helt enig», mens i underkant av 5 prosent var «uenig» eller «helt uenig». Her svarte 42 prosent av 1816 respondenter «vet ikke».

I spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvorvidt det fortsatt bør stilles krav til at UP skal yte bistand overfor politidistriktene. Her svarte kun 135 respondenter av de som enten har eller har hatt tilknytning til UP som innbeordret eller kontakt gjennom daglig virke. Nesten 75 prosent svarte «enig» eller «helt enig», mens under en prosent svarte «vet ikke». I overkant av en prosent svarte «uenig» eller «helt uenig».

10.5.4 Kompetanse

Som nasjonalt kompetansesenter for trafikksikkerhet i politietaten driver UP kurs og opplæring på sine fagområder, blant annet som instruktører ved Politihøgskolen.

UPs kompetansetiltak utføres gjennom daglig virke og bistand overfor politidistriktene. I tillegg til aktive kompetansetiltak bidrar UP-mannskaper ved tilbakeføring til politidistriktene som viktige ambassadører og brobyggere for en styrket bevissthet om, og forståelse for, trafikksikkerhetsarbeid i politidistriktene. Over tid bidrar dette til å bygge, og forsterke, en kultur for å se trafikksikkerhet som en del av det større kriminalitetsbildet.

I utvalgets spørreundersøkelse ble samtlige respondenter stilt spørsmål om hvorvidt UP utfyller sin rolle som nasjonalt kompetansesenter på en god måte. Her svarte 32,5 prosent «enig» eller «helt enig», mens 6,4 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig». I overkant av 40 prosent svarte «vet ikke», men flertallet av disse har etter responsen i kommentarfeltene lite med UP å gjøre i sitt daglige virke. Det fremgår både av kommentarfeltene, og på spørsmål om tilhørighet i politietaten. Det er derfor rimelig å konkludere med at respondentene mener at UP utfyller sin rolle som kompetansesenter på en god måte.

Rutiner for kunnskapsutveksling mellom UP og politidistrikt fungerer i noe mindre grad. Her svarte bare i overkant av 17 prosent «enig» eller «helt enig», mens 9,5 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig». Her svarte 51 prosent «vet ikke». Dette ble i kommentarfeltene forklart med at mange var usikre på effektene og derfor vegret seg for å svare.

En klar overvekt av respondentene ga uttrykk for at UP besitter nødvendig spesialkompetanse

for sitt oppdrag. På en skala fra 1 («helt uenig») til 6 («helt enig»), svarte over 39 prosent at de var «enig» eller «helt enig», hvilket ga en gjennomsnittsscore på 4,77. UP vurderes også i noen grad å bidra til kompetanseoverføring til politidistriktene (4,05) og anses i hovedsak å ha kapasitet til å ivareta generelle behov for kompetanseutvikling innenfor sitt fagområde (4,28).

Det er likevel delte meninger om UPs bidrag til kompetanseoverføring til politidistriktene. Dette kan dels forklares med manglende kunnskap om denne delen av UPs aktivitet, og dels at respondentene har lite med UP å gjøre i sitt daglige virke. Av 1815 respondenter svarte i overkant av 45 prosent «vet ikke». Over 23 prosent svarte «enig» eller «helt enig», mens 9,5 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig».

Dette inntrykket ble forsterket ved at nesten like mange var «uenig» eller «helt uenig» i at UP har bidratt til u hensiktsmessig forskyvning av kompetanse fra politidistriktene, det vil si forskyvning av kompetanse politidistriktene selv bør inneha. Her svarte 51 prosent «vet ikke».

I utvalgets spørreundersøkelse blir det uttrykt delte meninger om UPs bidrag til å styrke politidistriktenes kompetanse på etterforskning. På spørsmål om UPs bidrag svarte i underkant av 40 prosent av utvalget «vet ikke», mens de øvrige fordelte seg jevnt på skalaen fra 1 («helt uenig») til 6 («helt enig»), hvilket ga en gjennomsnittsscore på 3,58.

Det ble også gitt uttrykk for tilsvarende delte meninger om UP som pådriver og premissgiver for politidistriktenes fag- og metodeutvikling. Responsen var noe mer positiv, med en gjennomsnittsscore på 3,81. I denne vurderingen skiller UP seg vesentlig ut fra de øvrige særorganene. På begge disse spørsmålene svarte til sammen 1826 respondenter.

UPs bistandstjenester vurderes til dels å være tilpasset politidistriktenes behov (4,07), og oppleves som tilgjengelig (4,45). Videre vurderes samhandlingen med politidistriktene som god (4,48).

I spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om hvorvidt UP fortsatt bør ha funksjon som kompetanse- og utviklingsenhet for politietaten. Her svarte kun 134 respondenter av de som enten har eller har hatt tilknytning til UP som innbeordret eller kontakt gjennom daglig virke. Over 76 prosent svarte «enig» eller «helt enig», mens 3 prosent svarte «vet ikke». Her svarte 9 prosent «uenig» eller «helt uenig».

De samme respondentene fikk spørsmål om hvorvidt UP bør ha funksjon som nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt samarbeid. Her var et

stort flertall positive. 60 prosent svarte «enig» eller «helt enig», men nesten 10 prosent svarte «vet ikke», og ytterligere nesten 15 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig».

Ut fra dette synes det likevel klart at de som har nær kontakt med UP, har et meget positivt syn på enheten, mens det er større usikkerhet om effekten i andre deler av politietaten.

10.6 Behovet for et nasjonalt trafikkpoliti

Det er delte meninger om UPs posisjon og hvordan politiets trafikksikkerhetsarbeid skal organiseres. UP har som nevnt vært foreslått nedlagt flere ganger, men betydningen for det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet og for å redusere antall døde og hardt skadde i trafikken, har vært en avgjørende faktor hver gang dette har vært til politisk behandling.

En prinsipiell innvending som blir reist av flere, både politiledere og andre innenfor politietaten er om ordningen med et nasjonalt trafikkpoliti er en god prioritering av politiets samlede ressurser til effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Flere politiledere mener trafikksikkerhet blir for høyt prioritert sammenlignet med andre alvorlige kriminalitetstyper, som seksuelle overgrep, profittmotivert kriminalitet, integritets-krenkende kriminalitet og alvorlig organisert kriminalitet.

Samtidig understreker flere politiledere at UP gjør mye bra og viktig for trafikksikkerhetsarbeidet, men også langt ut over dette i form av allmenn kriminalitetsbekjempelse «på hjul». Det blir her advart mot å overføre trafikksikkerhetsarbeidet til politidistriktene eller andre virksomheter, fordi trafikksikkerhet kan bli en salderingspost. Dette var også en viktig innvending blant flere politimestre da spørsmålet sist var til politisk behandling, i forbindelse med Politireform 2000.⁵⁶ I høringsrunden vektla særlig Trygg trafikk at å opprettholde UP som synlig politi på veien er den beste garanti for en minimumsinnsats innen kontroll og overvåkning av trafikken.

Det er verdt å merke at den etterfølgende politiske behandlingen i Stortinget synliggjorde et sterkt forsvar for å bevare UP. Flere representanter erkjente at UP gjerne utgjorde et brudd med organisasjonskartet og at ressursene prinsipielt kunne ligge til distriktene, men det avgjørende tverrpolitiske syn var at UP utgjorde et effektivt

⁵⁶ Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) *Om lov om endringer i politiloven.*

bidrag for bedre trafikk-sikkerhet. Et utsagn som ble gjengitt i innstillingen fra justiskomiteen var; «man skal være varsom med å avvikle Utrykningspolitiet som en enhet for å bekjempe trafikkdøden».⁵⁷

Kleverud-utvalget fikk i 2003 i oppdrag av Justisdepartementet å vurdere UPs fremtidige organisering, herunder om enheten skulle nedlegges som et av politiets særorganer. Utvalget tolket dette som en avveining mellom en operativ spesialstyrke til trafikk-sikkerhetsarbeid, og om politidistriktene skulle ha hovedansvar for trafikk-tjenesten. Utvalget konkluderte den gang med at det ikke var tilrådelig å legge ned en så handlekraftig enhet i trafikk-sikkerhetsarbeidet.⁵⁸ Utvalget pekte samtidig på at en stor utfordring i trafikk-sikkerhetsarbeidet videre var å finne en bedre arbeidsdeling mellom UP og politidistriktene. I særlig grad ble det lagt vekt på at distriktenes hendelsespregede hverdag avgrenset det mer langsiktige trafikk-sikkerhetsarbeidet som krever prioriterte ressurser. Et avgjørende hensyn for Kleverud-utvalget var behovet for nasjonal planlegging og overordnet styring av trafikk-sikkerhetsarbeidet. Innenfor et slikt strategisk arbeid ville UP etter utvalgets mening ha en naturlig plass, som nasjonal koordinator for politietaten.

Kleverud-utvalget vurderte innvendinger fra politidistriktene om at tilføring av UPs ressurser ville gi en minst like god trafikk-sikkerhetsinnsats, men konkluderte med at det var lite trolig, og viste blant annet til at trafikk-sikkerhet da måtte konkurrere med annen oppgaveløsning.⁵⁹

Kleverud-utvalget pekte allerede den gang på at tekniske hjelpemidler i økende grad ville erstatte manuelle kontroller av blant annet fart og hviletid, men mente teknologien ikke kunne gjøre overflødig trafikkkontroller utført av synlig politi.⁶⁰ Konsekvensene av utvalgets anbefalinger var senere blant annet at UPs hovedkontor ble flyttet fra Oslo til Stavern, og at bistandskonseptet «kriminalitetsbekjempelse på vei» ble utviklet og forsterket.

Flere politiledere mener fortsatt at en rekke av UPs oppgaver innenfor trafikk-sikkerhetsarbeid helt eller delvis kan bli løst av politidistriktene selv, sammen med andre aktører som blant annet Vegvesenet. Det er blant annet gjort vurderinger

av om Vegvesenet helt eller delvis kan overta noen trafikkoppgaver knyttet til promillekontroll, rustesting og kjøretøykontroll, men til nå er dette ikke avklart.

Statens vegvesen mener det er rom for mer effektiv arbeidsdeling med politiet, blant annet ved at vegvesenet overtar deler av ATK-sakene (automatisk trafikkkontroll) slik at politiet kan bruke knappe ressurser på mer alvorlige saker. Vegvesenet har også fremmet forslag om foreleggsmyndighet for trafikkforseelser på stedet, noe de mener ytterligere vil frigjøre politiresurser.⁶¹ Flere advarer imidlertid mot dette. Trygg trafikk mener ATK må regnes som en politifaglig oppgave, og frykter at dersom slike oppgaver blir overført kan politiet velge å nedprioritere trafikk-sikkerhetsoppgaver ytterligere. Riksadvokaten mener også kontrollopgaver langs påtalesporet bør ligge til politiet.

Utvalget har fått flere innspill om at det teknologiske utviklingstempoet gjør at den tradisjonelle vekt som er lagt på førerferd i trafikk-sikkerhetsarbeidet, er i ferd med å bli endret. Dette vil særlig bli aktuelt med forventet innslag av selvkjørende biler.⁶²

I tillegg til automatisering og bruk av sensor-teknologi peker Teknologirådet blant annet på mulighetene som ligger i analyseverktøy og bruk av såkalte stordata.⁶³ Flere politimestre peker også på at analyser og etterretningsprodukter i større grad burde vært del av trafikk-tjenesten slik at innsatsen fikk et bedre kunnskapsbasert grunnlag. Dette ville gitt bedre grunnlag for prioritering av områder som kan omfatte mer enn bare trafikk-sikkerhet. Noen politimestre poengterte her at i deres distrikt kan det være behov for å prioritere trafikkressursene annerledes og gjerne vektlegge andre strekninger enn UP i dag velger, og mener dette i stor grad skyldes forskjellig kunnskapsgrunnlag og ulike vurderingskriterier.

I tillegg ønsker Vegvesenet å digitalisere større deler av trafikkovervåkingen, noe UP selv mener å kunne håndtere. Flere politiledere stiller derfor spørsmål ved om automatisering og digitalisering allerede innen få år vil få konsekvenser for UPs tradisjonelle oppgaveløsning, og om samarbeid og ny arbeidsdeling med andre aktører vil bli nødvendig uansett.

⁵⁷ Innstilling fra Justiskomiteen 21. mai 2001 – Stortingsbehandling Politireform 2000.

⁵⁸ NOU 1999: 10 *Politireform 2000* – Omtale av Kleverud-utvalget.

⁵⁹ Politidirektoratet (2003) – *Utredning om utrykningspolitiet* s. 34–35.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 37.

⁶¹ Samtale med Statens Vegvesen 3. november 2016.

⁶² Kristiansen, A A (2017): «Selvkjørende biler: Hundre Gøteborgfamilier får selvkjørende biler» – Dagbladet 13. januar 2017.

⁶³ Samtale med Teknologirådet 28. februar 2017.

10.7 Styringslinjer

UP har en forholdsvis liten sentral ledelse med overordnet ansvar for den operative styrken. Distriktslederne administrerer UP-ressursene i eget distrikt og samordner operasjoner med berørte politidistrikt. Distriktslederne har hovedansvar for å lede UPs operative innsats i distriktene.

UP disponerer ikke totalbudsjett for egen organisasjon, ettersom innbeordret personell lønnes av hjemmehørende politidistrikt. Av den grunn har UP det laveste budsjettet av særorganene, men organene har til felles at rundt 80–90 prosent av midlene er bundet til lønnskostnader, husleie og andre faste kostnader, slik at det er begrenset med tilgjengelige ressurser til vedlikehold og investeringer.

Flere politiledere omtaler UP som et mer autonomt særorgan i den forstand at enheten har større fleksibilitet i sin oppgaveutførelse enn øvrige særorgan. Det blir pekt på at UP har oppnådd denne posisjonen fordi de leverer gode resultater. UP på sin side mener det er en manglende forståelse av UPs arbeid i enkelte politifora, og peker på det faktum at UP noen ganger ikke blir inkludert i sentrale politifora der deltakelse oppleves som relevant og viktig. UP kjenner seg heller ikke igjen i beskrivelsen som et mer autonomt særorgan.

Det er ulike oppfatninger om styringslinjene mellom UP og politidistriktene. Enkelte politimes-tre gir uttrykk for at dagens styringslinjer er utfordrende, særlig fordi UP kan generere straffesaker uten selv å ta kostnaden ved dette. Isteden kan det skape behov for omprioriteringer i det enkelte politidistrikt. Andre understreker at styringslinjene ikke oppleves som noe problem, og at samarbeidet fungerer godt, også på dette punktet.

Styringsstrukturen mellom UP og Politidirektoratet (POD) fremstår imidlertid for mange politiledere som enkel og ryddig. Det strategiske trafikksikkerhetsarbeidet i POD er lagt til Avdeling for Politiberedskap og krisehåndtering. Styringsrelasjonen til POD er imidlertid individuelt betinget og har vært knyttet til en enkeltperson, noe som øker sårbarheten. Dette er en oppfatning som også deles av Statens vegvesen og Trygg trafikk.⁶⁴

UP mener selv at det er gode styringsstrukturer med POD, men mener fagansvar på trafikkområdet burde vært overført. I dag er POD eier av metodeverk og instruksverk for trafikkområdet,

men UP mener dette kunne vært håndtert mer effektivt i egen organisasjon, særlig fordi sluttproduktet ofte er det samme som UP har foreslått.

UP etterlyser samtidig en bedre og tydeligere overordnet modell for strategi, fag og metode på trafikkområdet. Vegvesenet og Trygg trafikk etterlyser også tydeligere styringssignaler på trafikksikkerhet, både fra POD og fra Justis- og beredskapsdepartementet.

10.8 Utvalgets vurderinger

Utvalgets hovedinntrykk er at UP er en effektiv og fleksibel organisasjon som med begrensede midler oppnår gode resultater innen trafikksikkerhet. De siste årene har UP hatt en gradvis dreining fra rent trafikkløst til å forebygge og bekjempe alle typer kriminalitet som skjer på vei. UP er i tillegg en god bistandsressurs for mange politidistrikter, og utvalget har inntrykk av at operasjonene i stor grad er godt koordinert.

Mange har et nært forhold til UP. Som en viktig pådriver for trafikksikkerhet siden 1960-tallet har UP, sammen med andre aktører, bidratt sterkt til redusert antall drepte og hardt skadde i trafikken. Utvalget er samtidig oppmerksom på at det lenge har vært delte meninger om hvorvidt UP er uttrykk for en effektiv bruk av begrensede politiresurser.

Nedskjæringer i offentlige utgifter kan i årene fremover være en drivkraft for mer effektiv ressursutnyttelse. Produktivitetskommisjonen har pekt på at det bør stilles større forventninger til produktivitet i norsk offentlig sektor enn i sammenlignbare land selv om relative kostnader er høyere.⁶⁵ Regjeringens ABE-kutt har også hatt som formål å styrke effektiviteten i offentlig sektor, også i politisektoren. Politidirektoratets budsjett for 2017 bekrefter denne utviklingen, og mer effektive løsninger for politiets oppgaveløsning tvinger seg frem. Utviklingen ser vi også i andre land. I Finland er flere av politireformene fra de seneste årene gjennomført som effektiviseringstiltak og har blant annet medført en nedbemanning av politistyrken.⁶⁶ Utvalget mener at økte produktivetskrav også vil utløse nye samarbeidsformer og oppgaveløsninger. Dette vil gradvis medføre at flere av politiets tradisjonelle oppgaver på trafikksikkerhetsområdet helt eller delvis kan overtas av

⁶⁴ Samtaler med Statens Vegvesen 3. november og Trygg Trafikk 16. november 2016.

⁶⁵ Produktivitetskommisjonens 2. rapport, lagt frem 11. februar 2016.

⁶⁶ Utvalgsbesøk i Finland 12. januar 2017 – møte med finsk politi.

andre samarbeidsaktører. En slik utvikling reiser imidlertid viktige prinsipielle spørsmål både om hva som definerer en politioppgave, og om hvilken sanksjonsadgang og kontrollmuligheter som skal gis andre offentlige myndigheter på området.

Utvalget ser at begrunnelsene som ble brukt for å foreslå UP nedlagt i 1999, i forbindelse med forrige politireform og omorganisering fra 54 til 27 politidistrikter, står minst like sterkt i dag. Færre og større politidistrikt bør gi grunnlag for at de nye politidistriktene tilføres oppgaver som tidligere var særorganoppgaver, i tråd med utvalgets hovedprinsipp. De nye og større politidistriktene bør gis større muligheter enn tidligere til å prioritere viktige oppgaver, som for eksempel trafikksikkerhetsarbeid.

Videre har teknologiutviklingen tatt nye skritt og både automatisert trafikkovertvåknings- og kontrollstyr, kombinert med bedre veianlegg, sensortechnologi, både på kjøretøy og i veibane, har bidratt til at dagens måte å drive politiets trafikksikkerhetsarbeid er under press og vil endres i fremtiden. Regjeringen forbereder også lovforslag om prøveordning for autonome kjøretøy. Alt dette kan medføre endringer i organisering av politiets trafikksikkerhetsarbeid.

Utvalget tar på alvor de bekymringer som er fremmet, om at en eventuell overføring av UPs ressurser til politidistriktene vil medføre nedprioriteringer av politiets trafikksikkerhetsarbeid. Utvalget ser at trygghet i trafikken er helt avgjørende for et velfungerende samfunn, og at det er et område med stor potensiell faregrad. Derfor må dette området voktes nøye.

Utvalget mener det ikke er gitt at trafikksikkerhetsarbeidet blir nedprioritert om ansvaret legges til politidistriktene. Trafikksikkerhet er et prioritert arbeid i politiet generelt og av Riksadvokaten i prioriteringsrundskrivene. Utvalget mener oppgaveløsningen innenfor trafikksikkerhetsområdet bør sees i sammenheng med annen oppgaveløsning av høyt prioriterte oppgaver i politiet.

I en tid der krav til økt kostnadseffektivitet og trange budsjetter er fremtredende, vil en bedre utnyttelse av UP-ressursene være å legge ressursene til de tolv politidistriktene og gi politidistriktene ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet. Politidistriktene vil da kunne bruke ressursene helhetlig og også kunne benytte andre ressurser i politidistriktet til trafikksikkerhetsarbeid.

UP dekker hele landet og UP-regionene er tilpasset den nye politidistriktstrukturen. Det er naturlig at regionressursene fordeles på politidistriktene. Utvalget mener at landets politimestre selv bør ha full kontroll med polititjenesten i sitt

distrikt og at en enhetlig samordning av ressursene innenfor distriktsgrensene vil være mest effektivt utnyttelse av de samlede ressurser. Det er også reist spørsmål om hvor mye UP-ressursene betyr, da mannskapene har normal arbeidsuke og bilene derved ikke anvendes optimalt.

Utvalget mener derfor, etter en helhetsvurdering, at de beste grunner taler for å overføre trafikkoppgaver fra UP til politidistriktene. Utvalget mener at en avgjørende forutsetning vil være at dagens mål og resultatkrav blir videreført. Utvalget ser også behovet for å styrke det strategiske arbeidet med trafikksikkerhet og vil derfor anbefale at dette blir forankret i POD. Utvalget mener dette vil sikre at dagens gode arbeid med trafikksikkerhet vil bli styrket og at effektivitetsgevinsten oppnås ved å styrke politidistriktenes samlede politikraft.

Uavhengig av UPs fremtid vil utvalget peke på noen forhold som uansett bør adresseres.

Etterretning og analyse

Utvalget mener at trafikksikkerhetsarbeidet i politiet i større grad bør inngå i politiets helhetlige etterretnings- og analysegrunnlag. På denne måten kan politiet oppnå et bedre kunnskapsbasert grunnlag enn i dag og få en vekting og prioritet som samstemmer bedre med andre alvorlige kriminalitetstyper og oppgaveløsning innenfor politiets rammer og distriktets lokale utfordringer. I tillegg må trafikksikkerhetsarbeidet ses i større sammenheng med andre aktører, og det er behov for å utnytte mulighetene i den teknologiske og digitale utviklingen bedre.

Innbeordning

I den grad UP blir videreført, mener utvalget det er uheldig med en ordning med innbeordning som ikke er forankret i en kompetansestrategi. Dette fremstår som ineffektivt og kan ha uheldige effekter for prioriteringer både i UP og i politidistriktene.

Ansvars- og styringslinjer

Utvalget mener at trafikktjenesten i for liten grad har en strategisk forankring i POD. Uavhengig av fremtidig organisering av trafikktjenesten i politiet mener utvalget at POD bør vurdere et tydeligere og mer robust organisatorisk uttrykk for den nasjonale trafikktjenesten, eksempelvis ved et nasjonalt strategisk koordineringspunkt som de øvrige nordiske landene har.

Teknologisk utvikling

På bakgrunn av et fortsatt høyt antall alvorlig skadde og drepte i trafikken per år bør det å forebygge alvorlige trafikkulykker fortsatt prioriteres høyt i politiet. Utvalget mener det i nær fremtid fortsatt vil være behov for stor oppmerksomhet rettet mot føreraterferd, men teknologiutviklingen vil gradvis redusere dette behovet. Utvalget mener likevel at den teknologiske utviklingen uansett går i retning av endringer i kontrollarbeidet. Dette vil innebære blant annet mer kontroll av føreraterferd gjennom ulike kontroll- og varslingsystem i kjøretøyet (ulike sensorsystem) og ulike løsninger av teknologisk og fysisk art i infrastrukturen. For eksempel kan sensorsystemer, videreutvikling av satellitt- og navigasjonssystem, samarbeid mellom bilprodusent og offentlige trafikksikkerhetsorganer om ulike kommunikasjonssystemer føre til redusert ulykkesrisiko. I tillegg skjer det en automatisering og en digitalisering av ulike instrumenter og kontrollverktøy som benyttes til trafikksikkerhetsarbeid både av UP og Statens vegvesen, med blant annet trådløse overføringer av innsamlede og registrerte data. Samtidig kan det oppstå nye sårbarheter knyttet til drift av datasystemer, digitalisering og trådløs kommunikasjon. Det må uansett adresseres.

Kontaktpunkt/nasjonal spisskompetanse

Utvalget ser det som viktig at politiet har både et nasjonalt og internasjonalt koordinerings- og kon-

taktpunkt innenfor trafikksikkerhetsarbeidet. I dagens struktur deler UP og Politidirektoratet ansvaret for det internasjonale kontaktpunktet. Utvalget mener at det internasjonale kontaktpunktet bør ses i sammenheng med det nasjonale koordineringspunktet.

Politireserven

Utvalget mener at Politireserven ikke bør administreres av UP. Politireserven er en beredskapsressurs, som skal benyttes når vanlige politiresurser er «oppbrukt». Utvalget har observert ulike oppfatninger om hvorvidt Politireserven bør bestå, eller om denne ressursen bør nedlegges fordi den blir lite brukt. Dersom den skal opprettholdes og vedlikeholdes, krever dette ressurser og en organisatorisk tilknytning. Her er flere løsninger mulig, eksempelvis å spre ressursene ut til politidistriktene eller til ett dedikert distrikt. En annen modell er å legge ressursen til Nasjonale beredskapsressurser i forbindelse med opprettelsen av det nye beredskapssenteret. Beredskapssenteret vil da få ansvaret for å administrere fag, trening og utstyr for å holde Politireserven operativ. Til tross for at Nasjonale beredskapsressurser og Politireserven kompetansemessig befinner seg på helt motsatte sider av skalaen og ikke vil ha et naturlig samvirke i oppdrag, kan beredskapssenteret likevel være aktuelt grunnet egnede fasiliteter og daglig oppmerksomhet på beredskapsfaget.

Kapittel 11

Politiets utlendingsenhet

11.1 Generelt

Politiets utlendingsenhet (PU) er politiets hovedaktør på migrasjonsfeltet. PU både bistår og får bistand fra politidistriktene for å gjennomføre tvangsmessige returer og gjennomfører kompetansehevingstiltak innenfor utlendingsforvaltningen i politidistriktene.

PUs oppgaver innenfor utlendingsforvaltningen reguleres av utlendingsloven og omfatter politigjøremaal¹ som understøtter politiets evne til å løse sitt samfunnsoppdrag. Instruks for PU datert 1.6.2005 regulerer særorganets ansvarsområde, med oppgaver og begrensninger.²

Inntil år 2000 var politiets arbeid innenfor utlendingsforvaltningen fordelt på flere politidistrikt. I juli 2000 ble Oslo politidistrikt tildelt nasjonalt ansvar for koordinering av alle uttransporteringer i utlendingssaker og midlertidig ansvar for politiets behandling av alle vedtak i asylsaker, herunder totalansvar for ankomstregistrering av alle asylsøkere. I forkant av beslutningen i 2003 om å etablere et eget særorgan med nasjonalt ansvar for politiets arbeid med asyl- og utlendingssaker var ulike modeller for organisering og fordeling av ansvar i politiet prøvd ut.³ I juni 2003 opprettet POD prosjekt AsyTrans, som også var en driftsorganisasjon som overtok det landsdekkende ansvaret for registrering og uttransportering av utlendinger, i tillegg til administrative og operative funksjoner. Prosjekt AsyTrans ble avsluttet ved etableringen av PU i 2004. PU er dermed et ungt særorgan i norsk politi.

PU ble etablert for å effektivisere, styrke og samordne politiets innsats på utlendingsfeltet. Etableringen av PU kom som en direkte følge av den store økningen i antall asylsøkere til Norge

og behovet for å effektivisere asylprosessen knyttet til politiets oppgaver på feltet. Kapasiteten på saksbehandling hos Utlendingsdirektoratet (UDI) var blitt bedret, mens det var manglende kapasitet hos politiet til ID-fastsettelse og effektivering av de negative vedtakene. Dette førte til at mange søkere med avslag ble sittende lenge i mottak.

Som følge av at andelen søkere som kom med reisedokumenter gikk ned, ble politiets informasjonsinnhenting i registreringsfasen og videre arbeid med ID mer utfordrende og kompleks, og tidsbruk knyttet til identitetsfastsettelse økte. Samtidig med høye asylankomster fikk en økende andel av søkerne avslag, som igjen førte til at antallet uttransporteringsoppdrag for politiet steg.

Økningen medførte at politidistriktenes oppgaver relatert til asyl- og utlendingssaker kom i konflikt med ressurser som knyttet seg til politiets øvrige saker. Utlendingssakene fikk her ikke tilstrekkelig prioritet.

11.1.1 Oppgaver og ansvar

PUs ansvar og oppgaver er gitt av Politidirektoratet (POD) gjennom *Instruks for Politiets utlendingsenhet*⁴ samt gjennom årlige disponeringskriv.

Gjennom nevnte instruks samt *Hovedinstruks for politiets utlendingsinternat* og *instruks for gjennomføring av uttransporter* har POD definert særorganets oppgaver og ansvarsområder.

- Kjerneoppgavene er definert som
- registrering av asylsøkere
 - fastsettelse av asylsøkerens identitet og opprinnelsesland
 - iverksettelse, koordinering og gjennomføring av uttransport av personer uten lovlig opphold som har oversittet utreisefristen
 - administrasjon, ledelse og drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum

¹ Politiloven § 16, tredje ledd nr. 1.

² Instruksens beskrivelse relatert til etterretning i instruksens pkt. f og g er ikke justert i tråd med Etterretningsdoktrinen, som er gjeldende rammeverk for etterretning i politiet.

³ Hals (2009) *Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen*.

⁴ Politidirektoratet (2005), *Instruks for politiets utlendingsenhet*

Boks 11.1

Frontex er EUs yttergrensebyrå. Norge deltar med mannskap i nasjonal ekspertpool for grensekontroll, som på kort varsel kan rykke ut i ekstraordinære situasjoner ved Schengens yttergrense. PU deltar på felles Frontex-chartere og i Frontex' analysenettverk.

I tillegg til kjerneoppgavene har PU følgende oppgaver:

- foreta undersøkelse av asylsøkernes reiseruter
- informere rett politimyndighet om personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk, eller som antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, som terrorhandlinger og krigsforbrytelser, samt personer som utgjør en mulig trussel mot rikets sikkerhet
- avdekke og videreformidle informasjon om mulige ofre for menneskehandel, menneskesmugling samt tvangsekteskap/barneekteskap blant mindreårige asylsøkere
- innhente og bearbeide informasjon om illegal innvandring, herunder ulovlig opphold
- bistå politidistriktene med politikontroll og identitetsundersøkelser i utlendingssaker
- internasjonalt politisamarbeid på utlendingfeltet
- være faglig foresatt for spesialutsendingene for utlendingssaker fra politiet, forvalte kommunikasjon med spesialutsendingene i enkeltsak innenfor PUs ansvarsområde
- bistå politidistriktene ved behov for kontakt med utenlandske myndigheter knyttet til ID-fastsettelse eller aksept for innreise, med mindre annen avtale er gjort i enkeltsak

Som en del av asylsaksporteføljen dekker PU de oppgaver som knytter seg til Norges forpliktelser etter Dublin-avtalen, et samarbeid mellom EU-landene, Island, Sveits, Liechtenstein og Norge. Et annet sentralt område for PU er ivaretagelse av internasjonale forpliktelser og samarbeid på returområdet, herunder oppgaver og samarbeid i Frontex-regi. PUs er også blitt tildelt nye oppgaver relatert til uttak av overføringsflyktninger, relokalisering i EU og soningsoverføring (både til og fra Norge).

PU er politiets kompetansesenter på utlendingfeltet. Instruksen tilsier at PUs oppgaver knyttet til asyl- og utlendingssaker er begrenset til forvaltnings- og kontrolloppgaver. Rammene for PUs virksomhet og myndighetsutøvelse er der-

med som utgangspunkt styrt av forvaltningsrettslige prinsipper og regelverk. PUs sentrale regelverk for saksbehandlingen er utlendingsloven med tilhørende forskrift.⁵

PU har etter sitt mandat ikke påtale- eller etterforskningskompetanse og behandler derfor ikke selv straffesaker. Dersom PU gjennom sin oppgaveutførelse avdekker straffbare forhold, skal disse anmeldes til lokalt politidistrikt. Politiets ansvar for kriminalitetsbekjempelse følger av politiloven.

Ansvarsdelingen mellom PU og politidistriktene er nærmere regulert i en rekke rundskriv fra Politidirektoratet.⁶ Det fremgår her at registrering av og identitetsfastsettelse i asylsaker ligger til PU, mens politidistriktene har ansvar for øvrige saker på utlendingfeltet, som behandling av søknad om arbeids- og oppholdstillatelse, EØS-registreringer, sjekk av reisedokumenter og behandling av søknad om statsborgerskap. Fremleggelse av identitetsdokument er en forutsetning for at søknaden skal behandles.

Politidistriktene skal forberede og gjennomføre saksbehandling i saker der utlendingen ikke har lovlig opphold, og i bort- og utvisningssakene frem til uttransportering, mens PU har ansvar for å forberede og opprette utvisningssak i egne saker ved brudd på utlendingsloven eller dersom utreisefrist oversittes.⁷ Ansvar for å iverksette bort- og utvisningssaker og forberede eventuelle uttransporter er delt mellom politidistriktene og PU, mens ansvaret for å koordinere og kvalitets sikre uttransporteringene ligger til PU. En rekke

Boks 11.2

Dublin-avtalen regulerer blant annet hvilket land innen Schengen-samarbeidet som har ansvaret for å behandle en persons søknad om asyl. Hensikten er å sikre at en asylsøker får sin søknad behandlet. Samtidig skal det sikre at ingen reiser fra land til land og søker om asyl i flere Schengen-land samtidig.

⁵ LOV av 2008 nr. 35 – *utlendingsloven* og FOR-2009-10-15-1286 – *utlendingsforskriften*

⁶ Blant annet PODs rundskriv 2012/005 «Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven»; rundskriv 2015/007 «Håndtering av store tilstrømninger av asylsøkere og andre migranter»; rundskriv 2016/009 «Politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet» (Grensekontrollrundskrevet).

⁷ PODs rundskriv 2012/005.

uttransporter PU har ansvar for, blir likevel forbedret og gjennomført med bistand av personell fra politidistriktene, mens en rekke uttransporter politidistriktene har ansvar for, gjennomføres med bistand fra PU.

11.1.2 Opprettelsen av PU

Historisk har det overordnede ansvaret for utlendingsfeltet ligget til ulike departement, mens de operative oppgavene har vært lagt til politidistriktene. Først i 1967 var det netto innvandring til

Boks 11.3 Noen sentrale utviklingstrekk i PUs historie:

1988 Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet opprettes, dels som overordnet instans for politiet på utlendingsfeltet, dels for å klagebehandle avgjørelser på utlendingsfeltet.

Utlendingsloven vedtas. Utlendingsdirektoratet (UDI) blir opprettet og blir underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Ansvar for behandling av oppholdstillatelser blir overført fra Justisdepartementet til UDI. Justisdepartementet har instruksjonsmyndighet via rundskriv overfor politiet og utenriksstasjonene og er ankeinstans for utlendingssaker.

1990 Seks store politidistrikt får ansvar for avhør (ankomstregistrering og asylintervju) av asylsøkere. Asker og Bærum politidistrikt får nasjonalt koordineringsansvar for uttransportering, mens Oslo får ansvar for retur av egne søkere.

1992 Utlendingsavdelingen ved Kripos opprettes for å bistå politidistriktene i etterforskning av saker om ulovlig innvandring og opphold samt være kontaktpunkt for internasjonale henvendelser i utlendingssaker.

2000 Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet legges ned, og ansvaret overflyttes til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Oslo politidistrikt ved Utlendingsseksjonen får nasjonalt ansvar for uttransportering i utlendingssaker og midlertidig ansvar for politiets behandling av alle vedtak i asylsaker samt ansvar for ankomstregistrering av alle asylsøkere.

Ansvar for asylintervjuene overføres fra politiet til UDI. Ansvar for retningslinjer og rundskriv som regulerer politiets behandling av utlendingssaker, blir overført fra Justisdepartementet til UDI.

2001 Utlendingsnemnda (UNE) blir opprettet som selvstendig klageorgan for utlendingssaker. Som frittstående domstolgende forvaltningsorgan behandler UNE

klager på UDIs vedtak. Administrativt blir UNE underlagt KRD, men ansvaret blir senere overført til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), og videre til Justis- og beredskapsdepartementet.

Norge blir medlem av Schengen-samarbeidet, og personkontrollen på grensene mellom Schengen-landene blir opphevet.

2003 Som følge av økende problemer med uttransportering og returnering av asylsøkere som har fått avslag på oppholdssøknad, blir det initiert tverrdepartementale utredninger om politiets arbeid på dette området.

POD oppretter prosjekt AsyTrans med det formål å utrede opprettelsen av ny nasjonal politienhet for registrering og uttransportering av asylsøkere uten lovlig opphold.

2004 Prosjektet AsyTrans blir avsluttet, og Politiets utlendingsenhet (PU) blir opprettet, med ansvar for å registrere og identifisere asylsøkere samt for uttransportering av personer uten lovlig opphold.

2005 Utlendingsavdelingen ved Kripos avvikles. Landinfo blir opprettet som en faglig uavhengig enhet administrativt underlagt UDI, med felles arkiv. Landinfo kan ikke instrueres i faglige spørsmål.

2010 Ansvaret for innvandringssaker overføres til Justisdepartementet. UDI og PU er dermed underlagt samme departement.

2015 Økt asyltilstrømning høsten 2015 med over 20 000 ankomster fra august til november. I 2015 mottok Norge totalt 31 154 asylsøknader. Norge, og flere andre land i Europa, innførte grensekontrolltiltak. Norges grensekontrolltiltak var gjeldende frem til 11.5.2017.

2016 Antall asylsøkere for hele året rapporteres til 3460.

Norge, og i hovedsak som følge av arbeidsinnvandring.⁸ I 1975 vedtok Stortinget en innvandringsstopp, som vedvarte til ny utlendingslov ble vedtatt i 1988. Frem til 1990 lå ansvaret for spørsmål om pass, visum og statsborgerskap hos Justisdepartementet. På 1990-tallet førte en økning i antall flyktninger og asylsøkere til en presset situasjon for politiressursene og utlendingsforvaltningen.

Som følge av en vedvarende økning i antall asylsøkere over flere år og en erkjennelse av at daværende strukturer i politiet ikke var dimensjonert for denne utviklingen, ble PU opprettet som eget særorgan i 2004. Økende ressursinnsats på området og økende omfang og kompleksitet i oppgavene forutsatte en mer samordnet innsats for å effektivisere asylprosessen og redusere kostnadene. Manglende fremleggelse av reisedokumenter og sakshåndteringen dette utløste, påvirket også arbeidsmengden og restansene som bygget seg opp. Økende ressursinnsats på området og økende omfang og kompleksitet i oppgavene forutsatte en mer samordnet innsats for å effektivisere asylprosessen og oppnå en bedre og mer samlet kostnadsstyring, samtidig som det bidro til å frigjøre politikapasitet i distriktene.

Politidistriktene har likevel beholdt en rekke oppgaver på utlendingsfeltet, blant annet grensekontroll, utlendingskontroll og forvaltningsoppgaver som behandling av søknad om opphold, arbeid, visum og familiegjenforening. Politiet har myndighet til å innvilge kurante søknader om familiegjenforening. Alle andre slike søknader samt alle utvisningssaker blir oversendt UDI som vedtaksmyndighet. Distriktene har innvilgelseskompetanse i alle typer oppholdssaker bortsett fra asylsøknader. Ved tvilstilfeller, eller dersom det ligger an til avslag, skal saken sendes UDI for avgjørelse.

I perioden 1995–1997 var antallet asylsøkere mellom 1400 og 2300 pr år. Dette økte til mellom 8 800 og 10 800 i perioden 1998–2000, mens det i perioden 2001–2003 ankom mellom 15 000 og 17 480 asylsøkere årlig. Siden har dette tallet økt jevnt og nådde en foreløpig topp i 2015, da det ankom 31 145 asylsøkere, en nær tredobling fra 2014. I 2016 var antallet ankomster redusert til 3460.⁹

Det er stor usikkerhet knyttet til ankomsttallene for 2017, som er beregnet til ca. 7 000. I til-

legg kommer 1250 relokaliserte som skal overføres til Norge i løpet av 2017. Faktorene som antas å ha størst innvirkning på ankomsttallet i tiden fremover, er opprettholdelse av grensekontroller i Europa samt den gjeldende avtalen mellom Tyrkia og EU. Ifølge International Organization for Migration (IOM) ankom i løpet av 2016 181 436 irregulære migranter til Italia, og 173 561 irregulære migranter ankom Hellas. Eurostat-statistikk viser at i de tre første månedene av 2017 har 121 200 personer søkt asyl i Italia, og 49 900 har søkt asyl i Hellas.¹⁰

11.1.3 Organisering av utlendingsfeltet

Utlendingsfeltet er et komplekst politikkområde som er preget av spenning mellom politisk styring og faglig autonomi. Det er et område som har vært gjenstand for omorganisering flere ganger de siste 15 årene. Ansvaret for utlendingsforvaltningen er delt mellom fire departementer: Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Arbeids- og sosialdepartementet (AD), Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet (UD). Organisering av utlendingsfeltet er vist i figur 11.1.

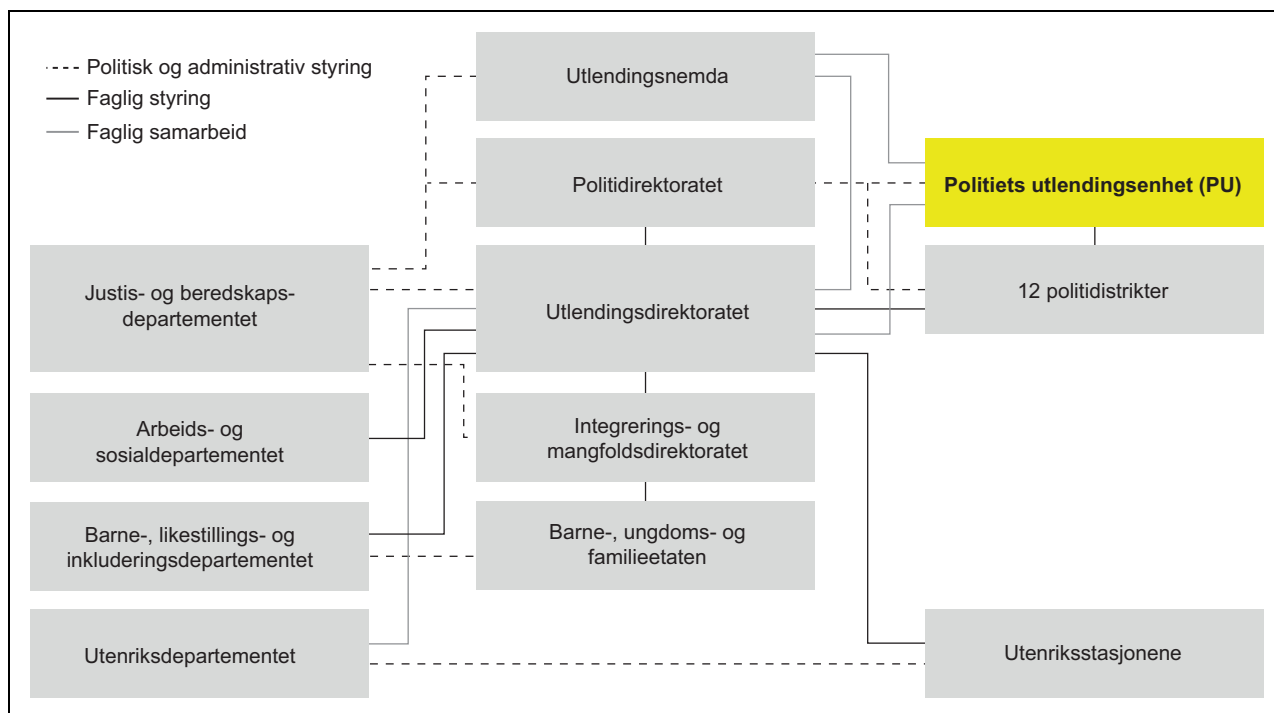
JD har det overordnede ansvaret for flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken og styrer Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennom lov, forskrift, budsjetter og tildelingsbrev. Utlendingsnemnda (UNE) er politisk uavhengig og kan ikke instrueres. Styring skjer gjennom lov og forskrift. Det sentrale lovverket på utlendingsfeltet er utlendingsloven og utlendingsinstruksen. En skjematisk oversikt av politiets rolle i utlendingsfeltet følger i figur 11.1.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen og skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningepolitikk. UDI skal sørge for regulert innvandring gjennom behandling av søknader om oppholds- og arbeidstillatelser, og sikre at flyktninger får beskyttelse gjennom behandling av asylsøknader. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene via rundskriv i saker som gjelder tillatelser og opphold. Direktoratet behandler de sakene utenriksstasjonen og politiet ikke har beslutningsmyndighet til å avgjøre, og saker hvor det er usikkert om tillatelse bør innvilges.

⁸ SSB-tall hentet fra *Statistisk årbok 1950–1995* (se www.ssb.no), Hals (2009) *Den sentrale utlendingsforvaltningen 1945–2008*, s. 6–7.

⁹ Kilde: UDI, www.udi.no.

¹⁰ Politiet utlendingsenhet i e-post datert 21. april 2017 til utvalget.



Figur 11.1 Organisering av utlendingsfeltet

Kilde: UDI

Utlendingsnemnda (UNE) er et frittstående domstollignende forvaltningsorgan som behandler klager på UDIs vedtak etter utlendingsloven og utlendingsforskriften og statsborgerloven. Utlendingsnemnda er overordnet UDI som lovtolkende organ, og nemndas praksis er retningsgivende for UDIs praksis. UNE er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og kan ikke instrueres om avgjørelser i enkeltsaker (unntatt i saker som gjelder grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn).

Ansvar for utlendingsfeltet i Justis- og beredskapsdepartementet er delt mellom to avdelinger. Innvandringsavdelingen har etatsstyringsansvar for Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) samt overordnet ansvar for driften av statlige asylmottak. Avdelingen har også ansvaret for utlendingslovgivningen med tilhørende forskriftsverk samt for å ivareta norske interesser knyttet til beskyttelse og migrasjon i EU og Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet og i en rekke internasjonale organisasjoner, som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og International Organization for Migration (IOM).

Politiavdelingen utgjør sammen med Politidirektoratet den sentrale politiledelse og har dermed overordnet etatslederansvar for politi- og lensmannsetaten, herunder Politiets utlendingsenhet (PU).

Politidistriktene mottar og forbereder søknader om oppholds- og arbeidstillatelse, men kan ikke avslå søknader. Saker der politiet ikke kan fatte vedtak, blir oversendt UDI. Politiet kan opprette utvisningssaker som avgjøres av UDI, men kan også fatte bortvisningsvedtak etter nærmere anvisning i utlendingsforskriften.

PU er gitt det nasjonale ansvaret for registrering og identitetsfastsettelse av asylsøkere, effektivisering av negative asylvedtak besluttet av utlendingsmyndighetene og iverksettelse, koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer av utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Bistand til politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser inngår også som sentrale oppgaver under PUs nasjonale ansvarsområde, det samme gjelder informasjonsinnsamling og bearbeiding samt PUs internasjonale arbeid.

I tillegg spiller *Norges utenriksstasjoner* en viktig rolle som førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. Blant utenriksstasjonenes oppgaver er informasjon om regelverk og prosedyrer, behandling av søknader om besøksvisum og mottak og forberedelse av søknader om visum. Saker utenriksstasjonene ikke kan behandle selv, blir oversendt til UDI.

Politiet har i utlendingssaker i tillegg kontakt med barnevernet, underlagt Barne-, ungdoms-, og

familiedirektoratet (Bufdir) og Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), både i forbindelse med asylsøknader fra enslige mindreårige, bruk av fengsling, herunder utlendingsfengsling på Trandum, og ved overføring av enslige mindreårige asylsøkere fra PUs asylregistrering til transittmottak.

Utover dette har politiet begrenset kontakt med øvrige sentrale aktører på utlendingsfeltet, som Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), og deres oppgaver og ansvar blir derfor ikke omtalt her.

11.1.4 Politiets arbeid på utlendingsfeltet

Som førstelinjetjeneste utfører politiet registrering av asylsøknader, mottak og forberedelse av søknader om opphold og statsborgerskap, registrering for EØS-borgere og opprettelse av bort- og utvisningssaker. Politiet har i tillegg et selvstendig ansvar for grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet.

Politidistriktene kan også gjennomføre intervjuer i forbindelse med søknad om familiegjenforening, enten etter anmodning fra utenriksstasjonen eller UDI eller etter eget tiltak.

I tillegg har politidistriktene en kontrollfunksjon knyttet til alle sider av søknadene og behandlingen for øvrig. Kontrollen omfatter om søknaden er korrekt utfylt, dokumentasjonen er riktig, mulig mistanke om uriktige opplysninger eller proformaekteskap, ID-fastsettelse mv.

Politidistriktene skal også initiere og opprette bort- og utvisningssaker. Hvert politidistrikt har et måltall på dette, fastsatt i styringsdialogen med POD. Politidistriktene oppretter utvisningssaken og oversender den til UDI for videre behandling. UDI vurderer saken og kan fatte vedtak om utvis-

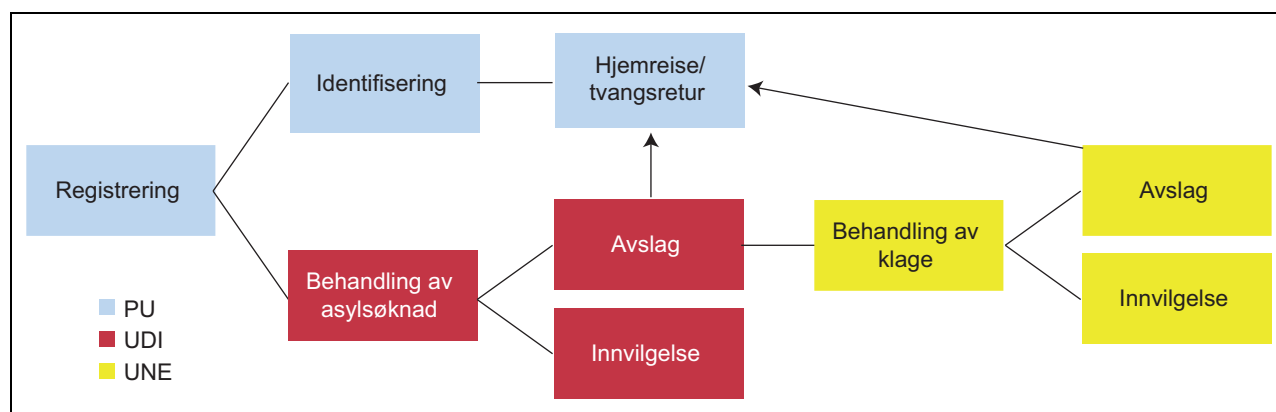
ning. En eventuell klage kan fremmes til UNE. Endelig avslag innebærer enten frivillig retur, assistert retur eller tvangsretur iverksatt av politiet gjennom pågrepelse, transport til Politiets utlendingsinternat og påfølgende uttransport til mottakerland.

De uttransporterte fordeles på tre kategorier: asylsøkere med avslag, asylsøkere som skal ha søknaden sin behandlet i annet land (Dublinsaker), og bort- og utviste. Bortvisning skjer med hjemmel i utlendingsloven §§ 17 og 121. Utvisning skjer i hovedsak med bakgrunn i brudd på utlendingsloven (kapittel 8) eller brudd på straffeloven.

PUs rolle i utlendingsforvaltningen utledes av det ansvaret politiet er gitt etter utlendingsloven. Politiet har ansvaret for å avklare om en utlending har lovlig opphold i Norge, herunder adgang til å foreta nødvendige undersøkelser knyttet til identitet slik det fremgår av utlendingsloven § 21. PU har ansvar for ankomstregistrering og ID-fastsettelse av asylsøkere og for uttransportering for asylsøkere med avslag som har oversittet utreisefristen. Dette er oppgaver som alene ligger til særorganet, og hvor PU er gitt et nasjonalt fagansvar. Politiets ansvar for å transportere utlendinger uten lovlig opphold ut av Norge fremgår av § 90 i samme lov. PU skal sikre god ressursutnyttelse og hensiktsmessig bruk av kompetanse, hvor innhenting og utveksling av informasjon mellom etatene er viktig for blant annet å sikre vern for dem som har krav på beskyttelse og å hindre misbruk av asylinstituttet. PUs oppgaver på utlendingsfeltet er i hovedsak forvaltningsoppgaver. Gjennom sin oppgaveløsning inngår PU også i politiets øvrige samfunnsoppdrag.

En søknad om beskyttelse (asyl) skal fremsettes for politiet,¹¹ hvor PU er tillagt ansvaret for

¹¹ Utlendingsloven § 93, utlendingsforskriften §§ 17-21–17-23.



Figur 11.2 Saksgangen i asylsaker

Kilde: PU

registreringen og innsamling av informasjon av betydning for UDIs saksbehandling. Møter asylsøker først i et politidistrikt, skal det der foretas en forenklet registrering, med mindre annet er avtalt med PU. Ansvarsfordelingen mellom PU og politidistriktene for oppgaver knyttet til asyl, identifisering og uttransportering etter utlendingsloven er regulert i rundskriv fra Politidirektoratet (POD) fra 2012.¹² PODs rundskriv fra 2015 regulerer politiets ansvar og oppgaver i en ekstraordinær situasjon med store tilstrømninger av asylsøkere og andre migranter til Norge.¹³ Retningslinjer for politiets ankomstregistrering ved søknad om beskyttelse (asyl) følger av UDIs rundskriv fra 2010.¹⁴

I likhet med politidistriktene oppretter PU utvisningssaker for brudd på utlendingsloven eller straffeloven, hvor UDI er vedtaksmyndighet.

11.1.5 Arbeidsdeling mellom politiet og øvrig utlendingsforvaltning

Som nevnt avgrenser utvalgets mandat mot behandling av arbeidsdelingen mellom politiet og øvrig utlendingsforvaltning, men for å få en bedre forståelse av den komplekse dynamikken kan det være nyttig å vite at selv om PUs instruks fra 2005 dekker hele returfeltet, også assistert retur, ble assistert retur høsten 2010 formelt overført til UDI og gjennomføres ved hjelp av IOM Norge (International Organization for Migration). PU bistår UDI med assistert ledsaget retur i tilfeller hvor IOM av ulike årsaker ikke kan bistå. Hittil har slike returer med bistand fra PU gått blant annet til Iran, Eritrea, Guinea, Irak, Libanon, Vestbredden og Somalia. PU foretar også en sikkerhetsvurdering av hver enkelt person som søker assistert retur, for å avklare om ledsaget retur er påkrevd av sikkerhetsmessige årsaker. Assistert retur kan avslås av sikkerhetsmessige grunner og returen går da som tvangsretur. PU foretar for øvrig en sikkerhetsvurdering i alle saker der utreisefristen er oversittet.

PU har i 2016 også tatt initiativ til et retursamarbeid med UDI, hvor man i fellesskap informerer asylsøkere på mottak med endelig avslag om så vel assistert retur som tvangsretur. Dette synes å ha resultert i at flere har søkt om assistert retur. Samarbeidet kan bli utvidet til å gjelde flere nasjonaliteter.

¹² PODs rundskriv 2012/005 «Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven».

¹³ PODs rundskriv 2015/007 «Håndtering av store tilstrømninger av asylsøkere og andre migranter til Norge».

¹⁴ UDIs rundskriv 2010-081 «Bruk av ankomstregistreringsskjema ved søknad om beskyttelse».

Det er nylig gjennomført et tverretattlig prosjektarbeid, benevnt PUMA¹⁵, med JD som prosjekteier, hvor UDI og PU på bakgrunn av høye asylankomster høsten 2015 arbeidet ut fra en felles målsetting om en sikker og effektiv ankomstfase. Prosjektets mandat var blant annet å levere en felles anbefaling til fremtidig innretning av ankomstfasen. Endelig forslag til nytt konsept for saksflyt og samarbeid i den innledende asylfasen ble presentert 15. desember 2016, men videre utarbeidelse fra konsept til reell organisering av forslagene er per april 2017 ikke klarlagt. Blant de anbefalte tiltakene er bedre sikring av tilstrekkelige personellressurser i førstelinjen, å gi tilgang til spesialistkompetanse tidlig i saksbehandlingen og å legge bedre til rette for politiets tekniske undersøkelser til bruk i registreringsamtaler med søker, samt videre i UDIs asylintervju og saksbehandling. Prosjektet har også funn knyttet til effektivitet, og peker på viktigheten av rask innhenting av nødvendig informasjon og raskere vedtaksfattning, særlig i saker med overveiende sannsynlighet for avslag på søknad om beskyttelse, eller hvor det fremkommer opplysninger om straffbare forhold eller at samfunnets behov for sikkerhet må ivaretas.¹⁶

11.2 Dagens organisering av Politiets utlendingsenhet

Som de øvrige særorganene er PU faglig og administrativt underlagt POD.

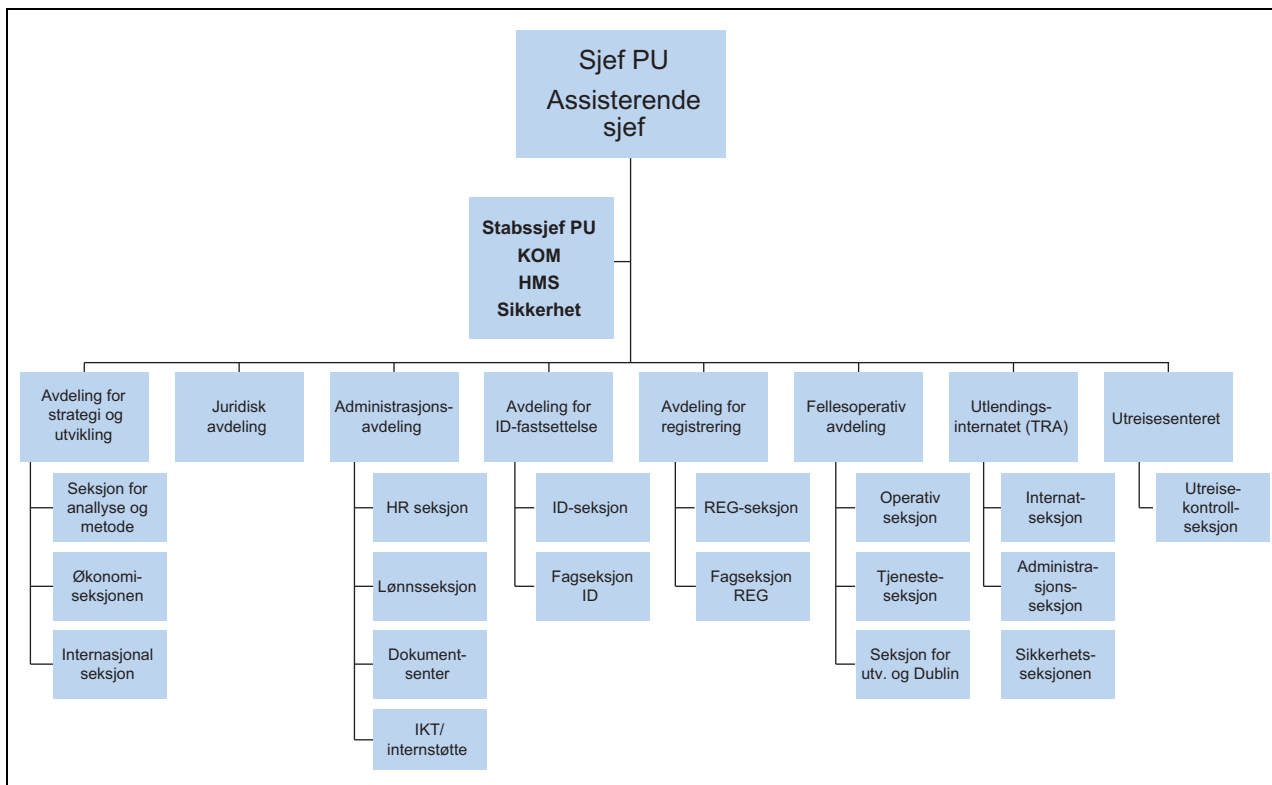
I takt med økt asyltilstrømning og krav til høyere tall for uttransportering har PU de siste årene blitt tilført økte bevilgninger. Antall ansatte har vokst fra 135 i 2004 til rundt 950 ved utgangen av 2015, men dette tallet er nå på vei ned igjen som følge av redusert asyltilstrømning. Det er ved utgangen av 2016 vel 840 ansatte i PU. PU er organisert som vist i fig. 11.3.

PUs virksomhet har siden oppstarten vært preget av store svingninger i både ankomsttall og uttransporteringskrav. Dette har skapt uforutsigbarhet for både driftsoppgaver og organisering, herunder bemanning. Som følge av dette har PU vært gjennom flere krevende omstillingsperioder.

Figur 11.4 viser en skjematisk oversikt av PUs kjernefunksjoner og styrings- og støttefunksjoner.

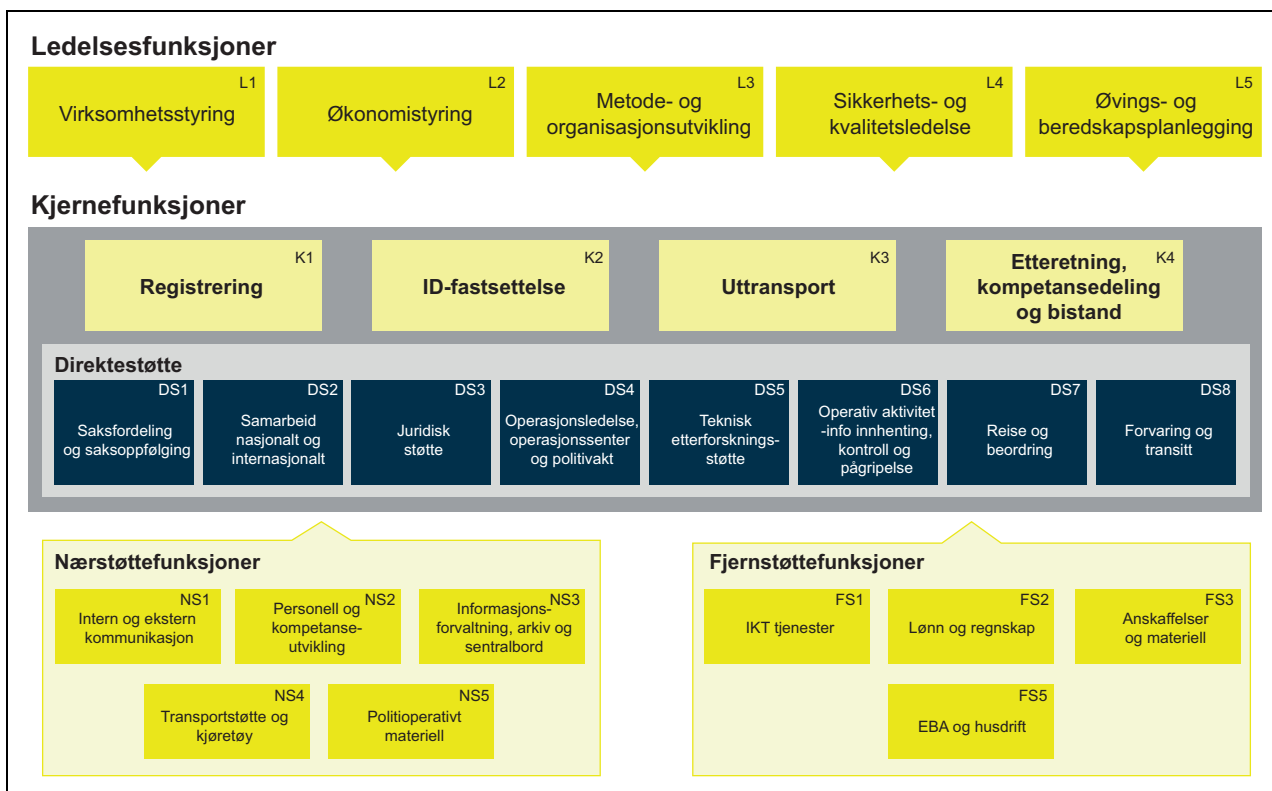
¹⁵ PUMA er et tverretattlig prosjekt mellom UDI og PU/POD for å finne bedre løsninger i ankomstfasen for asylssøkere

¹⁶ UDI og PU: PUMA-prosjektet designfase del II. Leveranse til styringsgruppmøte 15.12.16.



Figur 11.3 Organisering av Politiets utlendingsenhet

Kilde: PU



Figur 11.4 PUs kjernefunksjoner

Kilde: PU

PU har fire kjernefunksjoner: *registrering, ID-fastsettelse, uttransport og etterretning, kompetansedeling og bistand.*

- *Registrering* dekker mottak og registrering av asylsøkere i ankomstfasen og skal sikre en rask og effektiv registrering av høy kvalitet. Funksjonen dekker også undersøkelser av identitet og reiserute, i tillegg til elementer som angår nasjonal sikkerhet, forebygging av kriminalitet, identifisering av sårbare grupper som ofre for menneskehandel og barneekteskap samt annen nøkkelinformasjon som påkrevs i andre deler av asylkjeden.
- *ID-fastsettelse* vil som regel starte samtidig med registrering, og målet er å fastslå asylsøkerens identitet. Avklart ID er viktig i arbeidet med å ivareta samfunnsikkerhet og bekjempe kriminalitet. I tillegg er det viktig for å sikre riktig saksbehandling og legge til rette for enten opphold eller uttransport. Funksjonen omfatter også bistand til politidistriktene med identitetsundersøkelser i alle typer utlendingssaker.
- *Uttransport* ivaretar uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold i Norge, og som ikke reiser frivillig. Dette kan være personer som ikke innvilges beskyttelse, eller personer som er bort- eller utvist. Funksjonen dekker både personer som reiser uledsaget og ledsaget.
- *Etterretning, kompetansedeling og bistand* omfatter arbeidet knyttet til ivaretagelse av PUs rolle som nasjonalt kompetansesenter. Rollen omfatter kunnskaps- og kompetansebygging på utlendingsfeltet samt formidling av dette til andre deler av politiet og andre aktører i utlendingsforvaltningen. Videre omfatter rollen generell rådgivning og støtte til politidistriktene i arbeidet på utlendingsfeltet.

Funksjonene angitt som *direktestøtte* i figur 11.4 er i dagens modell organisatoriske forutsetninger for PUs kjernevirksomhet.

11.2.1 Ressurser

Utlendingsfeltet har de siste årene fått stor politisk oppmerksomhet, og PU har fått øremerkede bevilgninger for å håndtere asyltilstrømmingen. De siste fem årene er antall ansatte mer enn fordoblet, og på det meste hadde PU nær tusen ansatte, medregnet midlertidige stillinger og engasjementer.

Per 1. januar 2017 hadde PU rundt 850 ansatte, hvorav ca. 310 er operativt godkjente mannskaper. PUs innsatspersonell er i all hovedsak i funksjoner knyttet til PUs operative virksomhet. Av PUs politiansatte ble hele 129 uteksaminert fra Politihøgskolen i 2014 eller 2015.

Tabell 11.1 viser antall fast ansatte i PU i perioden 2012–2016 (midlertidige stillinger er unntatt).

Figur 11.5 viser budsjettutvikling i perioden 2012–2016 sammenholdt med utvikling i antall fast ansatte (pr. 31.12. angjeldende år).

Budsjettallene omfatter tilleggsbevilgninger på 113,9 millioner kroner i 2015 og 246 millioner kroner i 2016 (post 01 og 21). Tallene omfatter også en tilleggsbevilgning på 19,7 millioner kroner gjennom revidert nasjonalbudsjett (RNB) i 2014. Overføringer fra tidligere år er holdt utenfor. Overføringene utgjorde i 2014 18,3 millioner kroner overført fra foregående år, mens i 2015 og 2016 ble det overført henholdsvis 18,8 og 43,4 millioner kroner fra foregående år.

Utviklingen viser jevnt sammenfall mellom budsjettutvikling og antall ansatte de siste årene. En stor andel av budsjettøkningene, herunder tilleggsbevilgninger, er relatert til utvidelse av utlendingsinternatet og opprettelse av utreiseseenteret på Oslo lufthavn.

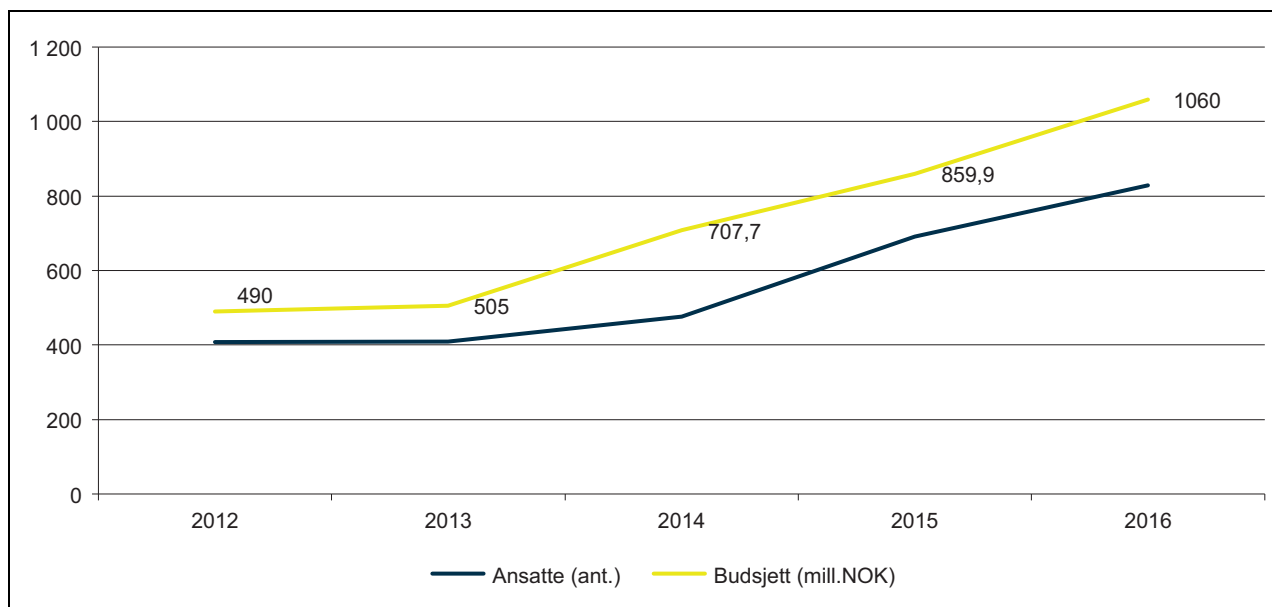
11.2.2 Registrering

Alle som søker om beskyttelse i Norge, skal registrere søknaden sin hos PU, både de som møter

Tabell 11.1 Antall fast ansatte PU i perioden 2012–2016.

År/periode	Antall fast ansatte den 31. 12.	Antall fast ansatte den 01.01.	Gjennomsnittsbemanning
2012	395	361	378
2013	438	395	416,5
2014	544	438	491
2015	594	544	569
2016	868	594	731

Kilde: PU



Figur 11.5 Budsjettutvikling sammenholdt med antall ansatte 2012–2016

Kilde: PU

direkte hos PU, og de som først møter i politidistriktene og derfra overføres til PU for endelig registrering.¹⁷ Som hovedregel registreres asylsøker i PUs lokaler i Oslo eller på Ankomstsenteret på Råde, men registreringen kan også gjennomføres andre steder eller ved hjelp av lyd- og bildeoverføring dersom dette er mest hensiktsmessig.

Materiale som sikres i registreringsfasen, kan være egnet som grunnlag for straffesak. I denne fasen samarbeider PU også med PST, lokalt politidistrikt eller Kripes, avhengig av sakens art. I tillegg er det et samarbeid mellom PU og PST, særlig i forbindelse med bekymringsfulle funn og observasjoner gjort i registreringsfasen mv.

Gjennom territorialkontroller avdekker PU personer som kan knyttes til terrorisme, overgrep og krigsforbrytelser. PST mener at det er mulig å trene sivile til å gjøre denne jobben, men mener politiblikket kan være en avgjørende faktor, særlig for å identifisere personer som trenger særskilt oppfølging innenfor nevnte kriminalitetsformer. PST mener at det er sterke faglige argumenter for at registrering av asylsøkere med tilhørende støttefunksjoner bør ligge sentralt – og fortrinnsvis hos PU.

Enkelte politiledere legger til at «politiblikket» er vanskelig å definere, og mener registrering av asylsøkere i stor grad kan gjøres like effektivt av sivilt ansatte med annen kompetanse, som landkunnskap, språk- og kulturkjennskap. Det inn-

rømmes imidlertid at det i enkelttilfeller nok vil være behov for bruk av tvangsmidler i forbindelse med undersøkelse og ransaking, og at begrenset politimyndighet i slike tilfeller vil være nødvendig.

Noen politiledere understreker betydningen av at en asylsøker møter politiet i sitt første møte med det norske samfunnet. Asylsøkere som kanskje har negative erfaringer med politiet fra eget hjemland, kan da møte det norske samfunnet for første gang gjennom et møte med det sivile norske politiet. Politiblikket kan slik virke tillitsbyggende og bidra til starten på de samlede integreringstiltak, under forutsetning av at oppholdstillatelse blir gitt.

11.2.3 Påtale

PU har i dag ikke en egen påtalefunksjon, men har uttrykt ønske om dette. PU viser til at utført arbeid innenfor utlendingslovens hjemler (utlendingsforvaltningen) genererer strafferettslig overskuddsinformasjon, som i dag blir overført til politidistriktene for videre etterforsknings- og påtalemessige vurderinger. Ettersom politidistriktene ofte ikke har kapasitet til å følge opp PUs anmeldelser, mener PU det er nødvendig med ansvar for egen etterforskning og straffefølgning knyttet til arbeidet med utlendingssaker. PU mener dessuten at egen påtalemyndighet kunne medført mer effektiv etterforskning og straffefølgning.

Selv om PU har tilgjengelige metoder i forvaltningssporet, mener PU det ofte foreligger et

¹⁷ PODs rundskriv RS 2012/005.

behov for å kunne anvende straffsakssporet, herunder å kunne veksle mellom de to sporene. Dette gjelder på alle stadier av utlendingssaken, fra søknadsfremsettelse og frem til utreisetidspunktet. Etter PUs syn vil blant annet påtalekompetanse kunne være et godt virkemiddel i arbeidet med å få flere utlendinger til å dokumentere sin rette identitet allerede når de ankommer og søker asyl.

Etter PUs mening vil det være mer effektivt med ansvar for hele verdikjeden. PU ønsker primært en påtalekompetanse på lik linje med Kripos og PST, gjennom NAST (Nasjonalt statsadvokatembete). En slik kompetanseoverføring medfører en lovendring, der sjefen for PU må inntas i opplistingen av påtalemyndighetens tjenestepersoner i straffeprosessloven § 55 og mandatet for PU utvides.

Dette spørsmålet var til vurdering hos Riksadvokaten i 2016, som konkluderte med at PU ikke bør ha påtalesfunksjon. Begrunnelsen var knyttet til at det fremsto som prinsipielt og rettslig uheldig å knytte saksbehandling i forvaltnings- og straffesakssporet for tett sammen. Riksadvokaten mente at en slik sammenblanding kan skape uklarhet om ansvarsforholdene, blant annet om hvem som har instruksjonsmyndighet, eller hvem som er rett klageorgan.¹⁸

11.2.4 Avklaring av identitet

Betydningen av identitetsarbeidet gjør seg gjeldende på flere områder. PU har ansvar for å avklare identiteten til alle som søker asyl i Norge, og bistår med å avklare identiteten til utlendinger med ulovlig opphold som skal uttransporteres. De har dermed spisskompetanse innenfor identitetsarbeid.

PUs arbeid med ID-fastsettelse er sentralt for politiets arbeid og legger til rette for at retur eller opphold skjer på riktig grunnlag. Identitetsarbeid og retur henger tett sammen, idet avklart identitet er en forutsetning for retur. En effektiv avklaring av identitet korter ned saksbehandlingstiden i utlendingsforvaltningen og medfører at myndighetene unngår å måtte tilbakekalle tillatelser på grunn av uriktig oppgitt identitet. (Se boks 11.4).

Det å oppholde seg ulovlig i Norge medfører brudd på så vel norsk utlendingslov som andre lover og regler. Videre har ID-arbeidet en kriminalitetsforebyggende effekt, ved at det bidrar til rask uttransport av straffede og andre med ulovlig opphold i Norge.

Boks 11.4 Hvordan foretar PU ID-avklaring?

ID-arbeidet starter allerede ved PUs registrering av en asylsøker og kan pågå parallelt gjennom hele saksløpet frem til et eventuelt avslag og påfølgende uttransport. PU har en helhetlig og bred tilnærming til ID-arbeidet og kan benytte en rekke ulike metoder. Metodene tilpasses etter søkerens hjemland, foreliggende ID-bevis og hvor saken står i asylsakskjeden. Blant de vanligste er registersøk, språktest, tekniske/elektroniske spor, tvangsmidler (ransaking, undersøkelse av bopel, fengsling), samarbeid med hjemlandets myndigheter om verifisering og tilbaketakelse, dokumentundersøkelse og spaning/etterretning. Videre registrerer PU eventuell tvil om alder for enslige mindreårige asylsøkere der det kan være behov for aldersundersøkelse for å avdekke korrekt alder. Eventuelle videre undersøkelser iverksettes i regi av UDI. Typiske avslagsaker med gode muligheter for retur til hjemland er bestandig prioritert for rask ID-avklaring. PU benytter seg også av ID-samtaler med innsatte på utlendingsinternatet, i fengsler eller på mottak. Saksbehandlere fra PU deltar også i europeisk samarbeid om verifiseringsmuligheter og ID-arbeid opp mot tredjeland.

Når det foreligger et endelig avslag i asylsaken, og personen ikke har overholdt utreisefristen ved å forlate landet på eget initiativ, overføres saksansvaret fra UD/UNE til PU for iverksettelse av retur til hjemlandet. PU vil da undersøke om det er behov for ytterligere ID-avklaring for å få gjennomført uttransport.

Oppsummert vil PU kunne ha grunnlag for å kunne fastslå den enkeltes rette identitet gjennom informasjon fra asylregistreringen, foreliggende dokumenter, opplysninger i politiets og andre registre, ID-etterforskning og verifiseringsarbeid opp mot blant annet hjemlandets myndigheter.

Politiets arbeid med identitetsavklaring har samfunnsmessig betydning. Bruk av falsk identitet er i seg selv en kriminell handling. ID-misbruk er ifølge politiet ofte tilknyttet annen form for kriminalitet, og det er antydning store mørketall relatert til ID-misbruk. Ved å oppholde seg ulovlig i landet er den enkelte i større grad tvunget til kri-

¹⁸ Møte med Riksadvokaten 16. mars 2017.

minell aktivitet, i form av svart arbeid, misbruk av velferdsgoder og annen kriminell virksomhet. De som bor utenfor mottak er særskilt representert her, og de er også ekstra sårbare for utnyttning og kan bli utsatt som ofre for kriminalitet.

Politiske myndigheter har på bakgrunn av dette uttrykt at det skal satses mer på ID-avklaring i politiet. I Prop. 1 S (2016–2017) (statsbudsjettet) fremgår det:

«Det er viktig at norske myndigheter kjenner identiteten til utlendinger som søker om beskyttelse i Norge. Avklart identitet gir en mer effektiv og sikker saksbehandling i UDI og UNE, og muliggjør flere returer. Samtidig er ID-avklaring sentralt for politiets arbeid med å kontrollere at personer som oppholder seg i landet har tillatelse til å være her. I tillegg er det ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv viktig at myndighetene vet hvem som befinner seg i landet.»

Viktigheten av rask ID-avklaring for de som kommer til landet understrekes av at Utlendingsdirektoratet opplyser at per april 2017 vet ikke myndighetene hvor 4446 personer med avslag på sin søknad om opphold befinner seg.¹⁹

PST har på flere områder et omfattende og godt samarbeid med PU, og særlig innenfor asylregistrering og kontroll er PST avhengig av et vel fungerende PU.

11.2.5 Drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum

Politiets utlendingsinternat på Trandum blir brukt for å sikre gjennomføring av tvangsreturer i saker med stor rømningsfare. Fengsling skjer etter utlendingsloven. Også personer som ikke samarbeider med norske myndigheter om egen identitetsavklaring, kan bli fengslet på utlendingsinternatet.

Politiets utlendingsinternat ble etablert i 2004²⁰ og er etter utvidelser de senere år den tredje største institusjonen i landet for gjennomføring av frihetsberøvelse, med totalt 220 plasser. Internatet er i hovedsak innrettet mot enslige menn, men det er også egne plasser tilrettelagt for enslige mindreårige, kvinner og familier. Utlendingsinternatet er et element i returarbeidet.

¹⁹ Dagbladet (2017). «UDI: Vet ikke hvor 4446 personer som ikke skal være i Norge befinner seg». 23. april 2017.

²⁰ http://www.statsbygg.no/Files/publikasjoner/ferdigmeldinger/710_trandum.pdf.

Boks 11.5 Hva er uttransportering?

PU har etter oppdrag fra POD utarbeidet en egen uttransporteringsinstruks som gjelder for hele politiet. Uttransporteringsansvar er i uttransporteringsinstruksen definert å omfatte personer hvor oppholdstillatelsen er utløpt, bort- og utviste, og personer som ikke har reist frivillig fra riket etter endelig negativt vedtak om asyl/opphold. Utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge, har utreiseplikt og skal forlate landet. For at utlendinger skal kunne returneres, må en rekke forutsetninger være til stede. Hvis returforutsetningene ikke er til stede, kan utlendingen ikke returneres. Sakstyper innen uttransportering er assistert retur og tvangsretur, herunder retur etter Dublin-konvensjonen og bort- og utvisningsvedtak av personer uten lovlig opphold.

I returoperasjoner, hvor det planlegges bruk av egne chartrede fly, er tilgjengelige fengslingsplasser i umiddelbar nærhet av Oslo lufthavn ansett å være en viktig faktor for effektiv planlegging og gjennomføring av operasjonen.

Utlendingsinternatet må ses i sammenheng med Utreisesenteret på Oslo lufthavn, som ble etablert som en organisatorisk enhet i PU i 2014. Utreisesenteret brukes i forkant av en retur og bidrar til økt effektivitet, informasjonsflyt og sikkerhet. Mottak av Dublin-returer til Norge håndteres også av denne enheten. Senterets aktiviteter har i stor grad bidratt til å avlaste PU internt, men avlaster også politidistriktene med oppgaver som henting i fengsel og utreisekontroller. Bemanningen er i hovedsak sivilt personell tildelt begrenset politimyndighet.

11.2.6 Uttransportering

PU oppretter i hovedsak bort- og utvisningssaker på bakgrunn av brudd på utlendingsloven, men også på bakgrunn av straffbare forhold begått i Norge eller i utlandet. PU koordinerer alle uttransporter i bort- og utvisningssaker, både fra politidistriktene og de sakene de genererer selv, i tillegg til å iverksette soningsoverføringsvedtak. (Se boks 11.5 og 11.6).

11.2.7 Kompetanse

PU er politiets nasjonale kompetansesenter på asyl- og utlendingsfeltet i politiet og har overlappende interesser med politidistriktene oppgaveløsning innenfor utlendingsforvaltningen.

PU har inndelt sine kompetansenivåer i henholdsvis *basiskompetanse*, *faglig kjernekompetanse* (generalister), *faglig spesialistkompetanse* (spesialister) og *ledelse*.

Basiskompetanse defineres av PU som grunnleggende kompetanse som vanligvis er anvendelig på tvers av en rekke stillinger, oppgaver og funksjoner. PUs basiskompetanse er dels grunnleggende kompetanse virksomheten har et særlig behov for – kompetanse om utlendingsfeltet, politifaglig kompetanse og kompetanse innenfor internasjonalt samarbeid, språk og kultur. Basiskompetansen kan sies å ligge til grunn for utviklingen av de øvrige kompetanseområdene, og for den kompetanseutviklingen som gjennomføres i PU.

Flertallet av PU saksbehandlere er generalister innenfor PUs kjerneoppgaver. Generalister må ha tilstrekkelig høy faglig kompetanse for å opprettholde den kvalitet og den standard som er nødvendig for arbeidet og beskrevet i gjeldende instruksjer og rutiner.

Med *faglig kjernekompetanse* menes den samlede faglige spisskompetansen i PU. Slik kompetanse er avgjørende for virksomhetens måloppnå

else. For PU omfatter dette samlet kompetanse innenfor utlendingsfeltet, herunder kompetanse vedrørende rettsområde, metodebruk, registrering, identifisering og uttransportering. Kunnskap om geografi, land, religion, internasjonalt samarbeid, språk og kultur er likeledes en kjernekompetanse i alle PUs hovedprosesser. I tillegg kan nevnes IKT-kompetanse, herunder IKT-utvikling.

Spesialistene skal bidra til å sikre og videreutvikle faglige kjerneområder og har et faglig veilednings-, opplærings-, oppfølgings- og kvalitets-sikringsansvar innenfor eget fagområde. Spesialiststillinger er også et karrieremessig alternativ til lederstillinger.

Fagmiljøer og basiskompetanse bygger på kjerneoppgavene *registrering*, *ID-avklaring* og *uttransport*, og med drift av utlendingsinternatet og utreiseseenteret som viktige komponenter i en effektiv verdikjede. Spesialisering knytter seg til de ulike oppgaver og trinn som ligger til fag- og metodebruk på asyl- og utlendingsfeltet. PUs fagavdelinger besitter totalt en kompetanse innenfor til dels svært ulike områder, der noe relaterer seg til oppgaver som PU alene forvalter i norsk politikk, mens annen kompetanse er av mer generell art for politiet og tilpasset med bakgrunn i de oppgaver PUs mandat omfatter.

PU har også en juridisk avdeling med ansvar for legalitetskontroll og beslutninger om bruk av tvangsmidler, herunder pågripelser og fengsling. Juridisk avdeling har gjennomsnittlig ca. 900 nye fengslingssaker i året og ca. 350 refengslinger. Gjennom det juridiske arbeidet har PU bygget opp kompetanse som gjør PU til en viktig premisseleverandør for regelverksutviklingen på feltet samt at avdelingen bistår distriktene ved forespørsel om juridiske problemstillinger knyttet til utlendingsfeltet. Juridisk avdeling i PU jobber direkte med hele sakskjeden, fra ankomst/registrering til uttransporter, hvor også oppholdet på Trandum inngår.

Boks 11.6 Ulike former for retur

Assistert retur. Personen uten lovlig opphold bestemmer seg selv for å reise. UDI saksbehandler og finansierer returen. Det er ulike støtteordninger og returprogrammer for personer som velger å reise hjem frivillig.

Ledsaget assistert retur. Personen uten lovlig opphold bestemmer seg selv for å reise, men kan ikke reise med UDIs program av helse- og sikkerhetsmessige grunner, på grunn av mangel på returprogram til aktuelt hjemland eller som følge av andre forhold som tilsier at politiet må ledsage personen.

Tvangsretur eller tvangsmessig uttransport. Personen uten lovlig opphold nekter å reise frivillig, så politiet må pågripe og uttransportere personen mot vedkommendes ønske. Han eller hun er også ansvarlig for kostnadene knyttet til tvangsreturen.

11.2.8 Etterretning og analyse

Koblingen av utlendingsarbeidet mot politiets etterretning er et viktig tiltak. PU benytter Etterretningsdoktrinen i politiet som beslutningsstøtte for kjerneoppgavene ved registrering, i ID-arbeidet og ved uttransport. Taktisk og strategisk etterretning sikrer faglige forankrede beslutninger og en formålsstyrt virksomhet. Dette gir økt effektivitet, samfunnssikkerhet, kriminalitetsbekjempelse og god ID-fastsettelse. Tilgang til politiets registre og politiets metoder er av stor betydning for å få full effekt av etterretningsarbeidet. Solid

etterretning på utlendingsfeltet vil etter PUs mening være nyttig for andre deler av politiet og øvrige etater i utlendingsforvaltningen samt som styringsinformasjon for departementet og politiske myndigheter. Som tidligere nevnt oppgir PST å ha stor nytte av PUs etterretningsopplysninger, som de bidrar med.

11.2.9 Nasjonalt kontaktpunkt

PU deltar i flere internasjonale fora og er innenfor sitt fagfelt ansvarlig for spesialutsendinger ved norske ambassader i ulike land. PU deler mye informasjon med andre land i Europa og resten av verden gjennom deltakelse i eller kontakt med eksempelvis Europol, Interpol, Frontex, Intergovernmental Consultations (IGC), International Air Transport Association (IATA) og European Migration Network (EMN).²¹ PU mottar også informasjon gjennom disse nettverkene, som både inngår i operative tiltak og i arbeid med strategiske analyser.

Internasjonalt samarbeid er også med på å danne gode kulturer for erfaringsutvekslinger. Dette gjelder særlig ved retur av personer uten lovlig opphold i Norge eller Europa. Det internasjonale samarbeidet bidrar til å bygge en felles internasjonal plattform for gjennomføring av tvangsreturer. De grunnleggende prinsippene som er vakt frem i det internasjonale samarbeidet er kostnadseffektivitet, god sikkerhet, humanitære rammer og at arbeidet gjennomføres innenfor inngåtte avtaler.

For å kunne påvirke og utvikle dette arbeidet også internasjonalt er det viktig at Norge deltar med personer med politifaglig kunnskap innenfor dette feltet. PU mener at et internasjonalt samarbeid fordrer et nasjonalt kontaktpunkt med operativ erfaring, en rolle PU fyller i dag. Et internasjonalt kontaktpunkt ivaretar kompetanse på ulike internasjonale avtaler, utleveringsavtaler, landinformasjon, førstehåndskunnskap til samfunnsendringer som fører til endringer i uttransporteringsrutinger mv. I tillegg har PU et godt samarbeid med utsendingene fra Politi- og tollsamarbeidet i Norden (PTN), der Kripos er ansvarlig.

PU er også nasjonalt kontaktpunkt for Europol, Focal Point Checkpoint, som arbeider med bekjempelse av menneskesmugling og har fått utvidet ansvar som EMPACT-koordinator (European multidisciplinary platform against criminal threats) innen området menneskesmugling og ulovlig innvandring. Dette er for øvrig det eneste

feltet hvor Kripos, som ellers har det generelle ansvaret som kontaktpunkt mot Europol, har overført ansvaret til annen politimyndighet.

11.3 PUs oppgaveløsning

Vurdering av PUs oppgaveløsning innebærer også spørsmål om effektiv og riktig bruk av politikompetanse. PUs oppgavespenn har et forvaltningsmessig preg, men det er også et innslag av politioperative oppgaver, selv om PU i likhet med UP verken har etterforsknings- eller påtalemyndighet.

11.3.1 Resultatutvikling

Saksbehandlingstid og oppklaringsprosent er sentrale parametre for politiets måloppnåelse. PU har gjennom disponeringsskriv for 2017 følgende effektmål:

- effektiv registrering
- effektiv avklaring av identitet
- effektiv uttransport
- å styrke kompetanse- og kunnskapsgrunnlag
- yte bistand til politidistriktene

Disse målene var inntil 2014 også supplert med ytterligere hovedmål knyttet til blant annet forebygging og bekjemping av kriminalitet innenfor PUs ansvarsområde.

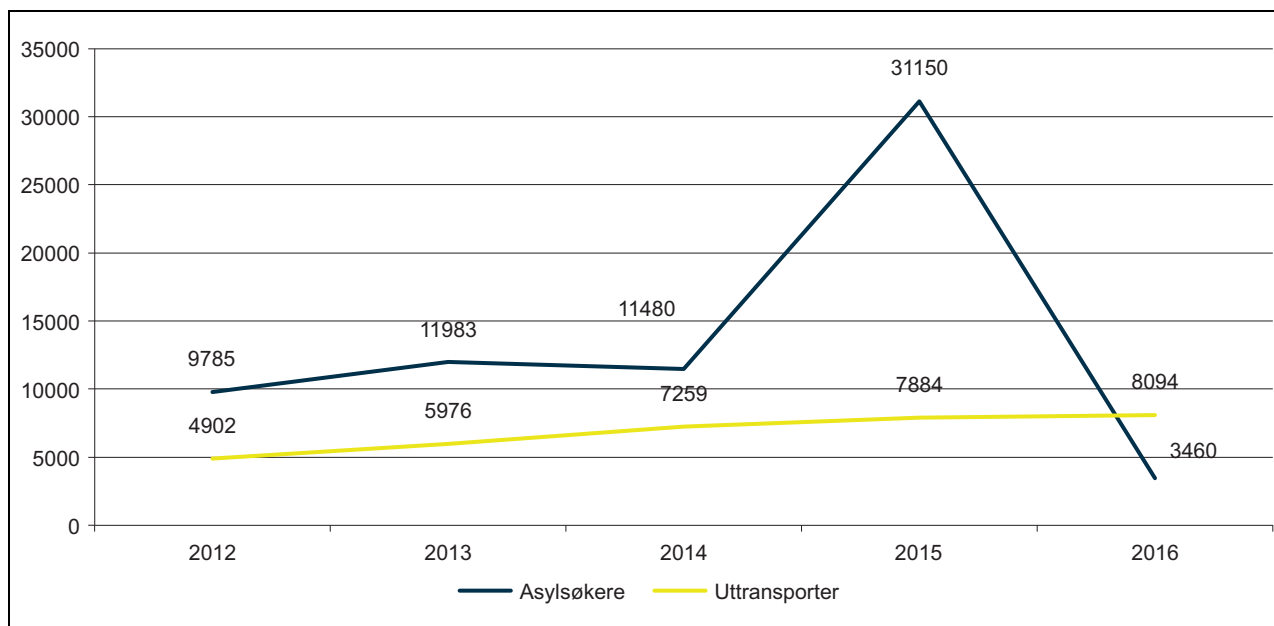
Innenfor hvert av effektmålene har PU tidligere vært gitt mer detaljerte krav. For inneværende år er det kun stilt detaljkrav til uttransportering av 9000 personer med ulovlig opphold i landet. Tidligere har det blant annet også vært spesifisert:

- måltall for uttransportering av straffedømte personer
- detaljkrav for ulike saksbehandlingstyper
- krav til hurtigbehandling av asylregistreringer (95 prosent innen 24 timer)
- frigjøring av politikraft gjennom større bruk av sivile stillinger
- måltall for kapasitetsøkning ved Politiets utlendingsinternat
- måltall for nedgang i sykefravær

PUs virksomhet har siden oppstarten vært preget av store svingninger i ankomstallene og en økning i antall returer, slik figur 11.6 viser.

Dette har skapt uforutsigbarhet for både organisering og driftsoppgaver. Antall asylsøkere har i løpet av de siste to årene endret seg vesentlig, fra ca. 31 000 søkere i 2015 til ca. 3500 søkere i 2016. I

²¹ PUs høringsvar til NOU 2013: 9, datert 9.9.2013.



Figur 11.6 Antall registrerte asylsøkere og uttransporter 2012–2016

Kilde: PU og UDI

2015 fikk PU tildelt ekstra midler for å takle migrasjonsbølgen, utvide utlendingsinternatet og opprette utreisесenteret.²²

11.3.2 Registrering

Det er krevende å beregne forventet antall asylsøkere. Ved inngangen av 2015 var PU dimensjonert for et ankomstbilde på rundt 11 000 asylsøkere, mens det totale antall ferdigstilte registreringer endte opp på rundt 17 000.²³ Innledende registrering ble av sikkerhetsårsaker gjort av samtlige nyankomne asylsøkere i 2015. Dette innebar at alle asylsøkerne ble registrert, og at det ble sikret foto og fingeravtrykk, gjennomgått ID-dokumenter og søkt i ulike systemer – viktige steg i ID-fastsettelsen. For de sakene hvor det var foretatt en innledende registrering, ble det gjennomført en fullverdig registrering i løpet av 2016.

Flere politiledere fremhever det som en styrke at politiet registrerer asylsøkere, fordi dette gir tilgang på nødvendige virkemidler for å screene søkerne. Formålet er å avdekke modus, kriminelle handlinger i hjemlandet eller i andre land og avdekke uriktig identitet, gjennom opptak av fingeravtrykk, tømning av telefoner/PC-er, søk på åpne kilder (*Open-source intelligence*) og doku-

mentgransking. Under asylregistreringsprosessen kan PU avdekke kriminalitetstyper som menneskehandel og menneskesmugling samt om det foreligger forhold som får innvirkning på søkerens flyktningstatus og asylsak.

Flere politiledere mener derfor dagens ordning der registrering av asylsøkere skjer med et polisiært blikk er en styrke.²⁴ Dette synet er også understøttet av PST, som ønsker at registrering av asylsøkere også i fremtiden skjer ett sted. PST foretrekker likevel at asylregistrering heller blir lagt til UDI fremfor politidistriktene, dersom utflytting av oppgaven er aktuelt, ettersom dette bevarer ett kontaktpunkt.²⁵

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten ble det stilt spørsmål om hvorvidt oppgaven med å registrere asylsøkere helt eller delvis kunne overlates andre aktører. Det ble ikke oppstilt *hvilke* aktører, men flere respondenter nevnte alternativer som UDI og politidistriktene i kommentarfeltene. Totalt 1854 respondenter svarte på spørsmålet. Av dem var 34,2 prosent «uenig» eller «helt uenig» i at denne oppgaven kunne overlates til andre enn PU, mens 25,8 prosent var «enig» eller «helt enig», og 15,6 prosent svarte «vet ikke».

²² Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) *Proposisjon til Stortinget*.

²³ PU (2016) *Høsten 2015 – et forstørrelsesglass over generelle trender i PU?*

²⁴ Utvalgets samtale med politimestrene 23. november 2016.

²⁵ I samtale med PST 14. oktober 2016.

11.3.3 Avklaring av identitet

Identitetsfastsettelse er en sentral del av kriminalitets- og sikkerhetsarbeidet. I senere år har omfanget av reisedokumenter som fremlegges av asylsøkere vært lavt (mellom 5 og 10 prosent). For asylankomster i 2014 og 2015 har andelen som fremlegger reisedokumenter, imidlertid økt, primært på grunn av mange syrere blant søkerne, og ikke minst at alle som kom over Storskog (over 5000) hadde reisedokumenter. Samtidig har også utbredelsen av falske dokumenter steget. PUs erfaring er at reisedokumenter fra områder hvor innvilgelsesprosenten er høy, øker andelen av fremlagte ID-dokumenter, samtidig som det gir økt utbredelse av uriktige dokumenter.

De siste årene har det vist seg at i underkant av 50 prosent av asylsøkerne frivillig eller etter politiets undersøkelser fremla en form for ID-dokument. Tallet inkluderer alle varianter av ID-dokumenter, uavhengig av ekthet og type dokument.

Det økte antallet asylsøkere som fremviser dokumenter, har ført til at det er store restanser på dokumentundersøkelsene, og PU har ikke per i dag full oversikt over hvor stor andel av disse som er ekte. Problemstillingen kompliseres ytterligere ved at er en betydelig andel forfalskede / korrump anskaffede pass og andre dokumenter i omløp, hvor mange kan være ekte passformularer med falsk personinformasjon. Avdekking av dette er særdeles tids- og ressurskrevende. Det er derfor ikke samsvar mellom andelen innleverte dokumenter og andelen dokumenterte identiteter.

11.3.4 Drift av politiets utlendingsinternat

De aller fleste på utlendingsinternatet på Trandum holdes internert i mindre enn 24 timer, men lengre frihetsberøvelse kan være nødvendig for å få gjennomført tvangsretur eller for å klarlegge identitet.

Driften av utlendingsinternatet er preget av stor utskiftning blant de innsatte og av jevnlig fremstillinger for retten. Ettersom målet er tvangsretur, er det ingen vekt på rehabilitering, men de som oppholder seg på internatet i mer enn to måneder, får aktivitetstilbud.

Etter at oppgraderingen av Trandum ble ferdigstilt i 2013, har det årlig vært i overkant av 3000 innsatte, mens det i foregående år var i overkant av 2000 innsatte per år.

Tilsynsrådet, oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet, gjennomfører årlig flere både varslede og uanmeldte tilsyn på internatet.

Det er ulike oppfatninger om utlendingsinternatet blant politilederne utvalget har møtt. Flere mener PU utfører en god jobb, og at de også på dette området har gode resultater. Samtidig peker flere andre politiledere på at slike oppgaver ikke kan regnes som en kjerneoppgave for politiet, og i stor grad blir det pekt på Kriminalomsorgen som en naturlig aktør til å ta over driften.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten ble det stilt spørsmål om hvorvidt drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum helt eller delvis kunne overlates andre aktører. Det ble ikke oppstilt *hvilke* aktører, men en rekke respondenter utfylte alternativer i kommentarfeltene. Totalt 1860 respondenter svarte på spørsmålet. Av dem svarte 27,7 prosent at de var «uenig» eller «helt uenig» i at oppgaven kunne overlates til andre enn PU, mens 31,1 prosent var «enig» eller «helt enig» i at oppgaven kunne overlates andre aktører. I kommentarfeltene ble særlig Kriminalomsorgen trukket frem.

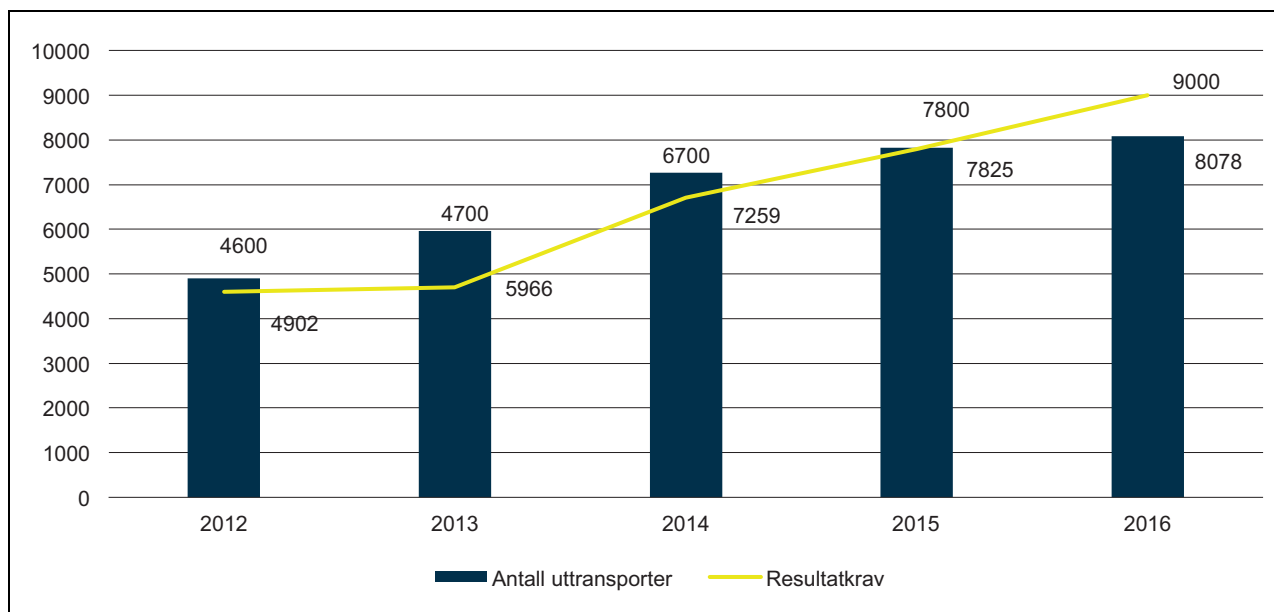
11.3.5 Uttransportering

Uttransportering har de siste to årene vært det eneste av PUs områder der Politidirektoratet har stilt definerte årlige måltall. Dette kan illustreres i figur 11.7.

Figuren viser PUs måloppnåelse med hensyn til uttransportering per år i perioden 2012–2016, og med unntak av 2016 er målene overoppfyllt hvert år.

Fordelingen av hvem som ledsager uttransportene (PU eller politidistriktene) har i senere år prosentvis ligget på rundt 70–30, men har siste år nærmet seg fordelingen 80–20. PUs andel av totale ledsagerverk har økt, noe som må ses i sammenheng med økte måltall for retur. En nærmere analyse av tallene ville antakelig vist at antallet ledsagerverk fra distriktene er rimelig konstant, mens PU selv har dekket inn økningen i returtall. Høye returtall har slik sett i mindre grad påvirket politidistriktenes ressursituasjon.

Enkelte politiledere stiller spørsmål om hvorvidt uttransportering av personer med avslag på oppholdstillatelse eller som oppholder seg ulovlig i landet, kan regnes som en kjerneoppgave for politiet. PU på sin side mener uttransportering bidrar til allmenn kriminalitetsbekjempelse på flere måter, blant annet ved at PU prioriterer uttransportering (raskere retur) av straffedømte. I tillegg til å oppfylle regjeringens mål om raskere retur bidrar også dette arbeidet til å frigjøre ressurser i straffesakskjeden.²⁶



Figur 11.7 Utvikling i antall uttransporteringer og resultatkrav til antall transporter

Kilde: Politidirektoratet

Enkelte politimestre legger til at politidistriktene i mange tilfeller gjør et betydelig arbeid med å forberede, bistå og gjennomføre uttransporteringer, men får lite anerkjennelse for arbeidet. Isteden hevdes det at PU tar arbeidet til inntekt for seg selv og sin resultatoppgjørelse. Andre politimestre legger til at etter deres erfaring er PUs bistand til mange uttransporteringer lite effektivt, ettersom personer med vedtak om tvangsutsendelse i flere tilfeller unnslipper planlagte pågripelser i eget distrikt. Grunnen er ofte manglende lokalkunnskap og ikke-oppdaterert informasjon. Etter deres mening ville det være mer kostnadseffektivt om politidistriktene med sin lokalkunnskap alene sto for slike aksjoner, fremfor at PUs eget mannskap blir sendt for å bistå.

Andre politimestre mener det bør være grunnlag for større bruk av sivilt personell med begrenset politimyndighet fremfor bruk av politiets IP4-mannskaper for å gjennomføre uttransportering av personer uten lovlig opphold.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten ble det stilt spørsmål om hvorvidt uttransportering helt eller delvis kunne overlates andre aktører. Det ble ikke oppstilt *hvilke* aktører, men flere respondenter utfylte alternativer i kommentarfeltene, som Kriminalomsorgen og private aktører. Totalt 1856 respondenter svarte på spørsmålet. Blant respondentene svarte 38 prosent at de var «uenig» eller «helt

uenig» i at andre aktører enn PU burde ha ansvar for uttransportering, mens 25,5 prosent var «enig» eller «helt enig», og 14,3 prosent svarte «vet ikke».

Regjeringens måltall for uttransporteringer av personer som har fått avslag på opphold eller oppholder seg ulovlig i landet er 9 000 for 2017. Dette er et høyt tall som krever store politiresurser for å oppnå, samtidig som mengden det er å ta av har minket. Regjeringen har besluttet at uttransporteringer skal prioriteres. Norges Politilederlag har ment at denne praksisen tvinger frem uheldige virkninger, som stigmatisering av gruppen utlendinger og at det igjen kan føre til en mindre generell tillit til politiet i denne gruppen.²⁷

11.3.6 Kompetanse

Som politiets nasjonale kompetansesenter på asyl- og utlendingsfeltet har PU i henhold til disponeringsskrivet i oppgave å styrke kompetanse- og kunnskapsgrunnlag samt yte bistand til politidistriktene på området.

PU utfører oppdraget blant annet i form av samarbeid med politidistriktene, foredrag og presentasjoner på eksterne og interne konferanser og seminarer. I tillegg arrangerer PU årlig Faglig Forum, den største konferansen for politi og øvrig

²⁶ Se også POD (2013) *Effekten av retur*, del II.

²⁷ Dagbladet 22. april 2017: «Tvangsretur: Overivrig returpraksis»

utlendingsforvaltning i Norge, samt årlig utvisningsseminar, ID-seminar og påtaleseminar.

PHS tilbyr ikke grunn- eller etterutdanning innenfor PUs ansvarsområder. PU har siden oppstarten drevet systematisk opplæring av egne ansatte. Dette gjelder også kompetansebygging/utvikling på PUs fagområder i politidistriktene.

Noe opplæring skjer i samarbeid med eksterne aktører, som for eksempel Politihøgskolen (PHS) Kriminalomsorgens utdanningssenter og politiets særorgan. Polititudannet personell gjennomfører årlig trening og gjennomfører eget introduksjonskurs for PUs nyansatte. Der vektlegges innføring i rettslige rammer samt i PUs mandat, ansvarsområde og verdier. Fra 2017 igangsetter PU planmessig tjeneste og annen hospitering innenfor egne fagområder.

PU bidrar også med kompetanseoverføring gjennom direkte bistand til distriktene med ID-avklaring, verifiseringsforespørsler til ambassader eller andre instanser, retur til hjemland og øvrige henvendelser.

Operasjonssenteret i PU, juridisk avdeling ved jourhavende samt team som jobber med bort- og utvisningssaker, svarer også hele døgnet på henvendelser fra politidistriktene i utlendingssaker. Ettersom ikke alle politidistrikt har egne utlendingsenheter og tjenestemenn med kompetanse på utlendingsfeltet, bistår PU regelmessig distriktene i spørsmål knyttet til eksempelvis utlendingskontroller, bort- og utvisning og bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten ble respondentene spurt om PU bidrar til god kompetanseoverføring til politidistriktene. 1819 svarte på spørsmålet, hvorav nesten 21 prosent svarte «enig» eller «helt enig», mens 48,5 prosent svarte «vet ikke». Den store andelen «vet ikke» ble i kommentarfeltet forklart med at mange hadde lite kontakt med PU og derfor vegret seg for å svare. Bare 8,1 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig» på spørsmålet.

I utvalgets spørreundersøkelse er det en tydelig oppfatning om at PU bør ha fagansvar på sine områder. Av 1807 respondenter var 39,7 prosent «enig» eller «helt enig» i dette, mens bare 5,2 prosent var «uenig» eller «helt uenig». I overkant av 40 prosent svarte «vet ikke», hovedsakelig begrunnet i kommentarfeltene med manglende kjennskap til PUs områder.

På spørsmål om hvorvidt PU utfyller sin rolle som nasjonalt kompetansesenter på en god måte, er 27 prosent «enig» eller «helt enig», mens 5,6 prosent er «uenig» eller «helt uenig». Av 1812 respondenter svarer likevel 43 prosent «vet ikke».

Tilbakemeldingene var mindre klare på spørsmålene om PUs rutiner for kunnskapsutveksling med politidistriktene, om PU har nødvendig spesialkompetanse, og om PU har nødvendig kapasitet og ressurser til å ivareta politidistriktenes behov for kompetanseutvikling. Her svarte gjennomgående mellom 50 og 60 prosent av de vel 1810 respondentene «vet ikke».

På spørsmålet om gode rutiner for kunnskapsutvikling svarer de fleste «verken/eller» (24 prosent), mens 13 prosent er «enig» eller «helt enig».

På spørsmålet om hvorvidt PU har nødvendig spesialkompetanse i henhold til sitt oppdrag, er tilbakemeldingen tydelig, der 29 prosent er «enig» eller «helt enig», mens bare 2,9 prosent er «uenig» eller «helt uenig».

Respondentene mener også at PU i stor grad bidrar til god kompetanseoverføring til distriktene. Her svarer 48,5 prosent av 1819 respondenter «vet ikke», noe som forklares med manglende kjennskap og dels manglende relevans. Blant de øvrige respondentene er oppfatningen klar; over 20 prosent er «enig» eller «helt enig» i at PU bidrar til god kompetanseoverføring, mens 8,1 prosent er «uenig» eller «helt uenig».

Respondentene er mer usikre på om PU har kapasitet og ressurser til å ivareta generelle behov for kompetanseutvikling. Her svarte over 60 prosent «vet ikke», noe som i kommentarfeltene blir forklart med manglende kjennskap til området. Over 16 prosent er likevel «enig» eller «helt enig», mens i underkant av fem prosent er i den andre enden av skalaen.

11.3.7 Territorialkontroll

Både PU og politidistriktene gjennomfører territorialkontroll, det vil si kontroll av utlendinger på territoriet (i distriktet). PUs territorialkontroller skjer etter avtale med politidistriktene, og PU yter her bistand.

Gjennom territorialkontrollene (utlendingskontroller) avdekkes saker som menneskesmugling, menneskehandel, etterlyste personer, ulovlig opphold, ulovlig arbeid, bedrageri, dokumentforfalsking, skatteunndragelser, sosial dumping, etterlyste asylsøkere, Dublin-kandidater i tillegg til alvorlige straffesaker m.m.

PU er kjent med og bevisst de utfordringer som knytter seg til mulige målkonflikter med aktiviteter i politidistriktene, herunder utlendingskontroll. Politiets kontrollaktivitet på ethvert område resulterer gjerne i «produksjon» av straffesaker, som igjen i praksis er med på å øke arbeidsmengden for politidistriktene med hensyn til etterfors-

kning og straffeforfølgning. PU opplyser at de har etablert gode rutiner for informasjonsutveksling og felles planlegging internt i politiet for å motvirke slike målkonflikter. Operasjonssenteret i PU vil med sin døgnkontinuerlige tjeneste være kontaktpunkt også ved pågående operasjoner og kontroller samt bidra til at informasjonsflyten mellom PU og distriktene ivaretas.

Flere politiledere er her tydelig på at territorialkontroll bør være et ansvar som ligger utelukkende til politidistriktene, med henvisning til territorialprinsippet.

11.3.8 Forebygge og bekjempe kriminalitet

Inntil 2014 var «forebygge og bekjempe kriminalitet» et eget punkt i det årlige disponeringsskrivet til PU fra Politidirektoratet, hvor det ble stilt krav til antall aksjoner i samarbeid med andre aktører, eller målkravet var knyttet til uttransportering av personer med ilagte straffereaksjoner. Området er ikke omtalt i PUs instruks.

Etter PUs mening knytter politiets ansvar og oppgaver innenfor utlendingsforvaltningen seg direkte til politiets samfunnsoppdrag om å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Politiets ansvar og oppgaver på utlendingsfeltet omfatter også internasjonalt samarbeid og de forpliktelser Norge er bundet til.

Det kan ofte være nær sammenheng mellom utlendingssaker og straffesaker. Dette er også omtalt i politiets omverdensanalyser. I prioriteringsrundskriv 1/2016 fra Riksadvokaten blir det beskrevet hvordan migrasjonsutviklingen påvirker kriminalitetsbildet, i form av kriminalitet rettet mot sårbare utlendinger innenfor kriminalitetstyper som menneskehandel, utnyttelse i arbeidslivet, utnyttelse av enslige mindreårige asylsøkere (EMA), hatkriminalitet samt kriminalitet begått av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge. Dette er også omtalt i tildelingsbrev for politiet i 2017, pkt. 4.4 «Migrasjonsskjeden»:

«Politiets viktigste oppgaver under dette målet er å registrere alle som søker om beskyttelse, etterforske identitetsopplysninger der det er nødvendig, og å uttransportere personer som ikke får innvilget opphold i Norge, og som ikke etterkommer plikten om å forlate Norge på egen hånd. Dette arbeidet er viktig både i et samfunns-sikkerhetsperspektiv, og for å bekjempe ulike former for kriminalitet.»

Som PU påpeker, kan enkelte utlendinger søke asyl for å legitimere et opphold i Norge der den

egentlige hensikten er å begå kriminalitet.²⁸ Andre utlendinger gir bevisst uriktige opplysninger i søknader etter utlendingsloven og fremlegger falske dokumenter i den hensikt å få innvilget oppholdstillatelse. Det ligger derfor innenfor politiets kjerneoppgaver å etterforske og straffefølge slike straffbare forhold. PU mener at en utvidelse av PUs mandat og tildeling av påtalemyndighet vil kunne bidra til bedre resultater på dette området enn det en oppnår gjennom dagens løsning.

Flere av PUs aktiviteter knytter seg derfor til politiets samlede forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Opphold under falsk identitet er misbruk av og undergraving av asylinstituttet og kan være en trussel mot samfunnssikkerheten i form av (organisert) kriminalitet, krigsforbrytere eller terrorisme. Effektiv ID-avklaring og rask retur er således kriminalitetsbekjempende. Ved å uttransportere kriminelle spares innbyggerne for å bli utsatt for kriminalitet og samfunnet for betydelige kostnader. Kriminelle utlendinger prioriteres, og resultatutviklingen følger i tabell 11.2.

PU har tatt en mer aktiv rolle overfor politidistriktene, spesielt på områdene bort- og utvisning og identitetsfastsettelse. PU bestreber seg på å følge kriminalitetsbildet nøye, eksempelvis med tanke på etterretningsinformasjon som kan indikere endringer i kriminalitetsmodus.

Gjennom blant annet utlendingskontroller avdekker PU ulovlig opphold og ulovlig arbeid i en stor andel av sakene, mens det under asylregistreringsprosessen er vektlagt å avdekke menneskehandel og menneskesmugling samt om det foreligger forhold som kan få innvirkning på flyktningsstatus og asylsøknad. Det kan for eksempel være at søker oppgir uriktig identitet i forbindelse med asylsøknaden i Norge.

PU har i sin virksomhet kontakt med svært mange asylsøkere. I denne forbindelse kommer PU over informasjon som er relevant for politiet. Denne informasjonen blir videreformidlet til rett avdeling i politiet, eventuelt registrert i etterretningsregisteret. Rett avdeling kan være både lokalt politi og andre avdelinger i PU. I forbindelse med pågripelser blir det ofte gjennomført ransakinger som kan avdekke dokumenter, tyvegods, narkotika og penger som igjen brukes i nye saker. Materiale som sikres i denne sammenheng, kan også være egnet som grunnlag for straffesak.

Bort- og utvisning kan også betegnes som kriminalitetsbekjempende virkemidler. PU oppretter

²⁸ PUs høringssvar til politianalysen (NOU 2013: 9) PU2013/00435-2008, s. 6.

Tabell 11.2 Antall uttransporterte og straffedømte uttransporterte 2012–2016.

	Antall uttransporterte	Antall uttransporterte straffede	Andel uttransporterte straffede
2012	4902	1361	28 %
2013	5976	2235	37 %
2014	7259	2809	39 %
2015	7884	2600	33 %
2016	8094	2284	28 %

Kilde: UP

som nevnt i hovedsak bort- og utvisningssaker på bakgrunn av brudd på utlendingsloven, men også noen på bakgrunn av straffbare forhold begått i Norge eller i utlandet. Ved å prioritere uttransportering av straffedømte i alle ledd av PUs virksomhet er målet å få kriminelle utlendinger raskt ut av landet, og ved dette hindre nye straffbare forhold. Rask retur av kriminelle bidrar også til å frigjøre ressurser i straffesakskjeden.

Politidistriktene benytter straffesaksmodulen ved opprettelse av utlendingssaker i politiets straffesakssystem. PU overtar i en del tilfeller fengslingssakene fra politidistriktene, ved at de blir elektronisk overført, og PU arbeider da videre i straffesaksmodulen. PU oppretter også straffesaker gjennom å foreta undersøkelser, pågripelser etc. som gir grunnlag for opprettelse av straffesak. Disse sakene blir opprettet av PU og deretter overført det politidistriktet hvor det straffbare forhold har skjedd. Dette gjør at det er vanskelig å finne eksakt tall på hvor mange straffesaker PU har opprettet.

11.3.9 Bistand

I motsetning til Kripos og dels Økokrim er ikke PU primært et bistandsorgan i direkte forstand. Gjennom sin oppgaveløsning og arbeidsfordeling bidrar PU likevel indirekte til bistand ved å avlaste politidistriktene på utlendingsfeltet slik at det blir frigjort tid og ressurser til andre oppgaver.

Fra PU blir det gitt operativ bistand til politidistriktene ved behov. Politidistriktene ber da om bistand til egne planlagte operasjoner som omhandler utlendinger. Det kan også bli gitt bistand fra PU i akutte oppdrag som omhandler liv og helse, eller i andre hendelsesstyrte oppdrag der det lokale politiet enten ikke har tilstrekkelige ressurser eller er for langt unna.

PUs bistandskonsept bygger på prinsippet om at den faktiske bistanden skal inneholde et element av undervisning og teoretisk erfaringsover-

føring. Det er et mål at bistand skal gi en lærings-effekt i ettertid for den virksomheten som mottar bistand. PUs mannskaper skal ikke alene være en mannskapsressurs, men støtte lokalt politidistrikt med kompetanse og veiledning på utlendingsfeltet. Omfanget av bistandsoppdraget er avgjørende for på hvilket nivå av bistand som avtales, og for formaliteter for øvrig. Normalt er bistand tidsav-grenset til en uke.

I tillegg til stedlig bistand yter PU bistand til politidistrikt og særorgan gjennom døgnbetjent operasjonssenter, ved jourordning for PUs jurister og ved kontaktlister presentert i veiledninger og tiltakskort. Operasjonssenteret i PU yter bistand til distriktene når det gjelder bistand til tvangsretur, billetter og risikovurdering samt ledsagelse ved behov. Operasjonssenteret besvarer dessuten henvendelser fra distriktene i alle typer saker.

Utlendingsinternatet og utreisensenteret er tilsvarende tilgjengelige for henvendelser fra politiet hele døgnet alle dager.

PUs bistandskontakt med politidistriktene kan dermed defineres på to måter:

- bistand politidistriktene gir til PU for at PU skal kunne gjennomføre sine oppgaver i politidistriktene
- bistand PU gir til politidistriktene for at politidistriktene skal ha kompetanse og kunne gjennomføre sine oppgaver i utlendingsforvaltningen

Anmodning om lokal bistand til PU vurderes blant annet der oppdrag er geografisk langt unna PUs lokaler, og kostnads- og personellhensyn gjør at det er best å bruke lokale mannskaper. Under PUs operasjoner er det ofte tett samarbeid med lokalt politi, ikke bare knyttet til operativt bistand, men også i form av bruk av kontorplass, biler, celler etc. i forbindelse med aksjonen.

PU har også et eget kontroll- og bistandsteam (KBT), bestående av operative polititjenestemenn, som utfører utlendingskontroller i medhold av

utlendingsloven på oppdrag fra politidistriktene. Formålet er blant annet å avdekke personer uten lovlig opphold. KBT bistår distriktene i deres måloppnåelse og er et kompetanseorgan for dem. Tilbakemeldingene til PU på den bistanden distriktene får, er gode. PU mener at bistanden på dette området er viktig for at distriktene skal nå sine måltall innen kategorien bort- og utviste.

PU's operative aktivitet innfor asylområdet er i utgangspunktet ikke innrettet som bistand. Aktiviteten skjer imidlertid svært ofte i samarbeid med politidistriktene og har slik også en kompetansemessig overføringsverdi. Alle pågrepser og aksjoner forhåndsvarsles distriktene, hvor lokalt politi gjerne deltar i forutgående brief, med gjennomføring av pågrepser eller også i evalueringen. PUs planleggere koordinerer og samhandler med kontaktpersoner i politidistriktene. Her vil altså politidistriktet yte bistand til PUs operasjoner.

PU ser ikke for seg noen merkbar endring i bistandsbehov etter overgang til tolv politidistrikter. Tolv distrikter vil gi en enklere struktur med færre kontaktpunkter, noe som sannsynligvis vil forenkle samhandlingen med distriktene. Foreløpig opplever PU at distriktene selv har vanskeligheter med å kartlegge interne ansvarsforhold og samles om felles arbeidsmetoder i de respektive utlendingsavdelingene. Etter PUs mening kan nye politidistrikter bli tillagt større ansvar på utlendingsfeltet.

I forbindelse med politireformen vil distriktene innføre felles straffesaksinntak. Det vil da være aktuelt med kompetanseoverføring til distriktene slik at de blir mer bevisst på forvaltningssporets generelle arbeid med kriminalitetsbekjempelse.

Enkelte politiledere påpeker at bistandsetter-spørsmål etter PUs tjenester dels uttrykker lite kunnskap på ledernivå om hva PU arbeider med og hva de kan bidra med av bistand til politidistriktene.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot ansatte i politietaten er respondentene jevnt over godt fornøyd med PUs bistand til politidistriktene.

PU oppfattes delvis som en premissgiver for politidistriktenes fag- og metodeutvikling innenfor særorganets virkeområde. Her er over 29 prosent «enig» eller «helt enig», mens 14,5 prosent er «nokså enig». Bistandstjenestene vurderes til dels å være tilpasset politidistriktenes behov. Her er 21 prosent «enig» eller «helt enig», mens 14 prosent er «nokså enig», og 7,1 prosent er «uenig» eller «helt uenig».

PUs bistandsressurser oppleves som tilgjengelige. Her er 26,3 prosent «enig» eller «helt enig»,

og 14 prosent er «nokså enig», mens bare 3,7 prosent er «uenig» eller «helt uenig». Videre vurderes samhandlingen med politidistriktene som god. Over 25 prosent er «enig» eller «helt enig» i at samhandling mellom PU og politidistriktene er god, mens 15,4 prosent er «nokså enig», og 4,1 prosent er «uenig» eller «helt uenig». Respondentene uttrykker at PU også bidrar til bedre internasjonalt samarbeid.

En høy andel (mellom 39,2 og 55,6 prosent) av de vel 1835 respondentene svarte «vet ikke» på disse spørsmålene, og det fremkom i kommentarfeltene at dette i stor grad skyldtes manglende kjennskap til PUs bistandsfunksjon.

11.3.10 Beredskap

PU er i dag allerede etablert som beredskapsressurs for politiet ved ekstraordinære ankomster av asylsøkere og migranter, og har mannskaper i Frontex-pool knyttet til operasjoner på Schengens yttergrense.

PU som beredskapselement er styrket i de senere år, særlig med bakgrunn i den ekstraordinære situasjonen politiet og utlendingsforvaltningen måtte håndtere høsten 2015. PU håndterte en ekstremt krevende situasjon med høye ankomster, samtidig som det ble etablert virksomhet på to nye geografiske steder, Råde og Storskog. Begge steder ble det gjennomført en samlokalisering med UDI og helsemyndighetene, i tett samarbeid med lokalt politi. PU samarbeidet i denne perioden tett med Kripas i oppdraget med å gi politiet løpende oppdateringer med et nasjonalt strategisk situasjonsbilde knyttet til asyl- og migrasjonsstrømmen, til støtte for beslutninger om målrettede politisære tiltak.

11.4 Politiets utlendingsenhet i lys av nærpolitireformen

Siden etablering som eget særorgan i 2004 har PUs samlede oppgaveportefølje allerede to ganger vært gjenstand for evaluering, først gjennom Statskonsults evaluering i 2007, dernest gjennom *Politianalysen* i 2013.

I *Politianalysen* (NOU 2013: 9) ble det argumentert for at oppgaver som ikke er direkte knyttet til eller som ikke direkte understøtter politiets kjerneoppgaver, blir flyttet ut av politiet. Med *kjerneoppgaver* siktet *Politianalysen* til oppgaver som direkte bidrar til å forebygge og bekjempe kriminalitet og ivareta borgernes trygghet og sikkerhet, og som kun politiet har myndighet og forut-

setninger for å utføre. Det ble henvist til oppgaver i utlendingsforvaltningen som ikke ble ansett å falle innenfor rammen av politiets kjerneoppgaver. I tillegg mente *Politianalysen* at utlendingssaker tar politikraft fra politiets kjerneoppgaver. Følgelig foreslo *Politianalysen* at oppgavene ble overført til blant annet UDI, og at PU i sin daværende form ble nedlagt.

PU pekte i sitt høringssvar på at bevilgninger til utlendingsfeltet den gang som nå ble gitt som øremerkede bevilgninger. Det ble i tillegg pekt på at de merutgifter politidistriktene har i forbindelse med uttransporteringer, blir dekket gjennom refusjonskrav til PU, og at politidistriktene dermed ikke får en økonomisk merbelastning som følge av arbeid med uttransporteringer.

Enkelte politiledere påpeker imidlertid at slike oppgaver ikke først og fremst er et spørsmål om å få dekket utgifter, men om riktig bruk av politikraft.

PU pekte i sitt høringssvar til *Politianalysen* på at de viktigste funksjonene og oppgavene forutsetter politifaglig kompetanse, dels fordi oppgavene innebærer bruk av tvangsmakt samt et bevisst forhold til legalitetskontroll og politimetoder. Etter egen mening bidrar PU gjennom registrering, uttransportering og drift av Politiets utlendingsinternat til forebygging og bekjempelse av kriminalitet, og dermed til å styrke politiets kjerneoppgaver.²⁹

Her er imidlertid meningene delte. Mange politiledere vektlegger som nevnt betydningen av «det polisiære blikket» ved registrering, men flere mener også at andre deler av utlendingsforvaltningen i større grad kunne utført denne delen av asylkjeden. Enkelte peker her som nevnt på at blant annet kulturell og språklig kompetanse kan være vel så nyttig som politifaglig kompetanse.

Når det gjelder tvangsmessig retur av personer uten lovlig opphold i landet, peker flere politiledere på at Kriminalomsorgen kan være en aktuell aktør. Andre politiledere mener imidlertid at det er lett å overse at selv om det er et økende antall frivillige returer der følge av myndighetspersoner ikke er nødvendig, er det fortsatt et stort antall tvangsreturer der politibistand er nødvendig, noe også *Politianalysen* påpekte. PU understreker at en oppdeling av ansvarsfordelingen på uttransport kan medføre ineffektiv oppgaveløsning, noe som kan kompromittere sikkerheten til alle involverte i uttransporteringsfasen.

²⁹ PUs høringssvar til *Politianalysen* (NOU 2013: 9), PU 2013/00435-2 008.

Politianalysen mente også at Kriminalomsorgen har kompetanse til å drive fengselslignende institusjoner som Politiets utlendingsinternat. Flere politiledere mener også at dette vanskelig kan omtales som en kjerneoppgave for politiet, og tar til orde for å vurdere andre alternativer. PU på sin side hevder at det er en fordel med kontroll på hele kjeden. Justis- og beredskapsdepartementet og POD har besluttet at det i 2017 skal igangsettes en utredning av spørsmål om hvorvidt drift av Politiets utlendingsinternat på Trandum skal flyttes ut av politiet. Utredningen påbegynnes etter at særorganutredningen er levert.³⁰

Avklaring av identitet er en oppgave som utføres av virksomheter både innenfor og utenfor politi- og lensmannsetaten. PU har utviklet en ID-funksjon og yter bistand til politidistriktene i slike saker og har mye kontakt med andre lands ambassader. Som politiets kompetansesenter på identitets- og utlendingsfeltet har PU mulighet til drive fag- og metodeutvikling. Samtidig har både Kripos og Nasjonalt ID-senter (NID) oppgaver og ansvar på området, og flere politiledere peker på at det er behov for å samordne ressursene på en mer effektiv måte.

Det er delte meninger blant politilederne om PUs rolle i politietaten. Det er bred enighet om at PU gjør en god jobb, men flere stiller spørsmål ved behovet for PU i nåværende form. Dette dreier seg særlig om ressursbruk og grensegang mellom politiets kjerneoppgaver og forvaltningsoppgaver.

Flere politiledere mener PU er en organisasjon som har vokst mye og bruker mye politiresurser på oppgaver som strengt tatt ikke krever politikompetanse.

Andre politiledere mener dagens organisering gir en fleksibel ressursutnyttelse, og at det ikke er gitt at politidistriktene kan gjøre dette bedre. Særlig mener flere at PU gjør en viktig politijobb med utlendingskontroll og registrering, men flere mener uttransportering delvis kan gjøres av andre, og at drift av Trandum ikke kan sies å være en politioppgave. På området utlendingskontroll er det likevel delte meninger. Enkelte politiledere peker blant annet på at PUs høye målkrav kan bidra til målkonflikter med det enkelte politidistrikt, og det blir vist til eksempler særlig fra Oslo politidistrikt.³¹

³⁰ Kilde: Politidirektoratet.

³¹ Politiforum (2016): «Tjener utlendingskontrollen hensikten?» 19. august 2016; TV2 (2016): «Universitetsstudenten har måttet bevise at han er norsk over 30 ganger». 10.mai.; NRK (2016): «Vil utvise utlendinger som var på kurs». 16. oktober 2016.

Når det gjelder uttransportering, er det bred forståelse for at det i enkelttilfeller kan være nødvendig med politibistand. For generell uttransportering mener flere politiledere at dagens bruk av IP4-mannskaper i stor grad er om ressursløsning. Det blir påpekt at flere politidistrikt allerede gjør en betydelig jobb her, men får lite oppmerksomhet for denne innsatsen. Flere politiledere stiller samtidig spørsmål ved fastsettelsen og oppnåelsen av mål på området og mener det fremstår som uklart. I prinsippet mener de det bør være mulig å gi opplæring og begrenset politimyndighet og la andre aktører ta hoveddelen av uttransporteringen. Enkelte peker blant annet på Kriminalomsorgen som et alternativ.

Det er imidlertid bred enighet om at registrering og ID-arbeid bør drives av politiet. Her blir det blant annet vist til uheldige erfaringer fra Sverige, som har en ID-funksjon utenfor politiet. Dette blir hevdet å ha vært medvirkende til at myndighetene ikke har god nok oversikt over hvem som faktisk er i landet. Samtidig påpeker flere at det ikke er nødvendig at identitetsarbeid drives bare ett sted, og understreker fordeler med å spre oppgavene i politiet.

Enkelte politiledere mener imidlertid at felles ID-arbeid som gjøres av PU og UDI kan flyttes ut, eksempelvis til UDI. PU på sin side ser det som problematisk om porteføljen skulle bli overført til politidistriktene. PUs erfaring er at politidistriktene sjelden besitter den nødvendige kunnskapen om den underliggende utlendingssaken og returforutsetningene, og da er det også vanskelig å fatte en korrekt avgjørelse av om det skal benyttes tvangsmidler eller ikke. Etter PUs mening tilsier reglens spesielle karakter og anvendelsesområde, sammenholdt med at man erfaringsmessig vet at tvangsmiddelbruk må brukes i et stort omfang, at det er nødvendig med en spesialisering innen dette området. I tilknytning til dette viser PU til at det de senere årene har vært en nærmest kontinuerlig og konstant regelutvikling, noe som også taler for en spesialisering.

Etter PUs mening er politiets oppgaver innenfor utlendingfeltet forholdsvis konsentrert, men faglig spisset og dermed godt egnet for spesialisering. Et særorgan med en helhetlig tilnærming til alle sider av utlending retten, som et verktøy for kontroll og samfunnsikkerhet, vil kunne ha en kriminalitetsforebyggende effekt.

Respondentene i utvalgets spørreundersøkelse var i stor grad enige om at PU burde ha følgende funksjoner og egenskaper: egen påtalemyndighet, krav til produksjon av egne saker, krav til å yte bistand overfor politidistriktene, kompetanse-

og utviklingsenhet for etaten og nasjonalt kontaktpunkt for internasjonalt samarbeid. Gjennomgående var her mellom 65 og 80 prosent «enig» eller «helt enig», men her svarte bare 146 respondenter, hvorav PU-ansatte utgjorde i overkant av 100.

Når det gjelder de enkeltstående oppgaver som uttransportering og drift av Politiets utlendingsinternat, viste utvalgets spørreundersøkelse, som nevnt i pkt. 11.3.4. og 11.3.5, delte meninger.

11.5 Styringslinjer

Ansvars- og styringslinjer i utlendingsforvaltningen er komplekse og forholdsvis krevende å forholde seg til. Utlendingsforvaltningen omfatter fire departementer, fire direktorater, Utlendingsnemda (UNE), Politiets utlendingsenhet (PU), 12 politidistrikt og utenriksstasjonene.

Politiets utlendingsenhet er underlagt Politidirektoratet, på samme nivå som de andre særorganene og politidistriktene. Sjefen for PU deltar i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG), sammen med ledere for andre særorgan og politidistrikt. Den formelle styringslinjen til PU er derfor fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet og videre til PU.

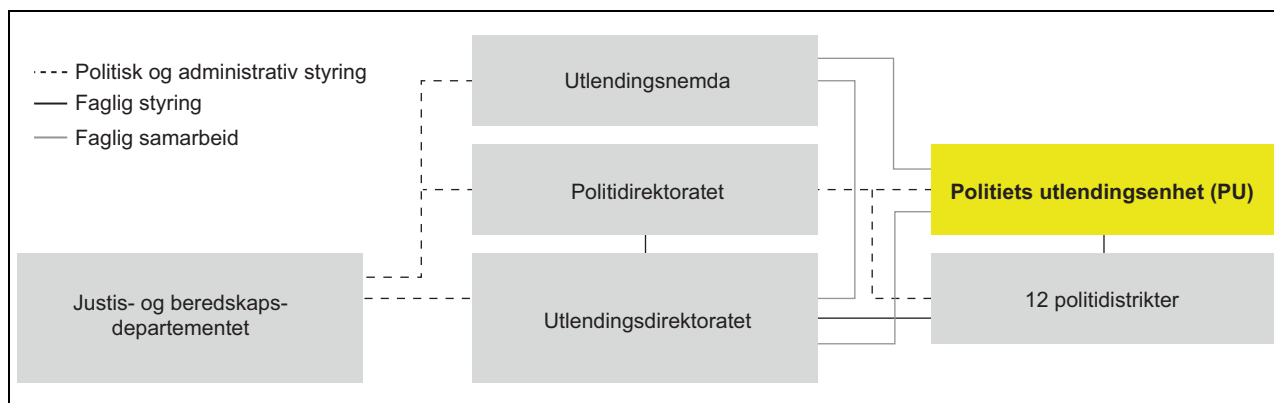
Utvalgets mandat avgrenser mot arbeidsdeling med utlendingsforvaltningen, og beskrivelsene vil derfor ikke gå inn på dette.

Ansvars- og styringslinjer på utlendingfeltet er vist i figur 11.8.

Enkelte politiledere peker på at utlendingfeltet er et fagområde som får stor politisk oppmerksomhet, og at det kan oppstå uklarheter i spenningen mellom lojalitet til Politidirektoratet og lojalitet til politiske forventninger. PU på sin side påpeker at disse uklarhetene dels kan forklares med manglende innsikt i PUs virksomhet, og viser blant annet til mangelfulle vurderinger som ble gjort i *Politianalysen*.³²

Enkelte politiledere understreker betydningen av å ha ett organ å forholde seg til i utlendingsforvaltningen, særlig knyttet til registrering av asylsøkere og ID-avklaringer. Dette fremheves som viktig både for etterforsknings- og etterretningsformål. Det blir likevel fremhevet som et nest beste alternativ at UDI har disse oppgavene samlet hos seg. Etter deres mening vil det dårligste alternativet være å spre oppgavene på tolv politidistrikt, fordi dette vil gi utfordringer i å koordinere viktig informasjon.

³² PUs høringsbrev til NOU 2013: 9.



Figur 11.8 Ansvars- og styringslinjer utlendingsfeltet

Kilde: UDI

Respondentene i utvalgets spørreundersøkelse synes å mene at dagens styringslinjer mellom PU og POD fremstår som relativt klare. Her var 29,2 prosent «enig eller «helt enig», mens 6,3 prosent var «uenig» eller «helt uenig» i at styringslinjene er klare, og 31,9 prosent svarte «vet ikke».

På spørsmål om interne styringslinjer i PU fremstår som klare var meningene mer delte. Her var 23,5 prosent «enig» eller «helt enig» i at det er klare ansvarslinjer og godt grunnlag for styring og ledelse internt i PU, mens 15,9 prosent var «uenig» eller «helt uenig». Her svarte 24,1 prosent «vet ikke».

På begge disse spørsmålene svarte 145 respondenter, hvorav PU-ansatte utgjorde 115. Funnet må derfor anses å ha gyldighet.

11.6 Utvalgets vurderinger

Politiets utlendingsenhet er en spesialisert del av politiet på utlendingsområdet som innenfor et avgrenset område har bidratt til å opprettholde en høy måloppnåelse på flere områder.

Utvalget deler de prinsipielle innvendingene flere politiledere og andre interessenter har reist, om hva som må sies å utgjøre politiets kjerneoppgaver. Nærpolitireformen bør uansett medføre en vurdering av PUs portefølje med tanke på mulig utflytting av oppgaver. Etter utvalgets mening er det grunn til å vurdere PUs portefølje i lys av dette.

Utvalget deler også inntrykket blant flere politiledere om at PU tar meget stor plass i særorganshierarkiet, og stiller samtidig spørsmål ved om dette er effektiv bruk av politikraft. PU argumenterer selv for at de bidrar til forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Utvalget deler inn-

vendingen til flere politiledere om at dette kan gjøres mer effektivt gjennom en annen ressursfordeling med politidistriktene, i tråd med nærpolitireformens intensjoner. En vesentlig del av PUs portefølje har også et forvaltningsmessig preg.

Registrering

Utvalget deler oppfatningen blant flere politiledere om at politiblikket er en viktig del av registreringsfasen, blant annet for å avdekke eventuelle kriminelle forhold. Dette bør likevel ikke være til hinder for å vurdere supplerende løsninger gjennom øvrig utlendingsforvaltning, men dette ligger på siden av utvalgets mandat.

ID-arbeid

Som utvalget har påpekt tidligere, er det behov for bedre samordning og koordinering på ID-området. Her er det i dag flere aktører på forvaltnings-siden, og dette skaper åpenbare utfordringer også for fag- og metodeutvikling.

Drift av utlendingsinternat på Trandum

Utvalget deler oppfatningen blant flere politiledere om at drift av utlendingsinternatet på Trandum ikke kan regnes som del av politiets kjerneoppgaver. Utvalget forstår PUs argumenter om behov for kontroll på hele kjeden, men mener dette er en oppgave som står nærmere Kriminalomsorgen å utføre. Utvalget mener det er en brist i PUs argumentasjon når de argumenterer for at Kriminalomsorgen ikke kan påta seg dette ansvaret fordi de internerte på Trandum er personer med avslag på asylsøknad og ikke straffedømte.

Utlendingsinternatet er, etter utvalgets mening, en fengselslignende institusjon, for personer som er frihetsberøvet. Selv om dette er personer som ikke skal bringes tilbake til det norske samfunnet og dermed ikke har krav på de samme tilbudene som en fengselsinnsatt i Norge har, mener utvalget at dette i hovedsak handler om å behandle frihetsberøvede personer, som over en viss tid skal oppholde seg på internatet, før avreise. Kompetansen for slikt arbeid mener utvalget er høyest i Kriminalomsorgen og at det derfor er naturlig at en slik institusjon drives av Kriminalomsorgen. I tillegg har blant annet Politianalysen vært tydelig på at politiet i noe større grad må rendyrke sine kjerneoppgaver og utvalget mener at å drive et slik internat ikke er en kjerneoppgave for politiet. Utvalget er også kjent med at flere tidligere ansatte i Kriminalomsorgen arbeider ved internatet, uten at det er avgjørende for utvalgets anbefaling.

Uttransportering

Utvalget ser fortsatt behov for at politiet koordinerer og gjennomfører uttransportering av personer uten lovlig opphold som ikke reiser frivillig, men anbefaler utvikling av prøveprosjekter for å vurdere andre løsninger, med mål om en mer effektiv ressursutnyttelse. Dette kan ses i sammenheng med den forsøksordningen som er etablert hvor Kriminalomsorgen har overtatt transport av varetektsinnsatte på Østlandet.³³

Utlendingskontroll

Utvalget har merket seg at det er manglende koordinering i enkeltsaker, særlig med Oslo politidistrikt. Her bør det etableres rutiner for bedre samarbeid. Både for utlendingskontroll og uttransportering bemerker utvalget at dagens rutiner kan innebære en uheldig målkonflikt mel-

lom PU og andre deler av politiet, der PUs arbeid kan motvirke politiets øvrige forebyggende arbeid med minoriteter og svekke tilliten til politiet. Utvalget mener prinsipielt at ansvar for stedlig utlendingskontroll i sin helhet bør ligge til det enkelte politidistrikt for å unngå mulige målkonflikter.

Etterforskning og påtale

Utvalget ser at PU, gjennom sin oppgaveløsning, kan sitte med informasjon knyttet til straffbare forhold, og at det kunne vært hensiktsmessig at PU også hadde mulighet til å etterforske og straffeforfølge forhold i straffesakssporet. Utvalget vil imidlertid her peke på det krevende grensesnittet som er mellom bruk av informasjon innhentet gjennom oppgaveløsning av forvaltningsoppgaver og informasjon som kan benyttes i straffesaker. Grensesnittets utfordringer kan ytterligere beskrives av motsetningsvise regelsett for opplysningsplikt i forvaltningssporet og regler for å unngå selvinkriminering i straffesakssporet.

Utvalget har ikke anledning til å problematisere dette i stor grad, men vil påpeke problemstillingene og støtter seg på anbefalinger fra en arbeidsgruppe nedsatt av Riksadvokaten og Politidirektoratet/politiet, som vurderte forslag om å tildele påtalemyndighet til PU. I rapportens pkt. 8.9 står følgende:³⁴

«Både de rettslige rammene og de ulike ansvarsforholdene i forvaltningssakene og straffesakene tilsier at politiet må være seg meget bevisst hvilket 'spor' det til enhver tid jobbes i. Politiet har her ulike funksjoner, en forvaltningsrettlig og en strafferettslig, og det er viktig å unngå en sammenblanding.»

³³ Transportprosjektet 2015–2017 – KDI POD

³⁴ Riksadvokaten og Politidirektoratet (2015): Vurdering av forslag om å tildele påtalemyndighet til Politiets utlendingsenhet. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Riksadvokaten og Politidirektoratet.

Kapittel 12

Organisering og avgrensning av politiets nasjonale beredskapsressurser

12.1 Hva er beredskap?

Trygghet i hverdagen og styrket beredskap er blant de åtte viktigste satsingsområdene i regjeringens politiske plattform. Regjeringens arbeid innebærer et mål om et motstandsdyktig samfunn der «myndighetene har et særskilt ansvar for befolkningens trygghet, og offentlige ressurser og innsats utgjør kjernen i samfunnssikkerhetsarbeidet».¹ Det er viktig for samfunnssikkerheten at borgerne opplever at myndighetene evner å løse grunnleggende utfordringer samfunnet står overfor.²

I meldingen til Stortinget om samfunnssikkerhet «Risiko i ett trygt samfunn»³ er følgende definisjon lagt til grunn for samfunnssikkerhet:

«Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger»⁴.

Med en slik tilnærming skal landets innbyggere være trygge både i det fysiske og digitale rom, og som samfunn skal vi være rustet til å håndtere fremtidige kriser, gjennom samspill mellom myndigheter og andre samfunnsaktører. Samfunnssikkerheten skal ivaretas innenfor rammen av grunnleggende demokratiske verdier, og sikre Norge som et fortsatt åpent og transparent samfunn⁵.

Beredskap handler om evnen til å være forberedt på uventede kritiske hendelser og kunne møte hendelsene med nødvendige og tilstrekkelige tiltak. Utvalget skal blant annet foreslå en organisering og avgrensning av politiets nasjonale

beredskapsressurser. Et hovedspørsmål vil da være hvilken rolle politiets beredskap skal utgjøre.

Overordnet skal myndighetene både forebygge at uønskede hendelser inntreffer, og gjøre samfunnet i stand til å håndtere de hendelser som likevel inntreffer. Som operativ ressurs utgjør politiet en sentral del av arbeidet med samfunnssikkerhet. Politiets beredskap skal bidra til å beskytte publikum, sentrale bygninger, signalmål og anlegg som industri, kraftforsyning, olje- og gassinstallasjoner m.v. Dette arbeidet kan omfatte samarbeid med øvrige sivile beredskapsenheter, men også med militær beredskap⁶ med hjemmel i lov og forskrift.

Politiets beredskapsarbeid er nedfelt i *Politiets beredskapssystem (PBS)*,⁷ et nasjonalt planverk, som bygger på sivilt beredskapssystem (SBS). PBS angir retningslinjer, styringsdokumenter og systematisering av politidistriktenes lokale planverk. Samlet er PBS politiets fundament for enhetlig og effektiv håndtering av politiets beredskap. Beredskapsressursene består av innsatspersonellet i politidistriktene og forsterkningsressurser som kan anmodes om å bistå ved behov. Distriktene kan be om forsterkninger fra andre politidistrikt som nabohjelp eller anmode om bistand fra nasjonale bistandsressurser som finnes i særorgan, sentrale politiorgan og i Oslo politidistrikt. Politiet kan også ved behov få bistand fra andre samvirkeaktører, som Sivilforsvaret, Forsvaret og frivillige organisasjoner utenfor politiet, ved behov. Øvrige nødetater, helse-, brann- og redningsetaten, samvirker med politidistriktene med sin kompetanse innenfor sine fagområder.⁸

I PBS er ikke sammenhengen mellom fysisk og digital beredskap tydelig definert.⁹ *Sårbarhets-*

¹ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn* s. 6

² Ibid.

³ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn*

⁴ Ibid. s. 19.

⁵ Ibid. s. 29.

⁶ Forsvarsdepartementet (2016): *Forsvarets bistand til politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks.*

⁷ Politidirektoratet (2011) PBSI. Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap

utvalget mener imidlertid det i prinsippet er liten grunn til å skille mellom beredskap i det fysiske og i det digitale rom, og anbefaler å etablere en styringsstruktur som prinsipielt følger roller og ansvar implementert rundt våre fysiske verdier.¹⁰ Kritiske hendelser forutsetter i begge rom en beredskap og innsats med nødvendige tiltak. Det er derfor, etter *Sårbarhetsutvalgets* mening hensiktsmessig med en samlet forståelse av begrepet *beredskap*.

12.1.1 Trusselbildet

God beredskap forutsetter god forståelse av trusselbildet gjennom etterretning og etterforskning. Dette er avgjørende for å vurdere nødvendig kapasitet og kompetanse for innsatspersonellet i oppdrag og som grunnlag for situasjonsbildet. Samtidig er det viktig å se lokal og nasjonal beredskap i sammenheng for å håndtere større hendelser.

I kapittel 5 ble det gjort rede for dagens kriminalitets- og trusselbilde, som viser at nasjonal kriminalitetsutvikling målt i antall anmeldte lovbrudd har gått ned de siste ti årene. Dette bildet er imidlertid svært sammensatt. Fortsatt er det antatt betydelige mørketall på flere kriminalitetsområder, blant annet innenfor IKT-kriminalitet. I tillegg viser utviklingen en vekst i alvorlig kriminalitet og et mer komplekst og sammenvevd kriminalitetsbilde med mer grenseoverskridende og organisert kriminalitet, særlig knyttet til arbeidslivskriminalitet og økt bruk av IKT-verktøy, samt hybride anslag både mot fysiske og digitale verdier.

Politiets omverdensanalyse fra 2015 peker på en rekke kriminalitetsutfordringer som krever god nasjonal politiberedskap, for eksempel terrorisme og voldelig ekstremisme.¹¹ Analysen peker blant annet på at sterkere sentralisering øker behovet for å sikre befolkningstette områder.

I tillegg til politiets omverdensanalyse utgis fire årlige nasjonale trussel- og risikovurderinger av henholdsvis PST, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direk-

Boks 12.1 Årlige nasjonale trussel- og risikovurderinger

Etterretningstjenestens (E-tjenesten) hovedoppgave er å varsle om ytre trusler og støtte opp under utformingen av norsk sikkerhets-, utenriks- og forsvarspolitik. Tjenesten utgir en årlig vurdering av forhold i utlandet og utenlandske trusler som har betydning for Norge og norske interesser. Årets vurdering, Fokus 2017, beskriver på overordnet nivå aktuelle forhold og sikkerhetstrusler fordelt på ulike land, regioner og temaer.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er Norges ekspertorgan for informasjons- og objektsikkerhet og det nasjonale fagmiljøet for IKT-sikkerhet. NSM utarbeider årlig en rapport om sikkerhetstilstanden innenfor sikkerhetslovens virkeområde. NSM vurderer i rapporten risikoen for at samfunnskritiske funksjoner og infrastruktur, skjermingsverdig informasjon og mennesker blir rammet av spionasje, sabotasje, terror og andre alvorlige handlinger

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Analysene omhandler risiko knyttet til katastrofale hendelser som kan ramme det norske samfunnet, og som samfunnet bør være forberedt på å møte. Analysene omfatter både naturhendelser, store ulykker og tilsiktede handlinger.

toratet for sikkerhet og beredskap (DSB), se boks 12.1.

I PSTs trusselvurdering blir det pekt på at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og nærliggende områder gir spillerom for både statlige og ikke-statlige trusselaktører¹², og at dette krever store ressurser og betydelig oppmerksomhet. I særlig grad peker PST på fremmed etterretningsvirksomhet rettet mot mål innenfor forsvars- og beredskapssektor, politiske beslutningsprosesser og kritisk infrastruktur. I tillegg blir terrortrussel fra ekstreme islamister samt radikalisering trukket frem som viktige utfordringer.

⁸ Politidirektoratet (2011). *PBS I. Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap*, kapittel 4 og kapittel 5.

⁹ NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*.

¹⁰ NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*, s. 274.

¹¹ Politidirektoratet (2015): *Politiets omverdensanalyse*

¹² PST trusselvurdering 2017.

12.2 Politiets nasjonale beredskapsressurser

Politiets nasjonale beredskapsressurser er en del av Oslo politidistrikt, men er en felles ressurs for hele landet med ansvar for å yte landsdekkende bistand i tråd med Politidirektoratets retningslinjer.¹³ Beredskapsressursene er organisert¹⁴ direkte under politimester i Oslo politidistrikt på to ulike funksjonelle driftsenheter og består av

- Beredskapstroppen
- Bombetjenesten
- Politiets helikoptertjeneste
- krise- og gisselforhandlertjenesten
- Den Kongelige Politieskorte
- teknisk og taktisk spaning (TTS)
- undercover (UC)

Dette er vist i figur 12.1 og 12.2.

¹³ Politidirektoratet (2011). *PBS I. Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap.*

¹⁴ Etter politireformen er Beredskapsressursene fra 1. januar 2017 definert som en funksjonell enhet.

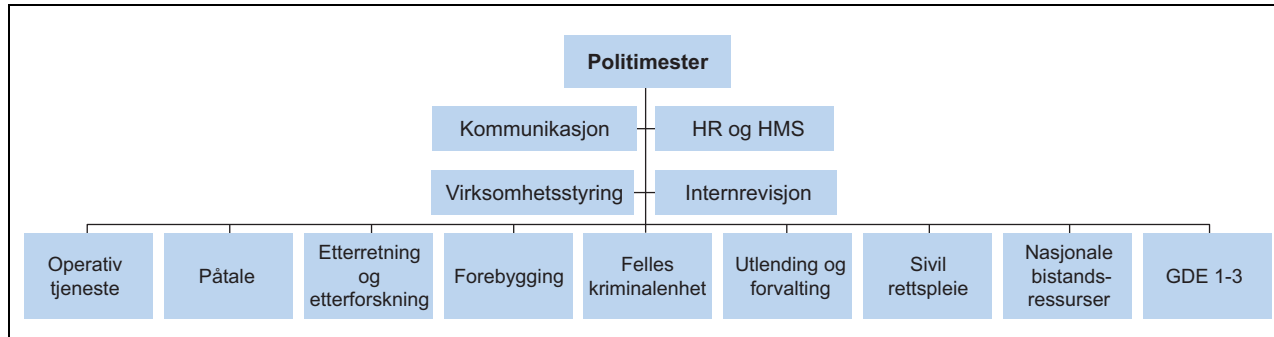
Boks 12.2 IP-kategorier

IP 1 – tjenestepersoner i Beredskapstroppen
IP 2 – tjenestepersoner i livvaktteneste
IP 3 – tjenestepersoner i utrykningsenheten
IP 4 – andre tjenestepersoner som gjennomfører årlig utdanning og godkjenningssprøve for tjenestevåpen

Kilde: Politidirektoratet

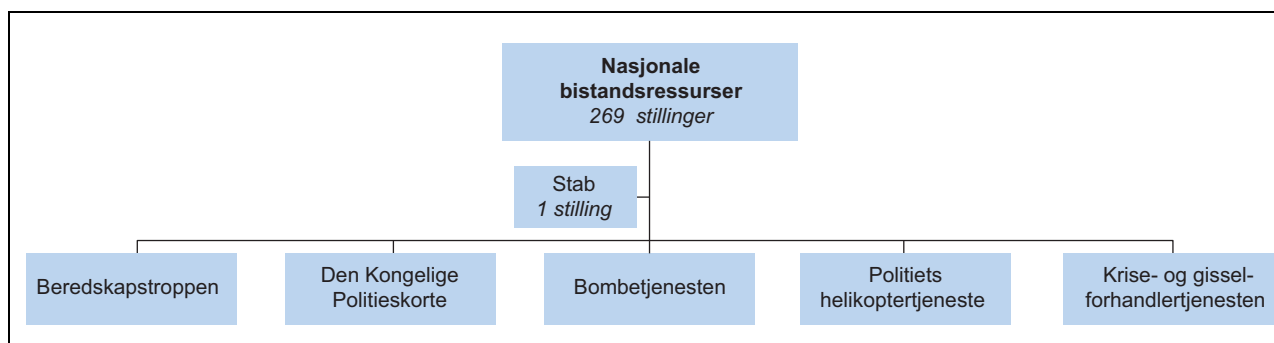
Oslo politidistrikt har fra 1. mai 2017 organisert Beredskapstroppen, Bombetjenesten, Krise- og forhandlertjenesten, Politiets helikoptertjeneste og Den Kongelige Politieskorte, på nivå to under Nasjonale beredskapsressurser, mens teknisk- og taktisk spaning og undercover (UC) er under Fellesenheten for etterretning og etterforskning.¹⁵

De operasjonelle kravene fremgår av politiets beredskapssystem (PBS), som gir retningslinjer for politiets beredskap og generelle krav som gjelder alle beredskapsressursene, samt noen spesi-



Figur 12.1 Organisering Oslo Politidistrikt. TTS og UC ligger under "Felles kriminalenhet". Kilde: Oslo politidistrikt

Kilde: Oslo politidistrikt



Figur 12.2 Organisering av Nasjonale bistandsressurser

Kilde: Oslo politidistrikt

elle krav til ulike enheter med nasjonal bistandsfunksjon.

Politidistriktene har ansvaret for å håndtere alle uønskede- samt ekstraordinære hendelser og kriser. Distriktenes innsatspersonell utgjør kjerne og grunnberedskapen i dette systemet (se boks 12.2). Ved behov kan likevel politidistriktene anmode om bistand fra politiets nasjonale beredskapsressurser (NB). Beredskapsressursene bistår når det er behov for særskilt kompetanse og andre kapasiteter innen krisehåndtering eller andre oppdrag med høy skaderisiko.

Den døgnkontinuerlige grunnberedskapen i et politidistrikt består av tilstedeværende politipatruljer. Disse patruljene er bemannet med innsatspersonell kategori 4 (IP 4) og kategori 3 (IP 3).

De enkelte politidistriktene har ansvar for all krisehåndtering i eget distrikt. Ved ekstraordinære hendelser kan et distrikt anmode om nabo-hjelp, bistand fra nasjonale beredskapsressurser og kalle ut egne mannskaper som i utgangspunktet har fri.¹⁶

Pågående livstruende vold (PLIVO) er et relevant scenario som alt innsatspersonell er trent for å håndtere. Dette er hendelser som stiller høye krav til taktisk ledelse, mannskapene og samarbeidet med andre nødetater. Det er jevnlig samvirke-øvelser mellom etatene med PLIVO som scenario.

Hvordan beredskapen faktisk innrettes, tar utgangspunkt i lokale forhold. Befolkningstetthet og statistisk sannsynlighet for hvor, når og hvordan hendelser inntreffer, påvirker innretning av daglig grunnberedskap. Samtidig vil topografi, store geografiske avstander og tilgjengelighet av grunnleggende infrastruktur avgrense nivå for grunnberedskap, ut fra en forsvarlig forvaltning av samfunnets totale ressurser.¹⁷

Politiets øvrige beredskapselementer består av gripbare ressurser i Utrykningspolitiet (UP) og Politireserven, som er underlagt UP, samt politidistriktets innsatspersonell som kan innkalles.

Politiets nasjonale beredskapsressurser har som formål å bistå politidistriktene med spesialkompetanse og kapasitet innen krisehåndtering der politidistriktenes ressurser ikke strekker til,

¹⁵ Frem til endringen var nasjonale beredskapsressurser organisert i to forskjellige avdelinger, kriminalavdelingen og ordensavdelingen. Teknisk-taktisk spaning (TTS) og undercover (UC) var her organisert under seksjon for organisert kriminalitet i kriminalavdelingen, mens de øvrige ressursene var underlagt spesialseksjonen i ordensavdelingen. Samtlige ressurser var dermed plassert på nivå 3.

¹⁶ Politidirektoratet (2011). *PBS I. Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*, kapittel 4.

¹⁷ Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*.

herunder politifaglige råd til taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. I sin bistand til politidistriktene skal de nasjonale beredskapsressursene være komplementære og gjensidig forsterkende, og i oppdrag utenfor Oslo politidistrikt (OPD) er de underlagt stedlig politimester. Beredskapsressursene er i tillegg del av politiets forebyggende innsats mot terrorhendelser¹⁸.

Beredskapstroppen og de øvrige bistandsressursene samarbeider internt med politiet generelt, med øvrige nødetater og med Forsvaret. Helikoptertjenesten har i tillegg samarbeid med de frivillige hjelpeorganisasjonene som Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Norske Redningshunder. Den Kongelige Politieskorte (DKP) samarbeider i tillegg med PSTs livvaktjeneste, Trafikkorpset og Hans Majestet Kongens Garde.

All bistand fra nasjonale beredskapsressurser til politidistriktene, med unntak av TTS og UC, dekkes av budsjettet i Oslo politidistrikt. Politidistriktenes bistand fra TTS og UC blir internfakturert til det anmodende distrikt.

I de påfølgende avsnittene følger en nærmere beskrivelse av de ulike kapasitetene.

12.2.1 Beredskapstroppen

Beredskapstroppen (BT) er politiets spesielle innsatsenhet mot terror og organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet og utgjør hoveddelen av politiets nasjonale bistandsressurser. BT kan utføre innsats og aksjonere mot alle typer landobjekt, mot skip i fart og mot offshore-installasjoner. I tillegg gir BT polititaktiske råd på alle nivåer i politiet. BT har nasjonalt ansvar og samarbeider med øvrige nasjonale bistandsressurser, politiet generelt, nødetatene og Forsvaret. Under oppdrag er BT underlagt stedlig politimester.

BT har også oppgaver tilknyttet innsats i forurenset område, som omfatter kjemisk, biologisk, radiologisk og kjernefysisk materiale (CBRN). I tillegg har BT internasjonale oppgaver, blant annet gjennom Atlas-samarbeidet, som er et EU-finansiert nettverk for spesialpolitienheter fra hele Europa.

Beredskapstroppen ble opprettet i 1975 og har vært operativ siden 1976. Frem til innføringen av politiets beredskapssystem (PBS) ble Beredskapstroppen styrt gjennom rundskriv fra Justisdepartementet. Politihøgskolen har administrativt ansvar for rekruttering og utdanning av nye tjenestepersoner til Beredskapstroppen, gjennom

¹⁸ Politiets beredskapssystem (PBS) del II *Rundskriv 2012/003 Utfyllende retningslinjer for NB ved Oslo politidistrikt*.

et studium på 30 studiepoeng, mens politimesteren i Oslo er ansvarlig for budsjett og styring.

BT har over hundre stillingshjemler og ledes av en politiinspektør og en nestkommanderende (politioverbetjent). Polititjenestemenn i BT er spesielt rekruttert og selektert fra hele landet.

Gjennom tilknytning til OPD inngår BT i daglig tjeneste, men personellet er pålagt trening 50 prosent av tjenestetiden eller rundt 900 timer årlig. Utdanningen er regulert gjennom et fast årsprogram som er nødvendig for å opprettholde sertifiseringskrav innenfor ulike fagdisipliner.

Ifølge Beredskapstroppens egne tall er over halvparten av årlige bistandsoppdrag innenfor Oslo politidistrikt.

12.2.2 Krise- og gisselforhandlere

Krise- og gisselforhandletjenesten (KGF) er politiets spesielle kompetanse ved forhandlinger i terror-, gissel-, og kidnappingssituasjoner.¹⁹ KGF er fra januar 2016 blitt et eget avsnitt og ledes av en politioverbetjent med samtlige forhandlere i full-

Boks 12.3 Beredskapstroppens historie

Beredskapstroppen («Delta») ble opprettet i 1975 og avløste «Østlandstroppen» med det formål å styrke operativ beredskap over hele landet, og ble etablert under Oslo politikammer i januar 1976. Bakgrunnen for opprettelsen var en kriminalitetsutvikling i Norge og Europa på 1970-tallet preget av ungdomsoppfør, flykapringer og gisseltakinger.

Den organisatoriske plasseringen under Oslo politidistrikt er historisk begrunnet med at behovet for slike beredskapsressurser er størst i hovedstadsområdet («største brukerprinsipp»), og at Oslo politidistrikt var ansett som robust nok til å bygge opp en slik nasjonal enhet. Fortsatt er Oslo politidistrikt største bruker av tjenestene; årlig er nesten to tredjedeler av årlige bistandsoppdrag innenfor Oslo politidistrikt.

I 2016 hadde Beredskapstroppen 82 bistandsoppdrag i Oslo politidistrikt og 61 i landet for øvrig. I 2015 hadde Beredskapstroppen 94 bistandsoppdrag i Oslo politidistrikt og 43 i landet for øvrig, mens i 2014 var oppdragene fordelt på 88 i Oslo politidistrikt og 51 i landet for øvrig, ifølge Beredskapstroppens egne tall.

tidsfunksjon. Enheten trener 15–30 prosent av tjenestetiden eller rundt 450 timer årlig. Rekruttering skjer gjennom spesiell selekteringsprosess blant ansatte i OPD. KGF utdanner også polititjenestepersoner i utvalgte politidistrikt, men er ikke underlagt samme godkjenningsregime og treningsfrekvens som krise- og gisselforhandlere ved Oslo politidistrikt.

12.2.3 Politiets helikoptertjeneste

Politiets helikoptertjeneste (HT) har som hovedoppgave å gi politiet luftstøtte under ulike typer oppdrag, i all hovedsak som observasjonsplattform.

HT ble etablert som en prøveordning i perioden 1997–1999, men ble først i 2003 etablert som en egen tjeneste og et eget avsnitt ved Spesialseksjonen i Oslo politidistrikt. HT har som hovedoppgave å støtte politiet fra luften under forskjellige typer oppdrag. Helikoptertjenesten har et personell på 27 tjenestemenn, hvorav 24 er flyoperative, og ledes av en politioverbetjent.

Helikoptertjenesten disponerte ved utgangen av 2016 to politihelikoptre, men regjeringen har besluttet utskifting med to nye helikoptre som kan stå klar i 2019.²⁰ De operasjonelle kravene er nedfelt i PBS og tilsier blant annet at helikoptertjenesten skal være utrykningsklar fra helikopterbasen på 15 minutter.

Tjenestepersoner ved HT er spesielt rekruttert og selektert for å utføre komplekse politiooperasjoner i luftfartøy, men det er ikke krav til politifaglig grunnutdanning for pilotene. Det er i dag fem politiutdannede og fire sivilt utdannede piloter. De sivile pilotene er tildelt begrenset politimyndighet.

Helikoptertjenestens øvrige mannskap må ha politiutdanning. Det stilles krav om minst 200–250 flytimer årlig for å opprettholde flyoperativ status.

Hovedtyngden av oppdragene er i Oslo og det sentrale Østlandsområdet.

12.2.4 Bombetjenesten

Bombetjenesten (BG) har som hovedoppgave å bistå politiet med særskilt kompetanse på terror, alvorlig kriminalitet og forebyggende tiltak. En

¹⁹ Politidirektoratet (2011). *PBS I. Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap*, s. 41.

²⁰ Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn. Samfunnsikkerhet, s. 38.

stor del av oppdragene omfatter rådgivning på alle nivå i politiet.

Bombetjenesten ble opprettet i 1978 som Eksplosiv søk- og ryddegruppe (ESR). Fra 2015 ble Bombetjenesten organisert som eget avsnitt under spesialseksjonen, nå nasjonale bistandsressurser. BG ledes av en politioverbetjent og består av bombeteknikere med og uten bombehund samt operatører under utdanning. Operatører blir rekruttert og selektert blant erfarne tjenestepersoner fra alle politidistrikt. Hovedoppgaven er å bistå politiet i politioppgaver knyttet til kriminalitet innen fagfeltet eksplosiver og CBRN (*chemical, biological, radioactive or nuclear weapons*). Dette omfatter blant annet trusselvurdering, rådgivning, bombesøk, identifisering, klarering og fjerning av eksplosiver (IEDD) samt deteksjon av CBRN. Bombetjenesten har landsdekkende bistandsansvar og skal trene på primærfunksjonen 50 prosent av arbeidstiden i tillegg til å være i beredskap og utrykningsklar innen to timer.

12.2.5 Den kongelige politieskorte

Den Kongelige Politieskorte (DKP) ble opprettet i 1945 og har nasjonale bistandsoppgaver som livvaktjeneste for kongefamilien. DKP utfører landsdekkende livvaktjeneste for Hans Majestet Kongen og øvrige medlemmer av kongefamilien, utenlandske statsoverhoder ved statsbesøk i Norge samt andre nasjoners kongelige, medlemmer av kongehus, fyrstedømmer og lignende ved besøk i Norge på offisielle og private reiser, også der kongefamilien selv ikke er vertskap. Øvrig livvaktjeneste for offentlige myndighetspersoner ivaretas av Politiets sikkerhetstjeneste (PST). DKP dekker døgnkontinuerlig livvaktbeskyttelse og ledes av en politiinspektør. DKP rekrutterer livvakter gjennom grunnutdanning ved Politihøgskolen. Tjenestegjørende i DKP trener rundt 200 timer årlig.

12.2.6 Teknisk og taktisk spaning og Undercoverenheten

Teknisk og taktisk spaning (TTS) og Undercoverenheten (UC) har nasjonalt bistandsansvar og er begge organisert under avdelingen Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE), der TTS er organisert som egen seksjon, mens UC er organisert som et avsnitt under seksjonen Skjult etterforskning.

TTS forvalter den ulovfestede metoden taktisk spaning og de lovregulerte metodene hemmelig ransaking, romavlytting, teknisk sporing, skjult videoovervåkning og identifisering av kommuni-

kasjonsanlegg (IMSI). UC gjennomfører undercoveroperasjoner nasjonalt og internasjonalt etter instruksverk forankret hos Riksadvokaten.

Både TTS og UC iverksetter hver for seg sine oppdrag etter behov ved egen avdeling (FEE) eller ved bistandsanmodning fra andre avdelinger i eget politidistrikt, andre politidistrikt, særorgan, Tollvesenet og utenlandske politimyndigheter i saker med internasjonale forgreininger. Dette innebærer bistand med bruk av ulike skjulte etterforskningsmetoder benyttet proaktivt og reaktivt i bekjempelse av terror samt organisert og annen alvorlig kriminalitet.

I motsetning til øvrige nasjonale beredskapsressurser blir bistand fra UC og TTS belastet anmodende distrikt.

12.3 Nærmere om behovet for politiets nasjonale beredskap

Regjeringens mål om å sikre befolkningens trygghet i hverdagen innebærer evne til å forebygge, forhindre og håndtere uønskede hendelser, og at samfunnets grunnleggende funksjonsevne blir gjenopprettet dersom slike hendelser inntreffer. Foruten en styrket beredskap omfatter dette politiets evne til å

- redusere risiko, forebygge, og om mulig forhindre, uønskede hendelser som kan true liv, helse, viktige verdier, myndighetsfunksjoner og andre samfunnsfunksjoner
- sikre rask gjenoppretting av samfunnskritiske funksjoner ved uønskede hendelser
- sikre effektiv beredskap og operativ evne og kapasitet til å håndtere alvorlig kriminalitet, kriser og ulykker
- sikre god læring og kompetanseoverføring på grunnlag av øvelser og inntrufne hendelser

Det er politiets oppgave å forebygge, bekjempe og etterforske kriminalitet og å skape trygghet for befolkningen. Politiets samlede beredskap innebærer derfor at politimannskap med riktig og tilstrekkelig kompetanse kan nå de fleste innbyggere i Norge innen rimelig tid når det trengs.²¹ Selv om nasjonale beredskapsressurser er organisert under Oslo politidistrikt, har POD det overordnede ansvar for en effektiv organisering og innretning til nytte for hele landet.

God beredskap innebærer at politiet raskt kan omstille seg fra daglig tjeneste til nødvendig innsats for å håndtere uønskede hendelser, kriser og

²¹ Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, s. 72.

ulykker. Dette innebærer blant annet gode rutiner for at beredskapstroppen kan frigjøre seg fra ordensoppdrag i Oslo politidistrikt og omdisponeres for beredskapsoppdrag ved behov. Dette er nedfelt i Politiets beredskapssystem (PBS). Det er i tillegg en egen bistandsinstruks for bruk av bistand fra Forsvaret dersom det er behov for forsterket innsats.²²

12.3.1 Når behovet for nasjonal beredskap melder seg

Nasjonale beredskapsressurser (NB) må kunne respondere raskt i akutte tilfeller og innenfor sine respektive oppdrag i henhold til retningslinjer i Politiets beredskapssystem. Dette innebærer at NB enten alene eller i samvirke med øvrige beredskapsenheter og politidistriktenes innsattpersonell må ha tilstrekkelig innsatsevne til å håndtere og avslutte aktuelle hendelser. Dette krever nødvendig innsatsevne med tilstrekkelig transportkapasitet på land, sjø og i luft samt annet relevant materiale for å ivareta oppdraget.

Politiets beredskapssystem angir eksempler på ekstraordinære hendelser der nasjonale beredskapsressurser kan bistå politidistriktene med kri-
sehåndtering. Eksempler på slike hendelser er:

- skyting pågår
- grov vold
- alvorlig ordensforstyrrelse
- bombetrussel
- terroranslag
- gisselsituasjon
- rømning av farlig person
- søk etter savnet person
- alvorlige samfunnskritiske hendelser som naturkatastrofer, flom, by- og stedsbranner
- omfattende avbrudd i viktige samfunnsfunksjoner som alvorlige strømbrydd, ras på hovedveier og nettbrudd
- sikre ro og orden ved store allmenne sammenkomster
- organisert kriminalitet som narkotika, ran og gjengoppgjør

Behovet for politiberedskap må ses i sammenheng med forventet befolknings- og kriminalitetsutvikling. Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsframskrivninger passerer Norge 6 millioner mennesker i 2031.²³ SSB forventer at befolk-

Tabell 12.1 Anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere etter politidistrikt i 2016. Alle lovbruddsgrupper.

Politidistrikt	Anmeldte lovbrudd per 1 000 innbyggere
Oslo	89,4
Øst	65,9
Innlandet	54,2
Sør-Øst	64,6
Agder	72,3
Sør-Vest	63
Vest	57,4
Møre og Romsdal	42,8
Trøndelag	53,8
Nordland	49,3
Troms	53,1
Finnmark	66,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Kildetabell 08485

ningsveksten primært vil komme i sentrale strøk, spesielt i storbyene. Som det fremgår av tabell 1, er forekomsten av kriminalitet, målt i antall anmeldelser per 1000 innbyggere, høyest i og rundt de største byene.

Selv om kriminaliteten de siste årene har vært nedadgående på de fleste områder, har det likevel skjedd en økning i antall anmeldelser med høyest maksimal strafferamme. Dette er også en type kriminalitet der det er nærliggende å benytte nasjonale beredskapsressurser.

Samfunnssikkerhet og beredskap innebærer å håndtere risiko og usikkerhet. Dette innebærer å gjøre et skille mellom hendelser der sannsynligheten for at en hendelse inntreffer, eller mulige konsekvenser, er preget av usikkerhet, og hendelser der disse størrelsene er kjent. Samtidig er det vanskelig å forebygge og forhindre enhver uønsket hendelse. Samfunnet må akseptere å leve med en viss risiko, noe som innebærer en avveining mellom kostnader og nytte ved bestemte sikkerhetstiltak. En slik avveining kan være krevende, siden nyttevurderingen ofte er preget av usikkerhet. For politiets beredskapsevne handler

²² Bistandsinstruksen er for tiden under revidering. Se blant annet Forsvarsdepartementet (2016): *Forsvarets bistand til politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks og Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* (2013), s. 18.

²³ Statistisk sentralbyrå. Befolkningsframskriving per 21. juni 2016. Nye befolkningsframskrivninger vil neste gang bli publisert i juni 2018.

det om folks opplevelse av at politiets innsats bidrar til å gi innbyggerne trygghet og ivareta sikkerheten, og at innbyggerne på den måten har tillit til offentlige myndigheter.

Ett eksempel er knyttet til politiets bevæpning. Norsk politi bærer i det daglige ikke våpen, men medbringer ett- og tohåndsvåpen i alle biler som brukes til patruljering (fremskutt lagring). De siste årene har det vært en utvikling med økende terrortrussel i Europa, og basert på PSTs trusselvurderinger ble politiet i perioden november 2014 til februar 2016 gitt midlertidig tillatelse til bevæpning av polititjenestemenn for å styrke beredskapen. Bevæpningsutvalget la 29. mars 2017 frem anbefalinger til nye retningslinjer for politiets bevæpning. Det ble her ikke anbefalt allmenn bevæpning, men at politiet fortsatt skal benytte fremskutt lagring.²⁴

Et annet eksempel er knyttet til Politiets helikoptertjeneste (HT). I kjølvannet av hendelsene 22. juli 2011 ble det blant annet rettet kritikk mot politiets begrensede helikopterkapasitet.²⁵ Senere har også flere advart mot begrenset kapasitet andre steder i landet, særlig i Nord-Norge, og påpekt at dette svekker den reelle nasjonale beredskapen.²⁶ Det er likevel, på bakgrunn av avveininger mellom risiko og kost-nytte, et bevisst valg at politiet til nå bare har én fast operativ helikoptertjeneste i Østlandsområdet (Gardermoen). Som kompensierende tiltak er det etablert samarbeidsløsninger med andre etater, både redningstjenesten og Forsvaret, slik at nasjonale beredskapsressurser likevel kan nå alle deler av Midt-Norge og Nord-Norge innen timer.²⁷ Dette er en risiko vi som samfunn må akseptere gitt begrensede ressurser og prioriterte oppgaver.

12.4 Dagens organisering av nasjonale beredskapsressurser

Samfunnets behov for politiets nasjonale beredskap har vært gjenstand for en rekke utredninger de seneste årene.²⁸

En hensiktsmessig organisering av beredskapsressursene bør ta utgangspunkt i oppgaver og ansvar som ligger til nasjonale beredskapsres-

surser, og vurdere i hvilken grad dette bidrar til å dekke politidistriktenes beredskapsbehov.

Flere politiledere hevder at det at nasjonale beredskapsoppgaver er tillagt Oslo politidistrikt (OPD), først og fremst er historisk begrunnet. Tilbakemelding fra politimestre og utvalgets spørreundersøkelse tyder likevel på at dagens organisering gir effektiv og god bistand over hele landet, og at nasjonale beredskapsressurser er en nasjonal ressurs som kan planlegges og koordineres over tid.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot hele politietaten ble det stilt spørsmål om det er hensiktsmessig at nasjonale beredskapsressurser er organisert under Oslo politidistrikt. Til sammen 1861 besvarte spørsmålet, og tilbakemeldingene var delte. Rundt 20 prosent var «enig» eller «helt enig» i at dette er en hensiktsmessig organisering, mens 33,7 prosent var «uenig» eller «helt uenig», og 22 prosent svarte «vet ikke».

Det er bred enighet i politiet om at lokalisering av nasjonale beredskapsressurser bør ta utgangspunkt i Oslo og Østlandsområdet. Det er mange grunner til dette, først og fremst fordi befolkningstettheten er størst der de fleste beskyttelsesobjektene er plassert der, og Oslo politidistrikt på mange områder er største bruker. I tillegg er de såkalte hovedstadsutfordringene ressurskrevende. Dette er også argumenter som fremgikk av kommentarfeltene i spørreundersøkelsen.

Det er også bred enighet blant politimestrene om at sentralisering av nasjonale beredskapsressurser er effektivt for å opprettholde nødvendig kompetanse. Noen politiledere mener likevel det er grunn til å vurdere alternative løsninger som kan bidra til en bedre deling av ressursene og styrking av beredskapsnivåen i politidistriktene. Som eksempel blir det nevnt regionale ordninger med satellitter i andre deler av landet eller ulike hospiteringsløsninger. Her er imidlertid tilbakemeldingene delte.

Flere politiledere peker på det prinsipielle, at organisering av nasjonale beredskapsressurser i et politidistrikt ikke nødvendigvis er riktig løsning, og reiser spørsmål om ikke ressursene kan utnyttes bedre om den administrative organiseringen endres, og beredskapsressursene blir etablert som et selvstendig politiorgan med hjemmel i politiloven § 16 andre ledd, pkt. 1.

²⁴ NOU 2017: 9 *Politi og bevæpning- Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Justis- og beredskapsdepartementet. s. 85-86

²⁵ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. s. 291-304

²⁶ Prop. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft*. Langtidsplan for forsvarssektoren.

²⁷ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 50.

²⁸ Se blant annet Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*, Meld. St. 21 (2012-2013) *Terrorberedskap*, Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*, NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* og NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*.

12.4.1 Sikrer organiseringen reell nasjonal beredskap?

Det er bred enighet blant respondentene i utvalgets spørreundersøkelse, samt politilederne, at distriktene får bistand ved behov. Dette viser i stor grad at dagens ordning fungerer godt.

Flere politidistrikt oppgir likevel å ha høy terskel for å be om bistand fra nasjonale beredskapsressurser. Samtidig oppgir politimestrene at de opplever å få god bistand ved behov, og at de mottar nyttig kompetanseoverføring gjennom oppdrag og øvelser. Foruten politidistriktene oppgir også PST at de mottar god bistand fra Beredskapstroppen, særlig ved pågripelser.²⁹

Innenfor integrert modell i Oslo politidistrikt peker flere på prinsipielle spørsmål som hittil i liten grad er materialisert i praktiske eksempler:

- Hvordan motvirke at lokale driftsmål kommer i konflikt med nasjonale beredskapsoppdrag?
- Hvordan motvirke at samtidighetskonflikter fører til interessemotsetninger og målkonflikter mellom Oslo og øvrige politidistrikt?

Lokale driftsoppdrag

Gjennom organisering i Oslo politidistrikt (OPD) skal nasjonale beredskapsressurser (NB) være en gripbar ressurs i den daglige driften. Som politimester i Oslo understreker, innebærer dagens modell at beredskapsressursene er en integrert del av politiet og blir brukt lokalt så fremt det ikke er angitt prioriterte nasjonale oppgaver.³⁰ Gjennom daglig praktisk tjeneste får NB verdifull operativ praksis i alle faser av oppdragene (forberedelse, gjennomføring, evaluering) og ved å løse små og mellomstore kriser til daglig styrker dette evnen til å eskalere innsats ved større, komplekse og mer spisse oppdrag.

Flere stiller imidlertid spørsmål om hvorvidt beredskapsressursene blir riktig utnyttet. Dette ble også påpekt i Politidirektoratets rapport *Når nasjonen kaller*: «For OPD er det krevende å håndtere både lokale hovedstadsutfordringer, med tilhørende vidt spenn av oppgaver, og det nasjonale ansvaret for beredskapsressursene. Det konstateres at det er en tendens til at prekære driftsoppgaver prioriteres foran nasjonale beredskapsoppgaver.»³¹ Rapporten beskriver videre at pålegget om

50 prosent ordenstjeneste for BT på mange måter kan fremstå mer som en driftsressurs enn en tilleggsressurs.

I den integrerte modellen i Oslo politidistrikt er Beredskapstroppen (BT) pålagt patruljetjeneste fra kl. 19:00–07:00 på ukedager og hele døgnet i helgene. BT kjører da i egne biler. Ved siden av operativ trening for innsatsstyrkene gir løsningen viktig kompetanseoverføring lokalt. Samtidig viser statistikk i OPD at av Oslos fem politistasjoner er det bare Grønland og Sentrum politistasjoner som kjører flere innsatspatruljer årlig enn Beredskapstroppen.³² Enkelte har pekt på at dette indikerer en uheldig avhengighet av BT, som kan føre til målforskyving fra nasjonal beredskap mot lokal drift. Det blir også hevdet at denne ordningen kan bidra til begrenset oppdragserfaring for IP3-mannskaper i Oslo, fordi BT i stor grad løser bevæpningsoppdragene og andre spesielle oppdrag.

Enkelte i politiet stiller spørsmål om hvorvidt beredskap og kapasitetsbygging kan bli svekket gjennom en så stor andel pålagte driftsoppdrag. Ledelsen av nasjonale beredskapsressurser og politimester i Oslo politidistrikt oppgir i det daglige å være bevisst på spennet mellom nasjonale oppdrag og Oslo-oppdrag og mener dette er godt ivaretatt. Det blir også vist til at det ikke foreligger gode eksempler på slike samtidighetskonflikter. Enkelte politiledere fremhever her at selv om det til nå ikke er eksempler på målkonflikter, er det en mulighet for at OPD kan si nei til bistandsanmodning fordi andre, kanskje lokale oppdrag allerede har lagt beslag på ressursene. Den nylige organisasjonsendringen, der NB er løftet til nivå 2 i Oslo politidistrikt, anses ikke å avskjære denne muligheten.

Responstid

Rask responstid er avgjørende for en effektiv beredskap. Erfaring viser at ved kritiske hendelser er oftest den første timen avgjørende for utfallet.³³ I mange tilfeller er gjerne andre politienheter og akuttetater først på stedet, eksempelvis brannvesen og ambulanse. Koordinering på tvers med politiets beredskapsinnsats er derfor av stor betydning.

²⁹ PST-sjefen i samtale med utvalget 14. oktober 2016.

³⁰ Samtale med politimester i Oslo 19. august 2016 og høringsdag 18. oktober 2016.

³¹ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 46.

³² Tall fra operasjonssentralen Oslo 2015–2016.

³³ Politidirektoratet i møte med utvalget 22. august 2016

I utvalgets samtaler med politimestrene³⁴ ble det gitt uttrykk for varierende og noe uforutsigbar responstid, men at det hittil ikke var oppstått samtidighetskonflikter som kan reise prinsipielle spørsmål om ressursprioritering.

I gjeldende PBS er det ikke krav til responstid for beredskapstroppen, men krav om klargjøringstid innen to timer. Med *responstid* menes her en funksjon av meldingsmottak, klargjøringsevne og transport, det vil si tiden fra melding er mottatt, til innsatsstyrken er fremme på operasjonsstedet.

Operasjonssentralen i Oslo politidistrikt er ansvarlig for å ta imot, koordinere og videreformidle bistandsanmodninger fra politidistriktene gjennom et eget felles kontaktpunkt hos nasjonale beredskapsressurser, som vurderer og behandler disse anmodningene for å sikre effektiv krisehåndtering. Beslutning om bistand tas på politimesternivå.

Transport både innenfor og utenfor Stor-Oslo skjer i hovedsak med bil, og oppdrag innenfor 45 minutters kjøring omfatter et område som dekker rundt 1,5 millioner innbyggere.³⁵ Alternativt transportmiddel er bruk av sivil lufttransport (fly) samt helikoptertransport utført av Forsvaret, fordi politiets egne helikoptre ikke har transportkapasitet. Det er som nevnt besluttet å anskaffe to nye politihelikoptre, med opsjon på et tredje, men endelig kontrakt er per 31. mars 2017 ikke inngått.³⁶

Det er likevel et faktum at med sentraliserte beredskapsressurser er dekningen best i Østlandsområdet. Situasjonsbildet for enkelte deler av landet, særlig i Nord-Norge, men også deler av Vestlandskysten, er imidlertid at responstiden er lengre, og at nasjonale beredskapsressurser i mindre grad anses som reelle. Ettersom kritiske hendelser som nevnt erfaringsmessig er mest intense innenfor den første timen, er politidistriktene derfor avhengig av å bygge opp lokal beredskapsevne også, i sammenheng med øvrige beredskapsressurser som brannvesen og ambulanse, eventuelt Forsvaret.³⁷

Beregninger viser at aksjonsradius på de planlagte nye helikoptre til politiet vil kunne dekke

80–85 prosent av Norges befolkning innen to timer. Dette omfatter deler av Sør-Norge, til og med Trondheim.

I utvalgets spørreundersøkelse til ansatte i politietaten ble det stilt spørsmål om nasjonale beredskapsressurser er tilgjengelige ved behov. Til sammen 1 853 besvarte spørsmålet. Tilbakemeldingene var delte, og andelen som svarte «vet ikke» var på 31,1 prosent, noe som i kommentarfeltene ble forklart med at flere opplevde å ha for liten innsikt i hvordan NB blir disponert ved behov. Her var 23,7 prosent «enig» eller «helt enig» i at NB er tilgjengelig ved behov, mens 16,6 prosent var «uenig» eller «helt uenig».

Det ble også stilt spørsmål om nasjonale beredskapsressurser dekker behovet for hele landet. Her var oppfatningen tydeligere på at nasjonale beredskapsressurser i større grad oppleves som en østlandsressurs. Av 1 856 respondenter var 32 prosent «uenig» eller «helt uenig», mens 23,3 prosent var «enig» eller «helt enig» i at nasjonale beredskapsressurser dekker behovet for hele landet, og 22,5 prosent svarte «vet ikke».

For begge spørsmålene ga flere uttrykk i kommentarfeltene for at dekningen i Nordområdene ikke opplevdes som tilfredsstillende. Flere politiledere, og respondenter i utvalgets spørreundersøkelse peker på at Nordområdene i dag har for dårlig beredskapsdekning, men de fleste understreker samtidig at det med nåværende politibudsjetter neppe er realistisk å splitte opp ressursene. Store deler av kystlinjen og Nord-Norge kan være vanskelig tilgjengelig med annet enn helikopter, men værforhold kan uansett gjøre helikopter til et lite egnet fremkomstmiddel. Det er derfor ikke gitt at flere helikopterbasert vil være en ressurseffektiv styrking som garanterer bedre beredskapsevne. Et heldekkende tilbud vil medføre etablering av flere helikopterbasert dersom responsevnen til politihelikopter skal være tilnærmet lik i hele landet.

Ressursprioritering

En prinsipiell problemstilling flere reiser, er ressursfordeling ved eventuell samtidighetskonflikt, det vil si at flere kritiske hendelser oppstår parallelt ulike steder i landet, slik at det blir nødvendig å prioritere ressursene. Ifølge politimestrene er det hittil ingen eksempler på slike samtidighetskonflikter av betydning. Politimester i Oslo påpe-

³⁴ Dette fremgår i flere enkeltintervjuer samt på høringsdagen mellom særorganutvalget og ni politimestre 23. november 2016.

³⁵ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 38.

³⁶ POD er i oppdragsbrev 26-2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet bedt om å sette i gang anskaffelsesprosess av to nye politihelikoptre med opsjon på et tredje. Prekvalifisering ble gjennomført høsten 2016. Det blir gjennomført tentative forhandlinger våren 2017 med sikte på kontraktsinngåelse innen høsten 2017.

³⁷ Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016): Forsvarets bistand til politiet. (Røksundrapporten).

ker at ved samtidighetskongflikter vil ressursene bli prioritert der behovet er størst, og det er ikke gitt at dette er størst i Oslo. Flere andre politimestre peker på at manglende erfaring med samtidighetskongflikter vanskelig kan brukes som argument for at ressursinnsats vil bli riktig balansert når situasjonen inntreffer, særlig med tanke på at nasjonale sikkerhetsvurderinger peker på at fremtidens kongfliktbilder er mer sammensatte og hurtige. I en krisesituasjon kan Oslo potensielt organisere sine ressurser på tvers av politiets øvrige behov, det vil si at ressursene kan være i bruk når bistandsanmodning fra andre distrikt blir meldt inn. «Operasjon sommer» i 2014 synliggjorde noe av denne utfordringen med at strategisk viktige små beredskapsressurser skulle utnyttes lokalt samtidig som de sto i nasjonal innsatsberedskap.³⁸

Responskvalitet

Responskvalitet er et uttrykk for kapasitet, utstyr og samvirke.³⁹ Det foreligger ingen tydelige krav til responskvalitet for politiets nasjonale beredskapsressurser, eller for politiet generelt, som gir god styringsinformasjon med tanke på dimensjonering og kapasitet.

Kapasiteten utgjøres i stor grad av mannskapet og dets kompetanse. Det er utvalgets inntrykk at de nasjonale beredskapsressursene har god kompetanse, og at operatørene har god grunnkompetanse, til tross for manglende nasjonale standarder og krav i politiets beredskapssystem (PBS).⁴⁰

Kompetanseutvikling skjer i hovedsak hos enhetene selv, men også i samarbeid med Politihøgskolen (PHS) og andre utdanningsinstitusjoner. Begrensninger i form av tid, studieplasser og treningsfasiliteter medfører imidlertid at NB i stor grad satser på erfaringsbasert kompetanse. I tillegg innhentes og deles kompetanse internasjonalt gjennom deltakelse i *Atlas* og gjennom bilateralt samarbeid. Dette gjelder alle enhetene innenfor Nasjonale beredskapsressurser.

NB har i liten grad egne treningsfasiliteter, og dette skaper manglende forutsigbarhet i planlegging og gjennomføring av trening og kompetanseheving. Dette blir løst ved at NB benytter mulig-

heter som finnes gjennom avtaler med ulike samarbeidspartnere i politiet og Forsvaret. Det planlagte nasjonale beredskapssenteret vil imidlertid dekke disse behovene dersom det blir vedtatt bygget.⁴¹

Gjennom oppdrag bidrar nasjonale beredskapsressurser også til kompetanseoverføring til politidistriktene. Blant politilederne er det bred oppfatning om at dette skjer på en god måte, og blant respondentene i utvalgets spørreundersøkelse er det også en oppfatning av god kompetanseoverføring gjennom bistand der det er gjennomført øvelser. Blant 1 844 respondenter var nesten 20 prosent «enig» eller «helt enig» i at NB bidrar til god kompetanseoverføring, mens 16,1 prosent var «uenig» eller «helt uenig», og 37,8 prosent svarte «vet ikke». I sistnevnte gruppe var mange som ikke har erfaring fra verken politidistriktene eller nasjonale beredskapsressurser og derfor vegret seg for å svare. I kommentarfeltene ga flere av de som var «uenig» eller «helt uenig» uttrykk for at dette først og fremst bunnet i at de savnet flere oppdrag i eget politidistrikt, og dermed flere muligheter for kompetanseoverføring.

Når de nasjonale beredskapsressursene yter bistand til politidistriktene, er kommandostrukturen fastsatt. Dette innebærer at lokal politimester har kommando over alle ressurser fra NB som avgis til oppdraget. Sjef BT blir tildelt taktisk kontroll i forbindelse med oppdragsløsningen, som innebærer midlertidig lokal styring og kontroll over egne og tildelte ressurser til definert oppdrag. Et godt samvirke mellom de nasjonale beredskapsressursene og kapasiteten i politidistriktene forutsetter derfor i særlig grad gjensidig kjennskap til hverandres styrker og svakheter, at NBs metoder er godt kjent blant innsatspersonell og politidistriktets ledere, og at det foreligger klare fullmakter og retningslinjer til politidistriktene. Dette har i noen tilfeller vist seg å være uklart.⁴² De siste årene har vist eksempler der manglende nasjonale krav og visjoner har hatt negativ effekt på innsatsevnen til NB, eksempelvis i forbindelse med Øvelse Tyr (2016) der uklarheter knyttet til operasjonell styring påvirket NBs responsevne.⁴³

³⁸ Justis- og Beredskapsdepartementet (2014) Rapport. Sammenstilling etter gjennomført evaluering. Terrortrussel mot Norge juli 2014. s. 15–19

³⁹ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, pkt. 2.8.3.

⁴⁰ Politimestrene har også gitt uttrykk for dette i samtaler med utvalget, 23. november 2016.

⁴¹ I tildelingsbrev for 2017 er POD bedt om å avsette nødvendig kapasitet til å støtte forprosjektering av politiets nasjonale beredskapssenter. I tillegg har POD fått i oppdrag å etablere et mottaksprosjekt i politiet for å ivareta overtakelse og oppstart av beredskapssenteret. Oslo politidistrikt må i 2017 videreføre sin støtte til forprosjekteringen og delta i arbeidet knyttet til mottaksprosjektet.

⁴² Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller* og *Program for oppfølging etter 22/7 – evaluering av OPD (2013)*.

12.5 Oppgaveløsning og kostnadseffektivitet

Disponeringsskriv fra POD til Oslo politidistrikt gir i liten grad føringer for Nasjonale beredskapsressurser (NB). Dette kan bidra til uklarheter eller medføre andre prioriteringer som påvirker intern ressursfordeling i Oslo politidistrikt.

12.5.1 Budsjettstyring

De nasjonale beredskapsressursene inngår i den generelle rammebevilgningen for Oslo politidistrikt, gitt fra Politidirektoratet. Enheten har derfor ikke eget budsjettkapittel og i liten grad øremerkede midler. Ressurstildelingen er derfor gjensvar for årlige interne prioriteringer i Oslo politidistrikt. Dette har over tid gjort det vanskelig å få gjennomslag for investeringer og vedlikehold, noe som kan ha påvirket beredskapsevnen. Det er videre synliggjort et betydelig etterslep på materiellinvesteringer samt utfordringer med å bygge etter et langsiktig perspektiv.⁴⁴

Uforutsigbarhet i budsjett disponeringen over tid har bidratt til manglende langsiktige investeringsplaner og midlertidige løsninger. Dette blir også fastslått i Politidirektoratets konseptvalgutredning for nasjonalt beredskapsenter, der det heter:

«Tilgang til egnet materiell er en viktig forutsetning for oppgaveløsningen. De nasjonale beredskapsressursene har ikke tilgang på det materiellet som trengs for å kunne løse oppgavene optimalt. Materieillstatusen er betegnet som bekymringsfull med tanke på drift, vedlikehold og utskifting. Det mangler langsiktige investeringsplaner og situasjonen er preget av ad hoc-løsninger. Dette må sees i sammenheng med de allerede påpekte utfordringer knyttet til styring og ledelse.»⁴⁵

Rapporten peker videre på at «[d]e nasjonale beredskapsressursene har mangler når det gjelder materiell, herunder teknologi. Det er behov for utarbeidelse og forankring av langsiktige investeringsplaner».⁴⁶ Enheten gir selv uttrykk

for behov for mer enhetlig budsjett dialog for å sikre samordnet og forutsigbar kapasitetsutvikling.

I disponeringsskrivet for Oslo politidistrikt 2017⁴⁷ er det riktignok innenfor rammene lagt vekt på økt innsatsevne ved å prioritere investeringer til nødvendig materiell for mobilitet og eventuelle etterslep på kritisk utstyr, men det er samtidig omtalt at POD vil følge opp materiell til nasjonale beredskapsressurser i «egen dialog med Oslo politidistrikt». Samtidig er Oslo politidistrikt bedt om å sette av nødvendige ressurser til å gjennomføre anskaffelsesprosess og klargjøring av mottak av nye politihelikoptre.

12.5.2 Ressursbruk

Det blir ikke ført en likeartet systematisk statistikk over politidistriktenes bruk av nasjonale beredskapsressurser. Ressursenes innretning gjør derfor at det er forskjeller i hvordan oppdragene blir registrert. Ifølge tall fra NB viser det seg at for de fleste beredskapsressursene er Oslo politidistrikt største bruker (tabell 12.2).

For teknisk og taktisk spaning refererer tallene til antall anmodninger om metodebruk som er utført. Flere av anmodningene vil derfor være i én og samme sak, men dette er fordi mange av sakene er store, omfattende og langvarige. For øvrig er tallene for antall operasjoner der TTS har benyttet metoder, henholdsvis 32 for Oslo og 43 for øvrig bistand.

Kategorien «Øvrige» er betegnelse for alle andre politidistrikter, særorganer og andre offentlige etater.

I tillegg til NBs ordinære bistandsoppdrag kommer ordensoppdrag i forbindelse med patrulje. Beredskapstroppen utførte i perioden 1. januar 2013–16. juli 2014 3691 oppdrag, hvor 3093 er ordinære oppdrag som kan kategoriseres som ordensrelaterte.⁴⁸ Bevæpningsstatistikken viser at Beredskapstroppen (BT) har om lag 400 bevæpninger i året. Disse er relatert til patruljetjeneste i Oslo og oppdrag knyttet til bistandsfunksjon lokalt og nasjonalt. Nasjonale krise- og gisselforhandlere får også oppdrag i forbindelse med patruljefunksjon i Oslo.⁴⁹

⁴³ *Politihøgskolens erfaringsrapporter for justissektorens innsats under øvelse Tyr 2016.*

⁴⁴ Politidirektoratet (2015) *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller.*

⁴⁵ *Ibid.*, s. 52.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 70.

⁴⁷ Politidirektoratet (2017): Disponeringsskriv vedlegg 2 a og c.

⁴⁸ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 43.

⁴⁹ Tall fra NB.

Tabell 12.2 Bistandsoppdrag Nasjonale beredskapsressurser 2016

Enhet	Utført bistand Oslo 2016	Øvrige 2016
Beredskapstropen	82	61
Bombetjenesten	90	81
Krise- og gisselforhandlere	221	27
Helikoptertjenesten	362	723
Den Kongelige Politieskorte	1	1
Teknisk og taktisk spaning	139	135

¹ Den kongelige politieskorte fører ikke statistikk over bistandsoppdrag på samme måte, men som antall reisedøgn i forbindelse med oppdrag. I 2016 ble det således gjennomført 1435 reisedøgn i forbindelse med innenlandske oppdrag og 687 for utenlandske oppdrag.

Kilde: Nasjonale bistandsressurser i Oslo

12.6 Styringslinjer

Nasjonale beredskapsressurser har siden januar 2016 vært organisert på nivå 2 i Oslo politidistrikt og rapporterer direkte til politimester i Oslo (se fig. 12.1). Både politiledere og politiets nasjonale beredskapsressurser opplever dette som en bedre løsning enn tidligere, da ressursene var plassert på seksjonsnivå. Dette oppgis å gi en mer effektiv styringslinje.

Flere utredninger de seneste årene har imidlertid pekt på at nasjonale beredskapsressursers innsatsevne er preget av manglende nasjonale krav, visjoner og operasjonell styring.⁵⁰ NOU 2014: 12 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* viser til at lokalt nivå i stor grad har fastsatt krav og mål for nasjonale beredskapsressurser, med lite støtte i Politiets beredskapssystem (PBS) for å identifisere konkrete krav som dimensjonerer kapasiteten.⁵¹

Enkelte politiledere peker som nevnt på at organiseringen av beredskapsenheten under Oslo politidistrikt byr på prinsipielle utfordringer. Selv om det ennå ikke har skjedd, er det en mulighet for at Oslo politidistrikt kan si nei til bistandsanmodning fordi andre, kanskje lokale oppdrag allerede har lagt beslag på ressursene. Det blir også reist prinsipielle spørsmål om hvilke politiske og administrative føringer som gjelder for bered-

skapsressursene, i hvilken grad beredskapsressurser er skjermet, og om bevilgninger kan bli avskallet på veien om det ikke er øremerket.

Selv med høyere organisatorisk plassering, peker flere på at Oslo politidistrikt har et meget stort oppgavespenn, og at det historisk har vært vanskelig for beredskapsressursene å få gjennomslag for viktige nasjonale investeringsbehov.

12.7 Andre organiseringsmuligheter

Som alternativ til dagens integrerte modell er det tidligere foreslått enten etablering av nasjonale beredskap som eget særorgan, integrering i eksisterende særorgan eller en spredning av ressursene med utgangspunkt i dagens integrerte modell.⁵²

12.7.1 Distriktsmodell

En distriktsmodell vil innebære å fordele beredskapsressursene på alle politidistriktene og gjennom dette styrke lokal innsatsevne.

De fleste politimestre samt NB ser en slik spredning av beredskapsressursene som uhen-siktsmessig, fordi dette ville gi flere små enheter med begrenset effekt, og nødvendig koordinering i mange operasjoner ville bli både vanskelig og lite ressurseffektivt. Dette antas å svekke reell nasjonal spisskompetanse på området, herunder lang-siktig beredskapsevne.

⁵⁰ Dette fremgår av flere evalueringer av oppdrag og øvelser gjengitt i *Program for oppfølging etter 22/7 – evaluering av OPD (2013)*.

⁵¹ Lignende beskrivelser fremgår også av Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*.

⁵² Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 52–53

12.7.2 Delt ansvar

Enkelte politiledere tar til orde for en organisering med eksempelvis to eller tre ulike avdelinger eller regioner. Mot dette mener mange politiledere at spesialistmiljøene er relativt sett små og har behov for å operere sammen på en effektiv måte. Det blir videre hevdet at en oppsplitting av ressursene kan ha negativ innvirkning på responstid og responskvalitet, i tillegg til utfordringer med helhetlig strategisk styring og planlegging. Dette fremkommer også i Politidirektoratets egen rapport.⁵³

12.7.3 Særorganmodell – egen bistandsenhet

Forslag om etablering av eget særorgan ble også fremmet i Politidirektoratets rapport *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller i 2014*. Som eget særorgan blir det strategiske ansvaret for nasjonal beredskap foreslått plassert hos sjefen for NB direkte underlagt POD, tilsvarende øvrige særorganer i dag. Sjef for NB vil dermed ha ansvar for å sikre bistand til politidistriktene ved ekstraordinære hendelser og kriser og for å utarbeide dimensjonerende scenarioer og langsiktige mål for nasjonal beredskap. Som rapporten fastslår: «Dette er i tråd med Politianalysen, som uttrykker at en forutsetning for opprettelse av et særorgan er at det tillegges nasjonalt fagansvar knyttet til egne fagområder.»⁵⁴

En vanlig innvending blant flere politiledere mot å etablere eget særorgan for beredskapsressursene er at Oslo politidistrikt vil miste viktige patruljeressurser, og at BT vil få redusert operativ beredskapstrening. I tillegg hevder særlig Oslo politidistrikt at de vil oppleve et vesentlig kompetansetap, også fordi viktige synergier blir borte. Patruljetjenesten er imidlertid av NB og de fleste politilederne ansett som en viktig operativ del av beredskapstreningen. Ingen brukere eller interessenter har argumentert for en løsning uten patruljetjeneste. Fordelene som blir trukket frem, er at det gir en effektiv ressursbruk når Beredskapstroppen og krise- og gisselforhandlerne ikke er i trening, samtidig som det gir viktig kompetanseoverføring til daglige patruljetjenester. Det er her bred enighet om at hovedbasen bør være i Oslo-området, men flere tar til orde for at en løsning med lokale transitter kan gi viktig kompetan-

seoverføring og bidra til å styrke lokal beredskapssevne i hele landet. En hovedtilknytning til Oslo politidistrikt er det imidlertid bred enighet om.

Et annet ankepunkt som enkelte politiledere har trukket frem, er at spesialiserte operative ressurser som nasjonale beredskapsressurser bør ha tilgang til etterforsknings- og etterretningsstøtte i mange krisesituasjoner. Særlig blir det pekt på at hendelser som terroranslagene i Paris og Brussel, og de ringvirkningene anslagene hadde i Europa, har vist at hurtigfungerende og høykompetente etterforsknings- og etterretningsenheter kan være avgjørende for å identifisere og lokalisere terrorister i slike situasjoner. Dette antas å være ivare tatt i dagens integrerte modell, og enkelte stiller spørsmål om hvordan dette vil bli løst ved en eventuell utflytting. Samtidig peker flere politiledere på at det er nødvendig for å styrke fremtidig beredskap på flere områder at politiets ulike analysenivåer blir tettere integrert, eksempelvis gjennom bruk av samme systemer. Dette gjelder uavhengig av fremtidig organisering.

Enkelte politiledere mener at en samling av politiets nasjonale beredskapsressurser vil omfatte en styrke på rundt 200 mannskaper, og at dette som utgangspunkt er en for liten enhet til å etablere som eget særorgan. Samtidig peker andre på at det i dag er flere politiorganer med færre ansatte, og at oppgaver og ansvar i større grad bør være styrende for organisatorisk plassering. Det planlagte nye nasjonale beredskapssenteret er også dimensjonert for vekst innenfor fagområdene utover nevnte anslag på 200 mannskaper, i tillegg til at kapasiteten skal gi rom for kompetanseoverføring til politidistriktenes innsatspersonell.

Enkelte politiledere mener at kriseledelse ved etablering av et nasjonalt organ kan bli vanskeligere å koordinere. Det blir pekt på at det i dag er flere døgnkontinuerlige operasjonslignende sentraler, blant annet ved Statsministerens kontor (SMK), Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, POD og PU, som alle har behov for informasjon i en krisesituasjon. Flere peker imidlertid på at bare operasjonssentralen ved Oslo politidistrikt er dimensjonert og trent for oppgradering ved behov. Det blir derfor antydning at den største trusselen mot kriseledelse kan være antall nivåer og rapporteringspunkter, noe som kan ha uheldige konsekvenser for det akutte krisearbeidet. Flere politiledere mener dette er en isolert problemstilling som bør adresseres uansett fremtidig organisering av nasjonale beredskapsressurser.

⁵³ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 100.

⁵⁴ Ibid.

På den andre siden mener enkelte politiledere at ved å løfte beredskapsressursene til en mer selvstendig organisatorisk enhet kan ressursene isoleres slik at de mer uavkortet blir brukt til tiltenkt formål. I tillegg blir ressursene mer synlige og dermed mer tilgjengelige for flere av landets politidistrikter. I et nasjonalt særorgan vil styringsstrukturen bli mer tydelig med en dedikert ressurs under ledelse av en sjef med politimester-rang som inngår i PODs ledergruppe. Ved å flytte ressursene ut fra OPD vil kostnadene for nasjonale beredskapsressurser bli mer synlige. POD-rapporten *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller* argumenterer langs samme linjer:

«Særorgansmodellen sørger for at det nasjonale bistandsansvaret som tilligger NB speiles av en nasjonal organisering, der styringsdialogen skjer direkte mellom POD og Sjef NB.»
«Direktestyingsdialog er en forutsetning for å kunne utlede et ambisjonsnivå fra strategisk nivå og ikke bare gjennom såkalte 'bottom-up-prosesser'. Denne modellen kan bedre ivareta oppgaver innen strategi og utvikling for hele politiet.»⁵⁵

Andre politiledere mener imidlertid at budsjett-situasjonen ikke kan være et ankepunkt. De hevder her at ansvaret for å øremerke midler til nødvendige investeringer i nasjonale beredskapsressurser først og fremst hviler på POD, og at dette ikke kan lastes Oslo politidistrikt. I tillegg mener flere at en eventuell utflytting erfaringsmessig vil være kostnadsdrivende. På den andre siden mener flertallet at det er viktig å synliggjøre kostnaden med politiets nasjonale beredskapsressurser. Da er det også lettere å reise en prinsippdiskusjon om hvilken beredskap som er nødvendig å prioritere, samt å sikre nødvendige midler til å styrke innsatsen.

Det er ulike oppfatninger av hvilke nasjonale beredskapsressurser som bør inngå i et eventuelt eget organ. Teknisk og taktisk spaning (TTS) og Undercover (UC) har en sentral rolle i mange av politiets beredskapsoppdrag og besitter metoder øvrige NB-ressurser bruker for å løse egne oppdrag. Flere politiledere samt andre interessenter, herunder personellorganisasjoner peker imidlertid på at TTS og UC skiller seg noe fra de øvrige nasjonale beredskapsressursene i at oppdragene i hovedsak omfatter skjult etterforskning og er mer

integrert i mange andre operasjoner både ved Oslo og andre politidistrikt. UC er heller ikke en ressurs ved akutt beredskap.

Ettersom det er definert behov for TTS- og UC-metoder både under beredskap og etterforskning, kan det være nødvendig med en annen struktur enn for øvrige bistandsressurser. Fortsatt tilknytning til Oslo fremstår som mer hensiktsmessig fordi disse begrensede ressursene i det daglige følger etterforskningssporet som største bruker, og det er stort behov for nærhet til påtale og etterforskere for å utvikle fag og metoder, noe som dekkes i Oslo politidistrikt. Det er derfor gode grunner til at TTS og UC bør forbli organisert i Oslo politidistrikt. Dette er også i tråd med grunnprinsippene i Etterforskningsløftet.⁵⁶

I tillegg peker flere på at den kongelige livvakt-tjenesten (DKP) fortsatt bør være del av Oslo politidistrikt, eventuelt vurderes sammenslått med PSTs livvaktjeneste for mer optimal utnyttelse av en felles tjeneste. Begrunnelsen er også knyttet til utfordringer med tilgang til et robust døgnkontinuerlig etterretningselement. Det er stor enighet om at en sammenslåing av de to tjenestene vil gi en bedre utnyttelse av landets IP2-kompetanse og at tjenestene da vil dra nytte av felles etterretning.

Enkelte politiledere samt andre interessenter, herunder noen av personellorganisasjonene, fremhever UPs bistandskapasitet som en ressurs det vil være fornuftig å se i sammenheng med nasjonale beredskapsressurser ved en eventuell utflytting fra Oslo politidistrikt. Som flere fremhever, er UP på mange måter en nasjonal ressurs som er fleksibel og lett kan forflyttes til andre deler av landet ved behov. Slik er UP innenfor de fleste områder en bistandsressurs med lav responstid og høy mobilitet. I tillegg er Politireserven underlagt UP og kan ved behov være en nyttig forsterkningsressurs på avgrensede områder.

Det er delte meninger til en eventuell sammenslåing av UP og Nasjonale beredskapsressurser. Flere hevder at det er for store forskjeller i både kompetanse og beredskapstrening mellom UPs IP4-mannskaper og Beredskapstroppens IP1-mannskaper, og at dette kommer til uttrykk i den interne organiseringen. Spennet mellom krevende og spesialiserte oppdrag Nasjonale beredskapsressurser i dag utfører og de enkeltstående oppdragene UP har bidratt i, blant annet på Storskog i 2015 og Utøya i 2011, viser tydelig denne forskjellen. Når NB bistår politidistriktene, er ikke

⁵⁵ Politidirektoratet (2015): *Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller*, s. 100.

⁵⁶ Politidirektoratet (2016): *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (Etterforskningsløftet)*

UP en naturlig direkte samarbeidspartner slik som politidistriktenes innsatspersonell. Når det gjelder Politireserven, blir det påpekt at denne sjelden blir brukt og har få treningssamlinger.

Samtidig peker enkelte politiledere på at dersom trafikkpolitidelen av UP blir overført til politidistriktene, kan det være nærliggende å omdefinere UP til et rent politiorgan for nasjonale beredskapsressurser.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i politietaten ble det stilt spørsmål om nasjonale beredskapsressurser bør organiseres som egen enhet. Blant 1855 respondenter svarte 37,6 prosent «enig» eller «helt enig», mens 14,2 prosent svarte «uenig» eller «helt uenig», og 27,7 prosent svarte «vet ikke». Dette kan tyde på at selv om flere opplever at det skjer for lite trening og kompetanseoverføring i politidistriktene kan det være en forventning om at organisering som egen enhet kan gi bedre grunnlag for en mer tilgjengelig nasjonal ressurs.

Argumentene til støtte for etablering av en egen selvstendig enhet er i første rekke prinsipielle og handler i mindre grad om hvorvidt dagens ordning er velfungerende eller ikke. Som flere politiledere påpeker, reiser problemstillingen grunnleggende spørsmål om hva et særorgan er, og hvilke ressurser som skal ligge på nasjonalt nivå. Etter deres mening bør ikke organiseringen legges til rette for mulige konflikter mellom lokalt og nasjonalt nivå. Samtidig kan det være vanskelig for politimester i Oslo politidistrikt å vurdere nasjonale perspektiv og behov fullt ut. Ved å løfte enheten ut som en egen enhet vil slike mulige spenninger mellom lokalt og nasjonalt nivå bli redusert.

12.7.4 Nasjonalt beredskapssenter

Regjeringen har besluttet at Politiets nasjonale beredskapssenter (PNB) skal planlegges på Taraldrud i Ski kommune for å samlokalisere Beredskapstroppen, bombetjenesten, krise- og gisselforhandlertjenesten og politiets helikoptertjeneste. Dersom investeringsbeslutning tas i Stortinget høsten 2017, vil beredskapssenteret etter planen være klar til bruk 2020–2021.

Målet for senteret er at det effektivt skal legge til rette for å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen gjennom rask, effektiv og sikker innsats fra beredskapsressursene. Senteret vil ha tilgjengelighet 24/7, gode treningsfasiliteter samt funksjonelle og gode arbeidsplasser innenfor sikre rammer. Det skal

etableres en helikopterbase dimensjonert for inn-til tre politihelikopter med transportkapasitet. Mannskaper fra NB vil dermed kunne foreta utrykning fra senteret langs vei med kjøretøyer og/eller med helikoptertransport. Samlet vil dette sikre høyere innsatsevne for nasjonale beredskapsressurser ved akutt krisehåndtering.

På senteret vil NB kunne drive fag- og metodeutvikling samt trening/øvelser samtidig som beredskapen opprettholdes.

Senteret vil også gi gode muligheter for kompetanseoverføring, erfaringsutveksling og samvirke med øvrig politi. Dette vil bidra til økt samhandlingsevne mellom NB og politiet for øvrig.

12.8 Utvalgets vurderinger

Utvalget registrerer at i all hovedsak fungerer dagens integrerte modell godt. Det er også flere grunner til at politiets nasjonale beredskapsressurser bør være lokalisert i Oslo-regionen. For det første bor rundt halvparten av landets befolkning på Østlandet,⁵⁷ og Oslo-regionen har det mest utfordrende trusselbildet med flest beskyttelsesobjekter. For det andre er Oslo politidistrikt allerede største bruker av flere nasjonale beredskapsressurser. For det tredje har Oslo et stort og viktig fagmiljø der Nasjonale beredskapsressurser kan utvikle seg sammen med øvrig politi.

Det er likevel flere forhold som gjør at utvalget vil anbefale etablering av eget politiorgan for nasjonale beredskapsressurser med hjemmel i politiloven § 16 (2), og at enheten tar utgangspunkt i etablering av Nasjonalt beredskapssenter.

Begrunnelsen er i første rekke prinsipiell. Utvalget mener at nasjonale beredskapsressurser utgjør en spisskompetanse og kapasitet ingen politidistrikter har, og med bistand som primærfunksjon har NB mer til felles med særorganene enn med politidistriktene. I likhet med særorganene bør også NB ha et pådriveransvar for fag- og metodeutvikling samt bidra til kompetanseoverføring til politidistriktene. Allerede i dag deltar for øvrig NB i flere typer internasjonalt samarbeid for å sikre kompetanse- og kapasitetsutvikling.

Utvalget vil videre vektlegge behovsrelaterte hensyn hjemlet i politilovens formålsparagraf om at politiet skal være ledd i samfunnets samlede innsats for å sikre borgernes trygghet og velferd.

⁵⁷ SSB-tall: Østlandet har til sammen 2 593 085 innbyggere (1. januar 2015) og 94 575 kvadratkilometer, hvilket utgjør 50,2 prosent av Norges befolkning og 29,2 prosent av arealet i Fastlands-Norge. Befolknings tettheten er 26,4 innbyggere per kvadratkilometer.

De nasjonale beredskapsressursene har kjerneoppgaver og ivaretar et ansvar som skiller seg fra de øvrige politidistriktenes ansvar. En reell nasjonal beredskap innebærer etter utvalgets mening at det ikke bør foreligge styringslinjer som er egnet til å skape usikkerhet om prioritering mellom lokalt og nasjonalt nivå.

For det første innebærer dagens modell en sårbarhet ved at det i egentlig forstand er Oslo politidistrikt som bestemmer utforming og fordeling av nasjonale beredskapsressurser. Dette kan gi grobunn for interessemotsetninger ved samtidighetskonflikter, men målkonflikter kan også oppstå ved at beredskapsressurser kan være bundet til lokale oppdrag på bekostning av nasjonale oppgaver. Selv om det ennå ikke er konkrete eksempler der dette har skjedd, er det likevel situasjoner som kan oppstå, og interessekonflikter mellom lokalt og nasjonalt nivå reiser spørsmål ved vurderingen uansett utfall. Utvalget mener at selv om samtidighetskonflikter ikke har skjedd til nå, reduserer dette ikke sannsynligheten for fremtidige hendelser. Dagens løsning har prinsipielt noen uheldige sider som kan bli satt på spissen dersom slike hendelser skulle oppstå. Utvalget mener dette er en situasjon ingen er tjent med, aller minst Oslo politidistrikt.

Andre viktige forhold, som delvis er påpekt av andre politiledere og interessenter, er at:

- plassering i Oslo politidistrikt gjør ressursene mindre synlig og mindre tilgjengelige
- styringsstrukturen fortsatt fremstår som uklar
- ressurstilførsel til NB er uforutsigbar
- det mangler strategi for anskaffelser og vedlikehold
- det er mulig spenn mellom lokale og nasjonale oppgaver
- det er uklar dimensjon mellom trening og kapasitet
- det er uklar forankring av nasjonal fag- og metodeutvikling

Synlighet

Utvalget har gjennom samtaler med politiledere og gjennom spørreundersøkelser ikke fått inntrykk av at det foreligger mørketall ved at politidistriktene har en høy terskel for å be om bistand eller at de av andre grunner unnlater å be om bistand ved behov. Det fremstår likevel uklart hvor godt flere av politidistriktene kjenner til de ulike beredskapsressursene, og ut fra dette er det nærliggende å slutte at ressursetterspørselen kunne vært større ved bedre kjennskap. Et eget

nasjonalt organ antas å kunne gjøre ressursene mer synlige.

For ytterligere styrket synlighet vil det, dersom politidirektøren ønsker det, være naturlig at sjef for nasjonale beredskapsressurser ved etablering av eget selvstendig politiorgan i medhold av politiloven § 16 (2) møter som fast medlem av Politidirektoratets nasjonale ledergruppe (NLG) på samme vilkår som øvrige politimestre og særorgansjefer.

Uklar styringsstruktur

De nasjonale beredskapsressursene er begrensede ressurser som tar tid å utvikle og er vanskelig å erstatte. NB kan sies å være en strategisk ressurser for hele politiet. Med et uklart fremtidig trusselbilde er det hensiktsmessig at disse ressursene har tilstrekkelig autonomi for dynamisk utvikling i tråd med trusselbildet. Det er derfor viktig at beslutning om styring og bruk av ressursene blir tatt på et nivå der målkonflikter mellom lokalt og nasjonalt nivå blir unngått.

Rent praktisk kan det lett etablere seg et eget miljø ettersom beredskapssenteret blir etablert på Taraldrud, som også ligger i Øst politidistrikt.⁵⁸ Det vil i alle fall kreve større oppfølging fra Oslo politidistrikt enn dagens situasjon med samlokalisering i Oslo.

Ressurstilførsel

I dagens modell blir bevilgninger til Oslo politidistrikt fordelt på alle enheter, og nasjonale beredskapsressurser må vurderes og prioriteres på lik linje med øvrige enheter. Utvalget mener en egen enhet lettere kan synliggjøre ressurs- og investeringsbehov direkte overfor POD. Utvalget mener også at spesielle investeringsbehov kan ivaretas av POD via styringsdialogen og eventuelt øremerkede midler ved spesielle behov. Samtidig er utvalget oppmerksom på at en nasjonal beredskapsenhet vil være liten sammenlignet med de øvrige nasjonale politiorganene, og det er ikke gitt at større gjennomslag vil bli oppnådd. Utvalget mener at POD bør ha ansvaret for budsjett disponeringen og styre etter ordinære eierstyringsprosesser. Utvalget anbefaler derfor ikke eget budsjettkapittel for nasjonale beredskapsressurser.

⁵⁸ Forslag til reguleringsplan for Politiets nasjonale beredskapsressurser. Pressemelding nr. 45 – 2017. Justis- og beredskapsdepartementet, 11. mai 2017.

Manglende strategi for anskaffelser og vedlikehold

NB synes i dag å mangle både anskaffelsesstrategi og vedlikeholdsstrategi. En egen enhet vil imidlertid selv ha ansvar for å utarbeide og følge opp slike strategier.

Spenn mellom lokale og nasjonale oppgaver

Utvalget registrerer at OPD har hovedstadsutfordringer, og innenfor den integrerte modellen innebærer dette at beredskapsstyrken tidvis blir benyttet til oppgaver som ligger utenfor kjerneoppgavene slik de er beskrevet i PBS. Selv om utvalget ikke har registrert konkrete eksempler der dette er satt på spissen, kan dagens integrerte modell åpne for målkonflikter med kravet om klar tid som nasjonal beredskapsressurs.

På den ene siden har NB nasjonalt ansvar for kontraterror, men NB har også ansvar for daglige krevende oppdrag. Spørsmål er om dette går på bekostning av nasjonale oppgaver. Her er det riktignok ingen eksempler på alvorlige samtidighetskonflikter, men som tidligere nevnt handler organisering av nasjonale beredskapsressurser om å planlegge for fremtidige uforutsette hendelser.

Uklar dimensjon mellom trening og kapasitet

Utvalget mener at POD må fastsette en nøkkel for NBs ressursallokering til patruljetjeneste. Som egen enhet bør NB selv prioritere mellom trening og nasjonale oppdrag for å sikre en god balanse mellom daglig drift og forberedelser for større krisehendelser. Utvalget mener bedre planlegging og styring av ressursene samlet sett vil kunne gi bedre innsatsevne.

Samtidig vil dette kunne føre til at Oslo politidistrikts IP3-ressurser får styrket kompetanse og kapasitet gjennom større oppdragserfaring. Dette vil videre kunne øke politiets totale innsatsberedskap under større hendelser og være mer lik innretningen i øvrige politidistrikt.

Fag- og metodeutvikling

Fag- og metodeutvikling vil kunne bli ytterligere viktig i fremtiden. Ved terrorhendelser i utlandet og Norge er det ofte lokalt politi som først kommer til åstedet. Deres kompetanse blir derfor svært viktig. En ny enhet bør bidra til mer tydelig styringsstruktur innen dette viktige området.

Forutsetninger

Utvalget forutsetter som nevnt at dagens ordning med patruljetjeneste i Oslo og eventuelt andre politidistrikt blir videreført for å sikre nødvendig operativ erfaring.

Etablering av egen bistandsenhet forutsetter også strukturer og samarbeid som gir tilgang til etterforsknings- og etterretningsstøtte, både i krisesituasjoner og i forebyggende øyemed. Utvalget forutsetter at slik støtte blir etablert uten at det blir bygget opp dobbeltkompetanse.

Utvalget mener POD innenfor foreslåtte modell ikke bør bli tildelt eller tilta seg en sterkere operativ rolle for beredskapsressursene. POD bør utøve eierstyring på strategisk nivå. Samtidig er det nødvendig å etablere tydelige strukturer for nasjonal kriseledelse der PODs rolle og tilknytning blir vurdert.

Utvalget mener en utflytting av Nasjonale beredskapsressurser og tilknytning til nasjonalt beredskapssenter gjør det naturlig å stille spørsmål ved om Politireserven også hører mer hjemme her. Et nasjonalt beredskapssenter vil her ha forutsetninger for nødvendig trening av ressursene ved behov, og det fremstår derfor som mer effektivt at ansvaret for Politireserven blir overført til et nytt nasjonalt politiorgan for nasjonale beredskapsressurser.

Utvalget mener at å etablere et eget nasjonalt politiorgan på flere områder kan bidra til å styrke nærpolitireformens forutsetninger om styrket kompetanse og mer like tjenester i hele landet. Først og fremst vil NB som egen enhet, på lik linje med politiets øvrige bistandsenheter, ha et selvstendig ansvar for fag- og metodeutvikling og kan gjennom bistand til distriktene lettere bidra til viktig kompetanseoverføring og styrket lokal beredskapsevne. I tillegg vil klarere grenser gjøre det lettere å prioritere ressursbruk mer enhetlig i politidistriktene.

I en skarp situasjon vil ofte lokalt politi (IP4-mannskap) komme først, og da er det viktig med mot og handlekraft hos ordinære politistyrker. Samspillet mellom nasjonale beredskapsressurser og politidistriktene må derfor utvikles videre gjennom trening og kompetanseoverføring slik at også lokal beredskapsevne blir styrket.

Utvalget mener at Oslo politidistrikt igjen befester sin posisjon som viktig fødselshjelper for nasjonale bistandsorganer, og anbefaler at Nasjonale beredskapsressurser blir etablert som egen nasjonal bistandsenhet.

Del IV
Utvalgets vurderinger og forslag

Kapittel 13

Hva bør et særorgan være?

De siste 20 årene er det gjennomført store omorganiseringer i politietaten, men særorganene har i liten grad blitt berørt. Med unntak av opprettelsen av PU i 2004 har endringene i særorganstrukturen hovedsakelig skjedd gjennom tilføring av flere oppgaver og endring av enhetenes status. Endringer i behov for nasjonal spisskompetanse og bistand til distriktene som følge av kriminalitetsutviklingen har primært blitt løst innenfor rammene av eksisterende strukturer.

Slik har også dagens særorganer, som vist i tidligere kapitler, utviklet seg til politiorganer med dels store innbyrdes forskjeller i struktur, styring, oppgaver og ansvar. Viktige fellestrekk er riktignok at særorganene har kompetanse og myndighet på avgrensede fagområder, som krever nasjonal spisskompetanse, nasjonal og/eller internasjonal koordinering, og som det av ulike grunner ikke er hensiktsmessig å legge til politidistriktene.

Imidlertid tar ikke dagens særorganstruktur hensyn til omstruktureringen fra 27 til tolv politidistrikter. Selv om det er en bred oppfatning blant politilederne, herunder de fleste politimestrene, at det også innenfor dagens struktur vil være behov for nasjonal bistand innen flere kriminalitetsområder, er de fleste politidistrikter beredt til å påta seg flere oppgaver.

I tråd med nærpolitireformens presisering av at lokal politimester skal ha totalansvar i eget distrikt, samt hovedstrømninger i moderne organisasjonsteori og norsk forvaltningstradisjon etter Hermansen-utvalget, vil utvalgets vurdering av særorganenes fremtidige struktur ta utgangspunkt i at de oppgaver som kan løses lokalt, også bør løses lokalt. Deretter er det naturlig å vurdere hvilke oppgaver som av ulike grunner bør bli løst nasjonalt. Først når politidistriktenes behov, kapasitet og kompetanseoppbygging er klarlagt, er det mulig å vurdere mer varige organisasjonsløsninger.¹

Foregående kapitler har vurdert politidistriktenes bistandsbehov og hvilke oppgaver som er av

en slik art at det er mest effektivt å legge til nasjonale enheter.

Spørsmålet dette kapitlet reiser, er hvilken innretning en slik nasjonal bistand bør ha for bedre å styrke forutsetningene for velfungerende og robuste politidistrikt og slik støtte oppunder politireformen og allmenn forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

13.1 Støtte for nærpolitireformen

Nærpolitireformen har skapt forventninger om en ny arbeidsdeling mellom politidistriktene og særorganene som forsterker totalansvarsprinsippet, det vil si at politimester som utgangspunkt har totalansvar for forebygging, etterforskning og påtale i eget distrikt. Dette innebærer at politidistriktet skal «utvikle kompetanse og kapasitet til å håndheve sitt fulle ansvar, etter det til enhver tid gjeldende ambisjonsnivå, gitt gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet».² Difis statusrapport *Evalueringsrapport av nærpolitireformen* fra 2017 bekrefter denne forventningen ved å peke på at foreløpige undersøkelser viser at mange politiansatte ønsker større fagmiljøer med mer utfordrende arbeidsoppgaver og utviklingsmuligheter.³ Dette innebærer i første rekke en sentralisering av oppgaver i politidistriktene, som politireformen også legger opp til.

Det er en bred oppfatning blant politi- og påtalelederne utvalget har snakket med, at oppgavefordelingen bør ta utgangspunkt i politidistriktenes forventede kapasitet og kompetanse, og at oppgaver som ikke kan løses her bør overlates til særorganene. Fremtidsløsningen ligger i at større

¹ Goold og Campbell (2002); Galbraith (2014); Hermansen (2015).

² Politidirektoratet (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 17–18.

³ Direktoratet for forvaltning og IKT (2017): *Evalueringsrapport av nærpolitireformen Statusrapport 2016* s. 26 (Difi-rapport 2017:2).

utfordringer blir løst lokalt, og at politidistriktene må være bærebjelken. Dette innebærer at kompetanse må bygges opp i distriktene. Dersom nærpolitireformen ikke gjør distriktene mer selvhjulpne og dermed reduserer behovet for sentral støtte, mener flere politiledere den må anses å være mislykket.⁴ Som flere politiledere fremhever, vil en naturlig effekt også være en vesentlig endring i dagens struktur og oppgaver tillagt særorganene, noe som gjenspeiles i utvalgets mandat.

Utvalget har fått tilsvarende inntrykk gjennom interessentanalyser og spørreundersøkelser. Både politimestre og øvrige politiansatte i distriktene ønsker mer ansvar og flere oppgaver. Samtidig er det store forskjeller mellom distriktene med hensyn til kapasitet og kompetanse, og derfor er det ulike oppfatninger av hvilket ansvar og hvilke oppgaver det enkelte distrikt ønsker eller har mulighet til å påta seg. Flere fremhever at de største politidistriktene på noen områder har tilnærmet samme spisskompetanse som særorganene, mens de minste gjerne kan trenge bistand på mange områder.

13.2 Bistand

Ordningen med at spesialiserte miljøer bistår politidistrikt i særlig krevende saker og har et nasjonalt ansvar for ulike fagfelt, er verken ny eller unik for Norge. Tilsvarende organisering av polititjenester finnes i våre naboland, og tilsvarende ordninger finnes også innenfor andre offentlige etater.

Utvalgets kompetansekartlegging av politidistriktene sammenholdt med utvalgets spørreundersøkelse viser at på de fleste kriminalitetsområder forventes nærpolitireformen å redusere bistandsbehovet, men de minste politidistriktene oppgir fortsatt å ha behov for bistand på de fleste områder. Her kan det gjerne være store avstander og vanskelig å fordele knappe ressurser på en effektiv måte, noe som reiser spørsmål om både transport- og reaksjonsevne. En annen utfordring politimestrene i de mindre politidistriktene fremhever, er at den fysiske avstanden til særorganene kan gjøre det vanskelig å ha god nok oversikt over det reelle bistandstilbudet.

Noen politimestre mener særorganenes, og særlig Kripos', bistand oftest er å foretrekke fremfor nabohjelp fra andre politidistrikt. Dette handler både om kompetanse og kostnader. Bistand fra særorganene blir ikke internfakturert, men det

⁴ Høringsdag særorgansjefene 18. oktober 2016.

blir nabohjelp, i form av dekning av utgifter til reise, opphold, lønn etc. Det blir her lagt til at når saker går utover eget distrikt, er Politidirektoratet ofte villig til å yte ressurser til nabohjelp.

13.3 Oppgavedeling

Særorganenes helhetlige⁵ organisering og portefølje er ikke vurdert i lys av verken omorganiseringen fra 54 til 27 politidistrikt i 2001 eller reduksjonen til tolv politidistrikt i januar 2016, og flere informanter påpeker at disse prosessene må få betydning for særorganenes organisering og portefølje.

Flere politiledere peker på at spørsmål om organisering er feil utgangspunkt og mener det vesentligste er hvilke oppgaver som skal løses. Utgangspunktet er politilovens formålsbestemmelse i § 1: «Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for», og politiets ti grunnprinsipper, som er utledet av denne.⁶ Når behov for nasjonale særorganer er fastslått, kan det være nødvendig å vurdere om oppgaver som i dag er spredd rundt i ulike organer og distrikter, kan samordnes for mer effektiv utnyttelse av knappe ressurser i form av viktig spisskompetanse. For straffesaker, der både Kripos og Økokrim har myndighet, kommer dette til uttrykk i påtaleinstruksen § 1-1, som sier: «En straffbar handling skal som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt», og i § 1-2, som sier:

«Kan en sak etter straffeprosessloven også anlegges i en annen rettskrets enn gjerningsstedets, skal den som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor politiet først har fått befatning med saken såfremt vedkommende påtalemyndighet finner at saken bør anlegges der. Tilsvarende gjelder for handlinger som er begått i utlandet.»

Regelverket gir dermed retningslinjer for oppgavedeling både horisontalt og vertikalt. Det følger likevel flere unntak fra hovedregelen. For det første er det gjort unntak for saker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, der Økokrim etter nærmere regler i påtaleinstruksens kapittel

⁵ Politidirektoratet (2003): *Rapport om særorganenes fremtidige rolle og organisering* (Mikkelsen-utvalget) omfattet bare Kripos, Økokrim og PST, hvorav sistnevnte ikke lenger er å regne som et særorgan.

⁶ Se omtale i kapittel 4.

35 kan overta etterforskning og påtaleansvar. Saker med tilknytning til kontinentalsokkelen følger egne regler i påtaleinstruksens kapittel 33, der statsadvokatene i Rogaland er gitt påtalemyndighet. Det samme gjelder for saker som etterforskes etter lovgivningen om Norges økonomiske sone, herunder fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen, hvor overordnet påtalemessig ansvar er delt mellom Rogaland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter, se påtaleinstruksen § 33-2. I tillegg følger det regler for Kripos' riksdekkende ansvar for visse saker om organisert og annen alvorlig kriminalitet i påtaleinstruksens kapittel 37.

Spørsmålet er om disse reglene gir nødvendig avgrensning i lys av ny organisering av politidistriktene. Mange politiledere mener eksempelvis at de største politidistriktene på de fleste områder vil være selvhjulpne med nødvendige ressurser og kompetanse innen teknisk og taktisk etterforskning, men at de øvrige politidistriktene fortsatt vil ha behov for særorganenes bistand og kompetanse og i mindre grad kan påta seg nye oppgaver. Samtidig blir det påpekt at det er viktig å skille mellom ulike fellesoppgaver i politiet, og at noen oppgaver kan være mer effektivt å legge sentralt, eksempelvis kriminalteknisk laboratorium, datakriminalitet og identitetsfastsettelse.⁷ Som eksempel er det i etterforskningen av en rekke kriminalsaker gjerne behov for særlige datatekniske eller kriminaltekniske analyser eller annet kostnadskrevenne utstyr. Samtidig vil variasjoner i type kriminalitet og hyppighet mellom distriktene medføre forskjellig behov for slik bistand. Det er derfor på mange områder effektivt med sentrale fellesløsninger. Dette kan frigjøre midler i politidistriktene til økt politikraft på andre områder.

Utgangspunktet er at politidistriktene skal løse politiets oppgaver. Samtidig er det bred enighet om at enkelte oppgaver best blir løst av sentrale enheter med hele landet som nedslagsfelt. Dette gjelder

- oppgaver som krever slik kompetanse eller ressurser, herunder utstyr, som det ikke er hensiktsmessig å ha i det enkelte politidistrikt
- oppgaver som krever internasjonal samhandling
- fag- og metodeutvikling

Grensene for hvilken kompetanse og ressurser som bør ligge lokalt og sentralt, kan variere mye mellom de enkelte politidistrikt, da politireformen har medført vesentlige forskjeller mellom distriktene.

Samtidig kan det være at områder som i dag er sentralisert, kan ivaretas godt i politidistriktene. Enkelte politimestere peker her blant annet på voldtektgruppen ved Kripos, og mener at de fleste av de tolv politidistriktene har god nok kompetanse og kapasitet til å ivareta flere av disse oppgavene. Det er imidlertid allerede slik at politimestrene har primæransvaret for voldtektssaker i sine distrikter. Voldtektgruppen ved Kripos har på sin side et nasjonalt ansvar, som følger av opprinnelig forslag i NOU 2008: 4 *Fra ord til handling*, om å opprette et eget særorgan for sedelighetssaker. Voldtektgruppen skal bidra til å identifisere voldtektsforbryterne og voldtektsforbrytelser med felles modus eller andre likhetstrekk samt etablere et nasjonalt fagmiljø for informasjons- og kompetansedeling innen saksområdet voldtekt og gi politidistriktene faglige råd og bistå med godt kvalifisert personell i etterforskningen. I tillegg kan de overta etterforskningen i voldtektssaker etter gjeldende kriterier.

Som omtalt i kapittel 5 viser tilbakemelding fra politimestrene, gjennom utvalgets kompetansekartlegging av politidistriktene, at nærpolitireformen forventes å redusere bistandsbehovet på flere områder og dermed gi rom for en annen arbeidsdeling. I særlig grad gjelder det trafikksikkerhet, der ti av tolv politimestre mener nærpolitireformen i stor grad eller svært stor grad vil redusere bistandsbehovet. På området rus- og narkotikakriminalitet svarte ni av tolv politimestre det samme, og innen arbeidsmarkeds kriminalitet svarte åtte av tolv politimestre at bistandsbehovet i stor eller svært stor grad ville bli redusert.

Dette innebærer at politidistriktene med den nye organiseringen har styrket kompetanse på flere områder. Rammene for politiets nasjonale spisskompetanse som er samlet på særorgannivå bør dermed redefineres.

Som flere politiledere påpeker, er det nødvendig at en ny særorganstruktur innebærer en klar og tydelig ansvarsdeling. Enkelte peker blant annet på at praksisen der Økokrim og Kripos tilsynelatende «fritt» kan velge de mest spennende sakene, ikke bør fortsette. Videre påpekes det at det må etableres tydeligere kriterier for hvilke saker som hører hjemme i de enkelte politidistriktene og hvilke som hører hjemme i særorganene, utover det som fremgår av Påtaleinstruksen.

⁷ Samtale med ledelsen i Politidirektoratet 22. september 2016.

13.4 Spisskompetanse

De fleste tilbakemeldingene fra politiledere og interessenter til utvalget peker på at politiets særorganer prinsipielt bør ha en nasjonal spesialtroll eller spisskompetanse på områder der det er ressursmessig uhensiktsmessig med forankring i ett eller flere politidistrikt. En slik enhet må ha ansvar for de mest spisse, sære og kunnskapskrevende sakene med lite volum, men der alvorlighetsgraden tilsier at det bør være en solid spesialkompetanse. Flere peker på at særorganene bør inneha en funksjon som nasjonalt kompetansesenter på sine fagområder.

Kompetansekartleggingen blant landets politimestere viser at samtlige politidistrikter fortsatt vil ha stort behov for nasjonal spisskompetanse innenfor blant annet IKT-kriminalitet, sikring av elektroniske spor, digital valuta og ID-arbeid samt behov for koordinering av internasjonalt politisamarbeid. I tillegg vil de fleste politidistriktene ha et fortsatt forventet bistandsbehov innen økonomisk og finansiell kriminalitet samt alvorlig miljøkriminalitet.

Som tidligere nevnt i kapittel 5 blir cyber- og IKT-kriminalitet særlig trukket frem som et område der politidistriktene mangler kompetanse. Halvparten av politimestrene oppgir også i utvalgets kompetansekartlegging at nærpoltireformen ikke påvirker bistandsbehovet på området, og peker samtidig på at en økende andel av kriminaliteten skjer på internett, og at alle politidistrikt trenger et kompetanseløft på området. Samtidig tilsier kompleksiteten og den raske teknologiske utviklingen at det er behov for en nasjonal spisskompetanse som kan bidra til nødvendig fag- og metodeutvikling. Det er likevel ulike oppfatninger om hvorvidt det bør etableres et eget særorgan på området, særlig fordi IKT-kriminalitet er så integrert i de fleste former for etterforskning, og det lett kan utvikle seg kompetansemessige siloer. I stedet blir det lagt vekt på behov for å skape en kompetanseflyt som kan opprettholde spisskompetanse og styrke politikraften i distriktene.

Riksadvokaten er også tydelig på at IKT-kriminalitet er et voksende område der mange har undervurdert kriminalitetsomfanget. Dette påfører samfunnet årlig store kostnader, men det er samtidig et ressurskrevende område å etterforske. Enkelte politi- og påtaleledere antyder også at det kan være grunn til å løfte området opp som et eget særorgan, selv om Kripas i dag er gitt myndighet til å etterforske og irettesføre slike saker etter påtaleinstruksens kapittel 37.⁸

13.5 Fagansvar

Flere politiledere oppgir at ansvaret for fag- og metodeutvikling på en rekke kriminalitetsområder fremstår som uklart, og at fagutvikling kan skje parallelt i politidistriktene og i særorgan uten at sentrale retningslinjer er etablert eller håndhevet. Et konkret eksempel er skjulte etterforskningsmetoder der både Kripas, Politihøgskolen og Oslo politidistrikt har ansvar for ulike deler.

Det er bred enighet blant politimestrene om at særorganene bør levere kompetanse og kapasitet på sitt strengt definerte område, og at dette bør omfatte at de driver fagutvikling. Enkelte politimestre mener særorganene bør ha kompetanse til å beslutte hvordan faget skal utøves på bestemte områder.⁹

Problemstillingen er ikke ny. I 2014 utarbeidet Økokrim, på oppdrag fra Riksadvokaten, en rapport om nasjonalt fagansvar på området økonomisk kriminalitet med formål å sikre best mulig kvalitet og effektivitet i innsatsen på området. Tilsvarende har også Kripas etterlyst et formalisert nasjonalt fagansvar på sine områder. Ennå er et slikt fagansvar ikke formalisert. Konsekvensen er uklare retningslinjer i fag- og metodeutviklingen og dermed mindre lik oppgaveutførelse og polititjeneste i landet.¹⁰

13.6 Kompetanseoverføring

En viktig oppgave for særorganene er kompetanseoverføring til distriktene. Flere politiledere

Boks 13.1 Kompetanse

Kompetanse kommer fra latin, *competentia*, og betyr «å kunne noe» eller «å være i stand til noe». I dagligtale defineres kompetanse som evnen til å mestre en oppgave eller beherske et yrke i møte med komplekse og sammensatte krav, situasjoner og utfordringer.

Kompetanse er summen av praktisk og teoretisk kunnskap, ferdigheter, oppøvde holdninger og evne til å omsette dette i konkrete handlingsvalg som realiserer et større gode. Kompetanse kommer slik til syne i praktisk utøvelse.

⁸ Samtale med Riksadvokaten. 16. september 2016.

⁹ Høringsdag med politimestrene 23. november 2006.

¹⁰ Se også kap. 16.

ønsker her at særorganene inntar en tydeligere rolle på fagutvikling og innovasjon.

Gjennom dialog med landets tolv politimestre og ledelsen i særorganene har utvalget erfart store forskjeller i kompetansebehov mellom distriktene. Et fellestrekk er imidlertid behov for bistand på særlig kompetanse- eller teknologikrevende oppgaver innenfor blant annet kriminaltekniske og datatekniske undersøkelser og analyser og spaning. Det blir oppgitt jevnt behov for koordinering av internasjonalt politisamarbeid, som er særlig aktuelt med den sterke veksten i grenseoverskridende kriminalitet. I tillegg er det oppgitt et varierende behov for spesialkompetanse på en rekke kriminalitetsområder, særlig organisert og annen alvorlig volds- og sedelighetskriminalitet, datakriminalitet, økonomisk og finansiell kriminalitet og alvorlig miljøkriminalitet.

Dette kompetansebehovet innebærer samtidig en etterspørsel etter formaliserte strukturer for kompetanseoverføring. Tilbakemeldinger fra samtaler med politimestrene og utvalgets spørreundersøkelser tyder på at politidistriktene i hovedsak er fornøyd, og at kompetanseoverføring skjer både gjennom bistand og gjennom andre tiltak. Likevel etterlyses bedre strukturer og planer. De peker på at det er nærmest det motsatte som skjer når Kripos eller Økokrim velger å etterforske saker selv. Medarbeidere i politidistriktet der saken oppstår kan da gå glipp av de mulighetene til å bygge opp kompetanse som saken kunne ha gitt dersom den forble i det lokale distrikt, eventuelt med bistand på stedet.

13.7 Etterforskning og påtale

Med hjemmel i påtaleinstruksen kan både Kripos og Økokrim initiere egen etterforskning i og på tvers av politidistriktene.

Det er likevel som nevnt ulike oppfatninger blant politiledere og andre interessenter, innenfor og utenfor politietaten, om hvorvidt politiets særorganer bør ha myndighet til dette.

Enkelte politimestere mener det oppsto et markant skifte da Kripos etter omorganiseringen i 2005 fikk myndighet til å etterforske og påtale egne saker. Det blir uttrykt bekymring for en utvikling der enkelte særorgan kan velge krevende saker som kan gå på bekostning av bistandsevnen til politidistriktene, slik flere delvis opplever med Økokrim i dag. Flere politiledere mener derfor at en større del av sakene gjerne kan bli flyttet ut til distriktene sammen med ressursene,

slik at kunnskapsdeling og kompetanseoverføring med politidistriktene skjer kontinuerlig.

13.8 Styringsstruktur

Flere politiledere peker på at uklare styringslinjer er en utfordring med dagens særorganstruktur. Samtidig gjør særorganenes ulike egenart og autonomi at PODs eierskap også blir forskjellig. Det blir derfor pekt på at rendyrking av oppgaver og ansvar kan klargjøre tydeligere hva særorganene skal gjøre for POD og for politidistriktene, herunder rolleavklaring mellom fagavdelinger i POD, særorganene og politidistriktene.

Det er her bred enighet om at fremtidige bistandsenheter bør være sidestilt med politidistriktene i politistrukturen, men det blir samtidig stilt spørsmål om hvilken status disse enhetene bør ha sammenlignet med øvrige underliggende politiorganer som NID, Grensekommisjonen, PIT og PFT.

13.9 Særlig om Politihøgskolen

Politihøgskolen (PHS) skiller seg på mange viktige områder fra de øvrige av politiets særorganer. For det første er ikke PHS primært verken en bistands- eller etterforskningsenhet og driver heller ikke direkte kriminalitetsbekjempelse. Politihøgskolens primære oppgave er å være styrkeprodusent for norsk politi, og selv om dette kan anses som en «særlig» politioppgave, må det i første rekke anses å være mer en støttefunksjon.

Dette er også i tråd med anbefalinger i Politianalysen (NOU 2013: 9), som mente det var nødvendig å etablere et tydelig skille mellom særorganfunksjoner og støttetjenester til politidistriktene, og at støttetjenester ikke bør bli organisert som et særorgan.¹¹

Rektor ved PHS gir uttrykk for at høyskolen ikke er veldig opptatt av definisjonen «særorgan». PHS driver riktignok en form for bistand til distriktene i form av utdanningstilbud og er på mange måter et nasjonalt kompetansesenter. Slik sett er det ikke noe ønske om å få redusert sin rolle, men først og fremst å være definert som en høyskole. Uavhengig av kategorisering blir det fremhevet at rektor ved PHS fortsatt bør være en del av ledergruppen til politidirektøren.¹²

¹¹ NOU 2013: 9, s. 35.

¹² Samtale med rektor ved Politihøgskolen Nina Skarpnes 27. september 2016.

Utvalget anbefaler dermed at Politihøgskolen omdefineres til en støttefunksjon. Dette berører ikke Politihøgskolens oppgaver eller funksjon, men er etter utvalgets mening en mer dekkende beskrivelse for Politihøgskolens oppdrag som politiets styrkeprodusent. Det henvises til kapittel 7 for nærmere redegjørelse.

13.10 Politimestrenes forslag

I utvalgets samtaler med politimestrene ble det foreslått følgende viktige kjennetegn for fremtidige særorgan:

- samlet spesialistmiljø på bestemte fagområder
- nasjonalt, saklig begrenset ansvar der det ikke naturlig ligger i politidistriktene
- oppgaver som krever spesiell kompetanse eller ressurser
- påtalemyndighet
- bistandsressurser for distriktene
- internasjonalt kontaktpunkt
- kompetansesenter
- egne saker. Imidlertid bør porteføljen være begrenset og særorgan bør ikke fritt kunne velge saker. Det er etterlyst klarere kriterier på dette området.

Særorganenes nasjonale oppgaver:

- må ha størst mulig nærhet til jobben som skal gjøres, og dette bør gjelde generelt
- må tolke samfunnsoppdraget videre enn politianalysen legger opp til
- må vektlegge politiets ti grunnprinsipper

Med nye, større politidistrikter bør også flere oppgaver overføres fra særorganene til politidistriktene.

13.11 Utvalgets vurderinger

Staten har overordnet ansvar for å sørge for samfunnets behov for polititjenester. Dette er nedfelt i politilovens formålsbestemmelse¹³ og skal bidra til at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet er et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgerens rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd.

Samtidig er hovedregelen for fordeling av beslutningsmyndighet og ansvar for oppgaver og saksbehandling i norsk offentlig forvaltning dele-

gering til lavest mulig effektive nivå.¹⁴ Prinsippet kommer til uttrykk gjennom blant annet påtaleinstruksens hovedregel § 1-1 om at en straffbar handling som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt. Samtidig følger det unntak fra hovedregelen i påtaleinstruksen som gir både Kripos og Økokrim rett til selv å overta saker på bestemte vilkår. Samtidig har flere, i lys av nærpolitireformen, etterlyst tydeligere kriterier for hvilke saker som hører hjemme i de enkelte politidistriktene, og hvilke som hører hjemme i særorganene.

Utvalget har gjennom samtaler med politiledere og gjennom utvalgets spørreundersøkelser identifisert to viktige utfordringer som bidrar til å motvirke effektiv delegering til laveste nivå:

- overlappende oppgaver og ansvar mellom nasjonalt og lokalt nivå
- internfakturering for nabohjelp

Overlappende oppgaver og ansvar

Utvalget registrerer at flere av særorganene har overlappende oppgaver og ansvar med politidistriktene som prinsipielt kan lede til målkonflikter.

På trafiksikkerhetsområdet har distriktene og UP under utøvelsen et fullt ut overlappende geografisk ansvar. Til grunn for dette ligger både UPs egen instruks samt en egen instruks fra Politidirektoratet som hjemler politiets samlede innsats.

Det samme gjelder for PU. På utlendingsfeltet kan PU foreta utlendingskontroll i distriktene parallelt med lokalt politi.

Begge særorganene kan selv iverksette tiltak uten forutgående bistandsanmodning, men dette forutsetter rutinemessig orientering og eventuell avklaring i forkant.

Politimestrene kan vise til enkelte eksempler på målkonflikter,¹⁵ og de fleste mener med dette at dagens struktur er egnet til å skape slike spenninger dersom det ikke opprettholdes en god dialog mellom politidistriktene og særorganene. Dette gir en grunnleggende sårbarhet. Samtidig blir det reist prinsipielle spørsmål om hvilken myndighet politimesteren skal ha i eget distrikt. Dette henger igjen nært sammen med politireformens mål om å skape mer robuste politidistrikter. Flere politimestre fremhever derfor at en naturlig

¹³ Politiloven § 1.

¹⁴ Se blant annet Hermansen (2015) *En bedre styrt stat*, og NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*.

¹⁵ Oslo PD har eksempler på målkonflikter med PU, der PU for eksempel har foretatt utlendingskontroller i Oslo som ikke var tilstrekkelig koordinert.

konsekvens er at dette bør innebære mer ansvar til hvert politidistrikt og dermed mindre behov for overlappende ansvarsområder med særorganene. Dette vil også være i tråd med hovedregelen for fordeling av beslutningsmyndighet og ansvar for oppgaver og saksbehandling i norsk offentlig forvaltning – delegering til laveste mulige effektive nivå.

Dette innebærer en negativ avgrensning ved at oppgaver og ansvar som utgangspunkt legges til politidistriktene, og at unntak fra hovedregelen må begrunnes særskilt. Samtidig bør en slik hovedregel gi rom for en dynamisk tilnærming til arbeidsdelingen ved at mer robuste og kompetente politidistrikt stadig bør kunne påta seg mer ansvar og oppgaver. Dette vil bidra til lokal kompetanseutvikling og samtidig gi bistandsenhetene økt rom og kapasitet til å heve og videreutvikle sin spisskompetanse. I tillegg vil dette bidra til å styrke nærpoltireformens mål om mer enhetlige polititjenester og mer kompetente fagmiljøer nærmest mulig brukerne som er rustet til å møte dagens og morgendagens utfordringer knyttet til kriminalitet og samhandling.

Finansiering av bistand og nabohjelp

Når det enkelte politidistrikt opplever mangel på kapasitet eller kompetanse, er det mulig å anmode om bistand fra særorgan eller nabohjelp fra annet politidistrikt. Politidistriktenes adgang til nabohjelp er regulert i Politiets beredskapssystem (PBS), der det heter at dette skal «avtales»,¹⁶ og praksis er å internfakturere det anmodende distrikt. I en politietat med ressursutfordringer og høye krav til effektivitet kan dette virke disiplinerende, men fordeling av kapasitet og kompetanse kan i perioder være i utakt med kriminalitetsutfordringer i det enkelte distrikt. Av den grunn er det viktig med fleksible ordninger som bidrar til å ivareta statens ansvar for å «sørge for den polititjeneste samfunnet har behov for» jf. Politiloven § 1.

Prinsipielt vil politidistriktene anmode om bistand grunnet kompetansemangel, mens nabohjelp ofte er regnet som ren ressursforsterkning. Likevel kan dette gli noe over i hverandre. Som tidligere nevnt (kapittel 5) opplyser politiledere overfor utvalget at det ofte er enklere å anmode om bistand fra særorganene enn fra andre politidistrikter. Dette blir gjerne begrunnet med at nabohjelp blir internfakturert, mens bistand fra særorganene ikke blir belastet det anmodende

distrikt, og dermed oppleves som «gratis». I enkelttilfeller kan også nabohjelp være mer tid- og ressurskrevende for politidistriktet som er anmodet om bistand. Når særorganer i enkelttilfeller kan mangle kapasitet for å oppfylle anmodningsforespørlene, og politidistriktene ikke har midler til å dekke kostnadene ved nabohjelp, kan dette i ytterste konsekvens føre til at politidistriktene ikke evner å «være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig», slik loven foreskriver.¹⁷ Likevel oppgir fem av landets tolv politimestre, i utvalgets kompetansekartlegging, at eget bistandsbehov i «stor grad» eller «meget stor grad» kan dekkes gjennom nabohjelp. Samtidig oppgir noen at nabadistriktene ikke har bedre forutsetninger for fagutvikling, eller at geografiske forhold og store avstander gjør nabohjelp uhensiktsmessig. Utvalget ser dermed at dagens praksis med internfakturering kan bidra til å motvirke politilovens intensjon om at «staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for».¹⁸ Imidlertid er det også nødvendig å være oppmerksom på andre faktorer som er til hinder for mer effektiv nabohjelp, som eksempelvis at ressursene ikke er tilgjengelige eller ikke oppleves som tilstrekkelig «gripbare».

Utvalget er kjent med at POD har ulike kompensierende tiltak som skal motvirke uheldige sider med ujevn fordeling av ressurser og kompetanse mellom politidistriktene. For å nå målet om et enhetlig politi med mer lik polititjeneste i hele landet kan gode grunner derfor tale for å etablere ordninger og retningslinjer som gjør nabohjelp kostnadsfritt. En slik sentral funksjon kan i seg selv skape et ekstra ledd som binder midler sentralt, slik at det blir mindre til fordeling, men utvalget mener tiltaket vil bidra til å utjevne forskjeller. I tillegg er det viktig å bidra til en kultur for endring i politidistriktene som gjør det enklere å omdisponere ressurser. Særlig er dette viktig ved større hendelser, eksempelvis ved asyltilstrømmningen over Storskog i 2015. Dette forutsetter at politidistrikter som blir anmodet om nabohjelp og har kapasitet til å avgi dette, blir kompensert på annen måte gjennom bevilgninger eller andre overføringer fra POD. Utvalget mener at dette også bør omfatte Teknisk-taktisk spaning (TTS) og Undercover (UC), som i dag er underlagt Oslo politidistrikt. På denne måten, og med god behovsbasert ressursplanlegging, er det mulig å nærme seg målet om mer like polititjenester i hele landet slik

¹⁶ Politidirektoratet(2011): Politiets beredskapssystem del 1 s. 42

¹⁷ Politiloven § 1 (2).

¹⁸ Politiloven § 1 (1).

at samfunnets samlede behov for polititjenester blir godt ivaretatt.

Utvalget har også vurdert om politidistriktene bør bli direkte belastet for bistand fra særorganene. Som utgangspunkt mener utvalget at distriktene bør være selvhjulpne, og at det derfor kan være både prinsipielt riktig og disiplinerende å bære kostnadene for all bistand selv. Samtidig er kompetansen ulikt fordelt, og behovet kan endre seg fra år til år. For at relevant bistand skal være tilgjengelig ved behov for det enkelte politidistrikt, kan det være mer hensiktsmessig at ressursene forvaltes sentralt av bistandsenheten. Dette må likevel innebære at bistandsenhetene kan avslå bistandsanmodninger med bakgrunn i saklige prioriteringer.

Det er i dag vanlig at særorganene også stiller krav til innsats fra politidistriktene selv ved bistandsoppdrag. Dette vil være en avlastning for det sentrale organ, men er også viktig for å synliggjøre ressursprioriteringer fra politidistriktene i den enkelte sak. Fordelen er at det virker kompetanseoppbyggende når egne lokale krefter arbeider sammen med særorganet. Nærmere dialog om praktisk håndtering i det daglige bør legges til styringsdialogen mellom POD og politidistriktene – i samråd med påtalemyndigheten. Utvalget mener derfor at politidistriktene heller ikke i fremtiden bør bli belastet for slik bistand.

13.12 Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at det blir ryddet opp i begrepsbruken for PODs underliggende enheter som ikke er del av politidistriktene, for å tydeliggjøre den bistandsfunksjon de primært utgjør.

Utvalget anbefaler dermed at dagens særorganer, med unntak av Politihøgskolen, omdefineres til nasjonale bistandsenheter som skal bidra til mer like polititjenester i hele landet gjennom å ha:

- spesialistkompetanse på særlig kompetanse- eller teknologikrevende kriminalitetsområder, saker av prinsipiell karakter og saker som krever utstrakt internasjonalt samarbeid
- avgrenset selvstendig ansvar for etterforskning av egne saker, med hjemmel i påtaleinstruksen. Hovedregel bør være at etterforskning av saker ligger til det enkelte politidistriktet, og unntak må begrunnes særskilt, jf. utvalgets forslag til presisering av påtaleinstruksen § 1-1. Vurderingskriterier bør særlig vektlegge utgangspunktet om at oppgavene bør bli løst lokalt. Dersom sakens kompleksitet eller andre forhold, herunder effektivitet og

hensiktsmessighet tilsier det, bør saken likevel vurderes overført til et annet politidistrikt eller en nasjonal enhet

- definert ansvar for innovasjon innen fag- og metodeutvikling på sine avgrensede kriminalitetsområder, og som bidrar til bedre samhandling mellom politidistrikt og nasjonal bistandsenhet, og dermed mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet. Fagansvaret er nærmere behandlet i kapittel 16
- nasjonalt ansvar for å utarbeide nasjonale trusselvurderinger og kriminaletterretning
- status som nasjonalt kompetansesenter med særlig ansvar for kompetanseoverføring til politidistriktene etter nærmere prinsipper og retningslinjer gitt av POD
- nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt med koordineringsansvar på sine fagområder

Forstått slik bør bistandsenhetene plasseres på samme nivå som politidistriktene i organisasjonsmodellen. Det er heller ikke gitt noen instruksjonsmyndighet til noen av særorganene som tilsier at de skal ligge på annet nivå enn politidistriktene.

Utvalget anbefaler dermed at følgende kriterier blir lagt til grunn for å legge politiopp-gaver til en nasjonal bistandsenhet:

- Oppgavene eller kriminalitetsområdet forekommer sjelden, er komplekse, ressurskrevende eller prinsipielt vanskelige, og det er derfor ikke hensiktsmessig at de er lagt til et politidistrikt.
- Kriminalitetsområdet er grenseoverskridende eller distriktovergripende og hører ikke naturlig hjemme i et politidistrikt.
- Kriminalitetsområdet har internasjonalt tilsnitt og forgreininger av betydning som gjør ressursinnsatsen særlig krevende.

Utvalget mener avgrensingen av nasjonal spisskompetanse likevel bør åpne for å tildele nasjonalt ansvar til enkelte politidistrikt ut fra prinsippet om «største bruker». Det er dels gjort i dag for straffesaker knyttet til kontinentalsokkelen samt at Oslo politidistrikt forvalter en rekke nasjonale oppgaver.

Kriterier for å legge politiopp-gaver 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 opp-

gaven 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.

Endringer i påtaleinstruksen

Utvalget mener at påtaleinstruksens bestemmelse om stedlig fordeling av saker bør forsterkes ved at ordlyden endres for å understreke at de tolv nye politidistriktene har totalansvar for etterforskning og påtale i eget distrikt, i tråd med nærpolitireformens intensjoner.¹⁹

Dette innebærer at utvalget foreslår påtaleinstruksen § 1-1 endret.

Nåværende bestemmelse har følgende ordlyd: «En straffbar handling skal som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt.»

Utvalget foreslår følgende nye ordlyd: «En straffbar handling skal som hovedregel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt.»

¹⁹ Politidirektoratet (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 17

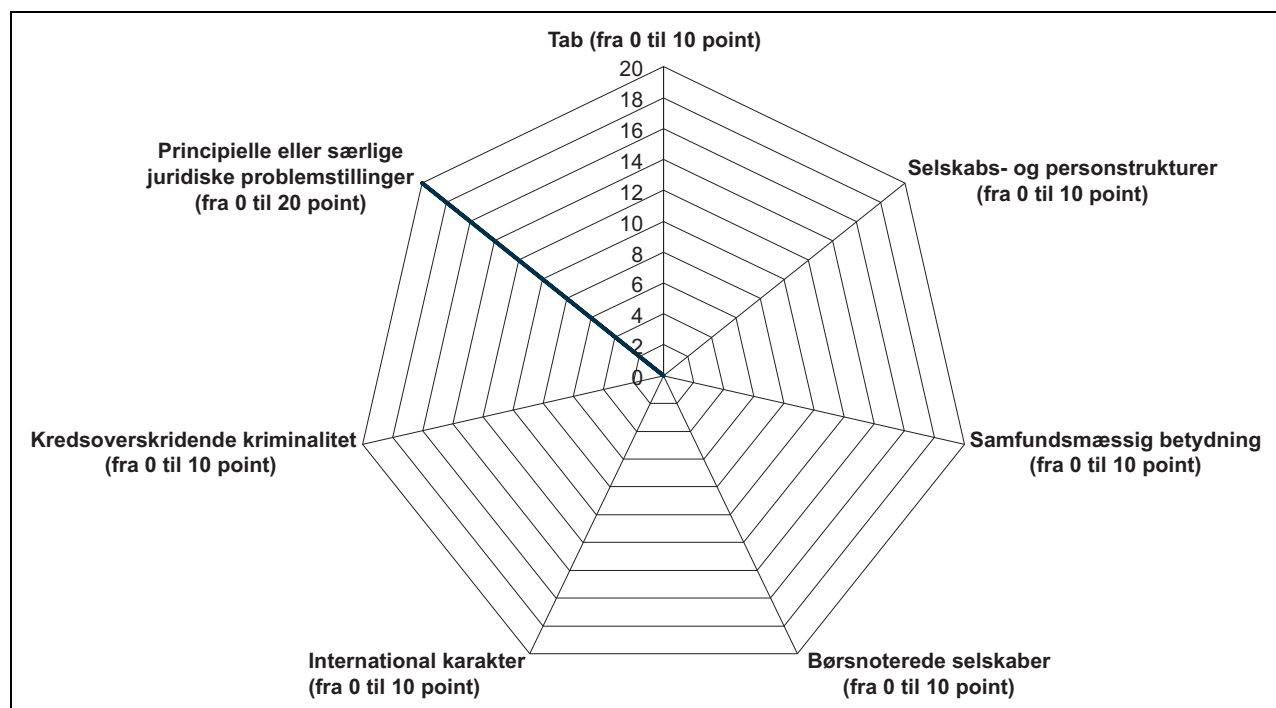
Utvalget mener endringen i ordlyd fra «alminnelig regel» til «hovedregel» innebærer en presisering som gir klarere og bedre retning på bestemmelsen og bedre ivaretar hensynet til politimestrenes totalansvar slik nærpolitireformen forutsetter. Etterforskningen bør begynne i det aktuelle politidistrikt.

Som følge av dette foreslår utvalget endringer i påtaleinstruksen kapittel 35 om ansvar for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Nåværende § 35-1 (2) har følgende ordlyd: «Innen sitt område kan enheten overta sak fra lokal påtalemyndighet og påbegynne etterforskning av eget tiltak.»

Utvalget mener ordlyden ikke i tilstrekkelig grad åpner for dialog og samvirke mellom Økokrim og politidistriktene i oppgave- og ansvarsdelingen.

Utvalget mener det er nødvendig å gi hovedregelen et reelt innhold som ivaretar totalansvarsprinsippet, og understreker at bistand og samarbeid med det enkelte politidistrikt må være utgangspunktet. Samtidig er slike saker ofte ressurskrevende, slik at det av ressursmessige hensyn kan være hensiktsmessig for Økokrim å overta saken. Disse hensyn bør avveies mot mål om lokal kompetansebygging. Dette er også viktig for å kunne opprettholde trykket på bekjempelse av økonomisk kriminalitet i alle politidistrikt.



Figur 13.1 Kriterier for saksinntak hos SØIK i Danmark

Kilde: SØIK

Utvalget mener denne ordlyden i påtaleinstruksen § 35-1 (2) bør endres til: «Innen sitt område kan enheten etter nærmere kriterier fastsatt av Politidirektoratet og Riksadvokaten overta en sak fra lokal påtalemyndighet og påbegynne etterforskning av eget tiltak.»

Ved å føye til «etter nærmere kriterier fastsatt av Politidirektoratet og Riksadvokaten» får hovedregelen etter utvalgets mening et tydeligere innhold, samtidig som det understrekes at bistand og samarbeid med det enkelte politidistrikt må være utgangspunktet.

Det bør utover dette utvikles et tydeligere kriteriesett for de vurderingene som ligger til grunn for når en sak skal behandles lokalt, og når en sentral enhet skal overta. Utvalget viser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) i Danmark, hvor det er utarbeidet slike kriterier med egen poengskala for å beslutte hvor saken best hører hjemme (se figur 13.1).

Avhengig av politidistriktenes modenhet på bestemte områder kan et tilsvarende kriteriesett justeres over tid slik at det er tydeligere gjennom-siktighet for hvilke saker som er best egnet til å bli håndtert i hjemmehørende politidistrikt, og

hvilke saker som er best egnet til å bli håndtert av et særorgan. Samtidig bør vurderingen ikke være til hinder for at saken i størst mulig grad kan bli håndtert i hjemmehørende politidistrikt, men med nødvendig bistand fra bistandsenhet der dette etter en helhetsvurdering anses som mest hensiktsmessig. Det avgjørende hensyn bør her være om tiltaket gir viktig og effektivt bidrag til lokal kompetanseheving.

Utvalget ønsker en tilsvarende endring i påtaleinstruksen § 37-1 (2) for saker innen organisert og annen alvorlig kriminalitet ved at ordlyden endres fra: «Innen sitt område, jf. § 37-3 kan enheten foreta etterforskning av eget tiltak og overta en sak fra andre i samsvar med reglene i dette kapittelet.» til følgende nye ordlyd: «Innen sitt område, jf. § 37-3 kan enheten etter nærmere kriterier fastsatt av Politidirektoratet og Riksadvokaten foreta etterforskning av eget tiltak og overta en sak fra andre i samsvar med reglene i dette kapittelet.»

Utvalget mener for øvrig at nevnte kriteriesett også er velegnet for saker innen organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Kapittel 14

Effektivisering og forbedring

14.1 Et mer effektivt politi

Mandatet ber utvalget vurdere effektiviserings tiltak og identifisere mulige innsparinger. Det følger av regjeringsplattformen og Perspektivmeldingen (Meld. St. 29 (2016–2017))¹ at med en aldrende befolkning og lavere oljeinntekter vil det i kommende år måtte stilles større krav til effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Produktivitetskommisjonen sier i sin andre rapport (NOU 2016: 3) at omfattende politisk og administrativ delegering og målstyring har skapt kontrollbehov og rapporteringskrav som har medført flere byråkratiske prosesser og årsverk. Samtidig peker kommisjonen på behov for tiltak som kan gi økt effektivitet og bedre lokale tilpasninger.²

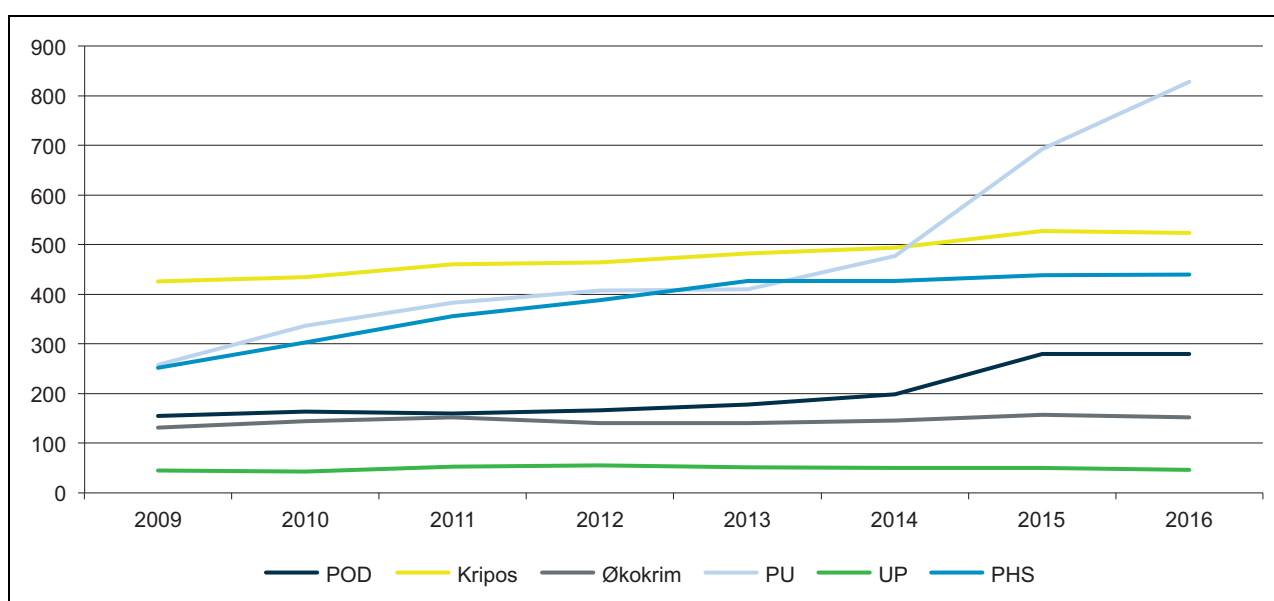
¹ Se også forrige perspektivmelding, Meld. St. 12 (2012–2013).

² NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, s. 33–34.

Produktivitetskommisjonen peker på at en stor offentlig sektor og et høyt lønnsnivå gjør at kravene til effektivitet bør være høyere i Norge enn i andre land. Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringskutt (ABE-kutt) som ble innført i 2014 omfatter også politietaten.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kartla i 2016 utviklingen i antall ansatte i sentral statsforvaltning for perioden 2009–2015. Kartleggingen viste nesten 17,5 prosent økning, fra 17 865 ansatte i 2009 til 20 986 ansatte i 2015. Særorganene Kripos og Økokrim har i samme periode hatt en samlet økning i antall ansatte på henholdsvis 24 og 20 prosent. Som det fremgår av figur 14.1 under har antall ansatte i PU økt kraftig, spesielt etter 2014. I perioden 2009–2016 har PU hatt en bemanningsvekst på 221 prosent. Til sammenligning økte antall ansatte i Politidirektoratet med 80,6 prosent. Tallet inkluderer ikke innleide eksterne.

Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform skal bidra til mer effektiv statlig



Figur 14.1 Antall ansatte i POD og politiets særorganer

Kilde: Norsk senter for forskningsdata.

drift og skape rom for bedre prioriteringer i statsbudsjettet. Endring i organisasjonsstruktur kan være et effektivt virkemiddel for å oppnå dette, men andre virkemidler, som digitalisering og endring av arbeidsprosesser, kan også være effektivt.

Kombinasjonen av etterslep på investerings siden og krav til effektivisering, samt en stor andel øremerkede midler og krav til bemanningsøkning, har gitt politiet begrenset handlingsrom for investering og utvikling. Siden 2008 har det vært et mål å øke politibemanningen i henhold til en bemanningsnorm tilsvarende to politiansatte per tusen innbyggere på nasjonalt nivå.³ Samtidig har politiet en arbeidsintensiv tjenesteproduksjon der personellkostnader utgjør om lag 80 prosent av budsjetttrammen både i politidistriktene og i særorganene.⁴ Bemanningsnormer kan føre til for dårlig oppmerksomhet på effektiv ressursbruk, gjennom at ressursbruken, herunder økningen i politistillinger, blir et mål i seg selv.⁵

Tilførsler av øremerkede midler til å opprette nye politistillinger har de siste årene gitt god tilgang på politibetjenter i særorgan og politidistrikt.⁶ Perioder med økende tilførsel av personell krever at det legges kontinuerlig vekt på organisasjonstiltak og tilpasning av arbeidsprosesser for å sikre effektiv ressursutnyttelse.

Det har de siste årene vært god tilgang på nyutdannede politibetjenter, men som følge av at bemanningsnormen innfris i 2019/2020, forventes en påfølgende reduksjon i studentopptaket.⁷ Følgelig kan politiet forvente økt press på å optimalisere utnyttelsen av politiresurser. I tillegg inngår tiltak for å etterleve kravene i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen.⁸

³ Regjeringen har besluttet å følge anbefalingene i rapporten *Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Politidirektoratet (2008).

⁴ Politidirektoratet (2015). *Politiets ressursanalyse 2015*.

⁵ Se også omtale av bemanningsnormer i Produktivitetskommisjonen – NOU 2016: 3.

⁶ I perioden 2012–2016 har antall politistillinger økt med 1200.

⁷ PODs tilråding i forbindelse med samfunnsøkonomisk analyse om Politietskolens kapasitetsutnyttelse ved ulike studentopptak.

⁸ Alle statlige virksomheter skal påse at mål og resultatkrav oppnås på en ressurseffektiv måte. I regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE) legges det til grunn at politiets årlige budsjetter skal reduseres med mellom 100 og 150 mill. kroner (0,7–1 prosent). Nominelle kroner er etter kapittel 440, post 1, 14 205 143 000 kr, Prop. 1 S (2015–2016) s. 108.

14.2 Rom for digitalisering

Gjennom intervjuer og samtaler med ledelsen i særorganene, ledelsen i politidistriktene, kontrollorganer og andre interessenter har utvalget erfart at det kan være rom for å automatisere arbeidsprosesser gjennom digitalisering, noe også produktivitetskommisjonen har poengtert.⁹ Eksempelvis legger teknologiutviklingen til rette for økt automatisering av trafikksikkerhetsarbeidet. Automatisk trafikkontroll er allerede utbredt, og et påbud om alkohol i buss og minibuss er ute på høring per mai 2017.

I løpet av de kommende 20 år er det grunn til å anta at inntreden av autonome kjøretøy vil redusere risikoen for trafikkovertrедelser og ulykker vesentlig. Større grad av teknologiunderstøttelse av trafikksikkerhetsarbeidet vil følgelig redusere behovet for operativt mannskap. Utnyttelse av den teknologiske utviklingen forutsetter ofte endrede arbeidsprosesser og arbeidsoppgaver og eventuelt vridning av ressurser til andre områder, eksempelvis gjennom omorganiseringer.¹⁰

Teknologirådet peker eksempelvis i sin rapport *Forutseende politi* (2015) på de muligheter dataanalyser kan gi for å styrke politiets arbeid med forebygging og bekjempelse av flere typer kriminalitet.

Riksrevisjonens undersøkelse av gevinstrealisering i statlige IKT-prosjekter fant at få virksomheter dokumenterer gevinstrealisering gjennom digitalisering.¹¹ Tilbakemeldinger fra ledelsen i særorganene tyder på at dette også gjelder i politiet.

14.3 Anskaffelser som strategisk verktøy

Et annet viktig grep for bedre måloppnåelse og effektiv verdiskaping er å bruke anskaffelser som strategisk verktøy. Politiet har et omfattende og dynamisk samfunnsoppdrag, noe som også gjenspeiles i politiets anskaffelsesbehov. Virkemidlene til å bekjempe kriminalitet ventes å bli stadig mer utstyr- og teknologiintensive i takt med samfunns- og teknologiutviklingen for øvrig. Politiet

⁹ NOU 2016: 3 s. 35.

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Difi-rapport 2016: 6.

¹¹ Riksrevisjonen administrativ rapport nr. 1 2015. Trenden støttes av Difis medarbeiderundersøkelse i staten fra 2016, der bare 25 prosent av lederne svarte at digitalisering var en svært viktig ledelsesutfordring.

er siden 2013 årlig blitt tildelt ca. 350 nye politistillinger. Politidirektoratet har i samtaler med utvalget påpekt betydningen av en satsing på å gjeninnhente investeringssetterslepet på IKT, i tillegg til satsingen på politiet i form av flere politiårsverk.

Gjennom Politiets fellestjenester (PFT)¹² gjør politiet en rekke sentraliserte felleskjøp som effektivt skal bidra til å kutte kostnader. Både bredden og spissene i politiets oppgaveløsning tilsier at den sentrale anskaffelsesfunksjonen i PFT vil ha behov for å trekke på aktuelle fagmiljøer innenfor enkeltområder. Det kan også være tilfeller hvor det er fagmiljøet selv som forestår anskaffelsen. Dette er også påpekt av Teknologirådet (se også kapittel 10). Bruk av offentlig innkjøpsmakt kan også bidra til innovative løsninger.¹³

Særorganene er alle tilknyttet et uformelt fagnettverk innenfor anskaffelsesområdet, der også både PST og PFT inngår. Det avholdes samlinger ca. hvert kvartal der det utveksles informasjon og erfaringer av betydning for fagområdet. Også på overordnet nivå er det på anskaffelsesområdet planlagt et samarbeid mellom dagens særorganer.

Strategisk bruk av anskaffelser forutsetter en sterk bevissthet blant lederne i fagmiljøene. Utvalget erfarer at bevisstheten om potensialet i strategisk bruk av offentlige anskaffelser varierer blant lederne i politiets særorganer. Den største utfordringen synes likevel å være knyttet til balansen mellom hensyn til spesialiserte behov på den ene siden og behov for sentraliserte avtaler på den andre.

Økokrim gir uttrykk for at bruk av PFT og sentrale avtaler ikke alltid gir de beste betingelsene. Dette handler for det første om at Økokrims behov ikke alltid er sammenfallende med politiets behov, dernest at egne behov og prioriteringer ikke blir tilstrekkelig vektlagt. Samtidig deltar Økokrim aktivt i enkelte kravspesifikasjoner og anskaffelsesprosesser som kjøres av PFT. Erfaringen så langt er at bruk av PFT og sentrale avtaler synes å gi besparelser for politietaten som helhet, men i liten grad for Økokrim som særorgan. En viktig årsak synes å være at de sentraliserte avtalene ofte er så omfattende at de vanskelig kan ta høyde for Økokrims spesialiserte behov, blant annet for avansert IT-utstyr som skiller seg fra

PIT, og særavtaler har derfor ofte gitt bedre betingelser.

Forskjeller viser seg også på mer generelle områder. I forbindelse med ny avtale om kontormøbler ble budsjettrammen redusert med 40 prosent, men ny avtale kompenserte ikke for dette. Tilsvarende erfaring opplevde Økokrim i forbindelse med ny avtale på reisebyråttjenester. Et annet eksempel er siste sentrale avtale på høyvolums kopi/print/skann, som ble godt tatt i mot i politietaten, men som medførte dårligere betingelser for Økokrim.

Økokrim oppgir at anskaffelser i noen grad blir brukt strategisk for å oppnå bedre løsninger, økt effektivitet og innsparinger, først og fremst innen IT. Samtidig blir det opplyst at det ikke foreligger en egen anskaffelsesstrategi. Dette er en integrert del av Økokrims generelle virksomhetsstrategi.

En viktig utfordring er at Økokrims behov ofte ikke blir dekket av såkalt hylleware. I stor grad er det nødvendig med spesialtilpasninger. Dette gjelder spesielt for programvare for analyse og håndtering av databeslag. I mange tilfeller vil ikke ett enkelt produkt løse behovet, og det kan gjerne være behov for flere hurtige anskaffelser. Erfaring viser at det ofte ikke er markert for slike produkter i Norge. Dette mener Økokrim er utfordrende, fordi både pris og support samt mulighet for å påvirke støtte for nye enheter, protokoller er nødvendig. Økokrim opplever derfor at direkte kontakt med utenlandsk leverandør erfaringsmessig ofte er å foretrekke.¹⁴

Kripos har i likhet med Økokrim en del store anskaffelser som er så spesifikke og teknologisensitive at det er nødvendig å involvere egne fagmiljøer på et tidlig stadium. I mange tilfeller er det også nødvendig med samarbeid og kunnskapsdeling både nasjonalt og internasjonalt i forkant av en anskaffelsesprosess. Et slikt forpliktende samarbeid, særlig internasjonalt, forutsetter at *Kripos* oppfattes som en relevant aktør. For *Kripos* er det avgjørende med egen kapasitet for å gjøre relevante vurderinger av kravspesifikasjoner, fordi flere av *Kripos*' fagfelt er svært spisset, og baserer seg på teknologi i rask utvikling. Mange av *Kripos*' områder er også preget av høy risiko, og *Kripos*' troverdighet er i stor grad knyttet til kvalitet. Dette er utfordrende når en del av metodene er under kontinuerlig innovasjon. *Kripos* må derfor nøye vekte kriteriene kvalitet opp mot pris, men *Kripos*' erfaring så langt er at dette møter

¹² Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) ble avviklet som særorgan fra 7. oktober 2013 og ble delt opp i to selvstendige enheter, Politiets IKT-tjeneste (PTP) og Politiets fellestjenester (PFT).

¹³ Se bl.a. www.innovativeanskaffelser.no for eksempler på droneutvikling (BaneNOR) og FoU innen trafikksikkerhet (Statens Vegvesen), samt www.anskaffelser.no

¹⁴ Brev til sekretariatet 22. mars 2017.

liten forståelse hos PFT, som etter deres mening i for stor grad vektlegger pris.

Kripas' foreløpige erfaring med sentraliserte innkjøp er at gevinstene antas å være større for politidistriktene. En bedre rolledeling mellom PFT og Kripas kan endre forutsetningene noe, men ettersom det for Kripas' del fortsatt vil være områder der deres egne fagfolk legger premisene, anser Kripas det som lite regningssvarende å bygge en slik spisskompetanse i PFT. Som følge av dette vil det heller ikke være unaturlig at det også i fremtiden vil være anskaffelser som foretas av Kripas alene.

I likhet med Økokrim opplever også Kripas at ny avtale knyttet til reisebyrå og hotell ikke innebærer reell innsparing sammenlignet med tidligere avtaler, til tross for at Kripas har relativt høy reiseaktivitet.

Strategisk bruk av anskaffelser er ledelsesforankret i Kripas gjennom prosess og interne retningslinjer, men ikke nedfelt i egne strategidokumenter.¹⁵

Utrykningspolitiet (UP) har i løpet av det siste tiåret erfart at PDMT/PFT i enkelttilfeller har manglet både kapasitet og kompetanse til å følge opp strategiske behov for anskaffelser. Dette har omfattet anskaffelse av spesielle sivile kjøretøy, automatisk nummerplategjenkjenningssystem (ANPR) samt delvis nytt videoutstyr og analyseverktøy for spyttprøver. I disse tilfellene har UP derfor selv gjennomført hele anskaffelsesprosesser, men med noe merkantil juridisk støtte fra PFT (tidligere PDMT).

UP oppgir selv at de bruker anskaffelser som strategisk virkemiddel, både innenfor digitalisering og verktøy for effektiv polititjeneste på vei, for eksempel gjennom kravspesifikasjoner til innkjøp av utstyr eller tjenester og til å anskaffe og bruke ny teknologi som dataløsninger i kjøretøyene (Scireduct og ANPR) og elektronisk forenklet forelegg og gebyr. UP har også forankret anskaffelser som del av sin overordnede strategi *Veien mot 2018*.

UP mener at en sentral utfordring for effektiv bruk av anskaffelser som strategisk verktøy er at POD i liten grad involverer nasjonal ledergruppe (NLG) i prioriteringen av nasjonale anskaffelser. Som et eksempel nevner UP et anskaffelsesprosjekt for såkalte *cruise lights* (svakt blålys ved kjøring i tettbebygde områder i mørket for å varsle publikum om at politiet er i området), som ble gjennomført uten at det ble gjort en grundig nasjonal behovsanalyse. Samtidig oppgir UP at de

i flere år har spilt inn behov for å digitalisere forenklete forelegg og gebyr som reaksjon på overtreddelser langs veien.¹⁶

Politiets utlendingsenhet (PU) er for tiden i en prosess med å overføre lokale avtaler til PFT og har som mål at de aller fleste avtalene i fremtiden vil være innenfor rammen av sentralt inngåtte avtaler. Samtidig peker PU på at det er rom for bedre å ta ut effekt av sentralt inngåtte rammeavtaler lokalt i PU.

PUs satsinger og investeringer senere år relatert til tekniske undersøkelser og analyser av elektroniske spor er et godt eksempel på hvordan anskaffelser er benyttet som strategisk virkemiddel. Anskaffelsene har resultert i effektive verktøy og metoder i arbeidet med identitetsfastsettelse, som bidrar til effektiv kriminalitetsbekjempelse. Dette er eksempel på et område hvor aktuelle fagmiljøer bør involveres i de sentrale anskaffelsesprosessene.

Gjenbruk av informasjon er et annet strategisk element. PU har arbeidet mye med integrasjoner mellom ulike systemer. For å løse ulike IT-behov arbeider PU både i «politisporet» og i «UDI-sporret». PU søker å være en pådriver for gjenbruk av funksjonalitet, for eksempel i utvidelse av UDIs arkivløsning, der man legger til rette for elektronisk lagring av lydopptak, elektronisk booking av tolker mv.

PU ser samtidig utfordringer knyttet til effektiv bruk av anskaffelser. Særlig blir det pekt på at manglende sentrale avtaler og begrenset mulighet til å påvirke vilkår og rammer i foreliggende avtaler kan resultere i at anskaffelser går utenom etablerte avtaler.

Samtidig peker PU på at sentralisering av anskaffelser i politiet gir god anledning til å etablere et nytt og helhetlig styringssystem for fagområdet. En sentralisert oversikt på innkjøpssiden gir mulighet for bedre styring og prioritering og er særlig viktig når anskaffelser må gjennomføres på kort varsel. For PUs virksomhet kan for øvrig størrelsen på oppgavevolumet variere kraftig. PU viser her til at Statens innkjøpssenter kan være en viktig aktør som kan utfylle PFTs rolle, og at innkjøpssenteret fra september 2017 planlegger å ha tilrettelagt for elektroniske bestillinger knyttet til inngåtte statlige rammeavtaler.

For egen del har ikke PU etablert en egen anskaffelsesstrategi, men de har etablert lokale systemer og rutiner for å sikre at anskaffelser skjer på en effektiv og forsvarlig måte, hovedsak-

¹⁵ Brev til sekretariatet 22. mars 2017.

¹⁶ *ibid.*

lig i tilknytning til budsjettprosessen, som er forankret i PUs ledermøte.

Politihøgskolen (PHS) er som høgskole avhengig av å gjøre anskaffelser på en rekke områder som er atypiske for etaten for øvrig, og som ikke inngår i PFTs portefølje. Særlig gjelder dette anskaffelser knyttet til IKT, der PHS benytter avtaler som er inngått av UNINETT på vegne av universitets- og høyskolesektoren. PHS drifter sitt eget nett og gjør bruk av etatens rammeavtaler der det er mulig. Alternativt gjøres egne anskaffelser. PHS drifter bygg og anlegg på fire geografiske steder og har i sin campusforvaltning behov for å kjøpe tjenester knyttet til vedlikehold og ombygging/tilpasning av undervisningsrom og øvingsfasiliteter for å legge til rette for et best mulig læringsmiljø for studentene. I bruk av utstyr og teknologi til bruk i kriminalitetsbekjempelsen har PHS de samme behov som etaten for øvrig. Ofte vil det dreie seg om store volumer dersom anskaffelsen er direkte studentavhengig.

PHS er av den oppfatning at effektive anskaffelser i høyeste grad er et virkemiddel for å nå strategiske mål, der gode kravspesifikasjoner og anskaffelsesprosesser er av avgjørende betydning. Dette krever at virksomheten har egen bestillerkompetanse og kompetanse til å gjennomføre egne anskaffelsesprosesser dersom en sentralisert anskaffelsesfunksjon ikke kan benyttes. Som høyskole og del av etatens anskaffelsesprogram oppgir PHS det som en utfordring at kravspesifikasjoner som kan være betydningsfulle for egen virksomhet, ikke blir tatt hensyn til i den store sammenheng og således ikke bidrar til effektiv drift. Dersom alle anskaffelser skal gjennomføres av en sentralisert anskaffelsesfunksjon ut fra en forventning om at det er mest effektivt å samle fagkompetansen ett sted, vil det etter PHS' mening være en utfordring å få gjennomslag og prioritet for virksomheter som har særskilte behov som kun berører egen virksomhet. Egne anskaffelser må således være mulig å gjennomføre. Flere særorgan vil eventuelt også ha felles behov som ikke sammenfaller med etatens behov, og vil kunne gjennomføre felles anskaffelser.

PHS har retningslinjer for anskaffelser som bygger på reglene for offentlige anskaffelser og etatens anskaffelsesstrategier. Retningslinjene har blitt gjort kjent i organisasjonen, er tilgjengelig på PHS' intranett og inngår videre i rektors årlige interne disponeringsskriv til avdelingene. PHS har per i dag ikke identifisert behov for å utarbeide en egen anskaffelsesstrategi, men anser etatens og høgskolens interne retningslinjer som tilstrekkelige og formålstjenlige.

Økt lederfokus og større samordning mellom fagmiljøene legger til rette for stordriftsfordeler og synergieffekter i anskaffelser, noe som kan gi både økonomiske gevinster og kvalitetsgevinster. Tall fra Difi anslår at en slik målrettet og strategisk bruk av anskaffelser kan gi en årlig effektivitetsgevinst på minst 3–4 prosent.¹⁷ Dette frigjør ikke bare kapitalressurser, men også verdifull tid til andre oppgaver.

14.4 Innsparing i politiet

De siste årene har hele offentlig sektor, inkludert politiet, forholdt seg til årlige avbyråkratiserings- og effektiviseringskutt (ABE-kutt) på 0,7–1 prosent. For 2017 innebærer det et kutt på 180 millioner kroner. Dette skal være et insentiv for innsparing og effektivisering, men har også medført noen uheldige ringvirkninger. Politiet har ikke hatt forutsetninger til å møte kravene i avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen gjennom reelle effektiviseringstiltak. Resultatet er at politiets allerede begrensede budsjettmessige handlingsrom i realiteten har blitt ytterligere innsnevret.

I flere deler av politiet, inkludert særorganene, har dette ført til at tildelte nye stillinger har fått utsatt tiltredelse og i noen tilfeller forblitt ubesatt. Dette kan ha hatt innvirkning på kvalitet eller omfang på oppgaveløsningen.

Det er likevel store forskjeller mellom særorganene med hensyn til bemanningssituasjonen. PU tredoblet sin bemanning i perioden 2009–2016. Om lag halvparten av bemanningsøkningen til PU i perioden 2009–2016 har vært arbeidstakere under 35 år, hvorav en betydelig andel har vært nyutdannede.¹⁸ Verken UP eller Økokrim har opplevd særlig bemanningsvekst i samme periode, men ambisjonsnivå i mål- og resultatkrav har likevel økt.

Det er ofte betydelige transaksjonskostnader forbundet med opp- og nedskalering av årsverk, blant annet knyttet til rekrutterings- og opplæringskostnader. Erfaringer fra andre statlige virksomheter indikerer en total kostnad på rundt 80 000 kr per ansettelse.¹⁹ Med den store usikkerheten knyttet til asyl- og migrantstrømmene er det

¹⁷ www.anskaffelser.no

¹⁸ Politidirektoratet (2016): Lønnsutvikling i politiet 2009–2016.

¹⁹ DFØ (2008). Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Omstilling av statlige virksomheter. Justert for prisvekst 2008–2016.

risiko for at PU bemannes for «toppene», som medfører ineffektiv bruk av begrensede politiresurser. Eksempelvis var ressurstildelingen til PU i 2016 basert på en prognose på 33 000 asylsøker, mens resultatet ble i underkant av 3100.²⁰ UDI anslår at antall asylsøkere i 2017 vil ligge mellom 3000 og 12 000 asylsøkere.²¹ Den opp- og nedskalering som PU har gjennomgått de siste årene har med disse forutsetningene medført betydelige kostnader.

Særorganene har ulike utgangspunkt når kravene til ABE-kutt blir vedtatt. UP har eksempelvis en liten administrasjon og et begrenset drifts- og investeringsbudsjett. Handlingsrommet oppgis dermed å være lite.

For de øvrige særorganene, der personellkostnadene utgjør rundt 75 prosent av budsjettrammen, vil det være vanskelig å foreta kutt uten at dette går utover enten bemanning eller investeringer. Difi peker i en rapport på at mange ansatte i offentlig sektor mener frigjøring av midler til investeringer kan være en viktig drivkraft i effektiviseringsprosessene.²² Særlig gjelder dette der det blir stilt krav til at investeringer skal tas innenfor rammen av eget budsjett, hvilket har vært vanlig i politiet.

Utvalget har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at de etterslep i investeringer flere ledere i særorganene rapporterer om, følger av manglende evne eller vilje til å ta nødvendige investeringer innenfor rammen av eget budsjett.

14.5 Barrierer for mer effektive særorganer

Særorganene binder ressurser til avgrensede innsats- og ansvarsområder. Dersom særorganene er for snevert organisert, kan det utgjøre en barriere i møte med endringsbehov, og således en barriere mot effektiv utnyttelse av begrensede politiresurser. Politiets organisering bør gi fleksibilitet til fornying og tilpasning til endringer i rammebetingelser. Dette innebærer en organisering som gir insentiv og mulighet til å realisere gevinster som følge av teknologiutviklingen.

²⁰ Det ble registrert i underkant av 3500 nye asylsøkere, hvorav over 400 var født i Norge av asylsøkende foreldre, jf. Brochmann-utvalget II, NOU 2017: 2.

²¹ <https://www.udi.no/aktuelt/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2017-og-2018/>.

²² Direktoratet for forvaltning og IKT (2016) *Nøklen til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Difi-rapport 2016:6, s. 11–12.

En kriminalitetsutvikling som går på tvers av politiets organisatoriske skiller, kan forvente å gi økt behov for koordinering mellom enhetene. Dette kan også gå på bekostning av kvalitet, eksempelvis ved at organisatoriske skiller fungerer som barrierer mellom fagmiljøer og således hindrer potensiell fagutvikling og synergieffekter.

Investeringsgapet

Store deler av politietaten har de siste årene opplevd at ressursene til utvikling og modernisering ikke har vært tilstrekkelig. Dette har blant annet sammenheng med et opplevd begrenset økonomisk handlingsrom. I tillegg innebærer krav til bemanningsvekst også binding av tildelt budsjett. I årene 2013–2017 har Stortinget bevilget øremerkede midler til 350 nye politistillinger hvert år for å nå et mål om to politiårsverk per 1000 innbyggere innen 2020. Flere politimestre mener imidlertid at bevilgningene ikke fullt ut dekker utgiftene for å tilsette politiårsverkene.

Politiet har de senere årene også blitt tildelt nye oppgaver som ikke har vært fullfinansiert, blant annet har straffesaksutgiftene (obduksjoner, analyser, undersøkelser m.v.) de senere år økt betydelig uten at det i tilstrekkelig grad har vært kompensert gjennom de årlige budsjetttildelingene. Finansieringen av disse oppgavetildelingene har etaten forsøkt dekket gjennom effektiviseringstiltak og omprioriteringer og i stor grad spist av et allerede trangt driftsbudsjett. Det har i tillegg over flere år bygget seg opp et etterslep på investeringssiden, særlig innenfor IKT.

Som følge av krevende budsjetter har politidistriktene også hatt et etterslep på tilsetninger. Justis- og beredskapsdepartementet har i sitt tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017 bedt om at etterslepet skal tas igjen i løpet av første halvår 2017, mens det siste halvår 2017 skal tilsettes 350 nye politiutdannede. Samlet vil dette føre til en betydelig ressursøkning som vil styrke politidistriktene. Flere politiledere påpeker imidlertid at det er ikke gitt at politietaten styrker sitt samfunnsoppdrag med flere hoder alene. Det avgjørende er om politiet får den kompetansen det er behov for.

Politikultur

Politikultur er en viktig betingelse for effektivisering. Utvalget har erfart dette gjennom intervju og samtaler med ledelsen i både særorgan og politidistriktene. Inntrykket bekreftes også av Difis pågående evaluering av nærpolitire-

formen.²³ Dette får sitt uttrykk gjennom dels liten endringsvilje. Samtidig registrerer utvalget gjennom sin spørreundersøkelse en opplevd distanse mellom politikultur i distriktene og kultur/holdninger i sentral ledelse i Politidirektoratet.

Politikulturen forsterkes gjennom nye politimannskaper som sosialiseres inn i etaten og gjennom intern rekruttering, samt opprykk til høyere stillinger.

Politikulturen kan også komme til uttrykk gjennom såkalt silotenkning, det vil si manglende helhetstenkning og manglende insentiver til å ta ansvar for å finne synergier og utvikle effektive fellesløsninger og standarder. Dette kommer blant annet til syne i utvikling og forvaltning av fag- og metodeansvar på en rekke områder. Det er flere eksempler på at det på grunn av manglende overordnet styring har utviklet seg ulike metoder basert på lokal politikultur istedenfor at man har utviklet felles standarder som bidrar til mer enhetlig polititjeneste.

Kulturen manifesterer seg i handlingsvalg og blir igjen påvirket av organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser og systemer samt ledere og medarbeidere.²⁴ Enkelte politiledere, samt innspill fra utvalgets spørreundersøkelse peker også på at den manglende endringsvilligheten blir forsterket av detaljstyring både fra Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet, som bidrar til begrenset handlingsrom.

Politisk logikk

Andre politiledere og interessenter, peker på at stor politisk oppmerksomhet kan påvirke handlingsrommet. Særlig gjelder dette PU, der asyl- og innvandringsspørsmål ofte blir satt på den politiske dagsordenen, organet har også hatt en stor økning i bevilgningene de siste årene. Kripos er også de siste årene tilført midler for å styrke blant annet etterforskningen av uoppklarte saker og overgrepssaker blant annet etter medietrykk samt offentlig og politisk debatt.

Utvalget ønsker derfor med sine forslag å bidra til en delegering av oppgaver, også til politidistriktene, og samtidig unngå detaljbeskrivelser av løsningsforslagene slik at det blir bevart et handlingsrom for nødvendige endringer.

Utvalget vil påpeke at tilblivelsen og utviklingen av flere av særorganene har skjedd som følge av politiske beslutninger i ulike historiske kon-

tekster. Eksempelvis ble Økokrim opprettet i 1989 som følge av mangelfull behandling av økonomiske straffesaker, men tilførselen av miljø saker var en ren politisk beslutning og var ikke del av Riksadvokatens anbefalinger. Et annet eksempel er opprettelsen av Politiets utlendingsenhet i 2004, der enheten ble flyttet ut fra Oslo politidistrikt etter en relativt rask politisk behandling i kjølvannet av økt asyltilstrømming. Et eksempel med motsatt fortegn er hvordan gjentatte faglige anbefalinger om å overføre ressursene i Utrykningspolitiet til politidistriktene har resultert i en politisk beslutning om å bevare enheten, ofte etter press i medieoffentligheten og fra interessegrupper. Som nevnte Difi-rapport påpeker, er politiske beslutningstakere i stor grad påvirket av media og særinteresser, noe som kan gjøre effektive prioriteringer vanskelige.

Detaljstyring

Flere politiledere peker på at detaljerte tildelingsbrev gir lite handlingsrom for effektiv oppgaveløsning. Samtidig er det et uttalt mål både fra Justis- og beredskapsdepartementet og POD at virksomhetene skal få færre mål å styre etter.

Kripos opplyser at de, særlig siden omorganiseringen i 2005, er pålagt en rekke nye oppgaver som samlet har skapt et stort kontrollspenn. Dette er oppgaver som hver for seg ivaretar gode og viktige hensyn i kriminalitetsbekjempelsen, men som i sum kan redusere styringskraften.

Det er likevel forskjeller i særorganstrukturen. Både politidirektøren og UPs ledelse gir uttrykk for at UP på flere måter er «svært selvående» og nyter relativt stor autonomi i en regionstruktur som går på tvers av politidistriktenes geografiske inndeling. UP har i hovedsak ett fagområde, trafikkikkerhet, selv om enheten de seneste årene har innrettet seg mer i retning av mer allmenn kriminalitetsbekjempelse på vei. Dette gjør både oppgavespenen og målkrav svært begrenset.

PU på sin side har i likhet med UP et avgrenset fagområde med klare måltall. Samtidig kan svingninger i asylankomstene endre forutsetningen for å nå målene. I tillegg er det, som vist til i kapittel 11, eksempler på at PUs mål, eksempelvis i form av antall uttransporteringer, kan medføre målkonflikter på andre politiområder.

Utvalget mener at særorganene, særlig i en omstillings- og effektiviseringsfase, har behov for mer overordnede mål og krav som reduserer krav til rapportering og kontroll. Utvalget mener også det er grunn til å være tilbakeholden med å

²³ Direktoratet for forvaltning og IKT (2017) *Evalueringsrapport av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*, Rapport 2017:2

²⁴ Ibid. s. 29.

pålegge særorganene krav som kan medføre tap av styringskraft og ytterligere redusert handlingsrom for effektive løsninger, innovasjon og synergi. Utvalget mener at et for bredt oppgavespenn kan redusere den nødvendige spisskompetansen på kjerneoppgavene.

14.6 Utvalgets vurderinger

Som utvalgets mandat legger opp til, er det viktig å se forslag til endringer i dagens særorganstruktur i sammenheng med den pågående implementeringen av nærpolitireformen. Det er viktig at effektiviseringstiltak på begge nivåer blir avstemt for å unngå mulige målkonflikter på både kortere og lengre sikt. En mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet bygger etter utvalgets mening på god samhandling mellom politidistriktene og særorganene. Det er derfor viktig å gi et handlingsrom som tillater dette. En effektiv samhandling mellom politidistrikt og særorgan bør være komplementær, hvor kompetanse og kapasitet utfylles, ikke dupliseres, og hvor overlappene ikke blir så store at viktige saker risikerer å falle gjennom.

En slik samordning bør omfatte en bedre utnyttelse av potensialet som ligger i digitalisering og bruk av IKT til effektivisering og bedre polititjenester. Utvalget har blant annet pekt på mulighetene som ligger i teknologiske løsninger innen trafiksikkerhet, men også på mulighetene teknologi kan gi for bedre arbeidsflyt og mer effektive publikumstjenester. Samtidig kan det ligge et stort potensial i å utvikle og dele åpne data på ulike kriminalitetsområder. Som Teknologirådet viser til kan dette bidra til utvikling av nye løsninger for mer effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet.²⁵

Generelle budsjettkutt som en del av sentrale effektiviseringstiltak, som ABE-kuttene, kan slå

skjevt ut for flere deler av politiets særorganer, fordi de har ulike forutsetninger for innsparing og effektivisering. Utvalget anbefaler derfor at sentrale politimyndigheter i større grad tar hensyn til dette i utforming av fremtidige tiltak og slik legger til rette for en mer strategisk og differensiert tilnærming.

Utvalget har merket seg at flertallet av landets politimestre i utvalgets spørreundersøkelse mente lederutvikling er en mindre viktig forutsetning for mer robuste politidistrikt, og dermed evnen til bedre samhandling og mer effektiv oppgavedeling med særorganene. Utvalget mener det er viktig med ledere som kan skape kultur for endring. Dette gjelder både for politidistriktene og særorganene.

Endelig mener utvalget det kan ligge potensial for både innsparinger og mer effektiv måloppnåelse i bruk av anskaffelser som strategisk virkemiddel.²⁶ Politiet generelt bruker i dag Politiets fellestjenester (PFT) for sentraliserte innkjøp, men det kan også i det enkelte særorgan være områder som kan effektiviseres gjennom implementering av en egen ledelsesforankret anskaffelsesstrategi. Utvalget mener PFT i større grad bør tilpasse sentrale innkjøp til de behov som dagens særorgan har, slik at en unngår at behov dekkes med dyrere lokale avtaler. Samtidig er det viktig å gi rom for å inngå egne avtaler utover fellesavtalene der det eksisterer særskilte behov. Der det synes utfordrende å inngå fellesavtaler som dekker majoritetens behov, kan det ha noe sammenheng med bestillerkompetanse og måten konkurransen er rigget på, noe som synliggjør behov for god innkjøpskompetanse. I tillegg synes det å være noen motstridende hensyn mellom POD og brukerne som kan gjøre det vanskelig å oppnå høy brukertilfredshet. Dette er forhold som Politidirektoratet bør adressere.

²⁵ Teknologirådet (2015) *Forutseende politi. Kan dataanalyser hjelpe politiet til å være på rett sted til rett tid?* Rapport 04/2015.

²⁶ <https://www.anskaffelser.no/prosess/anskaffelsesstrategi>.

Kapittel 15

Forslag til fremtidig organisering av politiets særorganer

15.1 Prinsipielt utgangspunkt for utvalgets vurderinger

Et overordnet mål for utvalgets vurderinger har vært å identifisere en fremtidig organisering av særorganene som understøtter nærpolitireformen. Dette innebærer en videreføring av prinsipper nedlagt i tidligere politiutredninger hvor det blir vektlagt at særorganene i større grad skal konsentrere virksomheten om oppgaver som understøtter politiets kjernefunksjoner.

Nærpolitireformen forutsetter at de nye politidistriktene i større grad skal ivareta politioppgaver innenfor etterforskning og påtale uten bistand fra særorganene. Selv om utvalgets behovskartlegging viser at politidistriktene fortsatt vil ha behov for bistand på ulike områder, og i varierende grad, er det lagt avgjørende vekt på at fremtidig organisering av politiets særorganer må gjenspeile både den nye politistrukturen og fremtidige utfordringer for politietatens samfunnsoppdrag.

I denne sammenheng har særlig utfordringer knyttet til IKT-kriminalitet vært fremhevet av mange, både innenfor og utenfor politietaten. Utvalget har lagt stor vekt på løsninger som kan styrke politiets arbeid på dette området.

I vurderingen av politiets nasjonale beredskapsressurser har utvalgets mål vært å finne løsninger som sikrer god nasjonal beredskap i fremtiden, og som ivaretar nødvendig balanse mellom operativ tjeneste og trening.

I tråd med nærpolitireformens presisering av at lokal politimester skal ha totalansvar i eget distrikt, vil utvalgets vurdering av særorganenes fremtidige struktur ta utgangspunkt i at de oppgaver som kan løses lokalt, også bør løses lokalt. Dette følger hovedregel for fordeling av beslutningsmyndighet og ansvar for oppgaver og saksbehandling i norsk offentlig forvaltning om delegering til laveste mulige effektive nivå, samt hovedprinsippet i påtaleinstruksen. Som utvalgets behovsanalyse har vist vil enkelte oppgaver og funksjoner fortsatt kreve en nasjonal spisskompetanse som av ressursmessige og kompetansemessige grunner er mest hensiktsmessig å legge til nasjonalt nivå. Utvalgets løsningsforslag gjenspeiler dette.

For å være bedre rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer er det avgjørende med riktig kompetanse. Utvalget har derfor tilstrebet å identifisere en løsning som på best mulig måte ivaretar en kompetanseflyt mellom politidistriktene og særorganene slik at dagens spesialistkompetanse blir morgendagens basiskompetanse.

Det har videre vært viktig for utvalget at løsningene ivaretar hensyn til gode styringslinjer som avgrenser tydeligere mellom det strategiske og operative nivå. I tillegg har utvalget vektlagt behov for bedre beslutningsprosesser som i større grad imøtekommer nødvendige investeringsbehov.

Utvalget har i kapittel 12 konkludert med at særorgan-begrepet er lite hensiktsmessig og dekkende for å beskrive de funksjoner og oppgaver enhetene utfører. Utvalget anbefaler isteden at disse nasjonale enhetene benevnes som bistandsenheter og vil i det følgende bruke denne benevnelsen, unntatt der det er mindre hensiktsmessig for fremstillingen.

Utvalget har videre bygget sine vurderinger på politiets ti grunnprinsipper, som beskrevet av polititrolleutvalget,¹ samt nærhetsprinsippet, som blant annet innebærer at etterforskning av kriminalsaker som utgangspunkt skal skje i politidistriktet, og at unntak må begrunnes. Utvalget har også sett på behovet for å styrke politiets kjerneoppgaver.

Endringer i kriminalitetsbildet de siste årene, med mer kompleks og grenseoverskridende kriminalitet, stiller nye krav til kompetanse og samhandling. I tillegg er det et økende press på samlet ressursutnyttelse og krav til effektivitet i offentlig sektor. Dette stiller store krav til fremtidig organisering av politiets særorganer. Føl-

¹ NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet – Delutredning I*.

gende danner teoretisk grunnlag for utvalgets forslag.

15.2 Teoretisk bakgrunn for modellforslagene²

Produktivitetskommisjonens andre rapport fremhevet viktigheten av å prioritere tydeligere målsettingene for offentlige virksomheter, og å gi virksomhetene nødvendig handlingsrom. Dette kan gi mer effektiv bruk av begrensede arbeidskraftressurser, noe som er avgjørende for produktiviteten – også i offentlig sektor. Samtidig er det viktig med en tydelig styringslinje og bedre arbeidsdeling mellom nivåene. Målet bør være å ansvarliggjøre underliggende enheter og redusere behov for kontroll av oppgavegjennomføringen.³

Organisasjonsstrukturer er redskap for å realisere bestemte formål. Organisasjonskartets viktigste funksjon bør være å synliggjøre fordelingen av myndighet og ansvar for å gjennomføre pålagte oppgaver. Dagens organisasjonskart for politiet, og dets inndeling og plassering av særorganer, er lite intuitiv. Modellen virker unødvendig komplisert, og dette skaper risiko for en mer prosessung politiorganisasjon enn nødvendig. Utvalget mener dagens organisering av særorganene ikke tar ut potensialet for samarbeid og effektiv samhandling med politidistriktene i lys av nærpolitireformen. Særorganenes rolle i strukturen er utydelig, i den forstand at det er uklart om de reelt er på nivå med politidistriktene eller befinner seg i en mellomstilling mellom POD og politidistriktene.

Det er derfor to hovedspørsmål som må avklares før en ny organisasjonsmodell kan foreslås. Det ene er hvordan ansvaret for beslutninger og løsningsutforminger kan fordeles optimalt på sentralt og lokalt nivå. Det andre er hvordan arbeidsdelingen mellom saksområder og avdelinger kan utformes slik at hensynet til spesialisering og koordinering kan balanseres.

15.2.1 Sentralisering eller delegering av ansvar og oppgaver

I valget mellom sentralisering og delegering til politidistriktene er hovedregelen med begrunnelse i politiets grunnprinsipper samt nærhets-

prinsippet, å gi mest mulig ansvar til politidistriktene. Med ansvar følger også oppgaver og kompetanseutvikling. Ansvar og beslutningsmyndighet for oppgaver og saksbehandling bør ligge «på lavest mulig effektive nivå».

I enhver organisasjon er tilgang til informasjon og kompetanse avgjørende for beslutningenes kvalitet og for å kunne ta det ansvaret som følger med å ha beslutningsmyndighet. Ansvar og myndighet bør derfor legges til det nivået som har best tilgang til informasjon og kompetanse som er relevant for oppgavene som skal utføres, og til det nivået som kan skaffe seg og utnytte informasjonen og kompetansen på en mest kostnadseffektiv måte. Dette vil oftest være politidistriktene som er tettest på bruker og tettest på utfordringer som skal håndteres. Ledelsen i politidistriktene er best egnet til å ta ut mest mulig potensiale i egen organisasjon og utvikle hver ansatt i politiet.

Mye lokal informasjon og kompetanse er «taus», og forankret i lokale rutiner og personlige erfaringer. Det er tid- og ressurskrevende å formidle slik taus kunnskap fra lokalt til sentralt nivå, i den grad det i det hele tatt lar seg gjøre. Lokale beslutninger vil normalt også involvere færre beslutningstakere og medføre mindre behov for å formidle informasjon og kompetanse på tvers av nivåer. Ut fra slike hensyn gjør nærpolitireformen et riktig grep når den legger kompetanse og oppgaveutførelse til det enkelte politidistrikt.

Fordelene med å plassere ansvaret i politidistriktene må avveies mot fordelene med nasjonal sentralisering. Nasjonalt sentraliserte løsninger krever en spesiell begrunnelse. Sentralisering kan særlig være aktuelt der kravet til likebehandling er stort, og der kostnadsbesparelsene med standardisering er betydelige. På enkelte områder stilles det krav til enhetlig kvalitet på tvers av lokale enheter. Offentlig forvaltning krever ofte likebehandling av borgerne. Noen beslutninger kan skape presedens for andre beslutninger og andre deler av virksomheten. Slike beslutninger bør treffes på det nivået hvor det helhetlige ansvaret er plassert, det vil si sentralt. Standardiserte beslutninger og rutiner gir kostnads- og kvalitetsgevinster og kan bidra til effektive arbeidsprosesser i hele virksomheten. Overordnede beslutninger med strategisk rekkevidde krever informasjon og kompetanse om helhetlige konsekvenser, og tilgangen på dette er ofte best sentralt. Når lokale enheters beslutninger har konsekvenser for andre lokale enheter, og det eksisterer gråsoner av overlappende myndighet dem imellom, kan nasjonal involvering være nødvendig for å sikre at helheten ivaretas.

² Det teoretiske grunnlaget er å finne i Galbraith (2014), Hermansen (2015), Goold og Campbell (2002) og Christensen (m.fl.) (2015)

³ NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, s. 33–34.

For å vurdere om sentraliseringsgraden i politiets organisasjon er hensiktsmessig kan sentrale beslutninger med jevne mellomrom gjennomgås for å vurdere om sentrale instanser har informasjons- og kompetansefortrinn som tilsier at de kan treffe og gjennomføre beslutningene mer effektivt enn lokale nivåer. Dersom det ikke er tilfellet, bør ledelsen delegere ansvar og myndighet for flere saksområder til lokale nivåer.

Utvalgets utgangspunkt er som tidligere nevnt, at oppgaver og ansvar som hovedregel bør legges til politidistriktene, og at unntak skal begrunnes særskilt. En dynamisk utvikling der mer robuste politidistrikter blir tilført flere oppgaver og større ansvar, vil være en naturlig følge av dette prinsippet.

15.2.2 Spesialisering eller koordinering av oppgaver

Det andre hovedtemaet ved organisasjonsutforming er hvordan arbeidsoppgaver skal spesialiseres, og hvordan spesialiserte enheter skal samordnes. For å sikre tilgang på nødvendig spisskompetanse kreves spesialisering, slik at medarbeiderne kan perfeksjonere seg gjennom å repetere oppgaver og dermed skaffe seg erfaring. Med økt erfaring trenes evnen til å løse oppgavene på kortere tid og med færre feil, slik at kostnadene kan reduseres. Etter hvert som nye oppgaver skaper nye læringsutfordringer, oppstår nytt behov for å trene og skaffe seg ny erfaring og bevege seg oppover nye læringskurver. Kompetanseutvikling skjer da kontinuerlig.

Høy grad av spesialisering kan imidlertid skape grobunn for «siloe» og revirer. Spesialiserte avdelinger risikerer å konsentrere seg for ensidig om sine egne oppgaver og være for lite opptatt av at deres handlinger har betydning også for resten av organisasjonen. Spesialisering krever derfor koordinering, og koordineringsbehovet er større jo mer spesialiserte medarbeiderne og enhetene blir. Spenningen mellom spesialisering og koordinering er permanent til stede i organisasjoner: Jo sterkere spesialisering, desto større er behovet for koordinering.

Når behovet for å koordinere et saksområde og en avdeling overskygger gevinstene ved spesialisering, kan saksområdene og avdelingen legges under felles ledelse. Det er lettere å koordinere aktiviteter som hører til én leders myndighets- og ansvarsområde enn å koordinere aktiviteter som er underlagt ulike ledere. Én og samme leder kan lettere skaffe seg oversikt over alle relevante aktiviteter i egen enhet enn dersom vedkommende

må gå veien om en annen leder. Samtidig er det lettere å motivere og instruere egne medarbeidere til å arbeide for samme mål enn å forsøke å påvirke hva som skjer innenfor en annen leders ansvarsområde.

Enhetlig ledelse av gjensidig avhengige aktiviteter fjerner imidlertid ikke målkonflikter dilemmaet mellom koordinering og spesialisering. Enhetens overordnede behov og prioriteringer kan gå på tvers av enkelte faggruppers behov for spisskompetanse.

Utvalget legger til grunn at det på flere kriminalitetsområder fortsatt vil være behov for nasjonal spisskompetanse. Særlig innenfor flere av Kripos' fagområder samt innenfor alvorlig økonomisk kriminalitet, IKT-kriminalitet og beredskap er det behov for ytterligere spesialisering. Samtidig er det i et lite land som Norge nødvendig å kunne koordinere de ressurser vi har på best mulig måte.

Med utgangspunkt i den høye teknologiske utviklingstakten, som er et viktig element i store deler av den alvorlige kriminaliteten, er det viktig at den foreslåtte modellen ikke bidrar til å styrke verken nasjonale eller lokale revirer. Det er avgjørende at innretningen bidrar til å opprettholde en kompetanseflyt mellom nasjonale bistandsenheter og politidistriktene slik at dagens spesialistkompetanse kontinuerlig tilflytter generalistene i politidistriktene. På den måten vil politidistriktets generalister opprettholde og styrke sin kompetanse i takt med utviklingen.

15.2.3 Koordinering i komplekse organisasjoner

Etter hvert som en organisasjon vokser, og oppgaveporteføljen øker, vil kompleksiteten ofte øke. Dette kan gi behov for nye avveininger mellom ulike hensyn som medfører modifikasjoner i strukturen. Koordinering i slike komplekse organisasjoner krever omfattende prosesser, og tydelige styringslinjer er nødvendig for å redusere prosesskostnadene.

I faglitteraturen understrekes⁴ betydningen av å utnytte den koordineringen som skjer uformelt. Medarbeidere og avdelinger som er gjensidig avhengige av hverandre, finner ofte selv fram til måter å samarbeide på og skaper uformelle rutiner, nettverk og kontaktkanaler seg imellom. Mange virksomheter tyr til formelle grep for å koordinere sine aktiviteter, også i de tilfeller hvor

⁴ Se bl.a. Galbraith (2014), Hermansen (2015), og Goold og Campbell (2002)

uformell samordning kunne ha skapt enklere og mer smidige løsninger.

Uformell koordinering har imidlertid sine begrensninger. Slik koordinering kan undergrave og gå på tvers av formelle beslutningsprosesser og styringsmekanismer. Uformell kontakt er i tillegg ofte avhengig av personlige relasjoner og er dermed lite robust over tid. Personlige motsetninger, ikke minst mellom ledere, kan skape konflikter. Fordeler og ulemper kan være ujevnt fordelt mellom de involverte og føre til at viljen til å opprettholde uformell kontakt varierer. Informasjon som utveksles uformelt, kan være vanskelig å formidle til andre som trenger den. Belønnings- og karrieresystemer er ofte mest knyttet til suksess i egen enhet, slik at insentivene til å samarbeide på tvers av enheter kan være svake.

Det er derfor nødvendig å ha formelle koordineringsmekanismer. Virkemidlene varierer med organisasjonens formål og kompleksitet. Den sterkeste formen for koordinering består i å legge gjensidig avhengige aktiviteter og avdelinger inn under felles ledelse. Dersom dette er for inngripende for involverte avdelinger og faggrupper, finnes det likevel koordineringsformer som gir større autonomi til de aktivitetene og avdelingene som skal samordnes, slik at fagmiljøene kan ivaretas. Dette varierer fra felles lokalisering og digitale kontaktformer til multippel rapportering i prosjekter og matriseorganisasjoner.

Utvalget mener en rendyrking av de nasjonale bistandsenhetene vil gi bedre koordineringsmekanismer gjennom tydeligere styringsstrukturer med avgrenset oppgavespenn og klarere fordeling av strategiske og operative funksjoner.

15.3 Kort om modellene

Utvalgets forslag til fremtidig organisering av politiets særorganer er basert på en behovsanalyse og vurderinger av særorganenes oppgaveløsning i foregående kapitler. Utvalget har vurdert tre modeller:

- Modell 1 er et 0-alternativ som baserer seg på at dagens særorganstruktur videreføres, men med noen forslag til effektiviseringstiltak og forbedringspunkter, herunder justeringer i portefølje og ansvar. Modell 1 fremstår slik som et 0+-alternativ.
- Modell 2 innebærer at nasjonal spisskompetanse innen organisert og annen alvorlig kriminalitet, økonomisk og finansiell kriminalitet samt IKT-kriminalitet blir foreslått samlet i en nasjonal enhet for etterforskningsbistand.

Utvalget har vurdert om IKT-kriminalitet og digitalt beredskap burde organiseres som en egen, ny nasjonal enhet, men har konkludert med at det er en mindre hensiktsmessig løsning.

I tillegg blir det foreslått å opprette en egen nasjonal enhet for politiberedskap. Øvrige oppgaver, ansvar og ressurser som i dag ligger til særorganene, vil delvis bli foreslått overført til politidistriktene, delvis til andre forvaltningsorganer i justissektoren og delvis som regionalt nasjonalt ansvar til utvalgte politidistrikt i tråd med nærpolitireformens intensjoner.

Hovedgrepet ved denne modellen er todelt: Det innføres en samlet etterforskningsressurs på nasjonalt spisskompetansenivå, samtidig som nasjonale beredskapsressurser løftes ut av Oslo politidistrikt og samles i en ny nasjonal enhet for beredskap i politiet.

Mindretallet, utvalgsmedlemmer Fause og Paulsen, har en særmerknad til modellalternativet og har foreslått en alternativ løsning der Økokrim både faglig og administrativt videreføres som i dag, subsidiært blir underlagt Riksadvokatembetet.

- Modell 3 innebærer samme fordeling av oppgaver, ansvar og ressurser mellom nasjonalt nivå og politidistriktene som modell 2, men det nasjonale nivå vil her bestå av en samlet enhet for både bistand og beredskap. Påtaleorganiseringen vil også bli som i modell 2.

Ettersom utvalget i kapittel 7 argumenterte for at Politihøgskolen ikke er å regne som et særorgan eller et bistandsorgan, men som en selvstendig høgskole for politietaten – er den heller ikke behandlet spesielt i disse løsningsalternativene.

15.3.1 Om utvalgets vurdering av modellene

Følgende gjennomgang gir innledningsvis en beskrivelse av modellenes innhold, etterfulgt av endringene dette medfører ut fra dagens løsning.

Utvalget vurderer deretter virkningene av modellvalgene i form av en samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i den teoretiske bakgrunnen gjengitt i pkt. 15.1 og 15.2. Dette innebærer at en ny organisering av særorganene etter utvalgets mening bør:

- gi mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser
- gi mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbejempelse
- være bedre tilpasset de nye politidistriktenes bistandsbehov

- styrke kompetanseutvikling og -deling i politietaten
- styrke forutsetninger for bedre styring
- styrke nasjonal beredskap

Vurderingene er dels utdrag fra den samlede samfunnsøkonomiske analysen som er å finne i vedlegg 4. Den gir også nærmere forklaring på en del fagbegreper.

Den samfunnsøkonomiske analysen er en kostnadsvirkningsanalyse, og innebærer at modellene ikke er rangert etter prissatte nyttevirkninger alene. De ikke-prissatte, kvalitative vurderingene veier tungt i den samlede vurderingen og vil derfor i vedlegget bli mer inngående behandlet.

For en bredere gjennomgang av kostnadsvirkningene blir det henvisning til nevnte vedlegg.

Utvalget gir til slutt en samlet vurdering av hver enkelt modell.

15.4 Modell 1

Innenfor denne modellen vil dagens struktur i hovedsak bestå, men det foreslås visse forbedringstiltak. Antall enheter vil ikke bli redusert, men modellen medfører endringer i oppgaver, ansvar, styringslinjer og fagansvar.

Utgangspunktet må generelt være å overlate flest mulig oppgaver til det enkelte politidistrikt og samle i bistandsenheter der man av spesielle grunner ønsker å samle det nasjonale ansvar og ha dette som nasjonale bistandsoppgaver.

I det følgende vil endringer for hvert særorgan bli beskrevet.

15.4.1 Endringer som følge av modell 1

Kripos

Dagens oppgaver og ansvar vil i det vesentligste bestå ved at Kripos videreføres som den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet med riksdekkende ansvar for bistand, etterforskning og påtale for visse saker.

Behandleransvaret for politiets registre som i dag ligger hos Kripos anbefales overført til POD som systemeier.

Utvalget anbefaler et tettere samarbeid mellom Kripos og Økokrim om analyse og etterretning for å styrke bekjempelsen av organisert kriminalitet samt alvorlig IKT-kriminalitet.

Utvalget anbefaler også en samling av ressurser internt på teknologi intensive områder i

Kripos. Gitt kun mindre forbedringstiltak i et 0+-alternativ, anbefaler utvalget å konsentrere og verne om et organisatorisk miljø for å samle fagmiljøene innen IKT-kriminalitet, elektroniske spor og datatekniske undersøkelser, internett relatert etterforskningsstøtte, fag og metodeutvikling innen kommunikasjonskontroll og overgrep på nett. POD og Kripos må avklare om det er rammebetingelser for å ivareta beredskapsrollen til politiet i det digitale rom i denne 0+-modellen. Utvalget anbefaler å vurdere om drift og saksbehandling av kommunikasjonskontroll bør overføres til PTT.

Utvalget anbefaler videre en samling av ressurser internt på IKT-kriminalitet i Kripos, eksempelvis gjennom etablering av et NC-3-senter, som omtalt i kapittel 5 (pkt. 5.4).

Utvalget registrerer tilbakemeldinger fra politiledere og interessenter om et stort behov for å styrke reell slagkraft innen digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet. Dette bør omfatte et ressurs- og kompetanseløft i politidistriktene på digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitetsområdet.

Utvalget anbefaler videre en presisering av påtaleinstruksen § 37-3 (3) for å understreke styrket innsats på feltet. Nåværende bestemmelse sier i første punktum:

«Enheten kan etterforske alvorlig IKT-kriminalitet.»

Utvalget mener ordlyden bør endres til:

«Enheten skal etterforske alvorlig IKT-kriminalitet.»

Bestemmelsens øvrige ordlyd forblir uendret.

Utvalget anbefaler videre at POD og Kripos i fellesskap foretar en gjennomgang av Kripos' portefølje med mål om å identifisere oppgaver og ansvar som kan fordeles til politidistriktene. Dette er i tråd med politiets grunnprinsipper om at politiet skal være desentralisert. Tre hensyn er avgjørende: For det første bør Kripos' oppgavespenn begrenses. For det andre bør porteføljen rendyrkes til Kripos' kjerneoppgaver. For det tredje bør det legges til grunn at de tolv nye politidistriktene skal kunne etterforske og straffeforfølge flere og mer komplekse saker enn tidligere.

Ved fordeling av nye arbeidsoppgaver i politiet kan det fortsatt være hensiktsmessig å plassere disse i en nasjonal enhet for bistand og etterforskning, som Kripos. Hovedprinsippet bør likevel bidra til gradvis å fordele flere oppgaver og mer ansvar til politidistriktene.

I tillegg bør en slik felles gjennomgang omfatte en avklaring av strategiske og operative funksjoner i grensegangen mellom Politidirektoratet og Kripos.

Økokrim

Dagens oppgaver og ansvar vil i det vesentligste bestå som i dag ved at Økokrim videreføres som politi- og påtalemyndighetens sentrale enhet for etterforskning og straffefølgning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Utvalget registrerer samtidig tilbakemeldinger fra politiledere og interessenter om at det er stort behov for å styrke Økokrim både med ressurser og kompetanse for å opprettholde en allmennpreventiv effekt og reell slagkraft innen bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Dette bør også innebære et ressurs- og kompetanseløft i politidistriktene på økokrimområdet, der det pågående *etterforskningsløftet* er et viktig tiltak. Flere utvalget har fått innspill fra, både kontrolltater og politiledere, fremhever i tillegg behov for bedre utviklingsmuligheter for økoteamene. Skjerming av ressursene kan være ett tiltak.

En annen utfordring utvalget har identifisert, er knyttet til økonomiske straffesaker i det såkalte *mellomsjiktet*, det vil si saker som er for omfattende og ressurs- og kompetansekrevende for det enkelte politidistrikt, men ikke tilstrekkelig omfattende til at Økokrim har kapasitet til å prioritere sakene. Flere sentrale aktører er bekymret for at et økende antall saker havner i dette mellomsjiktet. Fordi slike saker ikke blir kategorisert innen politiets straffesakssystem (Strasak), har det vært vanskelig for utvalget å få klarhet i omfanget. Utvalget anbefaler derfor å iverksette tiltak som kan belyse omfanget av saker i dette mellomsjiktet, og iverksette nødvendige tiltak for å begrense omfanget.

Utvalget anbefaler at Økokrim får tildelt tydelig definert fagansvar på sine områder, og henviser blant annet til Økokrim-rapporten *Nasjonalt fagansvar* (2015). Med *fagansvar* mener utvalget et pådriveransvar for fag- og metodeutvikling. Utvalget anbefaler at POD – i samråd med Riksadvokaten – har direktivretten. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 16.

Utvalget anbefaler også at POD, Riksadvokaten og Økokrim i fellesskap foretar en gjennomgang av Økokrims portefølje med utgangspunkt i foreslåtte grunnprinsipper for fordeling av oppgaver i politiet.

Under dette alternativet foreslår ikke utvalget endringer i påtalekompetansen hos Økokrim, og det forutsettes at ordningen med eget statsadvokatembete lagt til Økokrim blir videreført. Utvalget anbefaler som nevnt et tettere samarbeid med Kripos.

Utrykningspolitiet (UP)

UP vil i dette alternativet i hovedsak bestå som i dag, men utvalget vil foreslå at bistandsressursen UP representerer, i større grad bør være tilgjengelig for politidistriktene som bistands- og beredskapsressurser.

Politireserven ligger i dag til UP. Politireserven har vært utredet flere ganger og utvalget legger til grunn at Politireserven skal videreføres, jf. anmodningsvedtak i Stortinget våren 2015 i forbindelse med behandling av Prop. 61 LS (2014–2015).

Politiets utlendingsenhet (PU)

I dette alternativet foreslår utvalget mindre endringer i struktur og oppgaveløsning. Utvalget foreslår at PU blir opprettholdt som egen enhet, men anbefaler en rendyrking av kjerneoppgaver og reduksjon av lederspennet.

Med utgangspunkt i hva som utgjør politiets kjerneoppgaver, slik de er definert av en rekke tidligere utvalg, mener utvalget at flere av dagens oppgaver som er lagt til PU, faller utenfor. Utvalget vil derfor anbefale at drift av mottakssenteret på Trandum blir overført til Kriminalomsorgen. Utvalget mener videre prinsipielt at ansvar for stedlig utlendingskontroll i sin helhet bør ligge til det enkelte politidistrikt for å unngå mulige målkonflikter.

Utvalget anbefaler også en egen utredning for å undersøke effektiv bruk av ressurser i arbeidet med identitetsfastsettelse og annet ID-arbeid i politiet og forvaltningen for øvrig. Her er det flere aktører med ulike roller – PU, Kripos, NID, Oslo politidistrikt, Gardermoen politistasjon samt flere andre i øvrig forvaltning. Utvalget mener rent overordnet at ID-arbeid bør samles i en nasjonal enhet og legges enten til NID eller Kripos.

Utvalget mener at registrering av asylsøkere fortsatt bør være en politioppgave, men er oppmerksom på at en kommende utredning om ansvarsdeling mellom PU og utlendingsforvaltningen vil vurdere dette nærmere.⁵ Utvalget ser fortsatt behov for at politiet koordinerer og gjennomfører uttransportering av personer uten lovlig opphold som ikke reiser frivillig, men anbefaler at det settes i gang pilotstudier for å vurdere andre løsninger, med mål om en mer effektiv ressursutnyttelse. Dette kan sees i sammenheng med den forsøksordning som er etablert hvor Kriminalomsor-

⁵ Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv.*, s. 46.

gen har overtatt transport av varetektsinnsatte på Østlandet.

Nasjonale beredskapsressurser (NB)

Under dette alternativet vil de nasjonale beredskapsressurser bli videreført som en egen enhet på nivå 2 i Oslo politidistrikt.

Selv om det er i ytterkant av mandatet, vil utvalget samtidig bemerke at det fremstår som uhensiktsmessig at nasjonale livvaktjenester ikke er samlet. Dette kan medføre manglende koordinering av viktig etterretning. Utvalget har også blitt kjent med andre utfordringer, blant annet ulik kulturutvikling og uheldig lønnspress. Utvalget anbefaler derfor at det arbeides videre med en samlokalisering av livvaktjenestene, blant annet av etterretningsressurser og IP2-mannskap, for å få en mer ressurseffektiv utnyttelse. Utvalget finner likevel ikke grunnlag for å anbefale hvor livvaktjenesten bør ligge.

Utvalget registrerer flere prinsipielle innvendinger mot at nasjonalt ansvar for beredskap fortsatt forblir i Oslo politidistrikt, og anbefaler derfor en gjennomgang av retningslinjer for å klargjøre hvordan anmodninger fra distriktene skal avveies mot behov i Oslo for å motvirke mulige fremtidige samtidighetskonflikter.

Politiets organisasjonsmodell vil dermed se ut som vist i figur 15.1.

15.4.2 Utvalgets vurdering av konsekvenser ved valg av modell 1

Mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser

Politiet har en arbeidsintensiv tjenesteproduksjon. Både i politidistrikt og særorgan utgjør personellkostnader om lag 80 prosent av driftsutgiftene.⁶

Tilførsler av øremerkede midler til å ansette nye politistillinger har de siste årene gitt god tilgang på politibetjenter i særorgan og politidistrikt.⁷ Eksempelvis har om lag halvparten av bemanningsøkningen til PU i perioden 2009–2016 vært arbeidstakere under 35 år, hvorav en betydelig andel har vært nyutdannede.

Det antas at fremtidig opptak av politistudenter innsnevres og at tilgangen på politibetjenter følgelig reduseres fra dagens nivå. Sammen med blant annet avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen vil dette forsterke behovet for å optimalisere utnyttelsen av politiressurser.⁸

Modell 1 innebærer som utgangspunkt ikke tiltak som antas å bidra til mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser.

Mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse

Økokrim og Kripos' kompetanse- og ressursprofiler er delvis komplementære.⁹ Gitt premisset om økende overlapp i Kripos' og Økokrims ansvarsområder som følge av endringer i kriminalitetsbildet, kan tettere samarbeid mellom de to bidra til synergier.

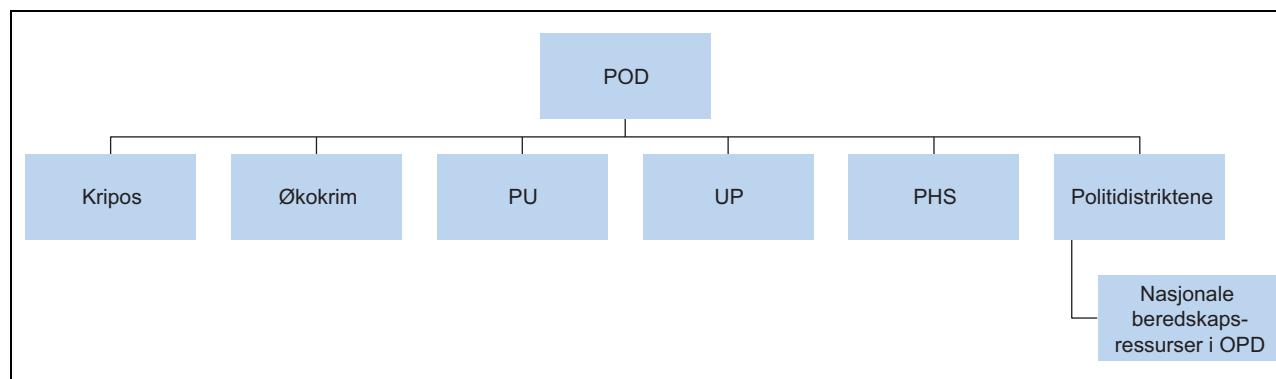
Modell 1 forutsetter en tydeliggjøring av påtaleinstruksen, som ventes å bidra til større forutsigbarhet og styrke samhandlingen mellom både Kripos og politidistrikt og Økokrim og politidis-

⁶ Politidirektoratet (2015) *Ressursanalyse 2015*.

⁷ I perioden 2012–2016 har antall politistillinger økt med 1 200

⁸ Alle statlige virksomheter skal påse at mål og resultatkrav oppnås på en ressurseffektiv måte. I regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE), legges det legges til grunn at politiets årlige budsjetter skal reduseres med mellom 100–150 mill. kroner (0,7–1 prosent). Nominelle kroner kapittel 440, post 01 kr. 14, 205 143 mrd., Prop. 1 S (2015–2016) s. 105.

⁹ Politianalysen (NOU 2013: 9) anbefalte at det ble satt i gang et arbeid for å vurdere nærmere tilknytning og samarbeid mellom Kripos og Økokrim.



Figur 15.1 Politiets organisering i modell 1

trikt. Det er forventet at dette kan bidra til mer effektiv saksfordeling til Økokrim og Kripos i saker der disse organene utgjør det mest effektive nivå.

Styrke kompetanseutvikling og -deling i politietaten

Modell 1 forutsetter utvikling av et tettere samarbeid mellom Kripos og Økokrim innenfor organisert kriminalitet. Dette vil bidra til bedre kompetanseutveksling- og flyt, herunder en mer systematisk innhenting av kompetanse fra distriktene til Kripos' egne saker.

Styrke forutsetninger for bedre styring

Modell 1 innebærer som utgangspunkt ingen endring fra nåsituasjonen. Utvalget anbefaler imidlertid tiltak for å klargjøre skillet mellom strategiske og operative oppgaver mellom Politidirektoratet og dagens særorganer, samt gjennomgang av særorganenes portefølje med mål om å flytte ut oppgaver og redusere kontrollspennet. Dette kan bidra til bedre styringslinjer.

Styrke nasjonal beredskap

Modellen forutsetter at det foretas en gjennomgang av retningslinjer for å motvirke risiko for samtidighetskonflikter, eksempelvis ved bruk av vektingskriterier for å vurdere og vekte ulike anmodninger fra politidistriktene.

15.4.3 Utvalgets samlede vurdering av modell 1

Dette modellforslaget bevarer eksisterende løsninger, innebærer små endringer og er mindre ressurskrevende å gjennomføre enn de øvrige alternativene. For enkelte av særorganene vil løsningen gi redusert kontrollspenn, og endringsforslagene vil etter utvalgets mening bidra til å styrke styringslinjene mellom Politidirektoratet og underliggende enheter.

Svakhetene med modellen er i første rekke at den i liten grad tar innover seg endringer og muligheter som ligger i nærpoltireformen.

Politimestrenes ønske om oppgaveendring og muligheter for kompetanseoppbygging i tråd med forutsetningene for nærpoltireformen blir i mindre grad etterkommet.

Forslaget løser heller ikke det betydelige løftet som politiet trenger innen digitalt politiarbeid, IKT-kriminalitet og politiberedskap i det digitale rom. Bistandsenhetene vil trolig styrke sin posi-

sjon på bekostning av politidistriktene gjennom økt sentralisering av både oppgaver og kompetanse i norsk politi. Dette vil i neste omgang svekke politidistriktenes muligheter for å bygge opp kompetanse som kan gi mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet. Videre svarer ikke modellen til utvalgets utgangspunkt om at politioppgaver i den nye strukturen som utgangspunkt skal løses lokalt, og at unntak må begrunnes særskilt. Etter utvalgets mening kan ikke unntakene fra hovedregelen begrunnes gjennomgående med behov for nasjonal spisskompetanse.

15.5 Modell 2

Modell 2 innebærer at dagens særorganstruktur blir erstattet med to enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskap. Dette innebærer at Økokrim og Kripos blir slått sammen til en felles enhet. Hovedansvar for trafikksikkerhet vil bli overført til politidistriktene, samtidig som Politidirektoratets strategiske styring på området blir styrket. PU blir foreslått avvirket i nåværende form. Politiets organisering på utlendingsfeltet blir videreført gjennom strategisk styring forankret i POD, mens det operative ansvaret blir overført til Øst politidistrikt.

Nasjonale beredskapsressurser blir anbefalt etablert som egen nasjonal beredskapsenhet, med hjemmel i politiloven §16 (2).

15.5.1 Endringer som følge av modell 2

Utrykningspolitiet

I denne modellen vil hovedansvaret for trafikksikkerhet bli overført til politidistriktene, i samsvar med forutsetningene for nærpoltireformen og totalansvarsprinsippet. Dette er en konsekvens av utvalgets grunnprinsipp, som vektlegger at politiarbeid som kan utføres i de enkelte politidistrikt, bør gjøres der og ikke tildeles et særorgan (nasjonal bistandsenhet). Det vil gi politimestrene i det enkelte politidistrikt bedre styring med politiresursene i eget distrikt samt økt fleksibilitet og økte ressurser til forebygging og bekjempelse av alle typer kriminalitet.

Trafikksikkerhet er viktig og krever et langsiktig og forebyggende arbeid i nærmiljøet for å sikre at innsatsen kommer der ulykkene oftest inntreffer. Politidistriktene vil kunne disponere mannskapet for å arbeide videre mot visjonen om null drepte og varig skadde i trafikken.

Utvalget foreslår at det blir etablert en strategisk enhet i Politidirektoratet for å ivareta nasjonale føringer og følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i politidistriktene. En nødvendig forutsetning er at POD viderefører dagens målkrav innenfor trafikksikkerhetsarbeidet overfor politidistriktene gjennom styringsdialog og disponerings-skriv.

I denne modellen blir de innbeordrede mannskapene tilbakeført til politidistriktene og det kan vurderes å gi trafikksikkerhetsarbeidet et organisatorisk uttrykk i hvert politidistrikt.

Utvalget presiserer at en slik løsning ikke behøver å innebære en fysisk flytting fra dagens hovedkvarter i Stavern der både fasiliteter og kompetanse er bygget opp.

Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet PU blir foreslått avviklet i sin nåværende form. Den strategiske virksomheten blir anbefalt forankret i Politidirektoratet, mens det operative ansvaret anbefales overført til Øst politidistrikt.

Utvalgets forslag skiller seg dermed fra Politi-analysens forslag om avvikling av PU og utflytting av oppgaver på utlendingsfeltet til andre deler av utlendingsforvaltningen, og at politiet kun får bistandsfunksjon i enkeltsaker.¹⁰

Drift av utlendingsinternatet på Trandum anbefales overført til Kriminalomsorgen og driften av utreisesenteret på Oslo lufthavn overføres til Øst politidistrikt. Territorialkontroll av utlendinger gjennomføres i sin helhet av politidistriktene.

Det store flertall av innreiser til landet skjer gjennom Øst politidistrikt, hvor både Svinesund og Gardermoen lufthavn inngår. I tillegg ligger både Trandum utlendingsinternat, Gardermoen utreisesenter og kommende ankomstsenter for migranter (Råde) i politidistriktet. Distriktet er således klart «største bruker» i utlendingssaker og har allerede i dag høy kompetanse på området.

Utvalget mener det er viktig med et nasjonalt og internasjonalt koordineringspunkt for utlendingsforvaltningen, slik PU er i dag. Det er også viktig å ha et registreringspunkt for dem som ankommer Norge for å søke asyl og et som koordinerer uttransportering. Det er betydelige ressurser avsatt i PU til dette arbeidet i dag, og på bakgrunn av innspill fra politietaten og kontrollorganer mener utvalget at dagens løsning ikke er til-

strekkelig fleksibel og effektiv i perioder med store endringer i asyltilstrømmingen, slik vi har sett i 2015–2017. Ved å overføre funksjonene til Øst politidistrikt er det mulig å beholde viktige koordineringsfunksjoner, samtidig som politidistriktet bedre kan utnytte ressursene til andre gjøremål når det skjer svingninger i asyltilstrømmingen.

Øst politidistrikt vil dermed få tilført både politiinnsatspersonell (IP4) og sivil kompetanse innenfor utlendingsforvaltning. Dette bør gi bedre ressursutnyttelse for eksisterende forvaltningsoppgaver, polititjenester på Gardermoen og ved grenseoverganger langs svenskegrensen (Svinesund). Den operative ansvarsdelingen innebærer at Øst politidistrikt, i henhold til totalansvarsprinsippet, får bedre styring med politiressurser i eget distrikt.

Dette forslaget innebærer samtidig at øvrige politidistrikter får fullt ansvar for utlendingskontroll i eget distrikt. Ansvaret omfatter pågrepelse og transport av personer uten lovlig opphold til utreisesenter ved Gardermoen og utlendingsinternatet på Trandum.

Fag- og metodeutvikling knyttet til ID-arbeid må ses i sammenheng med arbeids- og ansvarsdeling mellom NID og den nye enheten for etterforskningsbistand, der Kripos inngår. Øvrig fagkompetanse, herunder landkunnskap, forutsettes overført til Øst politidistrikt for å kunne utgjøre en felles fagressurs for øvrige politidistrikt ved behov. Utvalget er samtidig oppmerksom på at en varslet utredning av arbeidsdelingen mellom politiet og utlendingsforvaltningen på området kan foreslå andre løsninger.

For øvrig henvises det til tidligere behandling om øvrige effektiviseringstiltak, herunder overføring av ansvar for utlendingsinternatet på Trandum til Kriminalomsorgen og utvikling av en pilotundersøkelse for å kartlegge alternative modeller for uttransportering. Utvalget anbefaler her en utredning for bedre samordning på ID-feltet.

Økokrim

Som nevnt er den sentrale begrunnelsen for modellen å få en samlet bistands- og etterforskningsressurs på høyeste mulige fagnivå nasjonalt.

Økokrim blir innenfor denne modellen foreslått samlet med Kripos i en felles bistands- og etterforskningsenhet (se pkt. 15.5.4).

Utvalget har merket seg at flere aktører både innenfor og utenfor politietaten er urolig for at en

¹⁰ NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte morgendagens utfordringer, s.139

sammenslåing av Økokrim og Kripos kan medføre at økonomiske straffesaker blir nedprioritert. Utvalget mener at en sammenslåing av ressursene vil være viktig for å få en god samlet utnyttelse av tilgjengelige ressurser for å møte det fremtidige angjeldende kriminalitetsbildet. I den forbindelse er det en viktig forutsetning å opprettholde minst samme innsats i bekjempelsen av alvorlig økonomisk kriminalitet som i dag, og i den forbindelse styrke og utvikle fagmiljøet. Utvalget har vurdert å overføre Økokrims oppgaver til politidistriktene, men på bakgrunn av begrunnelsen for å opprette Økokrim, samt politidistriktenes kompetanse og bistandsbehov på dette nivå, anses det som lite ønskelig. En slik løsning ville innebære et tilbakeslag i arbeidet med å bekjempe alvorlig økonomisk kriminalitet.

Utvalget har også vurdert om miljøkriminalitet fortsatt bør stå i en særstilling. Disse sakene utgjør ifølge Økokrim ca. 15 prosent av porteføljen. Som utgangspunkt ser ikke utvalget at slike saker regelmessig er mer kompliserte eller mer alvorlige enn de mange kompliserte og alvorlige straffesaker som i dag blir etterforsket i det enkelte politidistrikt. Utvalget ser at verdikonfliktene kan være større i enkelte miljø saker enn i annen kriminalitet, for eksempel innen faunakriminalitet, der lokalt krysspress kan være utfordrende for lokal påtalemyndighet. De nye tolv politidistriktene bør likevel være store nok til å minimere grunnlag for slike lokale integritetskonflikter ved at etterforskning kan gjennomføres i andre enheter, og på andre steder i distriktet. En slik kompetansebygging i politidistriktene vil også styrke forutsetningene for nærpolitireformen som en kompetansereform.

Utvalget ser imidlertid at arbeidsmiljø saker, forurensningskriminalitet og annen miljøkriminalitet fortsatt er et meget viktig område med behov for spisskompetanse. Det er en stadig utvikling i retning av mer komplisert kriminalitet også på dette området. Kontrollinstanser som Miljødirektoratet og Fiskeridirektoratet har pekt på behovet for myndighetsorganer med særlig kompetanse på miljøområdet. Miljødirektoratet ønsker også egne miljøteam i det enkelte politidistrikt.

Utvalget mener derfor at selv om de sterke prinsipielle hensyn taler for å tilbakeføre denne sakstypen til distriktene, er det fortsatt et område med behov for nasjonal spisskompetanse. Imidlertid mener utvalget at dette ikke er en oppgave som nødvendigvis må ligge til et sentralt organ i Oslo.

Politidistriktene bør i større grad enn tidligere etterforske og straffefølge miljø saker, mens

det nasjonale koordineringsansvaret bør legges til et politidistrikt. Både Miljødirektoratet og Direktoratet for arbeidstilsynet ligger i Trondheim, og utvalget mener derfor at Trøndelag politidistrikt bør få denne oppgaven.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen, kan ikke slutte seg til forslaget om å ta bort etterforskning av miljøkriminalitet og nasjonalt kompetanseansvar for dette sakfeltet fra Økokrims portefølje og isteden legge dette ansvaret til Trøndelag politidistrikt:

For det første harmonerer ikke dette forslaget med utvalgets egne grunnkriterier for å legge enkelte politi- og etterforskningsoppgaver til en nasjonal enhet, nemlig kriteriene som peker på sjeldent forekommende sakfelt, kompleksitet, ressursbehov, vanskelighetsgrad, distriktsovergrepene karakter og/eller behov for internasjonal bistand og samhandling. Mindretallet legger til grunn at Økokrims miljøteam i det alt vesentlige håndterer og har håndtert saker som faller inn under disse kriterier på en meget tilfredsstillende måte, og at Økokrim som nasjonalt etterforskningsorgan fremdeles må ha kapasitet og kompetanse til å håndtere denne kategorien saker.¹¹

For det andre vil en slik omorganisering naturlig nok, både på kort og noe lengre sikt, føre til en svekkelse av politiets evne til å etterforske de mest krevende, komplekse og prinsipielle miljøkriminalitetene, idet det eksisterende kompetansemiljøet ved Økokrims miljøteam foreslås lagt ned og et nytt må bygges opp – som antydnet – i Trøndelag. Etter mindretallets syn harmonerer dette forslaget dårlig med grunnlovsvedtaket av mai 2014, hvorefter Grunnloven § 112 ble vedtatt. Slik denne bestemmelsen lyder, har enhver rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur hvor produksjonsevnen og det biologiske mangfoldet bevares. Det fremgår videre at statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger. Selv om Grunnloven ikke inneholder noen straffetrussel, eller peker direkte på politiet generelt eller Økokrim spesielt, forplikter den staten på et helt annet nivå enn tidligere. Med dette forpliktet også politiet hva gjelder avdekking, etterforskning og påtalehåndtering av miljøkriminalitet. I tillegg kommer de mange klima- og miljømessige utfordringer landet og verden står overfor, og som det er bred politisk enighet om å håndtere på best mulig vis, hvilket klart

¹¹ Se førstestatsadvokat Hans Tore Høviskeland, *Tidsskrift for Strafferett* nr. 4/2016, hvor det blant annet foretas en gjennomgang av de mest prinsipielle og krevende straffesakene som er håndtert av Økokrims miljøteam.

taler imot å devaluere politiets evne til å bekjempe de aller mest alvorlige miljøkriminalitetene som fore- slått.

For det tredje er dette saksfeltet, slik det er gjort rede for, så viktig at det klart og tydelig må skjermes fra andre viktige og prioriterte saksfelt. Dersom en spesialenhet for miljø saker legges under et politidistrikt, frykter dette mindretallet at enhetens kapasiteter ved behov kan bli trukket inn og benyttet i etterforskning av andre saker/ saksfelt samt bli pålagt utførelse av andre politio- ppgaver. Dette kan i gitte situasjoner være fullt legitimt og endog helt nødvendig for en politimes- ter, men vil samtidig klart gå på bekostning av den foreslåtte spesialenhetens primær oppgaver.

Mindretallet, utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen, står dermed fast på at miljøteamet ved Økokrim må være organisert som i dag, og at dette teamets kapasitet og evne til oppgaveløsning heller bør styrkes enn omorganiseres og dermed svekkes.

Flertallets forslag vil dermed innebære at poli- tiets organisasjonsmodell vil se ut som vist i figur 15.2.

Dette vil gi en mer ryddig struktur ved at PODs underliggende enheter blir tydeligere grup- pert.

15.5.2 Økokrim overflyttes til Riksadvokaten

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen, foreslår subsidiært en alternativ modell 2, der Økokrim blir faglig og administrativt under- lagt Riksadvokatembetet, som underliggende enhet tilsvarende organisering av SØIK¹² i Dan- mark. Riksadvokaten har tidligere gitt uttrykk for at en slik løsning kan realiseres, og alternativet har tidligere vært diskutert i Stortingets kontroll og konstitusjonskomité.¹³ I forbindelse med opp-

¹² Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kri- minalitet (SØIK).

¹³ Innst. S. nr. 217 (2003–2004).

rettelsen av Politidirektoratet i 2001 ble det også vurdert om Økokrim skulle legges til Riksadvoka- tembetet eller Politidirektoratet. Økokrim er alle- rede i dag faglig underlagt Riksadvokatembetet i straffesakssammenheng, på samme måte som de øvrige statsadvokatembeter.

Modellen forutsetter ikke endringer i straffe- prosessloven. Når det gjelder forholdet til politil- oven § 16 andre ledd nr. 1, antas det at ordningen og hjemmelsgrunnlaget ikke skiller seg vesentlig fra hvordan Økokrim er organisert i dag, med den forskjell at Riksadvokaten ikke har politimyndig- het (som politidirektøren), se politiloven § 15. Sammenholdt med påtaleinstruksen § 35-1 antas det kun å være nødvendig å gjøre mindre justerin- ger. Den mest vesentlige forskjell fra dagens ord- ning blir at det administrative ansvaret for Øko- krim flyttes fra POD til Riksadvokaten. Riksadvoka- ten vil her disponere alle etterforskningsressur- sene knyttet til alvorlig økonomisk kriminalitet.

Et særskilt spørsmål vil kunne være om Riks- advokaten skal defineres inn i politiloven § 15 på samme måte som politidirektøren, med det formål også å ha det administrative ansvar for Økokrim.

Gitt at Økokrim legges under Riksadvokaten, antas det at Økokrim i det vesentlige vil ha samme kompetanse, organisering og oppgaveportefølje som i dag.

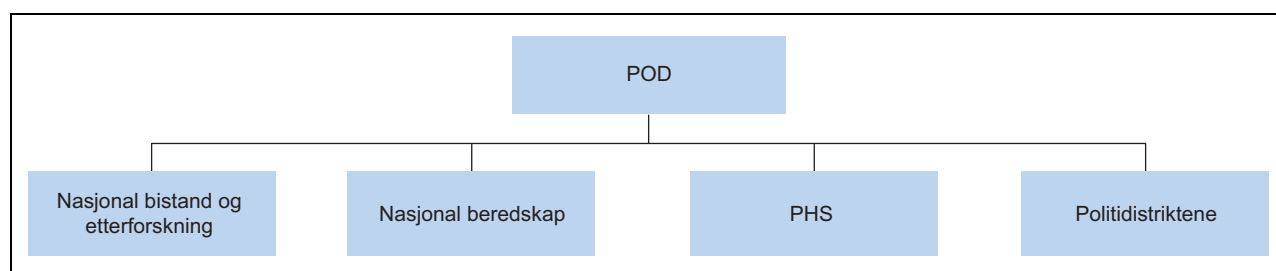
Dette forslaget innebærer at Kripos i realiteten alene vil utgjøre den nye enheten for etterfors- kningsbistand. Forslaget om styrking av politiets samlede innsats for bekjempelse av alvorlig IKT- kriminalitet ligger fast.

Riksadvokaten har tidligere gitt uttrykk for at en slik løsning er mulig å realisere.¹⁴

Tre hensyn er særlig vektlagt i Riksadvoka- tens forslag:

- mer enhetlig styring av saksinntak
- bedre budsjettstyring
- styrket tilsynsfunksjon

¹⁴ Dagens Næringsliv 17. april 2015: «Åpner for å overta Øko- krim», samt samtaler 16. september 2016 og 13. mars 2017.



Figur 15.2 Modell 2. Nye enheter for etterforskningsbistand og beredskap

Det viktigste hensynet er at Økokrim, i motsetning til øvrige særorganer, nesten utelukkende har etterforskning og påtalebehandling som sitt viktigste arbeidsområde. Hoveddelen av Økokrims virksomhet er i dag knyttet til straffesaks-sporet, der Riksadvokaten allerede er faglig overordnet. En organisatorisk overflytting vil dermed gi bedre sammenheng mellom budsjettstyring og saksinntak.

I straffesakssporet vil Økokrim da bare forholde seg til ett overordnet nivå, og det vil være enklere for Riksadvokaten å vurdere volum på saksinntaket enn med dagens løsning.

For det andre: Ved å forholde seg til bare ett overordnet ledd vil Økokrim få en enklere og mer direkte budsjettdialog, med færre konkurrerende hensyn og formentlig mer målrettet styring av midlene. Styringsmessig vil det også gi bedre muligheter for politisk prioritering av innsatsen mot alvorlig økonomisk kriminalitet gjennom målrettede tiltak over Riksadvokatens budsjett enn tilfellet i dag er gjennom Politidirektoratet.

Riksadvokaten er i dag overordnet de regionale statsadvokatembetene, og prinsipielt vil det være liten forskjell om Økokrim, som statsadvokatembete, inngår i samme struktur.

For det tredje vil Økokrim under Riksadvokatembetet være en større aktør, sammenlignet med de øvrige statsadvokatembetene, og dette vil kunne gi en styrket tilsynsfunksjon. Dette hviler på et premiss om at alle politienheter bør være av en viss størrelse, og at Økokrim her skiller seg ut som en mindre enhet. Gjennom tilknytning til Riksadvokatembetet vil Økokrim bli mer effektiv, og det vil være lettere å sette inn kompenserende tiltak ved behov.

Mot denne løsningen kan det innvendes at etterforskning blir flyttet ut av politiet, og at dette kan medføre behov for endringer i politiloven. Samtidig er dette en ordning (SØIK) som har fungert godt i Danmark i mange år. Ved SØIK er det også ansatt polititjenestemenn og -kvinner. Det er fullt mulig med tilsvarende løsning i Norge, der politiansatte er utlånt til enheten for økonomisk kriminalitet (Økokrim), mens ansvar for lønn og administrasjon ligger i politisporet. Alternativet vil være ansattforhold som spesialrådgivere, og det kan ikke være å anbefale.

Riksadvokaten har gitt uttrykk for at dersom det norske samfunn ikke klarer å håndtere alvorlige økonomiske straffesaker på en god måte, vil det kunne slå tilbake på hele straffesakskjeden, og det er en fare for at hele denne viktige funksjonen kan miste sin legitimitet.¹⁵

Utvalgets flertall mener at samordning med Riksadvokatembetet reiser prinsipielle spørsmål om i hvilken grad det bør etableres et eget nivå og apparat for etterforskning. Det vises til argumentasjonen for å slå sammen etterforskningsressursene til ett felles miljø, der særlig muligheter som bedre utnyttelse av felles ressurser blir vektlagt. Fremtidens kriminalitet vil være preget av en økende grad av sammenvevde problemstillinger, der organisert og annen alvorlig kriminalitet i stor grad henger sammen med økonomisk kriminalitet. Utvalget ser imidlertid at store og kompliserte straffesaker innenfor økonomisk kriminalitet, som Yara-saken og Lime-saken, krever spesialistkompetanse av særlig karakter, men mener dette kan bli ivaretatt i en felles nasjonal enhet for spisskompetanse innenfor etterforskning.

Utvalgets flertall mener at det ikke bør velges en ytterligere ny organisatorisk særordning for visse typer saker i Norge. Dette kan medføre oppbygging av parallelle fagmiljøer, med risiko for at miljøene utvikler seg i ulik retning. I tillegg gir ikke alternativet den nødvendige etterforskningsmessige slagkraft for en reell styrking av bekjempelsen av alvorlig kriminalitet, inkludert økonomisk kriminalitet, herunder IKT-kriminalitet.

Utvalgets flertall mener det er avgjørende at all etterforskning av alvorlig kriminalitet er nært knyttet til et senter for spisskompetanse innenfor IKT-kriminalitet. Ved å legge Økokrim til Riksadvokaten mener flertallet at avstand til et eventuelt NC3-senter vil virke negativt inn på oppgaveløsningen.

Utvalgets flertall mener også at å flytte etterforskningsdelen ut av politiet er lite ønskelig. Et samarbeid mellom viktig etterforskningskompetanse innenfor en enhet er å foretrekke foran to ulike løsninger for det samme miljøet.

Hvorvidt Økokrim vil bli tilgodesett med økte budsjetter og en mer forutsigbar økonomi underlagt Riksadvokaten, mener utvalget er usikkert. Budsjettmessige prioriteringer må uansett skje, men da blir det på et høyere nivå enn i POD. Justis- og beredskapsdepartementet som må gjøre nødvendige prioriteringer i relevante budsjettkapitler. Uansett må det skje samordninger, og *utvalgets flertall* mener det vil være usikkert om Økokrim vil bli tildelt mer midler om enheten ligger under Riksadvokatembetet.

Utvalgets flertall mener løsningsforslaget også gir utfordringer i styringslinjen mellom Økokrim og politiets operative del. I tillegg gir ikke alternativet den nødvendige etterforskningsmessige

¹⁵ Notat fra Riksadvokaten til sekretariatet 10. april 2017.

slagkraft for en reell styrking av bekjempelsen av alvorlig IKT-kriminalitet.

Utvalgets flertall mener det er viktigere å samle etterforskningsressursene enn å dele inn i to enheter med enda større avstand ved å fjerne tilknytningen til POD. POD vil da miste sin mulighet til å samordne ressursinnsatsen på strategisk nivå. Det vil kunne svekke både POD og politiets samlede kraft.

Utvalgets mandat er å finne løsninger som gir et bedre organisert politi, og et politi som er enhetlig og mer styrbart. *Utvalgets flertall* mener en slik løsning vil ha motsatt effekt, og vil derfor ikke tilrå løsningen. Dersom en sammenslåing av Kripos og Økokrim ikke vil finne sted, er det etter flertallets oppfatning bedre at dagens løsning videreføres.

15.5.3 Organisering av digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet

Utvalget har tidligere drøftet om det bør opprettes en ny og egen bistandsenhet i politiet for de teknologi-intensive områdene. Modellen har lagt til grunn en samlokalisering med Kripos og den nye nasjonale bistands- og etterforskningsenheten. Fordelen med en ny bistandsenhet for IKT-kriminalitet er å *skjerme etterforskning* av denne type straffesaker fra andre sakfelt da politiets behov for digital kompetanse er i dag meget stort. Etableringen av Økokrim er et godt eksempel på et vellykket organisatorisk grep for å løfte et spisskompetansmiljø og skape raskere endringer. Enheten vil i modellen ha *full autonomi* som tilrettelegger for innovasjons- og endringskraft hvor politiet fremover skal jobbe annerledes enn i dag, også ofte kalt disruptiv innovasjon og arbeidsprosesser.

I en digital kontekst vil raske lederbeslutninger være avgjørende for å håndtere trusselbildet og en egen enhet vil ivareta et overkommelig lederspenn og utgangspunkt for å ta beslutninger langt raskere enn i dagens situasjon. En egen enhet vil gi bedre rammebetingelser for nasjonal synlighet også i samhandling med viktige enheter som PST, Etterretningstjenesten, NSM m.fl. Viktigst er synligheten ved beslutningsbordet i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG) og kor-test mulig vei til politidirektøren. Utvalget ser at en egen enhet vil løfte også beredskapsområdet hvor hybride kriser må ivaretas av politiets *digitale beredskapsrolle* med samarbeid og integrasjon med Nasjonalt beredskapssenter på likt nivå. Utgangspunktet for å få investeringskraft, som i dag er hovedutfordringen til politiet innen fagom-

rådene, er godt tilrettelagt ved en egen enhet med bakgrunn i argumentasjonen over.

Utvalget anerkjenner at en ny enhet vil skape *nye grensesnitt* og behov for sterk koordinering med den nye nasjonale bistands- og etterforskningsenheten. De knappe ressursene og fagspecialistene vil fullt eller delvis løftes ut av sårbare kompetansemiljøer. I tillegg vil det være noe utøket kostnad ved modellen rundt administrative funksjoner.

Utvalget anbefaler ikke å opprette en egen bistandsenhet for «cyber», men har vektlagt at digitalt politiarbeid er så integrert med all kriminalitet, enten den gjelder IKT-kriminalitet eller bruk av elektroniske spor under etterforskningen, at det vil være avgjørende å ha ressursene i samme organisasjon som resten av de nasjonale spisskompetansmiljøene innen etterforskning og bistand. Denne modellen har vært krevende for Kripos å ivareta etter overtagelse av Politiets datakrimssenter i 2005 fordi fagspecialistene innen kriminalitet mot de digitale verdikjedene ikke har fått tilstrekkelig utvikling, synlighet og finansiering. Det er et spenningsfeltet mellom bruken av de mest datatekniske spesialistene til kriminalitet i det digitale rom og som støtte til etterforskning av alvorlig tradisjonell kriminalitet som er det nære, fysiske og enkelt å forstå. Det kan syntes som de knappe ressursene og spesialisten har blitt prioritert over tid til det sistnevnte også med forankring i politiske vinder og forståelse. Dette spenningsfeltet vil i utvalgets anbefaling av organisering bestå. Det er avgjørende for ledelsen å balansere ressursene ved skriftende politiske føringer og dagsaktuelle saker. Ledelsen må få tilstrekkelig synlighet over tid til å stå støtt og få tilstrekkelig investeringskraft.

Utvalget anbefaler at digitalt politiarbeid og IKT-områdene organiseres i en semi-autonom modell der NC3 blir en av tre hovedområder for den nye nasjonale bistands- og etterforskningsenheten. Utvalget mener at med god styring og ledelse er det mulig å oppnå et innovativt NC3 fagmiljø med stor synlighet. Dette vil ivareta behovet for å imøtekomme sammenvevde og tverrfaglige kriminalitetsutfordringer politiet må håndtere på nasjonalt nivå. Utvalget har lagt stor vekt på en organisering som imøtekommer teknologiens gjennomgående betydning for samfunnet, individet og næringslivet. Denne organisasjonsmodellen har noe lavere administrative kostnader enn egen enhet for NC3.

Utvalget mener at en av hovedutfordringene i modellen er fagmiljøets viktige rolle i beredskapsarbeidet. I en stor slagkraftig nasjonal spisskom-

petanseenhet for bistand og etterforskning kan det langsomme og mindre synlige beredskapsarbeidet bli nedprioritert. Utvalget fremhever derfor betydningen av investering og kapasitet til digitalt beredskapsarbeid.

15.5.4 En nasjonal bistand- og etterforskningsenhet

I denne modellen foreslås Økokrim og Kripos samlet i en felles bistands- og etterforskningsenhet underlagt POD for å styrke samarbeid, ressursutnytting og kompetanseutvikling innenfor organisert og økonomisk kriminalitet. Etablering av en ny enhet forutsetter samtidig en kraftinnsats for å styrke nasjonal spisskompetanse på IKT-kriminalitet.

Utvalget legger til grunn at en slik ny enhet vil ha tre hovedsøyler som er gjenspeilet i organisasjonskartet: *organisert og annen alvorlig kriminalitet, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet*. Utvalget mener denne modellen vil gi stordriftsfordeler som styrker samarbeid innenfor viktige kompetansmiljø i politiet, gjennom en mer effektiv ressursutnyttelse av nasjonal spisskompetanse, og som grunnlag for bedre kompetanseutvikling.

Etablering av en felles enhet bør innebære en ny organisasjonsmodell som gjenspeiler styrkeforholdet mellom de tre søylene.

Utvalget forutsetter at styringsdialogen mellom POD og enheten, sammen med mål- og prioriteringsskriv fra Riksadvokaten, sikrer at innsatsen i bekjempelse av alvorlig økonomisk kriminalitet minst holdes på dagens nivå.

Utvalget mener at en sammenslåing av de to etterforskningsmiljøene under en felles ledelse, kan gi økt fleksibilitet gjennom etablering av tverrfaglige etterforskningsteam med rett kompetanse. Det er grunnleggende viktig at politi og påtalemyndighet representerer et godt faglig nivå. Særlig gjelder det innenfor de tyngste og mest krevende kriminalitetstypene.

Denne utviklingen av kriminalitetsbildet ble også fremhevet av de politiorganisasjoner utvalget møtte under sine reiser i Sverige, Finland, Danmark og Nederland. I Danmark ble det særlig vektlagt et behov for å utvikle fleksible team med bred kompetanse for å møte den krevende kriminaliteten.

Ved opprettelsen av Økokrim var det forventet at organet ville behandle et begrenset antall saker. Sentralisering, og dermed skjerming av ressursene ble ansett som viktig for å bygge opp nødvendig kompetanse på fagområdet og dermed øke

saksinntaket. Dette har også, som beskrevet i tidligere kapitler, vist seg å være en suksess.

Tilbakemeldinger fra politietaten og kontrollorganene uttrykker tydelig et ønske om å styrke og videreutvikle Økokrim, særlig i lys av en økende kompleksitet både innenfor økonomisk kriminalitet og andre alvorlige kriminalitetstyper.

Dagens kriminalitet kan være kompleks og krever ulik kompetanse. Dagens etterforskningsteam i Økokrim er sammensatt av ulik fagkompetanse. I saker som krever ytterligere kompetanse innhenter teamene også annen kompetanse, for eksempel fra Kripos.

Etter utvalgets mening er det imidlertid ingen presis avgrensning mellom straffesaker innenfor økonomisk kriminalitet og andre alvorlige straffesaker. Økonomisk kriminalitet kan, som all annen type kriminalitet, være både organisert og alvorlig. Likevel er det ikke vanskelig å se et klart skille mellom en typisk straffesak innenfor økonomisk kriminalitet som Acta-saken og en sak knyttet til organisert innføring av store mengder narkotika.

Moderne kriminelle trekkes mot metoder der den økonomiske vinningen er stor og oppdagelsesrisikoen liten. Eksempelvis er det et betydelig nettbasert marked for illegale og helseskadelige preparater og tjenester, der ofte organiserte kriminelle står bak. Som politiets omverdensanalyse (2015) peker på, tar kriminelle aktører stadig i bruk nye digitale løsninger, og grensene mellom tradisjonelle kriminalitetstyper blir gradvis utvisket. Organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet opptrer oftere i samvirke. Dette samvirket kan styrke stordriftsfordeler og bidra til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse, eksempelvis i form av bedre finansiell etterforskning i saker om organisert kriminalitet og for eksempel bedre elektronisk etterforskning i saker om mer rendyrket økonomisk kriminalitet.

Allerede i dag har Økokrim og Kripos overlappende fagområder. Begge enheter styres av samme straffeprosessuelle rammer, og begge enheter har bygget opp til dels hver sin kompetanse innen IKT og digitale spor som ledd i etterforskningen. Det kan derfor være lite hensiktsmessig med oppdeling i økosaker og andre saker.

Et argument som er anført som spesielt for Økokrims saksområde er at saker innenfor økonomisk kriminalitet ofte forutsetter en grundig undersøkelse for å fastslå om det har skjedd noe straffbart. Utvalget ser denne forskjell, men mener at dette må være gradsforskjeller mer enn prinsipielle forskjeller. Også for flere av Kripos' saker vil det være nødvendig med forutgående

undersøkelser før etterforskning blir iverksatt; det må foreligge «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold».¹⁶

Økokrim og Kripos yter bistand på noe ulik måte. Kripos yter prinsipielt bistand ved å bidra inn i etterforskningen av saker, mens Økokrims bistand i hovedsak er indirekte ved at Økokrim avlaster politidistriktene ved selv å forestå etterforskningen. Utvalget mener det bør være mulig å enes om felles kriterier for saksinntak ved en fusjon.

En sammenslåing kan også gi synergier for eksempel ved overskuddsinformasjon. Utvalget har vektlagt Økokrims spisskompetanse i finansiell etterforskning som viktig bidrag til bekjempelse av organisert kriminalitet og annen grov kriminalitet. Samtidig vektlegger utvalget at Kripos gjennom sin etterforskning kan frembringe bevis i saker som etterforskes av Økokrim.

Allerede i dag kan både Kripos og Økokrim be hverandre om bistand, men det blir trolig enklere å få dette til å fungere under felles ledelse. En sammenslåing av Økokrim og Kripos vil etter utvalgets mening ikke gjøre verken nasjonal eller internasjonal samordning mer komplisert.

En tilsvarende løsning ble også vurdert av det første særorganutvalget, det såkalte Mikkelsen-utvalget i 2003.¹⁷ Den gang var også PST en del av vurderingsgrunnlaget, og særlig fire komplementære og dels overlappende kompetanseområder ble trukket frem som avgjørende; kriminalitetsområdene IKT-kriminalitet og organisert kriminalitet, samt støttefunksjonene sikring av elektroniske spor og kommunikasjonskontroll.

Utvalget har i mindre grad hatt kapasitet til å vurdere kommunikasjonskontroll, men har i sin vurdering lagt stor vekt på de øvrige kompetanseområdene. Selv om de to særorganutvalgene trekker ulike konklusjoner, er vurderingene for øvrig parallelle.

Å samle Kripos og Økokrim under samme ledelse, må også ses i sammenheng med behovet for økt satsing på IKT-kriminalitet og behovet for økt kunnskap om IKT som ledd i forebygging og etterforskning av kriminalitet. I denne sammenheng støtter utvalget forslaget om et NC3-senter, og dette arbeidet må prioriteres dersom politiet skal lykkes i å snu trenden i det digitale kriminalitetsbildet.

Utvalget har drøftet om det bør opprettes en ny og egen nasjonal enhet for spisskompetanse innenfor IKT-kriminalitet (se kapittel 5). I vurderingen har utvalget vektlagt at IKT er så integrert i all etterforskningsvirksomhet, enten det gjelder IKT-kriminalitet, bruk av IKT eller avlesning av elektroniske spor under etterforskningen, at det i dag vil være mest hensiktsmessig å samle den beste kompetansen innen etterforskning av de mest krevende saker til én enhet. Utvalget er samtidig oppmerksom på at opprettelse av en egen enhet kan medføre at Kripos blir tappet for verdifull kompetanse.

Utvalgets flertall mener med andre ord at en sammenslåing vil legge til rette for bedre oppgaveløsning. I tillegg vil en sammenslåing utgjøre en viktig organisatorisk endring for at politiet bedre skal kunne møte det fremtidige kriminalitetsbildet.

En sammenslåing bør også gi muligheter for effektivisering av administrative funksjoner. Det advares likevel mot å se sammenslåing som en mulighet for å spare ressurser. Innsparing av ressurser på administrativt nivå, bør komme fagområdene til gode.

Utvalgets flertall mener at håndteringen av disse spørsmålene bør løses via en helhetlig prosess i ny organisasjon etter at denne er besluttet opprettet.

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen, kan ikke slutte seg til forslaget om å slå sammen Kripos og Økokrim til en nasjonal bistands- og etterforskningsenhet. Kripos og Økokrim løser sine oppgaver hver for seg på en meget tilfredsstillende måte som to selvstendige enheter. Dette gjelder både i håndtering av egne etterforskningssaker, bistand til politidistriktene, som nasjonale kontaktpunkt, som nasjonale kompetanseutviklere og innen nasjonal kriminaletterretning. Dersom de to enhetene skal slås sammen til én, må det etter *mindretallets* syn kunne sannsynliggjøres at den samlede oppgaveløsningen vil bli bedre enn i dag. *Mindretallet* kan imidlertid ikke se at slike argumenter i tilstrekkelig grad er fremkommet i det som er beskrevet under flertallets drøftelse.

Mindretallet ser det tvert om slik at flere argumenter med styrke taler for at dagens organisering som to separate enheter bør opprettholdes. Forbedringer og videreutvikling av disse to enhetene må dermed finne sted innenfor de nåværende organisatoriske rammer.

For det første er ikke oppgavene til Kripos og Økokrim samsvarende med hensyn til saksfelt. Det vises om dette til påtaleinstruksens kapittel 35

¹⁶ jf. kravene i straffeprosessloven § 224.

¹⁷ Politidirektoratet (2003): *Rapport om særorganenes fremtidige rolle og organisering*. Mikkelsen-utvalget (Særorganutvalget), s.199ff.

– saker som gjelder økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet og 37 – saker som gjelder bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Selv om begge enhetene håndterer straffesaker som går inn under samlebegrepet «profittmotivert kriminalitet», er saksforholdene svært ulike både med hensyn til relevante straffebud, persongalleri, etterforskningsmetodikk og metodebruk. I sakene til Økokrim ligger det videre betydelige juridiske utfordringer knyttet til kompliserte sivilrettslige spørsmål allerede under etterforskningsfasen. I Kripos er de juridiske utfordringene ofte av komplisert straffeprosessuell art, regelmessig knyttet til ulike former for metodebruk. En annen viktig forskjell er at Kripos som hovedregel yter bistand til politidistriktene, mens Økokrim som hovedregel håndterer egne etterforskningssaker. Saksporteføljen til et sammenslått Kripos og Økokrim vil følgelig både bli omfattende, innbyrdes svært ulikeartet og kompleks, hvilket etter *mindretallets* oppfatning gir grunn til å frykte for at de to enhetenes spisskompetanse svekkes, hvilket igjen kan svekke evnen til den totale oppgaveløsning. *Mindretallet* legger videre til grunn at Økokrim over flere år har levert særdeles gode resultater, herunder med en andel domfellelser på over 80 prosent for de om lag 15–20 straffesakene som årlig etterforskes og påtalehåndteres, hvilket klart taler mot et behov for omorganisering.

For det andre vil disse forskjellene mellom Økokrim og Kripos etter *mindretallets* syn skape betydelige styrings- og ledelsesutfordringer for en ny og sammenslått nasjonal enhet. Selv om det ut fra en teoretisk ledelsesmodell kan anføres som enklere å styre og lede én samlet nasjonal enhet istedenfor to, stiller *mindretallet* seg tvilende til om dette lar seg gjøre på en bedre og mer effektiv måte enn etter dagens organisering. Hertil kommer de organisatoriske og ledelsesmessige utfordringer som helt sikkert vil oppstå når de to organisasjonskulturene, Kripos og Økokrim, skal søkes forenet til én. En sammenslåing av Kripos og Økokrim kan etter *mindretallet* syn neppe sammenlignes med for eksempel en sammenslåing av to politidistrikter – hvor oppgaveportefølje og fagkompetanse mv. i det alt vesentlige er den samme.

For det tredje viser *mindretallet* til at også historien bak opprettelsen av Økokrim taler for fortsatt organisering som en selvstendig nasjonal enhet. En organisering med Økokrim som del av Kripos ble vurdert ved opprettelsen av Økokrim i 1989, men ble frarådet av daværende riksadvokat Georg Fredrik Rieber-Mohn.¹⁸ Bakgrunnen for opprettelsen av Økokrim var den gang at alvorlige

og komplekse økonomiske straffesaker ikke ble tilstrekkelig godt håndtert av politiet og påtalemyndigheten. Opprettelsen skjedde følgelig som følge av et bevisst valg om å prioritere bekjempelsen av alvorlig og kompleks økonomisk kriminalitet. Opprettelsen anerkjente samtidig behovet for å skjerme etterforskning av denne typen straffesaker fra andre saksfelt. Etter *mindretallets* oppfatning står disse argumentene minst like sterkt i dag. Som eksempel kan det vises til at ressurser som er øremerket til bekjempelse av økonomiske kriminalitet ved politidistriktene, ofte blir satt inn for å løse andre oppgaver, slik som ordenstjeneste, tjeneste ved operasjonssentralene samt bistand til å etterforske andre prioriterte kriminalitetsområder. Det ligger atter i historien at skiftende regjeringer har skiftende fokus. Det vises som eksempel til den betydelige satsing som nå rettes inn mot bekjempelse av vold og seksualitet mot barn, hvilket fører til økt personellmessig ressurssetting av dette saksfeltet og dermed lavere ressurssetting av eksempelvis alvorlig økonomisk kriminalitet. Etter *mindretallets* syn kan en slik dreining av oppmerksomhet på lokalt nivå også inntreffe innad i en nasjonal samlet enhet, hvilket begrunner et fortsatt behov for å skjerme Økokrim som en selvstendig nasjonal enhet.

For det fjerde legger *mindretallet* til grunn som premiss at sammenslåing av Kripos og Økokrim vil kreve at statsadvokatene flyttes fra den nasjonale enheten til et eget eller annet statsadvokatembete. Det vises om dette til drøfting i pkt. 15.5.5.

Mindretallet mener dette klart vil svekke Økokrims spisskompetanse og evne til oppgaveløsning. Det vises igjen til Rieber-Mohn, som forut for opprettelsen av Økokrim fremholdt nødvendigheten av tett og tverrfaglig samhandling mellom statsadvokater, etterforskere og revisorer med høyt faglig kompetansenivå som en nødvendig forutsetning for at enheten skulle lykkes.¹⁹ Rieber-Mohn fremhevet videre at juridiske spørsmål i alvorlige og komplekse økonomiske straffesaker både er vanskeligere og relativt sett langt viktigere enn i eksempelvis drapssaker. Det fremstår da som faglig sett kunstig å foreta et organisatorisk skille mellom faktainnsamling og juridiske vurderinger, fremholdt han, og trakk herunder en analogi mellom etterforskning av alvorlige og komplekse økonomiske straffesaker og saksforberedelse av kompliserte sivile saker. Rieber-

¹⁸ Brev fra riksadvokat Georg Fr. Rieber-Mohn til justisminister Helen Bøsterud av 22. april 1987.

¹⁹ Op.cit.

Mohns konklusjon var at en slagkraftig nasjonal enhet med tverrfaglig ekspertise som foreslått burde ledes av påtalemyndighet på høyt nivå, nemlig av statsadvokater.

Etter *mindretallets* syn er integrerte statsadvokater fra etterforskningens start, via påtalevedtak, til iretteføring for domstolene, minst like påkrevd i dag for å sikre målretting og tilstrekkelig kvalitet på etterforskningen på dette særskilt krevende og komplekse saksfeltet. Dette fordrer høy kompetanse fra påtalemyndighetens side. Som eksempel kan nevnes at både Sverige og Danmark har valgt lignende organisering. Se foran om dette under flertallets drøftelse.

Mindretallet er videre av den oppfatning at det siden 1989 har funnet sted en ytterligere dreining i retning av større kompleksitet på dette saksfeltet, herunder høyere faglig vanskelighetsgrad og økende behov for internasjonal samhandling, hvilket flere straffesaker fra den senere tid vitner om.²⁰ Dette forsterker etter *mindretallets* syn behovet for integrerte statsadvokater i Økokrim.

Mindretallet legger atter til grunn at de straffesaker hvor det oppstår behov for samhandling mellom Kripos og Økokrim, eksempelvis hvor det er behov for å trekke på den andre enhetens spisskompetanse, best kan løses gjennom samarbeidsprosjekter som i dag.

15.5.5 Påtaleorganisering i ny bistands- og etterforskningsenhet

En særlig utfordring knyttet til den foreslåtte modellen er spørsmålet om påtaleorganisering. Her vil det være nødvendig med en endring, ettersom Kripos og Økokrim har ulike ordninger for ivaretagelse av påtalemessige spørsmål.

Økokrim ble som nevnt opprettet i 1989 som svar på politiets manglende evne til å etterforske og iretteføre økonomiske straffesaker. For å prioritere denne type straffesaker tilstrekkelig ble det ansett som nødvendig at Økokrim ble ressursatt med egne statsadvokater. Det var da nødvendig at lederen også tilhørte den høyere påtalemyndighet, slik at organet i dag er en hybrid mellom et etterforskningsorgan og et statsadvokatembete.

Kripos ble ved omorganisering i 2005 («Nye Kripos») tildelt påtale- og etterforskningsansvar i tillegg til å skulle være et bistandsorgan for politidistriktene. Påtaleansvaret ble løst ved opprettelsen av Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST), og ved at det ble ansatt egne politijuris-

²⁰ Som eksempel kan nevnes saker omhandlet i Rt. 2010. s. 1121, Rt. 2013 s. 1254 og HR-2016-1857-A.

Boks 15.1 Organisering av påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten i Norge er delt i tre nivåer, jf. straffeprosessloven § 55. Øverst er Riksadvokaten, deretter statsadvokatene og politijuristene (fellesbetegnelse for politifullmektiger, politiadvokater og politiinspektører med påtalemyndighet). Det ses i denne sammenheng bort fra særregler for lensmenn og politistasjonssjefer.

Etterforskning skjer i politidistriktene under ledelse av en politijurist. Påtalespørsmålet avgjøres avhengig av alvorlighetsgrad av et av disse tre nivåene. Hensynet er å sikre både faglig forsvarlige beslutninger og integritet. For en drapssak innebærer dette at etterforskningen ledes av en politijurist, før påtalespørsmålet forberedes av en statsadvokat. Det er opp til Riksadvokaten å beslutte påtalespørsmålet, før saken eventuelt returneres til statsadvokaten for iretteføring/aktivering.

For andre alvorlige forhold ligger påtalekompetansen til statsadvokaten, mens politiet selv har påtalekompetanse for de mindre alvorlige forhold.

ter. Det vil si at Kripos-løsningen prinsipielt sett er i samsvar med organiseringen av påtalemyndigheten ellers i Norge. I Økokrim etterforskes og påtaleavgjøres derimot sakene av samme påtalejurist (statsadvokat). Det er derfor i utgangspunktet ikke en totrinns vurdering av påtaleskritt etter at saken er ferdig etterforsket.

Vurdering av Økokrims modell for påtale

Det følger ikke direkte av utvalgets mandat å vurdere organisering av påtalemyndigheten. Utvalgets forslag om å slå sammen Kripos og Økokrim, med sine respektive organiseringer av påtalesjonesjonen, reiser likevel spørsmål om dette.²¹

²¹ Som det fremgår av straffeprosessloven § 58, står politimestrene som påtalemyndighet under Riksadvokaten og stedets statsadvokat. Det fremgår videre av samme bestemmelses andre ledd at statsadvokatene kan gi pålegg umiddelbart til politiets tjenestemenn. Det ligger allerede i lovens ordning at en politimester ikke kan være overordnet statsadvokater. Gitt en sammenslåing av Kripos og Økokrim, og gitt at denne nasjonale etterforskningsenheten og bistandsenheten skal ledes av en politimester, har han ikke kompetanse fra lovgiver til å lede statsadvokater.

Alvorlige straffesaker som drap og krigsforbrytelser etterforskes i politidistrikt eller Kripas under ledelse av en politijurist. Statsadvokater, som fører disse sakene i retten, er likevel regelmessig involvert og orientert om etterforskningen fra et tidlig stadium og har kompetanse til å beordre etterforskningsskritt. For politidistriktenes saker vil dette være en statsadvokat fra de regionale statsadvokatembetene, mens for Kripas' saker vil det være en statsadvokat fra NAST. Det er vurdert som en fordel at statsadvokatene er involvert fra start i prosessen for å sikre kvalitet i en kompleks sak.

I dagens Økokrim, som behandler alvorlige økonomiske straffesaker, er det valgt en særlig ordning der den som leder etterforskningen fra første dag, også tar ut tiltale. Det særegne er at en statsadvokat leder etterforskningen (og ingen politiadvokat). Sett hen til organiseringen av påtale for øvrig i Norge, og som heller ikke ble vurdert endret av *Påtaleanalysen* (NOU 2017: 5), er det Økokrims avvikende ordning som krever en særskilt begrunnelse.

Det har vært reist spørsmål om hvorvidt Økokrim-ordningen skaper den nødvendige avstanden mellom etterforskning og avgjørelse av tiltale-spørsmålet, som ellers er gjeldende for alle andre straffesaker, og hvorfor denne «eksklusive» ordningen videreføres for økosaker, men ikke er ansett nødvendig for kompliserte og omfattende saker innenfor alvorlig organisert kriminalitet.

Til forsvar for dagens ordning er det fremholdt at Økokrim-saker har spesielt kompliserte påtale-spørsmål. Saksforholdene krever stor grad av kompetanse og strategisk tenkning om blant annet tilskjæring av saksforholdet, vurdering av etterforskningsskritt, hvordan forstå kompliserte dokumenter/avtaler, utenlandsk rett, vurdering av tiltale-spørsmål, og innsikt i rettspraksis på området mv.

En fordel mange fremhever med Økokrims modell, er at statsadvokatene kan følge saken hele veien fra etterforskning vurderes startet, og gjennom alle instanser til og med Høyesterett. Dette skal sikre at hele etterforskningsskjeden har nødvendig kvalitet.

Økokrim hevder at integrert påtale på statsadvokatnivå er nærmest avgjørende for god håndtering av straffesaker om alvorlig økonomisk kriminalitet. Kontinuerlig styring fra oppstart av etterforskningen og grundig kjennskap til saken fra dem som vet best hva som kreves i et saksframlegg for domstolene, er helt sentralt. I tillegg mener Økokrim det blant annet er nødvendig med god kunnskap om komplisert selskaps-, regn-

skaps-, transaksjons- og markedsjuss mv. Dette er årsaken til at flere andre lands spesialiserte påtaleenheter mot alvorlig økonomisk kriminalitet (blant annet Ekobrottsmyndigheten i Sverige og SØIK i Danmark) har senioranklager integrert.

En slik ordning har vært vurdert som den beste faglige ordningen, men også som den mest kostnadseffektive og ressurseffektive ordningen.

Økokrim har selv iverksatt kompenserende tiltak for å motvirke de negative sidene ved en slik påtaleordning. Motargumentene har i hovedsak vært at det er for liten avstand til saken for påtalejuristen som skal behandle videre påtalemessige skritt, etter at saken er ferdig etterforsket. Følgende tiltak er gjennomført:

- omorganisering med nytt avdelingsnivå for å sikre tettere ledelse og oppfølging av etterforskningsteamene
- etablering av seksjon for fagstøtte og fagutvikling for å bidra til utvikling av kvalitativt gode metoder for etterforskning, påtale og aktivering av straffesakene samt å bistå med fagstøtte og understøtte fagutvikling internt og til politidistriktene
- etablering av egen saksbehandlingsbase som gir en detaljert beskrivelse av løsninger og rutiner for de ulike fasene i straffesaksbehandlingen basert på beste praksis
- arbeidssiktelsler og etterforskningsplaner basert på felles mal brukes i alle saker for å sikre målretting, styring og notoritet i oppgave- og ansvarsfordeling for teamet i saken
- egen hovedetterforsker på alle Økokrims saker som – i tillegg til å utføre etterforskning – har som oppgave å ha totaloversikt over saken, med særlig ansvar for fremdrift og kvalitetssikring
- etablering av styringsgruppe for saken ved saksinntak som består av avdelingsleder samt én til to andre medarbeider med høy kompetanse på fagområdet
- evaluering av saker, både etterforskning og aktorater, som integrert del i sakshåndteringen

Økokrim mener at tiltakene til sammen har gitt klar positiv effekt for kvalitet, målretting og framdrift i de enkelte sakene. Det er bedre kvalitetssikring av påtalevedtakene ved at de systematisk blir gjenstand for kritiske blikk fra flere andre før utforming. Tiltakene har også gitt ledelsen bedre grunnlag for å drive internkontroll og løpende kvalitetsoppfølging av straffesakshåndteringen. Den eneste negative effekten som er påpekt, er økt tidsbruk, idet flere medarbeidere må sette seg inn i saker mv., særlig i styringsgruppene. Dette

mener Økokrim er marginalt, sett i forhold til de positive effektene.²²

Utvalget ser at Økokrims ordning er effektiv og på mange måter hensiktsmessig. Utvalget mener likevel at ordningen gir en svekket rettssikkerhetsgaranti for alvorlige straffesaker ved at samme person som leder etterforskningen, også tar ut tiltalebeslutningen og senere fører saken for retten. Det skjer altså *ingen* kvalitetssikring i to ledd, slik som for andre alvorlige straffesaker. Etter utvalgets mening kan dette farge etterforskningen i den forstand at objektivitetshensyn ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, noe Påtaleanalysen omtaler som «bekreftelsesfellen».²³

Utvalget har for øvrig merket seg Økokrims tiltaksliste for å sikre kvaliteten underveis og læringen i etterkant av den enkelte sak. Etter utvalgets mening bør man ha den prinsipielt sett beste løsning, og ikke kompensere en prinsipielt sett dårlig løsning med ressurskrevende avbøtende tiltak.

Utvalgets mindretall, medlemmene Fause og Paulsen, viser til drøftelsen foran, hvor medlemmene ikke kan slutte seg til flertallets forslag til sammenslåing av Kripas og Økokrim til en nasjonal bistands- og etterforskningsenhet.

Mindretallet kan heller ikke slutte seg til flertallets anførsler om at dagens organisering av Økokrim med integrerte statsadvokater generelt gir en ordning med svekkede rettssikkerhetsgarantier idet samme person, nemlig en statsadvokat, leder etterforskningen, beslutter tiltale og deretter fører straffesakene for domstolen.

Mindretallet viser for det første til at denne ordningen er gjeldende for politiadvokatene i politiet. Det vises atter til straffeprosesslovutvalgets forslag om å legge tiltalekompetansen til politiadvokatene i saker med strafferamme på fengsel inntil to år, hvilket vil bety at påtalemyndigheten i politiet tildeles kompetanse til å lede etterforskningen og deretter beslutte tiltalte i om lag 80 prosent av straffesakene.²⁴ Dette forslaget fremsettes uten at problemstillinger rundt svekkede rettssikkerhetsgarantier, som foran anført av flertallet, finnes påaktet å drøfte.

Mindretallet kan for det andre ikke se at det er fremkommet opplysninger om eller eksempler som viser at Økokrims statsadvokater generelt eller spesielt unnlater å overholde den lovfestede objektivitetsplikten etter straffeprosessloven § 55. Det vises videre til drøftelsene til straffepro-

sesslovutvalget rundt dette tema, som mindretallet slutter seg til, og som klart tilkjenner hvilke plikter som påhviler påtalemyndighetens embets- og tjenestemenn, hvilket i seg selv anses som en viktig rettssikkerhetsgaranti.²⁵

Mindretallet viser videre til de tiltak som er iverksatt av Økokrim selv for å styrke de interne kontrollmekanismer, herunder organisering av nytt avdelingsnivå, etablering av seksjon for fagstøtte, bedre etterforskningsledelse og støtte, etablering av styringsgrupper og kontinuerlig evaluering av sakene, som beskrevet foran. *Mindretallet* legger til grunn at disse kontrollmekanismene bidrar til etterlevelse av objektivitetsplikten etter straffeprosessloven § 55 på en tilfredsstillende måte.

Mindretallet finner atter grunn til å fremheve de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende i saker som etterforskes av Økokrim, og som klart taler mot å skille Økokrim og statsadvokater. *Mindretallet* ser på samme måte som Økokrim et klart behov for å sikre at hele etterforskningen har en slik kvalitet at sakene kan forberedes og deretter opplyses for domstolene på best mulig måte av vedkommende statsadvokat. Det må herunder fremheves at integrert påtale på statsadvokatnivå synes helt avgjørende for å lykkes med dette. Som fremhevet av Økokrim legger mindretallet til grunn at statsadvokatenes kontinuerlig styring av etterforskningen fra oppstart av etterforskningen samt dyp kjennskap til sakenes faktum og juridiske problemstillinger er helt avgjørende i dette arbeidet. Videre kommer behovet for nødvendig kunnskap om komplisert selskaps-, regnskaps-, transaksjons- og markedsjuridiske spørsmål mv., hvilket best opparbeides av statsadvokater som både kan lede etterforskningen og deretter prosedere straffesakene for de tre rettsinstansene. Det vises igjen til at flere andre lands spesialiserte påtaleenheter, som er gitt i oppdrag å bekjempe alvorlig og omfattende økonomisk kriminalitet, herunder Ekobrottsmyndigheten i Sverige og SØIK i Danmark, har senioranklager integrert, uten at denne organiseringen anses som et rettssikkerhetsproblem.

Dersom det til tross for disse argumenter likevel anses nødvendig å kvalitetssikre Økokrims påtalevedtak, som anført av flertallet, tillater *mindretallet* seg å foreslå at dette kan finne sin løsning ved å legge tiltalekompetansen i Økokrims straffesaker til Riksadvokaten, se straffeprosessloven § 65 sammenholdt med § 66. Gitt en slik lovendring legger *mindretallet* til grunn at flertallets

²² Samtale med utvalget 23. september og 18. oktober 2016.

²³ NOU 2017: 5 s. 29.

²⁴ NOU 2016: 24. *Ny straffeprosesslov*, s. 198.

²⁵ *Ibid.* side 196.

prinsipielle innvendinger mot statsadvokatene i Økokrim faller bort.

Fremtidige løsninger

Utvalgets flertall har sett på ulike løsninger for organiseringen av påtalemyndigheten ved en ny sammenslått enhet. Den ene løsningen er at det nye bistandsorganet blir opprettet som et eget statsadvokatembete, og at etterforskningen i enkeltsaker blir videreført som i Økokrim i dag. Dette vil i praksis innebære at NAST inngår som del av den nye bistandsenheten, og at etterforskningen fortsatt blir ledet på statsadvokatinivå.

Den andre løsningen er å opprette et nytt statsadvokatembete for økonomiske saker som i dag hører inn under Økokrim. Etter utvalgets mening innebærer forslaget å dele saker som har vært under felles etterforskning, og dette vil skape unødvendige og lite hensiktsmessige nye kontaktflater.

Det tredje alternativet er at statsadvokatfunksjonen i Økokrim overføres til NAST, som dermed får ansvaret for Økokrims saksområde i tillegg til nåværende portefølje. Etter utvalgets mening har denne løsningen de beste grunner for seg. For det første blir også økonomiske saker undergitt den samme tottrinnsvurdering for påtale som de øvrige mest alvorlige straffesakene. I tillegg vil alle saks typer fra bistandsenheten sortere under samme statsadvokatembete. Utvalget viser også til at straffeprosessutvalget foreslo å utvide delegasjonen av påtalekompetanse, slik at for de resterende 20 prosent av straffesakene, som nettopp er de alvorligste straffesakene med høye strafferammer, skal det fortsatt være et tottrinnsystem. De som leder etterforskningen fra første dag, nemlig politiadvokaten, vil ikke ha myndighet til å ta ut tiltale.²⁶

Utvalgets flertall mener sistnevnte alternativ er mer konsistent med straffeprosesslovutvalgets forslag ved å innføre samme ordning for alvorlig og komplisert økonomisk kriminalitet som for de øvrige mest alvorlige straffesaker.

Utvalgets flertall går likevel ikke nærmere inn på disse alternativene.

15.5.6 Nasjonal beredskapsenhet

Dette alternativet innebærer at de nasjonale beredskapsressurser, med unntak av TTS, UC og Den kongelige politieskorte blir flyttet ut fra Oslo politidistrikt og etablert som en egen enhet under-

lagt POD, med hjemmel i politiloven §16 (2) pkt. 1.

Utvalget viser også til beskrivelsen i modell 1 om en anbefalt samling av livvaktjenestene.

Ved etablering av Nasjonalt beredskaps senter anbefaler utvalget at enheten blir fysisk lokalisert samme sted.

Utvalget forutsetter at Nasjonal enhet for beredskap ved en slik overflytting fortsatt vil ha daglig patruljetjeneste i Oslo politidistrikt, eller andre politidistrikt etter beslutning av POD, for å opparbeide nødvendig operativ erfaring og være tilgjengelig for akutt respons ved kritiske hendelser. Patruljetjenesten må være en tilleggstjeneste til trening og gjennomføring av kjerneoppgavene til nasjonale beredskapsressurser og ikke gå på bekostning av for eksempel trening til å gjennomføre de primære oppgavene. Det vises for øvrig til redegjørelsen i kapittel 12.

15.5.7 Utvalgets vurdering av konsekvenser ved valg av modell 2

Mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiresurser

Modell 2 innebærer at UPs og PUs oppgaver overføres til politidistriktene. Modellene forutsetter at politidistriktene gis insentiver som sikrer at trafikkikkerhetsinnsatsen ikke blir nedprioritert. Overføringen av UPs og PUs oppgaver til politidistriktene vil styrke politidistriktenes operative kapasitet tilsvarende om lag 680 politiårsverk med minst IP4-godkjenning. Politiresursene vil være integrert i daglig operativ tjeneste og inngå som en mer fleksibel ressurs.

Øst politidistrikt overtar det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering, ID-avklaring og uttransportering. Dette utgjør om lag 400 årsverk, hvorav rundt 60 prosent er politistillinger. Ved å overføre oppgavene til Øst politidistrikt legges det til rette for en mer fleksibel og effektiv bruk av politiresursene, samtidig som spesialiseringsgevinster knyttet til fagområdet ivaretas.

Kriminalomsorgen overtar ansvaret for driften av utlendingsinternatet ved Trandum. Driften av Trandum ligger nærmere Kriminalomsorgens kjernevirksomhet enn politiets og overføring av ansvaret åpner således for spesialiseringsgevinster. Ved at Kriminalomsorgen overtar dette ansvaret, åpnes det for frigjøring av politiresurser.

På materiellsiden vil politidistriktene bli styrket med om lag 170 patruljebiler fra UP. I sum

²⁶ NOU 2016: 24 s. 197–200.

representerer dette en styrking av politidistriktenes operative kapasitet og beredskapsevne, samtidig som det legger til rette for en mer fleksibel utnyttning av politiressurser. Ansvar for trafikk-sikkerhetsarbeidet overføres fra UP til politidistriktene. Dette vurderes å gi større fleksibilitet til fornying og tilpasning til nevnte endringer i teknologiutviklingen, herunder insentiv og mulighet til å realisere gevinster, eksempelvis å vri ressurser fra trafikkontroller til andre kriminalitetsområder. Det legges til grunn at UPs arbeidsoppgaver kan ivaretas av politidistriktene. Samlet vurderes modell 2 å finne en bedre balanse mellom hensynet til fleksibilitet og effektivitet på den ene siden og behovet for spesialisering og spisskompetanse på utvalgte områder på den andre siden.

Mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse

Flere trendrapporter om kriminalitetsutviklingen, beskriver en utvikling hvor kriminelle begår lovbrudd på mange ulike arenaer, på tvers av etablerte kriminalitetskategorier som IKT-kriminalitet, økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet. Gitt denne utviklingen, kan dagens organisering av Kripos og Økokrim føre til silotenkning som går på bekostning av helhetlige tilnærminger som bedre svarer på utfordringene i kriminalitetsbildet.

Ved en organisatorisk sammenslåing av Økokrim og Kripos under en felles ledelse legges det til rette for stordriftsfordeler. Det antas blant annet at Kripos' kompetanse og kapasitet innen områder som organisert kriminalitet og IKT-kriminalitet også er relevant i Økokrims etterforskning av saker som omhandler alvorlig økonomisk kriminalitet. Betydningen av faglige synergier forventes å øke som følge av endringer i kriminalitetsbildet.

En sammenslåing vil gi bedre forutsetninger for å utnytte overskuddsinformasjon fra hverandres etterforskninger. Utvalgets flertall mener at en sammenslåing vil tilrettelegge for bedre oppgaveløsning allerede i dag og ikke minst i lys av det fremtidige kriminalitetsbildet.

En sammenslåing bør gi muligheter for synergier og effektivisering for administrative funksjoner. Det advares likevel mot å se en mulighet for å spare ressurser. Samlet ressurs sparing på administrativt nivå bør gå til fagområdene.

Utvalgets flertall mener at håndteringen av disse spørsmålene bør løses via en helhetligprosess i ny organisasjon etter at denne er besluttet opprettet.

Det legges til grunn at Økokrims virksomhetsområder får et sterkt organisatorisk uttrykk i den sammenslåtte modellen, for å minimere risikoen for at disse virksomhetsområdene nedprioriteres og «domineres» av de andre delene av organisasjonen.

Forutsigbart bistandstilbud med bedre samhandling

Uforutsigbarhet knyttet til Kripos og Økokrims bistandstilbud kan gjøre det vanskeligere for politidistriktene å dimensjonere egen kapasitet og kompetanse.

I likhet med modell 1 forutsetter modell 2 en tydeliggjøring av påtaleinstruksen som ventes å bidra til større forutsigbarhet og styrke samhandlingen mellom nasjonal bistandsenhet og politidistrikt. Videre vil en organisatorisk sammenslåing av Kripos og Økokrim legge til rette for en harmonisering av bistandskonseptene, som ytterligere vil kunne øke forutsigbarheten til bistandstilbudet og styrke samhandlingen med politidistriktene. I saker som faller inn under både Økokrims og Kripos' kompetanseområder vil det også kunne oppnås synergier.

Samling av beslutningsmyndighet og ansvar på det mest effektive nivå

I modell 2 blir UPs og PUs oppgaver overført til politidistriktetsnivået hvor de bidrar til å styrke kapasiteten til politimesteren lokalt. Det legges til grunn at politidistriktetsnivået er tettest på utførelsen av oppgavene, noe som gir bedre adgang til relevant informasjon og kompetanse på en kostnadseffektiv måte. Det antas at dette vil bidra til mer formålstjenlige prioriteringer og mer effektiv anvendelse av politiressurser.

Den nasjonale bistandsenheten for etterforskning vil besørge oppgaver som best ivaretas på nasjonalt nivå. I likhet med modell 1 forutsetter modell 2 en tydeliggjøring av påtaleinstruksen, som forventes å bidra til en mer effektiv saksfordeling til Økokrim og Kripos i saker der disse utgjør det mest effektive nivå.

I modell 2 får de nasjonale beredskapsressursene et nasjonalt organisatorisk uttrykk. Dette vurderes å være et mer effektivt nivå enn dagens organisatoriske oppheng under Oslo politidistrikt.

Mer effektiv samhandling og fagformidling gjennom nasjonale kontaktpunkter

Særorganene er nasjonale kontaktpunkt innenfor sine kompetanseområder. De nasjonale kontakt-

punktene legger til rette for effektiv og god samhandling internt og eksternt.

Modell 2 antas å legge til rette for koordineringsgevinster gjennom samling av nasjonale kontaktpunkter. Med en tiltakende uklar grensegang mellom alvorlig økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet kan en organisatorisk sammenstilling understøtte en mer hensiktsmessig faginnstilling og en mer formålstjenlig inndeling av de nasjonale kontaktpunktene. Modellen vil også kunne styrke internasjonal samhandling og samarbeid gjennom bedre utnyttelse av Kripos og Økokrims internasjonale kontaktflater. Begge særorgan antas å ha gjensidig utbytte av det andre organs internasjonale kontaktflater.

Det forutsettes at den nasjonale beredskapsenheten vil få en rolle som nasjonalt kontaktpunkt for nasjonal beredskap. Modell 2 antas således å understøtte en mer effektiv samhandling og fagformidling innenfor beredskapsfeltet.

UP er et kontaktpunkt innen trafikksikkerhet, nasjonalt og internasjonalt. I modell 2 overføres det overordnede ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet, herunder rollen som nasjonalt kontaktpunkt, til egen strategisk funksjon i POD. Det ventes således ingen virkning knyttet til UPs rolle som internasjonalt kontaktpunkt.

PUs rolle som kontaktpunkt nasjonalt og internasjonalt overføres til Øst politidistrikt. Det ventes således ingen virkning i knyttet til PUs rolle som internasjonalt kontaktpunkt.

Styrke kompetanseutvikling og kompetansedeling i politietaten

Interaksjon mellom fagmiljøer stimulerer til innovasjon og legger grunnlag for utvikling som hvert fagmiljø ikke ville oppnådd enkeltvis. Flere fagmiljøer gir bredere tilnærming til bruk av ulike verktøy og metoder, og i kunnskapsvirksomheter inngår gjerne størrelsen på fagmiljøene som et sentralt vurderingskriterium for å vurdere potensialet for faglig kvalitet og innovasjonsevne. En viss størrelse på fagmiljøene anses som nødvendig, blant annet for å skape bredde for synergier og kapasitet for samarbeid.

Modell 2 samler fagmiljøene i Kripos og Økokrim, som dermed blir større i både bredde og dybde. Det antas videre at det samlede fagmiljøet blir mer attraktivt med hensyn til rekruttering av medarbeidere, så vel som overfor eksterne samarbeidsaktører og fagmiljø. Dette antas å øke evnen til fagutvikling og innovasjon.

De nasjonale beredskapsressursene samles i eget nasjonalt organ. Det antas at dette vil styrke

forutsetningene for fag- og metodeutvikling. I kraft av å være et nasjonalt organisatorisk organ tilrettelegges det for at de nasjonale beredskapsressursene får en tydeligere faglig profil, med positive virkninger for samhandling og kompetanseoverføring til politidistrikt. Det ventes også at forutsetningene for kompetansedeling internasjonalt vil bli bedre gjennom at de nasjonale beredskapsressursene vil tilhøre det samme organisatoriske nivået som viktige samarbeidsaktører.²⁷

Styrke forutsetninger for bedre styring

Ved at UP og PU integreres i politidistriktene og Kripos og Økokrim slås sammen, tilrettelegges det for en mer helhetlig styring, hvor ledelsen får økt handlingsrom til å anvende ressursene mer fleksibelt og effektivt. Dette styrker organisasjonens evne til å tilpasse virksomheten etter vekslende behov.

I modellen får de nasjonale beredskapsressursene et eget nasjonalt organisatorisk uttrykk. Det antas at dette vil tilrettelegge for bedre og mer forutsigbar styring og dimensjonering av beredskapsressursene.

Styrke nasjonal beredskap

I modell 2 foreslås de nasjonale beredskapsressursene etablert som en egen selvstendig nasjonal beredskapsenhet, direkte underlagt Politidirektoratet, med unntak av TTS og UC-enheten samt Den kongelige politieskorte (DKP) som fortsatt vil ligge under Oslo politidistrikt. Modellen forutsetter at mannskaper i beredskapsenheten inngår i operativ tjeneste i Oslo politidistrikt eller andre distrikt for å opprettholde nødvendig operativ erfaring og tilgjengelighet for akutt innsats.

Organiseringen som en selvstendig enhet vil bidra til å sikre at dagens nasjonale beredskapsressurser får nødvendig autonomi til å utvikle egen spisskompetanse og ekspertkultur. En egen enhet vil ventelig lettere kunne synliggjøre ressurs- og investeringsbehov gjennom styringsdialogen. Modellen legger også til rette for å etablere et sterkt kompetansemiljø gjennom å konsentrere ressursene til ett sted.

Enheten vil ikke ha IKT-beredskap som del av sin organisasjon. Etersom trusselbildet utvikler seg, må det løpende vurderes tiltak, samhandling og organisering for å sikre et effektiv og helhetlig

²⁷ Sverige, Danmark og Nederland har organisert de nasjonale beredskapsressursene under en sentral nasjonal politiledelse.

beredskapskonsept som også ivaretar hybride kriser og hendelser.

Innsatsevnen til de nasjonale beredskapsressursene vil kunne utvikles fra et helhetsperspektiv, med et enhetlig nasjonalt fokus med tanke på strategisk utvikling av beredskapsfeltet. Modellen gir også grunnlag for mer langsiktig og helhetlig budsjett- og aktivitetsplanlegging i et nasjonalt perspektiv.

Samling av de nasjonale beredskapsressurser i én organisasjon ventes også å bidra til mer direkte og bedre samvirke med politidistrikt og andre samarbeidsaktører.

15.5.8 Utvalgets samlede vurdering av modell 2

Utvalgets flertall mener overordnet at modell 2 er en intuitiv og logisk organisering av politiet og en struktur som støtter politiets kjerneoppgaver og forutsetningene for nærpolitireformen ved å gi mer ansvar til politidistriktene. *Utvalgets flertall* mener videre at modellen vil gi bedre styring og styrke samordning innen etterforskning av alle typer alvorlig kriminalitet samt legge grunnlag for en nødvendig økt satsing på nasjonal spisskompetanse innenfor bekjempelse av alvorlig IKT-kriminalitet, og digitalt politiarbeid.

Utvalgets flertall mener videre at en egen enhet for politiets nasjonale beredskapsressurser er et nødvendig tiltak for å styrke politiets innsats for å forebygge og bekjempe terroranslag som en reell nasjonal ressurs. Utvalget mener at en egen nasjonal beredskapsenhet, knyttet til et nasjonalt beredskapssenter, vil kunne ivareta et nasjonalt perspektiv, sørge for forutsigbare økonomiske rammer og dyrke kjerneoppgavene (beredskap) bedre enn dagens organisering under Oslo politidistrikt. Modellen understøtter også utvalgets grunnprinsipper.

Det er likevel viktig å etablere en styringsmodell som kan motvirke at nasjonale bistandsenheter blir pålagt en portefølje som bidrar til stort

oppgavespenn, som i neste omgang kan svekke gjennomføringsevnen.

En annen innvending er at fortsatt god resultatoppnåelse innenfor trafikksikkerhet og på utlendingsfeltet krever god styringsdialog mellom POD og politidistriktene for å sikre nødvendig ressursinnsats og prioritering. Det krever en oppbygging av strategisk kapasitet i Politidirektoratet.

15.6 Modell 3

Modellen bygger på modell 2, men innebærer at bistand- og beredskapsenhetene blir samlet i én enhet. En lignende løsning er blant annet valgt i Nederland, der den sentrale enheten inngår i organisasjonskartet som et 11. politidistrikt. Løsning for UP og PU vil bli som i modell 2, det vil si at ressursene blir overført til politidistriktene, men med tydeligere strategisk styring fra POD.

Utvalgets mindretall, medlemmene Fause og Paulsen, fastholder sin alternative løsning om å legge Økokrim under Riksadvokaten som beskrevet i pkt. 15.5.1. og 15.5.2.

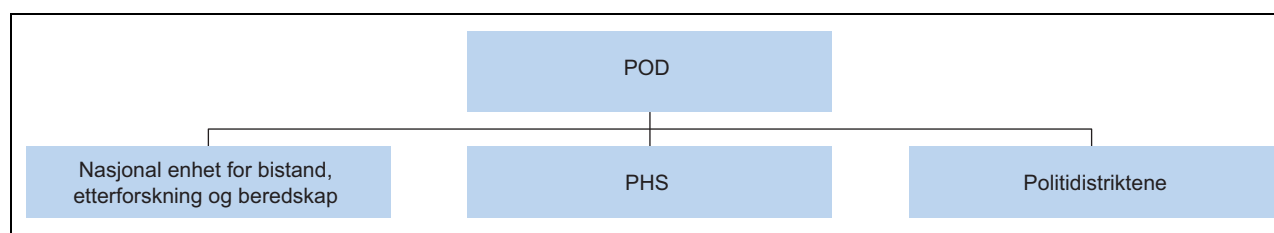
Modellen innebærer, som beskrevet under modell 2, at politiressursene i UP og PU blir delvis tilbakeført til politidistriktene, og delvis til POD og andre enheter som beskrevet i pkt. 15.5.1.

Politiets organisasjonsmodell vil dermed etter flertallets forslag se ut som vist i figur 15.3.

15.6.1 Utvalgets vurdering av konsekvenser ved valg av modell 3

Mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser

Virkningene for modell 3 sammenfaller i det vesentligste med virkningene til modell 2. I modell 3 er de nasjonale beredskapsressursene og den nasjonale bistandsenheten samlet under felles organisasjon og ledelse. Modell 3 vurderes ikke å gi ytterligere nyttevirkninger som følge av ulikeartede oppgaver.



Figur 15.3 Modell 3. En sentral bistands- og beredskapsenhet

Mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse

Med hensyn til mål om mer effektiv kriminalitetsbekjempelse gjennom mer effektiv samhandling og fagformidling vil virkningene i modell 3 forventes å sammenfalle med modell 2, med unntak av beredskapsområdet, som ventes å få et mindre tydelig uttrykk ved å være en integrert del av en nasjonal bistandsenhet.

Styrke kompetanseutvikling og -deling i politietaten

Virkningene i modell 3 forventes å sammenfalle med modell 2, med unntak av beredskapsområdet, som vil få mindre autonomi og gis et mindre tydelig uttrykk ved å være en integrert del av en nasjonal bistandsenhet.

Styrke forutsetninger for bedre styring

Virkningene i modellen sammenfaller for øvrig med modell 2, med unntak av de nasjonale beredskapsressursene. I modell 3 samles de nasjonale beredskapsressursene og etterforskningsressursene under felles ledelse. Dette stiller enheten overfor mange mål og krav, og kan skape vanskeligheter i prioriteringer mellom beredskap og etterforskning. Modell 3 vurderes derfor å øke lederspennet, med risiko for at bredden i oppgaveportefølje kan skape både styringsutfordringer og målkonflikter. Det forventes ikke ytterligere samhandlingsgevinster sammenliknet med modell 2.

Styrke nasjonal beredskap

I likhet med modell 2 blir de nasjonale beredskapsressursene hevet til et nasjonalt nivå, som reduserer risikoen for samtidighetskonflikter. I modell 3 samles de nasjonale beredskapsressursene og etterforskningsressursene under felles ledelse. Sammenliknet med modell 2 antas dette å føre til redusert autonomi for de nasjonale beredskapsressursene. Samtidig vil modellen styrke grensesnittet og helhetlig ledelse mellom dagens

beredskapsfunksjoner og fremtidens behov for politiets beredskap i det digitale rom.

15.6.2 Utvalgets samlede vurdering av modell 3

Utvalget mener denne modellen, i likhet med modell 2, gir en intuitiv og logisk organisering av politiet. En samlet nasjonal bistands- og beredskapsenhet vil gi store samordningsgevinster og en samlet nasjonal politikraft på alle områder som vil være lett å styre og operasjonalisere.

En fordel med denne modellen er at nasjonale beredskapsressurser og etterforskning/etterretning blir satt i sammenheng. Dette kan ivareta en viktig dimensjon i styrking av politiets IKT-beredskap, noe flere politiledere og interessenter har vektlagt overfor utvalget.

Utvalget ser imidlertid noen utfordringer som må løses. En slik enhet vil få et stort oppgavespenn, og det vil være nødvendig med tydelige styringslinjer både innad i enheten og overfor Politidirektoratet. Utvalget ser at det kan være kulturforskjeller mellom beredskapsdelen og etterforskningsdelen som kan være vanskelig å overkomme.

Det er videre en viss risiko for at en slik enhet vil utgjøre en maktkonsentrasjon som kan utfordre den tiltenkte rollen som mer rendyrket bistandsenhet, ved å komme i en mellomposisjon mellom politidistriktene og POD. Det er mulig å hevde at modellen vil innebære et langt skritt i retning av å etablere en norsk utgave av det amerikanske Federal Bureau of Investigation (FBI). Dette kan medføre en maktforskyvning i forholdet til politidistriktene. Det kan også tenkes at enheten blir så stor at den reelt kan utfordre PODs styringsevne.

I tillegg mener utvalget det er en risiko at en slik stor enhet kan medføre at flere viktige beslutninger blir tatt i lukkede rom, og dermed unndratt offentlig debatt. For en viktig samfunnsinstitusjon som politiet er åpenhet avgjørende for å opprettholde nødvendig tillit til publikum.

Kapittel 16

Andre tiltak for å sikre gode polititjenester

16.1 Behov for mer ledelse, kompetanse og teknologi

I mandatet til utvalget vektlegges at etatens kapasitet til å styre, lede og utvikle virksomheten må styrkes, slik at det kan utvikles gode polititjenester. Utvalget har til hensikt å foreslå hensiktsmessige strukturer for å legge til rette for dette. Imidlertid er det viktig at strukturene følges opp med andre tiltak, slik at bistandsorganene kan bidra til at politidistriktene oppnår kompetanse og robusthet i tråd med nærpolitireformens intensjoner. Utvalget vil derfor peke på noen andre sentrale faktorer enn strukturendringer, som må vektlegges i en virksomhetsutvikling. Utvalget konsentrerer seg om behovet for ledelse, kompetanseoppbygging og anvendelse av teknologi. Utvalget har også gjort seg noen refleksjoner om noen spesielle kulturtrekk i politiet.

Korte utviklingstrekk

22. juli-kommisjonen¹, og senere også *Politianalysen*², pekte på behovet for å utvikle ledelse og kompetanse i politiet. Dette er fulgt opp i nærpolitireformen og senere utredninger, senest i *Påtaleanalysen*³, fremlagt 2. mars 2017.

Det har vært arbeidet med ledelse, forbedringstiltak og kompetanseoppbygging i hele etaten. *Etterforskningsløftet* er et særskilt tiltak for å bedre kompetansen innen etterforskning og samlet sett er det gjort mye grunnleggende og viktig arbeid for å følge opp de utredninger og tiltak som har blitt tilrådd og besluttet.

Langsiktige strategier og god styring som bakgrunn for ledelse

Mange utvalget har snakket med, har gitt uttrykk for at norsk politi trenger en langtidsplan, på

samme måte som man har langtidsplan for Forsvaret, transport og forskning, noe også *Politianalysen* pekte på.⁴ Utvalget er enig i at det ville være ønskelig. Langsiktig kompetanseoppbygging og tilpassing til samfunnets behov krever et langsiktig politisk perspektiv. Det vil gi langsiktige og derved mer stabile rammer for POD, som derved gis bedre mulighet til å utøve sin ledelse av politiet.

Mangel på slike rammer innebærer at det lettere oppstår usikkerhet om eget mandat. Man kan få overstyring på politisk nivå og svakere virksomhetsstyring og beslutnings- og gjennomførings- evne.

Behovet for PODs ledelse i virksomhetsutviklingen

Ledelsens hovedoppgaver, ved siden av å iverksette den vedtatte politikk, er å utvikle strategier, vedta budsjetter, implementere strategiske veivalg og legge til rette gode rammer for at virksomheten kan yte gode polititjenester.

God ledelse er avgjørende for et godt politi. God ledelse skal tilrettelegge for god virksomhetsledelse. Det innebærer og realisering av den strategi som gjør at virksomheten totalt sett utvikler seg i tråd med samfunnets behov. God ledelse er også forutsetning for å videreutvikle de ti grunnprinsipper som norsk politi skal bygge på.⁵ Videre er god ledelse en forutsetning for god måloppnåelse, lik og kvalitetsbasert oppgaveutførelse, planlagt og systematisk forbedring av kvalitet, innføring av nye arbeidsformer, utnytte muligheter ved digitalisering, kontroll på økonomi, og godt medarbeiderskap.

PODs ledelse av særorganene synes å være ulikeartet for ulike organ og ikke alltid på tilstrekkelig strategisk nivå. Ulike særorgan har utviklet egne strategier – så vidt utvalget kjenner til, uten at det er koordinert eller gjort i samråd med POD,

¹ NOU 2012: 14 – Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

² NOU 2013: 9 – Politianalysen.

³ NOU 2017: 5 – Påtaleanalysen.

⁴ NOU 2013: 9 *Politianalysen* s. 40.

⁵ St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* – kap.2.

og utvalget er ikke kjent med at POD har utviklet langsiktige strategier for hva man ønsker med de ulike særorgan.

Utvalget er derfor enig med *Politianalysen*, som vektlegger behovet for bedre ledelse og en mer effektiv organisering av politietaten.

Politianalysen pekte også på at strukturelle forhold har betydning for utøvelse av ledelse. Analysen mente at de daværende strukturelle forutsetningene i politiet ikke la til rette for god ledelse,⁶ og foreslo en rekke tiltak som nå er delvis gjennomført, herunder reduksjonen i antall politidistrikt. Videre fremholdt analysen at ulike kulturer i politidistrikter og særorganer gjør erfaringsutveksling og samhandling vanskelig og fører til fravær av enhetlig ledelse i politiet.⁷ Utvalget mener det fortsatt er et potensial for forbedret samhandling mellom enhetene.

Utvalget konstaterer også at selv om norsk politi må anses som meget dyktig på operativ ledelse, er det grunn til å anta at man fortsatt har noen skritt å gå når det gjelder strategisk ledelse og virksomhetsstyring. POD anslår selv å ligge på nivå 3 av 5, der 5 er det optimale for god virksomhetsstyring.⁸

Utvalget har forståelse av at økt grad av styring fra PODs side kan komme i konflikt med den betydelige autonomi som det enkelte politidistrikt har kunnet utvikle. Da vi hadde 54 politidistrikt, var enhetlig ledelse mer utfordrende, noe enklere trolig med 27 distrikt, og man har ytterligere bedre forutsetninger nå med tolv distrikt. Det betyr også at autonomien kan bli mer utfordret når det nå er færre distrikt enn før.

Muligheten ligger i å organisere i en struktur som sammen med øvrige virksomhetsbetingelser gjør at medarbeiderne får mulighet til å yte sitt beste og i tråd med virksomhetens mål og strategier, med god styring og likevel frihet til å ta selvstendige valg i operativ tjeneste.

Roller, myndighet og ansvar

Uavhengig av hvilke nye strukturer som innføres, er det nødvendig med avklaring av roller, myndighet og ansvar for henholdsvis POD og bistandsenhetene, og også mellom POD og bistandsenhetene. Klare og entydige styringslinjer er påkrevd både for å kunne utøve god styring og for å kunne yte tjenester på en god måte.

⁶ NOU 2013: 9 *Politianalysen* s. 154.

⁷ NOU 2013: 9 *Politianalysen* s. 155.

⁸ Politidirektoratet 2016, presentasjon for utvalget v/Frede W. Hermansen 29. september 2016

16.2 Kulturelle utfordringer

Synet på ledelse

Mandatet legger vekt på behovet for styring. Oppdrags giver ønsker bedre styring, mer effektivitet og bedre kompetanse, med det formål å skaffe borgerne et best mulig fremtidig politi.

I utvalgets spørreundersøkelse rettet mot politimestrene fremgår det at noen oppfatter at ledelseskompetanse har for lav prioritet i politiet og at lederkompetanse burde vært en høyere anerkjent kompetanse i etaten. Dyktige fagpersoner innen politiet, som ikke selv er ledere, kan ha mer negative assosiasjoner til hva ledelse innebærer.

Politikultur(er) – én eller flere?

Politianalysen var opptatt av kulturen og dens betydning, ikke minst hvordan ulike deler av politiet kan utvikle særegne kulturer. Dette kan føre til målkonflikter.⁹ Utvalget mener organisasjonsstrukturene bør fremme en felles kultur og viser i den forbindelse til modellforslagene i kapittel 15.

Syn på reformen og ressurser

Det andre utvalget har merket seg, er synet på at mer ressurser løser de fleste utfordringer, og at dette til dels er eneste mulighet for endring eller bedring. Politidistriktene opplever utfordringer med å få endene til å møtes. Også politiet, som øvrig del av offentlig virksomhet, må utvikle mer kunnskap og forståelse om hvordan man kan utnytte de ressurser man har, optimalt. Videre må forståelsen av at bruk av ny teknologi kan gi bedre brukertjenester, mer effektivitet og bedre ressursanvendelse, og også en bedre arbeidssituasjon for den enkelte medarbeider, videreutvikles.

16.3 Et mer kompetent politi – kompetanseoverføring fra bistandsenhetene til politidistriktene

Kvalitetsreformdelen i Nærpolitireformen tar opp i seg et ønske om generell kompetanseheving i politiet og flere prosesser er allerede i gang. Politidirektoratet har gjennom reformarbeidet lagt opp

⁹ Forskjellige kulturer, omfang og utfordringer mellom ulike politidistrikter, særorganer og enheter fører til fravær av enhetlig ledelse i politiet. Samtidig styres de ulike politidistriktenes etter de samme målene og satsingene (s. 155).

til en kompetanseheving både innenfor både virksomhetsstyring og fagstyring. Et tiltak i denne forbindelse er som nevnt etterforskningsløftet.

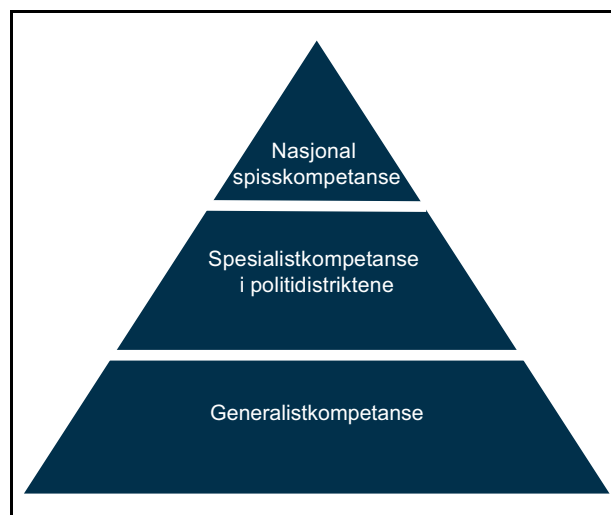
Dagens særorgan bidrar til kompetanseoverføring

Utvalget har blitt godt orientert om hvordan dagens særorganer aktivt driver kompetanseoverføring. Kripos overfører i betydelig grad kompetanse ved å bistå andre politienheter i enkeltsaker. Økokrim bistår politidistriktene også i enkeltsaker, men hensikten med Økokrim er også å føre egne saker. Økokrim blir av mange oppfattet som et særorgan som i mindre grad overfører kompetanse gjennom lokal tilstedeværelse. Økokrim bistår mest gjennom rådgivning og erfaringer fra egne saker. Politiets utlendingstjeneste mener selv de overfører kompetanse til politidistrikt og andre sentrale politiorgan, både gjennom oppgaveløsning sammen med andre enheter og gjennom rådgivning og kursing, mens Utrykningspolitiet overfører kompetanse innen trafiksikkerhetsarbeid. Det gjør Utrykningspolitiet både gjennom å støtte politidistriktene i deres trafiksikkerhetsarbeids, og kanskje mest gjennom å tilbakeføre innbeordret personell til politidistriktene etter endt innbeordringstid i Utrykningspolitiet.

Kompetanseflyt i praksis – dagens spesialist blir morgendagens generalist?

Mange i politiet sier at «dagens spesialist blir morgendagens generalist». Dette er utvilsomt riktig, i den forstand at det som er nytt og revolusjonerende i dag, kan bli allmennkunnskap i løpet av kort tid. Systemet må legge til rette for at den kompetansen spesialitetene bygger, etter hvert tilfaller hele virksomheten. Virksomheten i de enkelte fagområder i politiet kan betraktes som en pyramide. Nederst i pyramiden kan tenkes alle ansatte i politidistrikter, som det midterste lag kan man tenke seg dem som arbeider med ytterligere spesialisering innen det enkelte politidistrikt, og som den smaleste og øverste del av pyramiden, den kompetansen som finnes og bør finnes i et bistandsorgan (nasjonal spisskompetanse). Disse spesialistene er klart færre, og de få som finnes, både er og bør være særs dyktige innenfor sitt relativt sett smale område. Dette kan illustreres som i figur 16.1.

De som er på toppen av kompetansepyramiden, spesialistene i bistands- og spesialenheter, bør jakte på økt kunnskap og innovasjon, samtidig



Figur 16.1 Kompetansepyramide

som kompetansen flyter nedover i hele virksomheten. Dersom dette ikke skjer, forblir virksomheten kompetansemessig topptung, og politidistriktene svekkes.

Utvalget er derfor særs opptatt av denne kompetanseflyten må fungere, og mener at det er avgjørende at forslag til nye strukturer ses i sammenheng med at det må utvikles systemer for systematisk kompetanseoverføring på alle nivåer.

Utvalget er kjent med at mange i politiet mener politiet generelt, og Kripos spesielt, er et «landhandleri», et sted som skal håndtere mye ulikt. «Hver gang en ny oppgave skal utføres, har den blitt lagt til Kripos», er et utsagn utvalget har hørt mange ganger. Det er klart et dilemma når det oppstår oppgaver som er så spesielle at de ikke kan spres over tolv distrikter, og samtidig ikke egner seg til å bli plassert i ett distrikt, og oppgavene er såpass operative i sin natur at de ikke bør ligge i POD. Utvalget er ikke kjent med at JD/POD ved slike tildelinger av oppgaver har tenkt at kompetansen over tid bør tilfalle samtlige politidistrikt, eventuelt at ansvaret legges til ett eller flere spesielt dedikerte distrikt, slik man for eksempel har gjort med sokkelansvaret eller ordningen for «Søk etter antatt omkommet».¹⁰ Utvalget mener der er et potensial for et mer overordnet og dynamisk forhold til kompetanseutvikling og kompetanseoverføring, slik at like naturlig som at oppgaver først kommer til Kripos, er det at de over tid skal ut i politidistriktene.

¹⁰ Fire politidistrikt har politiansvar for kontinentalsokkelen på vegne av alle politidistriktene som «grenser» til sokkelen – to politidistrikt har det nasjonale administrative ansvaret for ordningen som gjelder for søk etter antatt omkomne.

Plikten til aktiv kompetanseoverføring til hele politiet bør inngå i instruksjoner for bistandsorganer og følges opp i styringsdialogen fra POD.

16.4 Særlig om fagansvar

Hvorfor ta opp spørsmålet om fagansvar?

For at både politidistrikt og hvert bistandsorgan skal kunne gjøre det arbeidet som forventes, bør det være klarhet i hva ansvarsområdene omfatter, og hvordan fagansvaret skal utøves. Utvalget har gjennom sitt arbeid gjentatte ganger opplevd en uklarhet i etaten, inkludert særorganene, om hva fag- og metodeansvar er, hva det omfatter, hvem som har fagansvar for hva, og hvem som bør ha fagansvaret. Særorganene, inkludert Politihøgskolen, har i samtaler med utvalget tatt opp dette behovet for avklaring.

Utvalget er bedt om å foreslå organisering av fagansvaret for å tilrettelegge for bedre styring. Utvalget ser spørsmål om hva som er fagansvar og hvem som skal ha kompetanse til å beslutte hvordan faget skal utøves og metoden utvikles som viktige deler av styringslinjene, og nødvendig for å identifisere forbedringspunkter og forslag til hvordan det kan bli en bedre og mer lik polititjeneste i hele landet. Uklarhet om hva fagansvar er, hvordan det skal forstås og avgrenses, hvem som har ansvar for hva, hvem som skal være ansvarlig for å fastsette politiets metoder på ulike områder, hvor grensene går, hvordan disse prosessene skal være, og hvem som skal ha beslutningskompetanse på de ulike nivå, skaper gnisninger og usikkerhet inn i en organisasjon og til dels lange, kostnadskrevede og kompliserte prosesser for avklaring.

Utvalget er også kjent med at flere av de nåværende særorganene til dels har og til dels ønsker et videre og mer klart definert fag- og metodeansvar. Politihøgskolen ønsker også et tydelig ansvar her. Utvalget har derfor vurdert dette som del av spørsmålet om hvilke oppgaver de fremtidige bistandsorganene bør ha, samt hvordan grenseflatene mot andre deler av virksomheten bør være.

Utvalget har gjennom arbeidet sett at fag- og metodeutviklingen i politiet virker fragmentert og lite koordinert på flere områder. Det synes som om mange enheter både i og utenfor dagens særorganer har nasjonale oppgaver samt en form for faglig metodeansvar knyttet opp mot dette. Dette sikrer en helhetlig tilnærming til metodeutviklingen innenfor de ulike fagområdene. Dette vil være

ressursbesparende på flere områder. Først og fremst fordi mange av metodene er gjensidig avhengig av hverandre eller krever involvering og koordinering av ulike deler av politiet under utvikling. Da vil det være naturlig at den øverste delen av kompetansepyramiden får ansvaret for fagutvikling og standardisering. Dette vil føre til enklere prosesser med kompetanseoverføring til resten av politiet. I tillegg vil en slik modell gjøre det lettere for POD å kunne styre den faglige utviklingen i etaten, fordi man vil ha færre aktører å forholde seg til.

16.4.1 Fagansvarets innhold

Politianalysen var innom både fagansvarets innhold og særorganenes rolle og mente at det ville være «naturlig å tillegge særorganene et nasjonalt fagansvar knyttet til egne fagområder. Dette vil normalt kunne innebære ansvar for å definere nasjonale standarder og prosedyrer, tilrettelegge og gjennomføre kompetanseutvikling og sikre kunnskapsutvikling og generell utvikling av fagområdet(ene)». ¹¹

Kripos bekrefter at det ikke finnes noen helhetlig definisjon av fag- og metodeansvaret. ¹² Kripos sendte i 2012 en henvendelse til POD om dette, som ikke er besvart innen april 2017. Kripos har beskrevet hva et slikt fagansvar bør innebære, og at det bør inneholde følgende hovedpunkter:

- totaloversikt over fagområdets spesialområder/-disipliner – på lokalt og sentralt plan
- ansvar for validering, sertifisering og dokumentasjon av metoder – nasjonale standarder
- ansvar for kontinuerlig utvikling og oppdatering av metoder – beste praksis
- ansvar for kompetanseoverføring

Økokrim har også savnet en klargjøring av hva deres fagansvar er. Siden 1989 har påtaleinstruksen fastslått at Økokrim skal være et nasjonalt kompetansesenter med hovedvekt på økonomiske straffesaker. Økokrim mener det forutsetter et tydelig fagansvar med definerte roller og fullmakter. Politidirektoratet ba Økokrim i 2014 om å beskrive hva man mente at fagansvaret skulle være, og har også levert innspill, men per mars 2017 er dette ikke besvart fra Politidirektoratet.

Politihøgskolen ønsker også en klargjøring.

¹¹ NOU 2013: 9, Politianalysen s. 35.

¹² Kripos 2017, e-post til sekretariatet 5. april 2017.

Etterforskningsløftet

Nærpolitireformen er som nevnt også en kvalitetsreform. «Etterforskningsløftet» er et samarbeid mellom Politidirektoratet og Riksadvokaten. Etterforskningsløftet skal øke kvalitet og effektivitet i etterforskningen, og skal gi resultater innen alle de seks effektmålene i nærpolitireformen¹³, herunder innen områder som også er inntatt i mandatet for dette utvalget. Det nevnes særskilt mer enhetlig politi og bruk av bedre teknologi.¹⁴ Programmet skal være et første steg på veien mot en definert minimumsstandard for tjenesteutførelse innen etterforskning for norsk politi.

Arbeidet med å definere hva som er fagansvar er en del av dette¹⁵.

Felles standarder og metoder skal ikke være til hinder for, men bidra til at man innen rammene kan bruke individuell kompetanse og kreativitet for å løse saker. Det skal også bli mer attraktivt å arbeide med etterforskning.

I rapport av desember 2016 utgitt av Politidirektoratet/ Etterforskningsløftet er beskrevet fagmyndighet, fagansvarsfunksjonen, fagansvar og fagforvaltningsrollen.

Når det gjelder de ulike spørsmål rundt utviklingen av fagansvaret videre, viser rapporten til dette utvalgets arbeid, men i rapporten legger man til grunn at eventuelle endringer som følge av dette utvalget uansett vil ligge ett stykke frem i tid. Rapporten anbefaler derfor å fortsette arbeidet uavhengig av dette utvalgets anbefalinger. Rapporten beskriver at det vil skje en nærmere dialog mellom Riksadvokaten, PHS, Kripos, Økokrim og Oslo politidistrikt i løpet første halvår 2017.¹⁶

Etterforskningsløftet har en ambisiøs tidsplan, og mye vil formentlig være på plass før dette utvalget avgir sin innstilling. Utvalget har derfor behandlet det som utvalget oppfatter å ligge innenfor mandatet uavhengig av prosessen i etterforskningsløftet.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at hovedgrepet med etterforskningsløftet i det alt vesentlige er meget verdifullt og viktig. Standardiserte løsninger basert på

¹³ Presentasjon fra Politidirektoratet for utvalget 6. desember 2016

¹⁴ Politidirektoratet desember 2016 - Rapport om etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet – Politidirektoratet/Etterforskningsløftet

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ *Ibid.* s. 19.

beste praksis og i henhold til både internasjonale og nasjonale standarder vil styrke målet om et politi som fremstår som enhetlig og gir bedre, likeartede og like polititjenester.

Særlig på ett område legger imidlertid etterforskningsløftet opp til en beslutningsprosess som utvalget vil knytte noen kommentarer til: etablering av et fagansvar-/forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet. Så langt synes det ikke å være utviklet noen beskrivelse av hva fag- og metodeansvar er, hvilke prosesser som skal etableres for å utvikle det, med beskrivelse av roller, myndighet og ansvar, og hvem som har kompetanse til å treffe beslutninger om hvordan det bør utøves. Etterforskningsløftet har påbegynt dette arbeidet. Men etter utvalgets syn bør dette arbeidet bygge på mer klare premisser og definisjoner enn prosjektet om Etterforskningsløftet så langt ser ut til å gjøre.

Utvalgets forståelse av hva fag- og metodeansvar bør være

Utvalget har samlet seg om at fag- og metodeansvar kan deles opp i følgende elementer:

- Organisatorisk bør bistandsenheten være det nasjonale og internasjonale kontaktpunkt for fagområdet
- Kompetansemessig bør enheten ha spisskompetanse innen fagområdet, det vil si at enheten gis et eget ansvar for å kunne faget, herunder utvikling av nye metoder og standarder, definere disse og foreslå dem som nye standarder, dele dem og bidra til opplæring
- Enheten bør også ta initiativ til og å prøve ut nye former for arbeid, drive innovasjon. Man skal utvikle metoden. Man skal også eventuelt foreslå/identifisere behov for, utarbeide og videreutvikle forslag til nasjonale standarder, prosesser og prosedyrer. Dette kan kalles pådriveransvaret .
- Enheten kan også pålegges en forpliktelse til å bringe ny kunnskap videre til andre deler av organisasjonen og å sørge for å tilrettelegge slik at hele organisasjonen kan vedlikeholde sin kompetanse
- Etter delegering kan enheten også tildeles ansvaret til å omfatte den formelle kompetansen til å beslutte nye rutiner og også nytt regelverk på et område (eller å endre det allerede vedtatte)

Utvalget mener at ansvaret for å utvikle metoder i størst mulig grad bør samles i en ny struktur. Det naturlige vil da være at spisskompetansmiljøene

(les: bistandsenhetene) tar ansvaret for utvikling av metodene innenfor eget kompetanseområde.

Utvalget mener at prosessene for å definere nye standarder og fag og metode må tilse at de relevante aktørene blir involvert på rett nivå og i rett omfang, og at prosessene ikke må ta for lang tid. Utvalget ser her betydningen av at Politihøgskolen bidrar innen sine kompetanseområder slik at fagansvaret tar hensyn til relevant kunnskap og forskning på området. Politihøgskolen bør med andre ord ha et eget kvalitetssikringsansvar som ledd i prosessen.

Ved uenighet må en overordnet instans – Politidirektoratet, i samråd med Riksadvokaten der det følger av det tosporede system – ha faglig kompetanse og formell myndighet, altså både en rett og en plikt, til å beslutte innen rimelig tid. Det vises her til rapporten om etterforskningsløftet, som utvalget sier seg enig i både når det gjelder det prinsipielle og mulighetene for delegering:

«Statlig forvaltning er hierarkisk. Det innebærer blant annet at ansvar ikke kan delegeres, og at delegering av myndighet (rettigheter) og oppgaver (plikter) må skje fra den som har det øverste ansvaret. I politi-spolet vil derfor myndighet kunne delegeres fra Politidirektoratet i form av fullmakter.»¹⁷

Både fordi ansvar ikke kan delegeres, og fordi POD, som rapporten om etterforskningsløftet peker på, har en overordnet og strategisk rolle å utvikle og ivareta, er det både formelt og praktisk mest korrekt at godkjenning av nye metoder og annet fra fagansvarlig myndighet skal godkjennes av Politidirektoratet/Riksadvokaten. Politidirektoratet er leddet mellom de operative politidistrikt og departementet, og å treffe denne type endelige beslutninger vil være en naturlig oppgave for et fagdirektorat. Beslutninger om hvordan fagansvaret skal utøves, kan ha konsekvenser for ressursfordelingen og kan også på andre måter få betydning for deler av politiets virksomhet som ikke faller inn under fagansvarlig enhet. Fagansvarlig vil ved å søke å optimalisere faglige metoder og fremgangsmåter, indirekte kunne allokere ressursanvendelse innen sitt ansvarsområde, mens Politidirektoratet/Riksadvokaten må tenke helhetlig. Som vist til i sitatet kan man derfra delegere til fagansvarlige på de områder man finner hensiktsmessig.

Politidirektoratets overordnede rolle ses ikke å utgjøre et hinder for at Politidirektoratet kan være siste instans i denne beslutningsprosessen.

Samtidig må man sikre at Politidirektoratet ikke skal opprette parallellkompetanse i tillegg til kompetansen i andre enheter, selv om det er for å foreta selvstendige nye faglige vurderinger. Politidirektoratet må først og fremst se på konsekvenser for øvrig i organisasjonen. Implementeringen ligger til bistandsenhetene og i politiet for øvrig.

16.4.2 Særlig om Politihøgskolens rolle

Politihøgskolen implementerer i dag praksisnære metoder i utdanningen og bidrar på den måten til faglig godkjenning av metodene. Det er imidlertid i den daglige tjenesten i særorganene at metodeutviklingen foregår.¹⁸ Etterforskningsløftet har også foreslått at Politihøgskolen skal få fagforvalteransvaret. Utvalget har merket seg at Politihøgskolen ønsker et tettere samarbeid med særorganene, med større ansvar for fag- og metodeutvikling. Politihøgskolen har fremmet forslag om å etablere et eget kunnskapscenter under ledelse av Politihøgskolen med et samlet ansvar for å standardisere metodearbeidet.

Utvalgets vurdering av Politihøgskolens rolle

Forskning og kunnskap bør ligge bak det som besluttes, også innenfor utøvelse av fag og metode. Alle beslutninger om hvordan fagansvaret skal utøves, bør være utviklingsorientert og faglig forsvarlig og sikre at rutinen virker etter hensikten.

Utvalget viser derfor til sitt forslag til rolleavklaring innen fag- og metodeansvar, der Politihøgskolen får kvalitetssikringsansvar for å sikre at nye metoder og fagstyring er i samsvar med relevant forskning, og relevante metoder i politiutdanningen, før endelig beslutning fattes.

Utvalget vil imidlertid ikke tilrå at Politihøgskolen får et særlig ansvar for å ta avgjørelser om hvordan fag- og metodeansvar skal utøves. Politihøgskolen er ikke rigget for å utøve myndighet overfor andre linjeenheter, og en slik løsning kan samlet sett skape en virksomhet med gråsoner mellom ulike myndighets- og ansvarsroller.

Videre er Politihøgskolen en utdanningsinstitusjon. Kjerneoppgaven er å utdanne og videreutdanne politi, ved siden av forskning og utvikling. Å påta seg ansvaret for prosesser rundt fagansvar vil trolig forde oppbygging av både ny kompetanse og nye enheter i Politihøgskolen, samtidig som det lett vil kunne gå ut over andre hardt tiltrengte kjerneoppgaver som allerede lider, der-

¹⁷ Rapport om etablering av er forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet s. 13.

¹⁸ Intervju, Kripes-sjef 27.09.2016.

som en slik løsning ikke følges av økte ressurser til Politihøgskolen. Mulige budsjettkutt i fremtiden vil gjøre dette ytterligere vanskelig. Politihøgskolen bør derfor konsentrere seg og sine ressurser om de kjerneoppgaver skolen har og bør ha.

16.5 Behov for digitalisering

Vi befinner oss nå i en tidsalder hvor all virksomhet er IKT-virksomhet. Politiet leverer operative tjenester, men allerede i dag kan man ikke utføre nær sagt noen oppgaver uten IT. I løpet av få år vil ventelig hele politiet ha nye digitale plattformer. Oppgaver politiansatte har utført, er allerede løst via teknologi og vil trolig bli enda mer automatisert i løpet av kort tid.

Utvalget har vært særlig opptatt av hvilke muligheter digitalisering gir for arbeidet innen bistandsenhetene, hvilke føringer dette bør gi for hvordan bistandsorganer bør innrettes for fremtiden, hvordan digitaliseringen kan øke samhandlingen mellom bistandsenhetene, og hvordan politiet kan forbedres som følge av økt digitalisering.

Utvalget registrerer med tilfredshet at det arbeides iherdig med utviklingen av ny IKT-infrastruktur i politiet. Det er et stort etterslep på IKT-infrastruktur i politiet. Det sentrale systemet som brukes i straffesakene/etterforskning, er fra 1990-tallet. Investeringsbehov for IKT-infrastruktur antas ifølge POD¹⁹ å være på ca. 200 millioner kroner per år de neste 6–8 årene. I tillegg kommer behov for digitalisering. Utvalget er klar over at etterslepet på infrastrukturen så langt har gitt vesentlige begrensninger for politiets utvikling og evne til både kriminalitetsbekjempelse og å lage moderne digitale arbeidsflater. Digitalisering bør være et sentralt område i politiets langtidspan.

Det arbeides med nye digitale løsninger for publikum, og det er utviklet flere gode felles registerløsninger og plattformer, for eksempel *KO:DE*, som Kripos har ansvaret for. *KO:DE* er tilgjengelig på *Kilden*, politi og lensmannsetatens eget intranett. Utvalget savner likevel den digitale dimensjonen i de ulike rapporter og annet (sett bort fra digitaliseringsstrategien) som utvalget har sett i forbindelse med arbeidet. I de ulike dialoger med ansatte i politiet virker de færreste å være opptatt av hvilke muligheter digitalisering betyr for effektiv, moderne og god arbeidsflyt. Iverksettelse av «politiarbeid på stedet» er imidler-

tid et godt eksempel på at ny teknologi ses i sammenheng med en ny måte å arbeide på.

Politiets digitaliseringsstrategi

POD utviklet høsten 2016 *Politiets digitaliseringsstrategi*²⁰, som blir et viktig instrument for digitalisering av politiet. Utvalget mener at strategien gjør det mulig å legge til rette for mer effektiv og bedre kvalitativ bistand fra bistandsenhetene, ved siden av at virksomheten kan bli mer effektiv. Det gjelder blant annet muligheten for å utvikle ett politi som lar seg styre og kan ledes, og med like tjenester til brukerne. Strategien har flere viktige mål. Ett av dem er ifølge forordet at «Politiets medarbeidere skal oppleve at de får tilgang til relevant informasjon når og der de trenger den, og politiet som virksomhet skal bli mer effektiv og tilpasningsdyktig. Digitalisering av politiet er avgjørende for å lykkes med dette».²¹

Strategien legger også opp til at digital samhandling skal være førstevalget, både eksternt og internt, og at kompetanse, metoder og organisering er tilpasset den digitale tidsalder. Man ønsker også å oppnå forenklede, standardiserte og automatiserte prosesser. Det pekes også på at digitalisering er en forutsetning for en vellykket gjennomføring av nærpolitireformen. Samtidig erkjenner det at det er en prosess «å tenke nytt på hvordan man jobber, kommuniserer og gjennomfører oppgaver ved å utnytte potensialet som ligger i anvendelse av ny teknologi. Politiet har i liten grad tatt i bruk disse mulighetene så langt».²² Strategien erkjenner også at man så langt ikke har gode nok systemer, og det pekes også på at «organisasjonen mangler forståelse for at fagutvikling også omfatter digitalisering» og at «det er utfordrende å gjennomføre endringer i organisasjonen».²³

Strategien støtter opp om mandatet til utvalget. Implementeringen vil legge til rette for gode polititjenester til brukerne og vil gjøre samhandlingen internt, også mellom bistandsenhetene og resten av politiet, enklere og bedre. Teknologiutviklingen er også del av begrunnelsen for de strukturendringer som utvalget foreslår.

Digitaliseringsstrategien er omfattende, men omhandler i mindre grad hvordan digitaliseringen

¹⁹ Politidirektoratet 22. august 2016 – presentasjon for utvalget v/Wilfred Østgulen

²⁰ Politidirektoratet (2016). *Politiets digitaliseringsstrategi*, udatert versjon 1.1

²¹ Ibid., s. 1

²² Ibid., s. 7

²³ Ibid., s. 12

konkret kan bidra til samhandling internt i politiet uten fysisk felles tilstedeværelse.

Utvalget skal vurdere distriktpolitiske konsekvenser. Dette forstås blant annet slik at man må se på hvordan man kan utvikle kompetent politi i distriktene ved hjelp av adekvat bistand ved behov. Utvalget vil tilrå at man i det videre arbeidet med realiseringen av strategien også legger vekt på digitalisering i arbeidet med å utvikle robuste politidistrikter. Ved digitale løsninger kan man både bygge opp interne fagmiljø og få relevant bistand fra eksterne bistandsenheter uten at man må flytte på seg. Med andre ord, personer innen samme distrikt som arbeider med de samme type saker må ikke nødvendigvis flytte fysisk, og politidistriktene kan få bistand uten at personer fra bistandsenhetene må reise til stedet, og på den måten kan også bistandsenhetene yte bistand til flere.

16.6 Utvalgets vurderinger

Hensiktsmessige strukturer mellom bistandsenheter, Politidirektoratet, Politihøgskolen og politidistriktene er ikke tilstrekkelig for god oppga-

veløsning og god samhandling. En vellykket videreutvikling av politi- og lensmannsetaten fremover forutsetter også fortsatt økt vekt på god ledelse basert på utvikling av felles kultur. Det er derfor fortsatt behov for å videreutvikle virksomheten også når det gjelder betydningen av og forståelsen for ledelsesarbeidet, og utvikle organisasjonskulturen slik at man får en samlet interesse av å utnytte tilgjengelige ressurser optimalt.

En dynamisk holdning til kompetanseutvikling er også sentralt, slik at det blir en kontinuerlig kompetanseflyt fra bistandsenhetenes spisskompetanse og ut til politidistriktene. Nye teknologiske løsninger er påkrevd og må kombineres med en tilsvarende organisasjons- og kulturutvikling. Samtidig bør ny teknologi gi muligheter for bedre tjenestekvalitet, økt effektivitet, bedre samhandling og kompetanseutvikling.

Nye og gode løsninger for digital samhandling gjør det mulig å samarbeide uavhengig av sted og avstand. Utvalget vil derfor tilrå at de strukturrendringer utredningen foreslår, ses i sammenheng med de muligheter som økt digitalisering og teknologi gir.

Kapittel 17

Utenlandsbesøk

17.1 Innledning

I mandatet er utvalget pålagt i nødvendig utstrekning å innhente informasjon fra andre land. Utvalget har lagt vekt på å besøke land med mange av de samme utfordringer som i Norge, land med tilsvarende kultur, og land som har vært gjennom reformer som fordrer ny organisering av nasjonal spesialistkompetanse. I de landene utvalget har valgt å besøke, finnes parallelle utfordringer: Alle har vært gjennom én eller flere reformer der hovedretningen har vært færre og større politidistrikt, og der en mer kostnadseffektiv organisering og drift har vært en viktig driver.

Utvalget har i sitt arbeid hatt møter med sentral politiledelse i følgende land:

- Danmark, 24. november 2016
- Sverige, 25. november 2016
- Nederland, 13. desember 2016
- Finland, 12. januar 2017

I alle de fire landene er det som nevnt de senere årene gjennomført reformer, og utvalget var av den oppfatning av at å besøke disse landene ville gi nyttige innspill om erfaringer knyttet til spørsmål som ligger i mandatet. Samtidig er det viktige ulikheter mellom landene som må tas med i vurderingen av de løsningsvalg som anbefales.

Den største ulikheten mellom de besøkte landene er geografi. Sverige og Finland har mye til felles med Norge i hvordan avstander og naturlige hindringer som fjorder og fjell samt en signifikant tettere befolkning i sør enn i nord, virker inn på hvordan politiet skal arbeide og organisere seg. Danmark og Nederland er derimot tettere befolket på et betydelig mindre område, noe som gir andre naturlige løsninger på noen områder.

Politikulturen oppleves lik i de forskjellige landene. I alle landene er det en motsetning mellom lokalt politi (nærpolitiet) på den ene siden og hvor sentralisert politiet skal være på den andre siden. Både i Finland og i Nederland ble balansen mellom den delen av politiet som skal være nær publikum (lokalt politi), og den delen som skal være

sentralisert, skarp og spesialisert, beskrevet som en utfordring.

Selv om politiet i ulike land kan ha mange av de samme utfordringene, er det samtidig viktige forskjeller i historie og politikultur som ligger til grunn for de valg som er tatt. Sammenligninger må derfor gjøres med viktige forbehold. For eksempel har Nederland hatt tradisjon for å drive politiet i tettere samarbeid med kommunale- og regionale politisk valgte personer og organer enn vi er vant til i Norge.

I tillegg har utvalget besøkt Europols cybercrimecenter (EC3) i Haag for å få informasjon om utviklingen av IKT-kriminalitet og hvordan det arbeides internasjonalt for å forebygge og bekjempe denne typen kriminalitet. Utvalget har diskutert ulike måter å organisere og prioritere spesialistkompetansen innenfor dette området på. Det synes klart at kriminalitet gjennomført ved hjelp av nettbaserte verktøy og kommunikasjonsplattformer vil være sentralt i fremtidens kriminalitetsbekjempelse.

17.2 Sverige

17.2.1 Innledning

Politiet i Sverige er underlagt Justisdepartementet og hadde i 2016 ca. 28.500 ansatte.¹ Rikspolisjefen er utnevnt av regjeringen og rapporterer til Justisdepartementet.

Polismyndigheten kan sammenlignes med Politidirektoratet i Norge. Den ble opprettet 1. januar 2015 og har ansvaret for all politivirk-somhet i Sverige, med unntak av myndighetsom-rådet til Säkerhetspolisen (Säpo). Myndigheten ble til gjennom en sammenslåing av Rikspolisstyrelsen og Sveriges 21 lensvise politimyndigheter samt Statens kriminaltekniske laboratorium. Säpo, som tidligere hørte inn under rikspolitidi-

¹ Polisen (2017), <https://polisen.se/Om-polisen/Organisation/>.

rektoratet, ble samtidig omdannet til en frittstående myndighet innen politiet.

Polismyndigheten har nasjonalt hovedkontor i Stockholm. For øvrig er politiet i Sverige geografisk inndelt i sju politiregioner, som hver ledes av en politidirektør. De sju regionene er henholdsvis Nord (Umeå), Mitt (Uppsala), Bergslagen (Örebro), Stockholm (Stockholm), Öst (Linköping), Väst (Göteborg) og Syd (Malmö). Politiregionene er delt opp i 27 politiområder, som igjen er delt opp i 95 lokalpolitiområder.

Politiregionene har et helhetsansvar for oppgaveløsningen i sin region, og noen regioner har blitt tildelt nasjonalt ansvar på enkeltområder. For eksempel er Region Vest ansvarlig for den nasjonale hundetjenesten, mens Region Mitt har ansvar for den nasjonale trafikk-tjenesten.

Den operative enheten i politiregionen er ansvarlig for den regionale kriseberedskapen, innsetevnen og politiets kontaktsenter i regionen. Beslutninger skal tas på laveste effektive nivå i Polismyndigheten, men noen oppgaver skal behandles på regionalt nivå, for eksempel etterforskning av visse typer kriminalitet.

Polismyndigheten er organisert med fem avdelinger som skal støtte politiregionene i sitt arbeid:

- HR-avdelingen
- IT-avdelingen
- økonomiavdelingen
- kommunikasjonsavdelingen
- rettsavdelingen

I tillegg har Polismyndigheten fem enheter/avdelinger som støtter et enhetlig og effektivt nasjonalt politi:

- Rikspolisjefens «kansli»
- Internrevisjonen
- Særskilte utredninger
- Nasjonalt rettsmedisinsk senter
- Nationella operativa avdelningen (NOA)

Nationella operativa avdelningen (NOA) har ansvar for etterforskning av blant annet

- korrupsjonsbrott
- krigsbrott
- cites-brott (Convention of International Trade in Endangered Species)
- kulturarvsbrott

17.2.2 Organisert kriminalitet

Gjennom NOA ivaretar Polismyndigheten politiets nasjonale spisskompetanse og nasjonale koordinering. NOA har et nasjonalt ansvar for å sikre

et enhetlig og effektivt politi. NOA er ansvarlig for å samordne og følge opp den nasjonale satsingen mot grov organisert kriminalitet.

For å sikre et mer enhetlig politi har NOA derfor prosessansvaret for en rekke områder i politiet, som:

- etterretningsvirksomhet
- grensepolitivirksomhet
- internasjonalt politisamarbeid og internasjonal samhandling
- nasjonalt innsatskonsept
- kriminalitetsoffer- og personsikkerhetsarbeid
- kompleks datakriminalitet, inkludert barnepornografikriminalitet
- polismyndighetens kontaktsenter
- krisehåndtering
- teknikkspaning (samordnet teknisk innsamling)
- seksjonen for særskilte innsatser
- polismyndighetens sju operasjonsentraler

Videre har NOA funksjonsansvar (herunder personalansvar) for:

- den nasjonale innsatsstyrken (Beredskapstropen)
- politiflyet (Helikoptertjenesten)
- politiets bombegrupper
- sentralbordet

Ca. 1300 personer arbeider på NOA per 1. januar 2015.²

NOA skal ha evne til å lede politisamarbeidet både nasjonalt og internasjonalt. Avdelingen skal ikke drive egen operativ virksomhet, men støtte politiregionene i deres ulike typer oppgaveløsning. NOA leder likevel den operative politivirksomheten og har myndighet til å beslutte både innsats og ressursforsterkninger i hele landet.

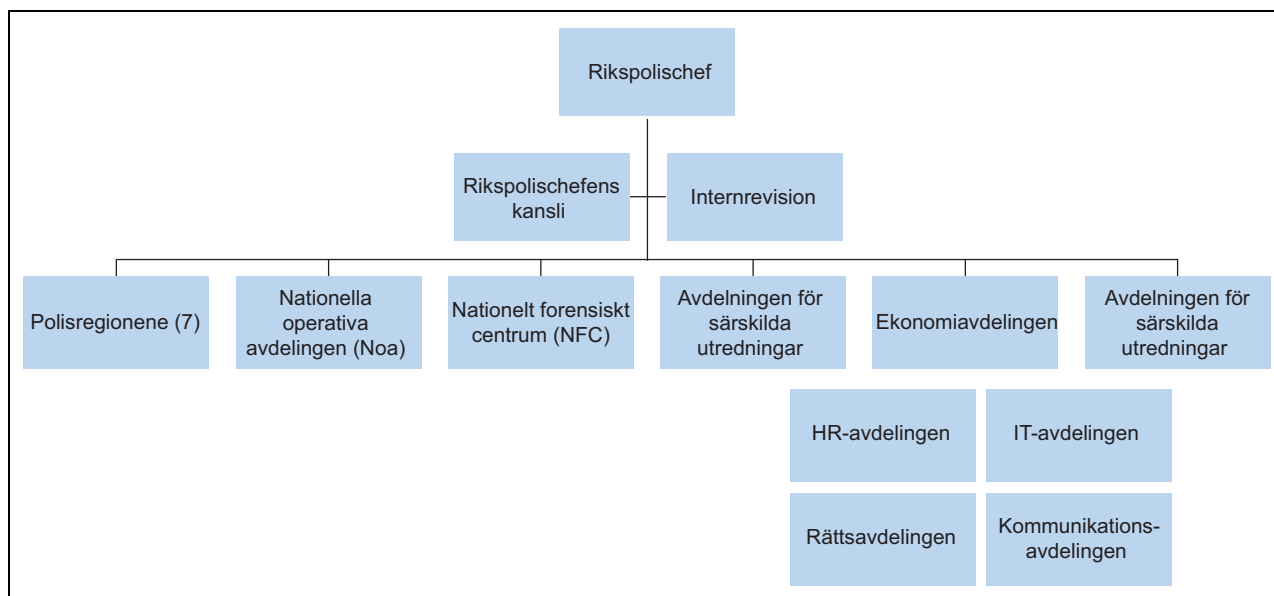
Videre skal NOA være et nasjonalt kontaktpunkt mot Sikkerhetspolitiet (Säpo) og Forsvaret samt være ansvarlig for å håndtere sensitiv informasjon, blant annet om terrorisme og spaning.

Bakgrunnen for politireformen (initiert januar 2015) var en utredning fra 2012.³ Utgangspunktet for utredningen var spørsmålet om det var organisasjonsmessige eller strukturelle årsaker til at politiet ikke var mer effektivt. Det var også et politisk ønske om et mer enhetlig politi og mer nærpoliti. Selv med mer penger ble ikke resultatene bedre, og utredningen skulle finne ut hvorfor.

Lokalpolitiet skal være selve navet i svensk politi. Her skal det være korte beslutningslinjer.

² Møte med svensk politi Stockholm 25. november 2015.

³ SOU 2012: 13 s. 17 m.v., *En samanhållen svensk polis*.



Figur 17.1 Organiseringsstrukturen i Polismyndigheten Sverige

Kilde: Polismyndigheten

Mer enn halvparten av regionenes politivirksomhet skjer i lokaldistriktene.

Nasjonelt forensiskt centrum (NFC) (senter for rettsmedisin) er også underlagt NOA. Sjefen for senteret rapporterer til sjef for NOA, som også er stedfortredende for rikspolitisjefen. Det opplyses av svensk politi at det ikke har vært offentlig debatt i Sverige om privatisering av tjenestene knyttet til det rettsmedisinske laboratorium.

Resultatene av politireformen i Sverige lar vente på seg. Oppklaringsprosenten har ikke bedret seg, reformens mål om å frigjøre bistandsressurser har foreløpig ikke slått til, og man har til dels kulturelle utfordringer.⁴

I Sverige er flere sosiale problemområder løftet frem som årsak til mye kriminalitet. Blant annet nevnes integrasjon, sosiale utfordringer og arbeidsledighet blant unge som bakgrunn for kriminalitetstyper som:

- organisert kriminalitet
- gjengkriminalitet
- vold i nære relasjoner
- drap og æresdrap

17.2.3 Økonomisk, finansiell og miljøkriminalitet

Ekobrottsmyndigheten, ble etablert i 1992 på bakgrunn av økende oppmerksomhet om økonomisk kriminalitet, og særlig «hvitsnippforbrytere» som

gikk fri. I 2004 ble de tilført en politioperativ avdeling med blant annet myndighet til bruk av tvangsmidler.

Hovedkontoret til Ekobrottsmyndigheten ligger på Kungsholmen i Stockholm og består av følgende enheter:

- enheten for ledning og styrning
- operativa ledningskansliet
- överåklagarens kansli
- rättsenheten
- enheten for personal- og kommunikasjonsfrågor

Ekobrottsmyndigheten har nærmere 2000 ansatte og tar inn ca. 6000 saker av ulik størrelse hvert år. Rundt halvparten er relativt enkle saker. De fleste sakene er knyttet til konkursbehandling og skattekriminalitet, til sammen utgjør disse sakstypene ca. 85 prosent av sakstallet.⁵

Ekobrottsmyndigheten etterforsker og irtetterfører ca. 2000 saker årlig, med en gjennomsnittlig behandlingstid på 230 dager. Gjennomsnittlig domfellelse er rundt 90 prosent. Saker knyttet til grov økonomisk kriminalitet er generelt svært ressurskrevende.

Økonomisaker kan anmeldes direkte til regionalt politi eller direkte til Ekobrottsmyndigheten. De fleste anmeldelsene kommer fra Skatteverket eller fra advokatfirmaer. Det er få anmeldelser fra privatpersoner, men Ekobrottsmyndigheten har

⁴ Møte med svensk politi i Stockholm 25. november 2016.

⁵ Møte med Ekobrottsmyndigheten, Stockholm 25. november 2016.

egen tipstelefon, som benyttes også av privatpersoner. I tillegg driver Ekobrottsmyndigheten tilsyn.

Den operative virksomheten til Ekobrottsmyndigheten består av ti påtaleenheter og fem politioperative enheter fordelt rundt i landet. De ligger i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping med enhet i Örebro og Umeå med enhet i Sundsvall. I tillegg kommer Finansmarknadskammaren i Stockholm.

De politioperative enhetene arbeider med kriminaletterretning, hemmelige tvangsmidler, sporing og sikring og analyse av databeslag.

Ekobrottsmyndighetens prioriterte områder er:

- grov organisert kriminalitet
- grov økonomisk kriminalitet
- smugling av tobakk, alkohol og olje
- EU-momsbedrageri
- hvitvasking
- terrorfinansiering
- inndragning av verdier ervervet ved kriminalitet

Typiske grove økonomiforbrytelser som etterforskes, er:

- tømning av selskaper
- ulovlig arbeidskraft
- bedrageri mot offentlige lønnsgarantier
- momsbedragerier
- smugling – avgiftsunndragelser
- innsidehandel
- investeringsbedrageri

I utvalgets møte med Ekobrottsmyndigheten ble det opplyst at det i 2016/2017 ble brukt betydelige ressurser på arbeidsmarkeds kriminalitet og særlig rettet mot byggebransjen.

Ekobrottsmyndigheten kan ikke selv velge saker, da det er lovfestet hvilke sakstyper myndigheten skal være ansvarlig for. De sakene man får inn sorteres etter ulike kriterier som nevnt under:

- Mengdemål
 - Kan behandles innenfor åtte timers utredningstid, kan bruke standardisert utredningsmodell.
- Prosjektmål
 - Saken skal kunne håndteres av en rutinert etterforsker. Dette er saker som fører til frihetsberøvelse, men med begrenset forundersøkelse.
- Særlig krevende mål
 - Komplisert forbrytelse, som bør etterforskes av en gruppe/team, underledelse av påtalejuristen. Mål med internasjonal til-

knytning og/eller etterforskning for økonomisk kriminalitet (finansmarknadsbrott).

Ekobrottsmyndighetens resultater og suksessfaktorer opplyses å være knyttet til følgende faktorer:

- ulike typer samarbeid (GOB/GEB)
- styring
- etterretning (informatører, internasjonal strategi)
- forundersøkelser (spaning, eksterne eksperter, knytte mistenkte til pengene)
- rettergang (digitale bevis, dublering av påtalejurister)
- etter rettsprosessen/oppfølging

Myndigheten har en egen IT-forensisk avdeling. Det er en utfordring at bevis i større og større grad ligger i «skyen» og mer sjelden ligger på harddisker. Ekobrottsmyndigheten opplyste til utvalget at de ligger langt fremme på bitcoin-området og det mørke nettet, mens på andre områder er det gjerne mer sparsomt, særlig på etterforskningssiden. Det ble for øvrig påpekt at svensk lovgivning på datakrimområdet henger noe etter, noe som gjør arbeidet noe mer utfordrende.

Ekobrottsmyndigheten jobber for tiden med å styrke kvalitetssikring av forundersøkelsene. Det er forbedringspotensial innenfor flere områder:

- cyberområdet
- sikre bevis
- sikre penger/utbytte
- internasjonalisering: etablering av mange selskaper med utenlandsk opprinnelse, mye skattekriminalitet og unndragelse. Vanskelig å forfølge, også i hjemland
- ressursknapphet og knappe bevilgninger
- som spesialistmyndighet er det vanskelig å håndtere alle typer økonomisk kriminalitet. Har derfor begynt å fordele enkelte oppgaver til bestemte kontorer
- utdanning. Vanskelig å rekruttere etterforskere og påtalejurister med nødvendig kompetanse. Må derfor etablere egen utdanning, og som liten myndighet er dette utfordrende

17.2.4 Utlendingsfeltet

Innen NOAs operative enheter er politiets arbeid innenfor utlendingsfeltet organisert som egen seksjon, grensepolitiseksjonen. Innad er seksjonen blant annen inndelt i en strategisk gruppe og en operativ gruppe.

Seksjonens hovedoppgaver er strategiske spørsmål, innenfor områder som utlendingsrett

(EU, Schengen), krav til IT og utdanning, U-boken (registrering i SIS, Schengen information system), og innreiseforbud.

Forvaltningsvedtak på innreiseforbud er ikke straffesanksjonert ved ulovlig innreise, men ved domstolbeslutning vil ulovlig innreise sanksjoneres med inntil to års fengsel. Seksjonen svarer på spørsmål om ytre grenser mot tredjeland, Schengen og ambassadesamordninger, dokumentekspertise, statistikkrapportering (Frontex, Eurostat) samt retningslinjer om politiets gjennomføring av grensekontroll ved indre grense og uttransportering.

Politiet opplyste til utvalget at Migrationsverket og politiet har enkelte overlappende oppgaver, noe som er lite effektivt. I særlig grad gjelder dette samordning med ambassader.

Når asylsøkeren kommer til grensen møter han/hun politiet, som produserer en overordnet innreiserapport, som er begrenset og summarisk. Asylsøkeren blir registrert, men man har ikke i samme grad som i Norge den polisiære tilnærmingen. Politiet har tillatelse til kroppsvisitasjon ved grensen, men kan for eksempel ikke foreta innsyn i innhold på mobiltelefon.

Registreringen oversendes Migrationsverket (siden 1999), som forestår nærmere identifisering (fastslår identitet for dette formålet) og behandler asylsøknaden.

Politiet i Sverige ønsker større mulighet for utveksling av informasjon, også på identitet, men har ennå ikke fått politisk gjennomslag for dette. For politiet er det et problem at de ikke til enhver tid vet hvem som er i landet, fordi de i for liten grad er involvert i identifiseringsarbeidet. I likhet med Norge er det også eksempler på at flere asylsøkere/innvandrere er registrert med ulike identiteter.

I Sverige er det politisk uenighet om hvor stram innvandringspolitikk som skal føres. Mediebildet har endret seg det siste året, og det er nå større oppslutning rundt en politikk med lavere ankomster og flere returer.

Kriminalvården står for selve uttransporteringen og eventuelt følge til hjemlandet. Dersom det er behov for politibistand, bestiller Kriminalvården dette hos politiet, som fakturerer for tjenesten. Det er også Kriminalvården som får bevilgninger til dette arbeidet.

Grensepolitiseksjonen har et nasjonalt ansvar for å styre, utvikle og følge opp virksomheten og sikre en helhetlig tilnærming. Politiregionene har funksjonsansvar og gjennomføringsansvar, men de overordnede føringer ligger til grensepolitisek-

sjonen. Grensepolitiet samarbeider med andre myndigheter. De viktigste samarbeidspartnerne er:

- Kustbevakningen (Kystvakten)
- Migrationsverket (Migrasjonsverket)
- Tullverket (Tollverket)
- Kriminalvården (Kriminalomsorgen)

Grensepolitiseksjonen i NOA mener det er koordineringsutfordringer i forbindelse med arbeidet på utlendingsfeltet, og at det kunne vært en bedre løsning med en samlet koordinerende myndighet.

17.2.5 Trafikksikkerhet

Ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet i det svenske politiet er i hovedsak lagt til region Mitt, som også er underlagt NOA. Region Mitt har saksopdraget og prosessansvaret. Region Vest har saksopdraget for transportsikkerhet. Hver politiregion har også egne trafikkseksjoner for trafikksikkerhetsarbeidet som skjer i landet for øvrig.

Politiet i Sverige skal øke tryggheten og redusere kriminaliteten på veien. Innenfor trafikkområdet innebærer det trafikksikkerhetsarbeid, trygghetsskapende arbeid, kontroller av yrkestrafikken og å forebygge kriminalitet på veien. Dette er en omfattende virksomhet, som drives på alle nivå i politiorganisasjonen.

Politiet er ansvarlig for å overvåke og etterforske kriminalitet på veien. I forbindelse med overvåking gjennomføres kontroller knyttet til fart, rus og bilbeltebruk.

Politiet har tre arbeidsoppgaver på veien – et trafikksikkerhetsoppgave, et spesialistoppgave og et kriminalitetsbekjempende oppgave. Politiets mål er å

- redusere antallet døde og skadde i trafikken (trafikksikkerhetsoppgaven)
- kontrollere yrkestrafikk, farlig gods, kjøre- og hviletider m.m. (spesialistoppgaven)
- bekjempe kriminalitet (det kriminalitetsbekjempende oppgaven)

Politiet samarbeider også med andre virksomheter. De fleste som arbeider med trafikksikkerhet i svensk politi, arbeider i den ytre tjenesten (lokale), og de samarbeider med andre virksomheter, både innenfor og utenfor politiorganisasjonen. Arbeidet rettet mot kriminalitet på veien bygger ofte på informasjon fra allmenheten eller fra myndighetenes etterretning- og analysearbeid. Eksterne samarbeidspartnere kan være Kronofogden og Tullverket.

17.2.6 Politiutdanning

Den svenske politireformen, som trådte i kraft 1. januar 2015, har som mål at det skal være ett politi med lik utdanning og likt kompetansegrunnlag i hele landet.

Polishögskolan i Sverige er etablert på tre steder; Växjö, Umeå og Stockholm (Södertörn). Frem til slutten av 1990-tallet var det bare én skole, i Stockholm. Polishögskolan har som mål å tilby likeverdig utdanning til politiet på alle tre lokasjoner, i tråd med målet om «ett politi». Det er ingen stor diskusjon i Sverige vedrørende mulige utfordringer som følge av flere lokasjoner. Alle lokasjoner er knyttet til et høgskole-/universitetsmiljø, og fra 2018 av vil utdanningen bli en fullverdig høgskoleutdanning.

Polishögskolan er organisert under politiets HR-avdeling i Polismyndigheten. Under utvalgets møte i Stockholm ble det uttrykt misnøye med organiseringen og uttalt at dette ikke var skolens førstevalg.

Utdanningen går i dag over fem terminer. I de to siste terminene av grunnutdanningen inngår seks måneders lønnet aspiranttid. Det blir uteksaminert ca. 400 politimenn og -kvinner per år. Antallet blir delvis fastlagt av Polismyndigheten og delvis av Riksdagen. Alle som blir utdannet fra Polishögskolan er i dag garantert jobb, men ved omlegging til høgskole er det forventet en overgang til at ferdigutdannede må søke og konkurrere om utlyste jobber.

Grunnutdanningen er basert på en egen forskrift om politiutdanningen⁶, og en utdanningsplan ligger til grunn for utdanningen. Polismyndigheten kan gi føringer for innholdet, men dette skjer mer unntaksvis, opplyste skolens representant under møte med utvalget.

Polishögskolan har i sin nåværende form ikke en egen forskningsavdeling. Forskning på politifagområder skjer på andre forskningsarenaer.

Etter- og videreutdanning i Sverige tilhører en annen struktur og tilbys av en egen organisasjon, fordelt på fire kompetanseenheter i landet. Det tilbys etter- og videreutdanning innenfor ca. 30 emner, som skal dekke de fleste områder som politivirksomheten består av. Hvilke emneområder som skal vektlegges, utvikles i hovedsak av NOA i samarbeid med det enkelte utviklingssenter. NOA utarbeider formål og mål for videreutdanningen innenfor de enkelte emneområder og lager kursplaner, som er grunnlaget for etter- og

videreutdanningen. De fire kompetansesenterne kan få nasjonalt ansvar for enkeltemner.

Selve etterutdanningen kan gjennomføres på flere måter, både fysisk på de ulike lærestedene og gjennom fjernundervisning, e-læring, webinar etc.

Etter- og videreutdanningen har noen utfordringer knyttet til å: rekruttere kvalifisert utdanningspersonell i riktig antall og med riktig kompetanse til rett tid, ha et oppdatert og gjennomarbeidet utdanningsmaterieell, gjennomføre en likeverdig utdanning innen samme utdanningsområde og skape et likt kompetansenivå i hele landet.

17.2.7 Beredskap

Den nasjonale innsatsstyrken (NI) ligger under operativ avdeling (NOA). Dette bygger på et dansk konsept; alle politi har en grunnkompetanse, men enkelte har i tillegg en spisset kompetanse. Innsatsstyrken fungerer som bistand til regionene, og myndigheten vil da bli overlatt til regional politisjef, men ved nasjonal krise vil beslutningsmyndighet enten ligge hos sjef for NOA eller sjef for den nasjonale innsatsstyrken.

Nasjonale innsatsstyrken er plassert i Stockholm og vil ved behov bli transportert til politiregionene. I gitte tilfeller samarbeider innsatsstyrken med Forsvaret. I tillegg til den nasjonale innsatsstyrken inkluderer den nasjonale beredskapen blant annet også en bombegruppe.

17.3 Danmark

17.3.1 Innledning

Rigspolitiet er dansk politis øverste myndighet og er underlagt Justisministeren.

Rigspolitiet ledes av *rigspolitichefen* og er organisert i fire hovedområder, svarende til den måte politidistriktene er organisert på. De fire hovedområder er Politiområdet, Konsernstyring, Konsern IT og Konsern HR. I tillegg hører Politiets etterretningstjeneste (PET) inn under Rigspolitiet.

Politiområdet er ledet av en politidirektør, og ordningen svarer i hovedsak til vårt Politidirektorat og vår politidirektør.

Politiområdet primære oppgaver er å understøtte oppgaveløsningen i politidistriktene med spesialistkompetanse, ivareta juridiske, strategiske og policyorienterte oppgaver på det politifaglige område og foreta den nødvendige operative koordinasjon av politiets totale innsats.

⁶ Förordning (2014.1105) om utbildning till polismanpresen-tasjon for utvalget 25. november 2016.

Politiområdet er organisert med én stabsenhet, én forretningsutviklingsenhet, tre avdelinger for nasjonale spisskompetanse og sju nasjonale politifaglige enheter.⁷

Politiet er videre organisert i tolv politikretser (distrikt) samt Færøyene og Grønland. Påtalesporet er underlagt Justisministeren og ledes av Rigsadvokaten med to regionale statsadvokatembeter. I tillegg finnes Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International kriminalitet (SØIK).

Danmark gjennomførte i 2007 sin siste strukturreform. Landet omstrukturerte da fra 54 til tolv politikretser. Saker som berører flere kretser, må håndteres av disse imellom.

Danmark har i stor grad tillagt nasjonal spisskompetanse til ett politidistrikt (politikrets) med særlig kompetanse eller etablert én til to *taskforces*, med bistandsplikt. Et eksempel er innenfor etterforskning av organisert kriminalitet, der det er etablert en *taskforce* i øst og en i vest med skjærmede ressurser og fleksible arbeidsmuligheter. Prinsippet om å legge nasjonal spisskompetanse til «største bruker» synes å være noe mer fremtredende i Danmark enn i andre land utvalget har besøkt.

⁷ Politiet 2017 Politiområdet.

Utgangspunktet for nasjonal spisskompetanse i Danmark er at det er kompetanse som det ikke er hensiktsmessig å legge til de tolv politikretsene, og som distriktene selv ikke kan forvalte på en god måte. Hovedhensikten med den nasjonale spisskompetansen er å ha ekspertise på utvalgte områder og kunne yte bistand til politikretsene innenfor disse områdene. Det legges vekt på at denne spissede kompetansen skal overføres til politikretsene, og at ny spisskompetanse hele tiden skal etableres.

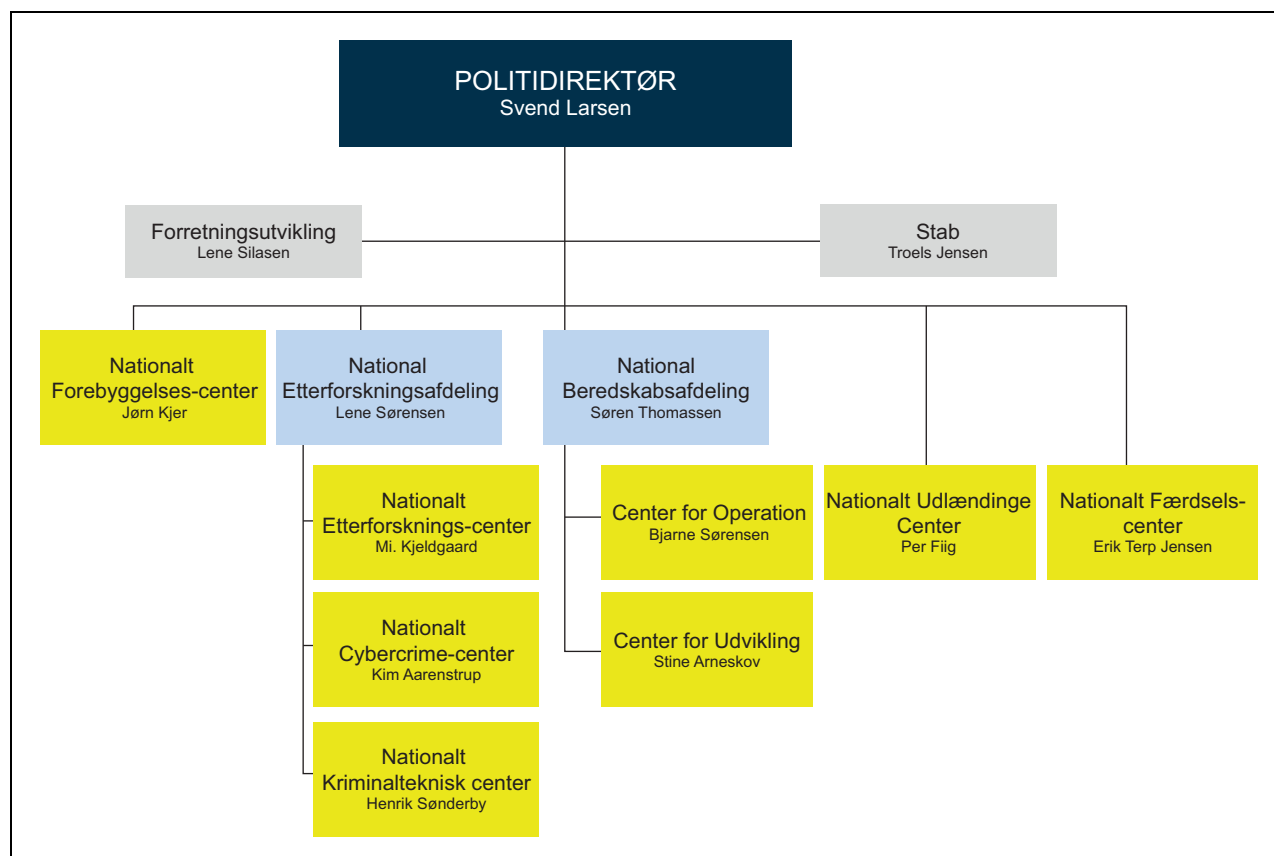
17.3.2 Organisert kriminalitet

Politiområdet er organisert med en nasjonal etterforskningsavdeling, som er delt i tre sentre:

- nasjonalt etterforskningscenter
- nasjonalt cyberkriminalitetssenter
- nasjonalt kriminalteknisk senter

Det nasjonale etterforskningscenteret har igjen tre underliggende enheter:

- etterretning og grenseoverskridende kriminalitet
- etterforskningsutvikling (metode og kvalitet)
- monitorering og analyse



Figur 17.2 Organisering av Politiområdet under Rigspolitiet

Det er en positiv (fallende) kriminalitetsutvikling på tradisjonelle kriminalitetsområder også i Danmark. Likevel er det en vekst i antall saker knyttet til ID-kriminalitet, bedrageri, miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Den største utfordringen for dansk politi ligger i kampen mot såkalte *rocker-bander*, herunder MC-miljøer. Disse gruppene har internasjonale forgreininger, samtidig som de utkjemper territoriale kamper mot hverandre. Dette er multikriminelle bander, som krever store politiresurser å kontrollere og etterforske.

Organisert kriminalitet er et sentralt satsingsområde i Danmark, men det betyr ikke at andre kriminalitetstyper nedprioriteres, som sedelighet, drap, overgrep etc.

I Danmark legges det stor vekt på å utvikle både teknologi og analyseenheter for å kunne se de kriminelles bevegelsesmønstre og se tidlige endringer i kriminalitetsbildet. Et dansk ordtak er at «Man må ikke prøve å stoppe hesten ved å løpe bak den for å holde den i halen», og i tråd med dette søker dansk politi å følge utviklingen på fagområdene.

Ved å organisere deler av arbeidet med å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet i to *taskforces* (København og Aarhus) oppnås det en betydelig fleksibilitet og kraftsamling. Disse to enhetene jobber tett på sakene, med riktig kompetanse (både politifaglig og annen ekspertise) og skjermede ressurser. En *taskforce* har egne saker, men er underlagt det enkelte politidistrikt. Styringen gjennomføres av politimesteren i henholdsvis øst og vest, og hvert distrikt avgir også ressurser til de to enhetene.

Det synes som at det er en tradisjon i Danmark at nye sentraliserte oppgaver legges til et allerede eksisterende organ eller enhet. En er generelt og prinsipielt opptatt av at det er den lokale kretsen som har ansvaret for alt som skjer innen deres område.

17.3.3 Økonomisk, finansiell og miljømessig kriminalitet

I Danmark er det lovbestemt skille mellom Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet (SØIK) og Nasjonalt etterforsknings-senter og organisert kriminalitet. SØIK er underlagt Riksadvokaten, mens organisert kriminalitet ligger under Rigspolitichefen.

På spørsmål fra utvalget ble det svart at en sammenslåing av disse to fagområdene ikke er noe tema i dag. Dette har sin bakgrunn i at de to enhetene ligger ulikt organisert; dersom begge

enhetene hadde vært underlagt Rigspolitichefen, ville det nok vært mer nærliggende å slå dem sammen. Lokalt ses imidlertid de to fagområdene mer i sammenheng og er tettere organisert.

SØIK har ca. 135 ansatte. Enheten behandler nærmere 200 saker årlig, alt fra små til store saker. Hvilke saker SØIK tar, er hjemlet i lov. Etterforskningen skjer i nært samarbeid mellom politietterforskere og jurister, gjerne i team. Teamene varierer fra sak til sak og settes sammen ut fra sakens karakter og behov for kompetanse.

I Danmark er det et tett samarbeid mellom økonomisk/finansiell etterforskning og de som etterforsker organisert kriminalitet. Økonomisaker kan gjerne være en effektiv innfallsvinkel for å etablere en sak for å få kriminelle «ut av produksjon».

SØIK driver saksbehandling innenfor sine områder:

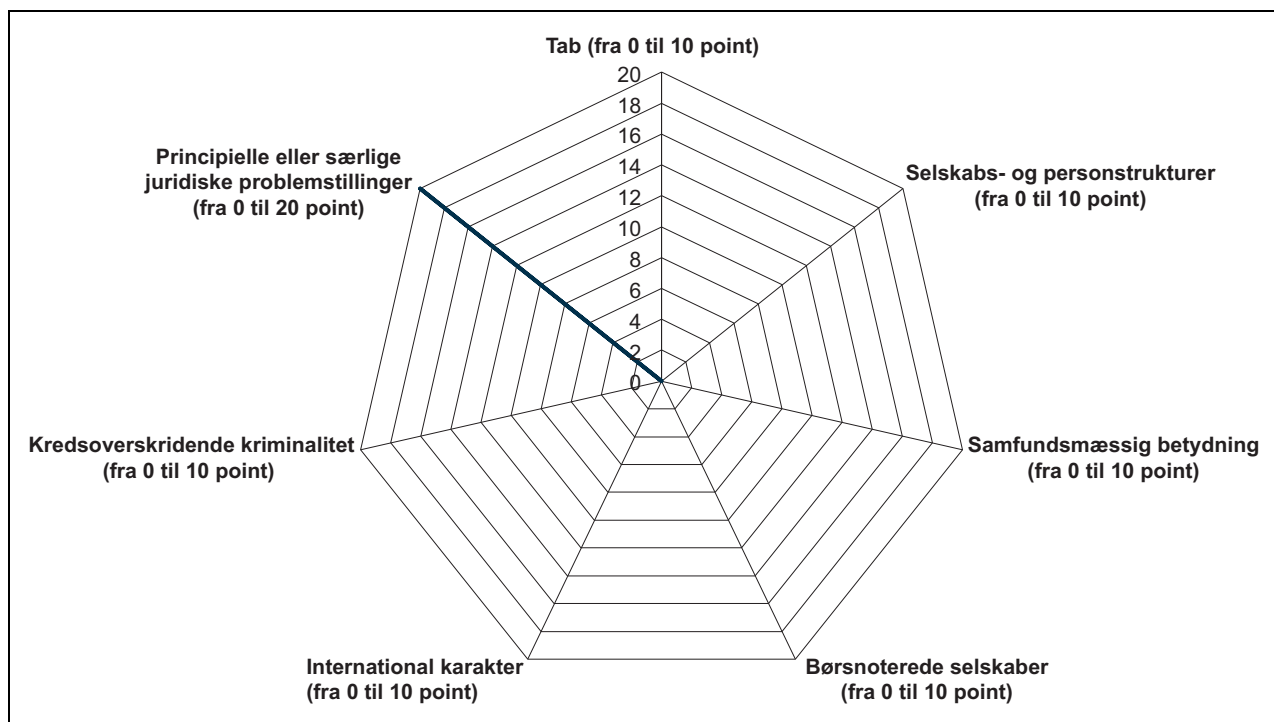
- hvitvasking
- konkurranselov
- børslov
- overtredelse finansiell virksomhet
- særlige internasjonale saker (krigsforbrytelser)

Vurdering av hvilke saker som skal tilfalle SØIK, gjøres etter en «edderkoppmatrise», (se fig. 17.3) som inneholder seks vurderingsfaktorer. I vurderingen av saken gis hver faktor en score fra 0 til 10 (20). Samlet score avgjør om saken skal behandles lokalt i politidistriktet eller på nasjonalt nivå, gjennom SØIK.

De seks vurderingsfaktorene er:

- prinsipielle eller særlig juridiske problemstillinger
- kretsoverskridende kriminalitet
- internasjonal karakter
- børsnoterte selskaper
- samfunnsmessig betydning
- selskaps- og personstrukturer

«Spindelvevet» lages for alle saker, og vurderingen av hvor saken skal etterforskes blir begrunnet, se figur 17.3. Det blir utarbeidet en rapport knyttet til vurderingen, som blir sendt til politidistriktene. Dette gjør det lettere å prioritere saker og synliggjøre dette. Enhver sak blir fordelt én gang. Eventuelle gråsonesaker blir gjenstand for høring i et eget råd bestående av de tolv politimestre samt Rigsadvokaten, regionale statsadvokatkontorer, Rigspolitiet og SØIK. Her foregår også generelle drøftelser på området. Dette medfører at det gjerne er lettere å ta bakmenn på sammensatt og multikriminelle områder.



Figur 17.3 Spindelvevet – saksvurdering ved inntak i Danmark

Kilde: SØIK

SØIK skal, i tillegg til egen saksbehandling, bistå og understøtte politikretsene med saker knyttet til økonomisk og finansiell etterforskning. I tillegg skal enheten drive fagutvikling. Den har ingen instruksjonsmyndighet overfor politikretsene, men tar ofte en koordinerende rolle.

Grenseoverskridende kriminalitet er en utfordring for SØIK. Stadig flere saker har internasjonale forgreininger. Dette medfører ofte lengre saksbehandling, noe de kriminelle tjener på ved at de i mange saker har fått strafferabatt fordi saken har tatt for lang tid.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for «store» saker knyttet til denne type kriminalitet er på maksimalt ett og etthalvt år. En «meget» stor sak kan ta opp til to år, mens en «liten» sak kan ta fem dager. Domstolsbehandling er da ikke medregnet. Ledelsen i SØIK mener dette gir betydelig raskere gjennomføring av slike saker enn for eksempel i Norge.

I Danmark har man laget et system hvor man har måltall for de ulike saksbehandlingssteg. Dermed regner man seg frem til forventet avslutning av saken. Dette systemet brukes også til ressursstyring av sakene.

17.3.4 Trafikksikkerhet

Før 2007 var det i Danmark et sentralt organisert Færdselspoliti. Ved politireformen i 2007 ble rigs-

politiets trafikkkavdelinger underlagt de nye distriktene (politikretsene). Unntaket var kontroll av tunge lastebiler. Her ble det fra 1.1.2014 opprettet egne tungvognsentre på tre steder: Nord-Jylland, Sør-Jylland og Sjælland.

Rigspolitiet har et nasjonalt Færdselscenter som ivaretar oppgaver på trafikksikkerhetsområdet i tett samarbeid med politidistriktene. Færdselscenteret ivaretar styringsmessige og strategiske oppgaver, som blant annet knytter seg til vedlikehold og understøttelse av politidistriktene og tungvognsentrene, med kunnskap, utdanning, nye verktøy og teknologi.

Nåværende organisering er mer fleksibel og spesialisert med faglig spisskompetanse og lokal analysemulighet. Ulempen er mulighet for utvikling av ulik lokal/regional praksis, tap av kompetanse og at personalet brukes til andre oppgaver. I motsetning til tidligere organisering er dagens modell kanskje noe svakere med hensyn til sentral styring og sentral kvalitetssikring. En desentralisert modell gir imidlertid mulighet for å prøve nye lokale løsninger og utvikling via beste praksis.

Det er for perioden 2016–2020 utarbeidet en nasjonal operativ strategi for trafikksikkerhetsarbeidet i Danmark. Nasjonalt færdselscenter har utarbeidet strategisk nasjonal mål for trafikksikkerhetsarbeidet, med maks antall drepte og skadde i trafikken. Målene er kunnskapsbasert,

og gjennom analyse ønsker en å optimalisere innsatsen.

I 2015 var antall drepte i trafikken ca. 180, mens tilsvarende tall for år 2002 var ca. 460.⁸ Hovedfaktorene for den positive innsatsen tilskrives politiets innsats, bedre veier, helikoptertjenesten og kontrollaktivitet, herunder ATK-kontroller.

På spørsmål fra utvalget opplyste dansk politi om at analyseseksjonen ikke har klart å dokumentere hvilken rolle politikontroll spiller for den store nedgangen i antall skadde og drepte i trafikken de de siste årene. Bildet er sammensatt av flere faktorer.

For noen år siden besluttet politikerne i Danmark å avskaffe politibiler med ATK-utstyr, men fortsatt er det 6–13 biler i hvert politidistrikt. Over tid vil disse kanskje bli erstattet av stasjonære ATK-enheter. I det hele tatt er det stor politisk oppmerksomhet rundt fart og trafikk i Danmark.

17.3.5 Utlendingsområdet

Nasjonalt utlendingssenter er organisert under rigspolitiet, sammen med blant annet Nasjonalt Færdselssenter. I Danmark er også utlendingfeltet politisk viktig, og de største politiske partiene står samlet. Innenfor de fleste saksområder diskuterer politikerne innstramming på asylområdet.

Den politiske diskusjonen har siste tiden gått i retning av sterk vekt på kontroll, reaksjoner og effektivering (uttransportering) av personer som har fått avslag på asylsøknaden.

Det er stor vekt på grensekontroll, og ny lovgivning har ført til innstramminger i Danmark, både av ytre Schengen-grenser og indre grenser, særlig grensen til Tyskland. En særlig utfordring har vært å forene inngrep på indre grense med EUs krav til fri bevegelighet. EU-kommisjonen er som utgangspunkt imot grensekontroll på indre grense, men politisk press har tillatt dispensasjon. Dette skal evalueres i 2017. Dersom dette ikke lenger tillates, blir kontroll i de grensenære områder enda viktigere.

Antall asylsøkere i Danmark i 2016 var ca. 6100, mens tilsvarende tall for 2015 var ca. 21000 og for 2014 ca. 15000.⁹

Asylankomstene har stor oppmerksomhet hos danske politikere, og mange politikere ønsker ikke tilstrømmingen. Når asylsøkerne først kom-

mer, skal saksbehandling og uttransport av dem som får avslag, skje raskt. Politiet har fått krav om å gjennomføre hurtigere uttransporteringer.

Danmark opplever tilsvarende utfordringer som Norge ved at enkelte land er tilbakeholdne med å ta imot retur av egne borgere, eller at avtaler om retur ikke er på plass. Eksempler er land som Somalia, Iran og Irak.

Politidistriktene tar mye av politiets arbeid innenfor utlendingsområdet, men med en sentral styring fra Rigspolitiet gjennom Nasjonalt Utlendingssenter.

Nasjonalt Utlendingssenter er organisert under rigspolitiet. Nord-Sjælland politidistrikt har et nasjonalt ansvar for politiets saksbehandling i utlendingssaker, og Utreisesenteret ligger også der.

Registrering av asylsøker skjer i all hovedsak i de enkelte politidistrikt. Særlig er trykket stort for de politidistrikt som ligger mot grensen til Tyskland. Det legges opp til at politiets saksbehandling skal skje lokalt. Politiet gjennomfører en begrenset registreringsoppgave, inkludert fingeravtrykk.

I Danmark har tanken vært at politioppgavene på utlendingfeltet er forholdsvis enkle, og at det derfor ikke er behov for en sentral enhet som gjør dette. Når politiet er ferdig med sin registrering mv., oversendes sakene til Utlendingsstyrelsen, tilsvarende vårt Utlendingsdirektorat (UDI).

Det er etablert et eget samarbeidsforum på etterretningsfeltet mellom politiet og Politiets Etterretningstjeneste (PET).

For uttransportering brukes politiet når det er nødvendig. Frivillige returer går av seg selv og dansk politi mener Danmark er mer tilbakeholden med kontantbidrag til frivillig utreisende enn det som er tilfelle i Norge.

Det er ingen diskusjoner, verken politisk eller i offentligheten for øvrig, om privatisering av disse tjenestene i Danmark.

Fordeling av saker mellom Nord-Sjælland politidistrikt (nasjonalt ansvar) og andre politidistrikt fungerer godt, og Utreisesenteret koordinerer uttransportering over hele Danmark.

Den daglige drift av utlendingssenteret blir ivaretatt av Kriminalomsorgen med bistand fra Røde Kors. Utreisesenteret skal så langt som mulig, være fengselslignende uten å innebære frihetsberøvelse.

17.3.6 Beredskap

Politiområdet hos Rigspolitiet er organisert med en nasjonal beredskapsavdeling, som er organi-

⁸ E-post til utvalget 21. mars 2017 fra Rigspolitiet.

⁹ Utlendinge- og integrasjonsministeriet – statistikk per 31. mars 2017.

sert i et senter for operasjoner og et senter for utvikling.

Større hendelser håndteres i første omgang lokalt, før en regional operasjonssentral tar over. De regionale sentrene håndteres av en lokal politimester (eks. København, Aarhus). De er imidlertid først forventet å være driftsklare i midten av 2018. Strategisk, operasjonelt og taktisk skal alt ansvar som utgangspunkt ligge lokalt.

Hvert politidistrikt har sin varslingsentral og to regionalsentre bygges opp (Aarhus og København). Heldigvis er det få store og samtidige hendelser, slik at koordinering av ressurser ennå ikke er stilt på de helt store prøver.

Tilsvarende Beredskapstroppen i Norge har Danmark sin Aksjonsstyrke (AKS), som er underlagt Politiets Etterretningstjeneste (PET).

17.3.7 Politiskolen

Politiskolen er underlagt Rigspolitiet. Det er ca. 185 ansatte med ulik bakgrunn og ca. tusen elever, med fire opptak i året. Det er hovedsakelig politiutdannede som underviser, men det er også pedagogisk personell med annen bakgrunn.

Skolens hovedarbeidsoppgaver er å drive:

- grunnutdanning
- etter- og videreutdanning (EVU)
- lederutdanning
- samarbeid med politiutdanninger internasjonalt

Utdanningsbehov meldes inn til Politiskolen, som vurderer behovet og om behovet også kan gjelde andre politidistrikt eller enheter. Politiskolen eller Rigspolitiet kan da bestemme at behovet skal dekkes, og at studier/utdanningstilbud skal etableres. I flere sammenhenger gjennomføres en *business case*, før eventuelt tilbudet etableres.

Både Folketinget (politisk) og Rigspolitiet kan bestemme undervisning og faginnhold på Politiskolen.

Politiskolen ligger i Brønby, men det er politisk bestemt at det også skal etableres et utdanningssenter i vest, i Herning.

Politiutdanningen i Danmark er nå et toårig studium (tre ganger åtte måneder). Fra 2017 av blir det etablert en seks måneders utdanning som politikadett. Kadettene skal ha begrensede oppgaver og i stor grad være knyttet til utsendelse av mennesker uten lovlig opphold, transport og grensekontroll.

Forskningen skjer delvis på Politiskolen og delvis på universitetet. Det er for eksempel eta-

blert forskningsprogram på bakgrunn av terrorhendelser i Danmark i 2015. Manglende tilpassning til trusselbildet var utgangspunktet.

Samarbeid med politidistriktene opplyses å være utfordrende. Dette skyldes delvis IT-systemer som ikke snakker godt nok sammen, men også andre strukturelle forhold. Tverrgående samarbeid er fortsatt ikke på godt nok nivå.

17.4 Finland

17.4.1 Innledning

Politiet i Finland er organisert under Innenriksdepartementet. The National Police Board (NPB) tilsvarende i hovedsak Politidirektoratet i Norge. NPB er i hovedsak organisert i tre avdelinger, en operasjonsavdeling, en rådgivende stab og en HR-avdeling. Den operative avdelingen er videre oppdelt i fem seksjoner, en for kriminalitetsbekjempelse, en for fellesoperasjoner/drift, en for lisensadministrasjon, en for orden og samfunnssikkerhet og en seksjon for trafikksikkerhet.

The National Police Board (NBI) er ansvarlig for å styre og lede alle politioperasjoner, politidistriktene og andre nasjonale enheter i politiet.

Innenriksdepartementet fastlegger mål for politiet, og det opereres med en budsjettcyklus på fire år, men med årlige gjennomganger av måloppnåelse.

De overordnede målene for finsk politi er:

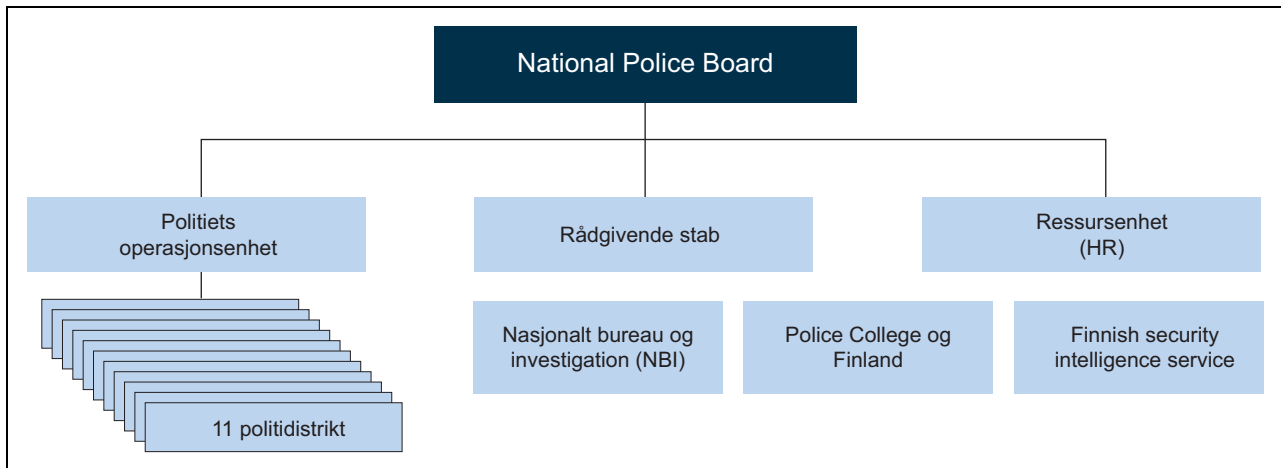
- å sikre trygghet og sikkerhet
- å forebygge og bekjempe kriminalitet
- effektiv tjenesteutøvelse
- å opprettholde tillit i befolkningen

Fra finsk politi ble det under møte i Helsinki den 12. januar 2017 opplyst at den siste årlige publikumsundersøkelse (etter PORA-reformene 2009, 2010 og 2014) viser at 96 prosent har tillit til politiet i Finland.

Som utgangspunkt skal politiets strategiske arbeid ligge til Innenriksdepartementet, mens NPB har den operasjonelle styringen. I praksis er dette utfordrende, og i noen grad overlapper interessene.

De viktigste utfordringene finsk politi har per i dag er å:

- utvikle samarbeid med sikkerhetsmyndigheter, spesielt i befolkningsfattige områder
- utvikle kunnskap innen IKT-sikkerhet
- utvikle systemer for informasjonsdeling som støtter måloppnåelsen, og som kan kommunisere med andre offentlige systemer



Figur 17.4 Politiets organisering i Finland

I dag er det rundt 7300 politiansatte (politiutdannet) i Finland. Innen 2020 skal dette tallet reduseres til 6500. Det meste skal skje gjennom naturlig avgang. Dette vil føre til ca. 1,2 politiutdannet person per 1000 innbyggere, noe som opplyses å være blant de laveste tallene i verden. Det er en forutsetning at denne reduksjonen ikke skal gå ut over ambisjoner og mål, men ledelsen i politiet er per i dag usikker på hvordan det skal la seg gjøre.

Finsk politi har et nært samarbeid både med toll- og grensekontrollen samt Forsvaret. Dette samarbeidet er svært viktig og medfører en effektivisering av bruk av politiresurser.

17.4.2 Organisert kriminalitet – Nasjonal etterforskningsenhet (NBI)

NBI er inndelt i tre avdelinger: etterretning, etterforskning og rettsmedisinsk laboratorium.

Strategisk er NBI en støtteenhet for lokalt politi og yter bistand til politidistriktene, samtidig som NBI sentralt selv etterforsker de mer alvorlige sakene.

For eksempel har finsk politi etablert etterretningsenheter i fem byer i Finland samt ved grenseoverganger, flyplass og egne sjøbaserte enheter i Kuovola, Helsinki og Vantaa. Hovedkontoret ligger i Vantaa, ved hovedflyplassen. Disse enhetene er støttet av NBI, som blant annet sikrer nasjonal tilnærming til metodebruk og fagutvikling.

Organisert kriminalitet i Finland er i stor grad forbundet med grensekryssende transport, i særlig grad fra Russland, De baltiske statene og Polen.

Rundt år 2000 var det anslått at Finland hadde åtte grupper med organiserte kriminelle. I 2016 har dette tallet økt til ca. 77 grupper (hovedsake-

lig fordelt på fire ulike MC-miljøer). Rundt 300 politifolk jobber med saker knyttet til organisert kriminalitet. I tillegg kommer innsats fra blant annet toll og grensekontroll.

Det er en mål for etterforskningen å beslaglegge og inndra verdier som er ervervet gjennom kriminell virksomhet. Økonomisk vinning er hovedmotivasjonen for de organiserte kriminelle.

IKT-kriminalitet vil være sentralt i fremtiden. Kriminelle gjenger har svært avansert utstyr, og politiet er på flere områder på etterskudd. NBI har spesialistkompetanse, men kompetanse bygges også i distriktene. Likevel er det per i dag et kompetanseunderskudd innenfor IKT-kriminalitet i politiet når en sammenligner med den kompetansen de organiserte kriminelle grupperingene besitter.

17.4.3 Økonomisk, finansiell og miljømessig kriminalitet

Økonomisk og finansiell etterforskning blir også ivaretatt i Nasjonal etterforskningsenhet (NBI).

Regjeringens strategi for bekjempelse av økonomisk kriminalitet er nedfelt i fireårsplaner og justeres hvert fjerde år. Forebygging og etterforskning skjer både sentralt og lokalt. Av ca. 7200 politiutdannede personer arbeider ca. 390 med økonomisk etterforskning i politidistriktene, mens ca. 90 etterforskere er plassert sentralt i NBI.

Den sentrale enheten for økonomisk kriminalitet er plassert sammen med den sentrale enheten for organisert kriminalitet, en ordning finsk politi mener gir viktige synergieffekter mellom fagfeltene, der sakene ofte griper inn i hverandre.

Årlig etterforskes rundt 1200 saker, mens det åpnes i overkant av 2000 saker.¹⁰ Påtale er skilt fra politiet, slik at når politiet har etterforsket ferdig

en sak, blir den oversendt til påtaleenheten for videre behandling i domstolen. Siden politi og påtale er skilt i Finland, har politiet i Finland liten oversikt over domfellesprosent.

I januar 2017 pågikk det etterforskning av ca. 50 omfattende økonomiske straffesaker. I hele 2016 ble det avsluttet 114 saker i NBI, saker som er forbundet med større korrupsjonssaker, både nasjonalt og internasjonalt.¹¹

Grunnen til det store saksantallet har ikke noe enhetlig svar, men det begrunnes blant annet med en godt utviklet kultur for etterforsknings samarbeid innen organisert kriminalitet, der etterforskningsgruppene lærer mye av hverandre og utvikler et effektivt samarbeid.

I tillegg mener Finland at det er en fordel at etterforskningen er ledet av erfarne etterforskere, og at etterforskningen ikke er motivert av ønske om domfellelse, men av å gjøre en best mulig etterforskning, der særlig beslag og inn-dragning av verdier skapt gjennom kriminell virksomhet blir gjennomført. Finsk politi opplyser imidlertid at de er bevisste på å begrense beslag for å være kostnadseffektive og kutte saksbehandlingstid.

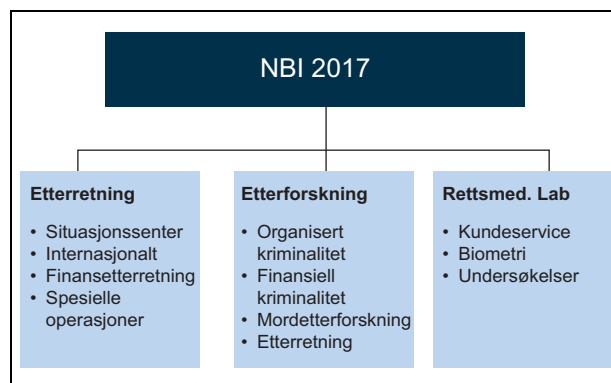
I 2015 ble det opprettet et nasjonalt cyberkriminalitets senter, som en egen enhet i NBI. Dette senteret samarbeider med alle avdelinger. Senteret har 50 personer i sentrale stillinger og 30 i støttefunksjoner og rapporterer direkte til ledelsen i NBI.

Typiske saker det jobbes med ved cyberkriminalitets senteret, er:

- kredittkortsvindel
- phishing
- malware
- DDoS-angrep mot kritiske tjenester
- datainnbrudd og nettverksangrep
- CEO-svindel

Miljøkriminalitet blir etterforsket i økonomiavsnittene i ti av elleve politidistrikt. I ett politidistrikt er det opprettet et pilotprosjekt der arbeidet skjer i en egen enhet for miljøkriminalitet i politidistriktet. I 2015 ble det utarbeidet en nasjonal regjeringsstrategi for bekjempelse av miljøkriminalitet.

I 1998 ble det etablert en egen overvåkingsgruppe for miljøkriminalitet i Finland, som årlig utgir en statusrapport. Se også rapporten *Grass is greener on the other side of the border* (sammenligning av Finland og Sverige fra 2014).



Figur 17.5 Organisering NBI

17.4.4 Utlendingsfeltet

Hvert politidistrikt i Finland har egne immigrasjonsenheter, med ansvar for oppfølging innen sitt distrikt. Politiet tar imot søknader om asyl og opphold, men behandler dem ikke. Fra 1. januar 2017 ble dette ansvaret overført til immigrasjonsmyndigheten, en ny enhet som er opprettet for dette formålet.

Immigrasjonsmyndigheten har ni kontorer fordelt over hele landet. I 2015 registrerte finsk politi 32 000 søknader om asyl/opphold.¹² I 2016 har situasjonen normalisert seg, og tallet er betydelig lavere.

Helsinki politidistrikt har en egen enhet for immigrasjon, som også samarbeider med andre aktører på området, som utenlandske ambassader m.m. Sentrale beslutningstakere på utlendingsfeltet i Finland er politiet, utlendingsforvaltningen og finsk grensekontroll.

For tiden er arbeid med frivillig retur en prioritert oppgave. Gjennom nasjonale og internasjonale ordninger (IOM) blir de som får avslag på sin søknad om asyl eller opphold, forsøkt motivert til å reise tilbake frivillig.

Uttransportering med tvang skjer ved hjelp av politistøtte. Sivil bistand er ikke vurdert. Finsk politi bistår med transport til hjemlandet, men mange følges bare til Schengens yttergrense.

Også i Finland er ID-arbeidet en utfordring. ID-arbeidet gjennomføres av utlendingsmyndighetene.

Finland har to egne mottakssenter, hvorav ett er i Helsinki. Dette tilsvarer i hovedsak Norges mottakssenter på Trandum. Mottakssentrene er

¹⁰ Møte med finsk politi Helsinki, 12. januar 2017 – presentasjon.

¹¹ Ibid.

¹² TV2-artikkel 28. januar 2016 <http://www.tv2.no/a/79888719>.

administrert av utlendingsmyndighetene, og delvis drevet av private aktører.

NBI har sentralt opprettet en koordinerende enhet knyttet til utlendingskriminalitet – kriminalitet begått av innvandrere og asylsøkere.

17.4.5 Trafikksikkerhet

I 2014 ble «Den rörliga polisen», tilsvarende Norges Utrykningspoliti, desentralisert. Trafikksikkerhetsarbeidet i politiet ble da flyttet ut til politidistriktene, strategisk styrt og ledet av en sentral enhet i NPB. Totalt har finsk politi 560 politiårverk til disposisjon for trafikksikkerhet. Dette inkluderer ikke etterforskningsressurser ved større trafikkrelaterte kriminelle hendelser, som blir utført av egne etterforskningsenheter. I hvert politidistrikt er det en egen trafikk enhet. I tillegg gjør ordenspolitiet enkelte trafikkrelaterte oppgaver.

Polisyrrkeshøgskolan er en viktig del av det strategiske arbeidet ved at den strategiske enheten i NPB legger føringer for undervisning innen trafikksikkerhet både på bachelorutdanningen og etter- og videreutdanningen (EVU).

Polititjenestemenn som tilhørte det tidligere statlige trafikkipolitiet, er fortsatt lokalisert på samme sted, siden de allerede var tett integrert med lokale tjenestesteder.

Totalt sett mener finsk politi at trafikksikkerhetsarbeidet i politiet er styrket gjennom desentralisering, blant annet ved at også ordenspolitiet i politidistriktene nå utfører trafikksikkerhetsoppgaver.

Oppgaver som ligger til den strategiske enheten i NPB er:

- målstyring og overvåking, rapporteringskrav
- å utarbeide rammer og retningslinjer for arbeidet
- å utvikle utstyr og metoder
- sentrale anskaffelser
- rammer og retningslinjer for utdanning og trening
- internasjonalt samarbeid

Den sentrale enheten i NPB har en direkte styringslinje til trafikkenhetene i politidistriktene. Dersom beslutninger krever rask iverksettelse har NPB myndighet til å henvende seg direkte til trafikkenheten i politidistriktet, uten å involvere politimesteren.

2016 ser ut til å ha vært året med det laveste antall døde i trafikken i Finland. I løpet av året døde likevel 240 personer i trafikkuulykker.¹³

Finsk politi har, blant annet som følge av reduserte budsjetter, også i større grad enn tidligere benyttet seg av automatiske og semiautomatiske trafikkontroller, noe som også trolig har bidratt til den positive trenden. Større bruk av automatiske løsninger gjør at det er mulig å bruke mer av den tradisjonelle politikraften til andre oppgaver. Digitalisering er uansett en del av fremtidens løsning, og en kan se for seg at i mangel på ressurser og årlige budsjettreduksjoner må fremtidens politiinnsats i trafikken utelukkende skje gjennom digitaliserte og automatiserte løsninger.

17.4.6 Politiutdanning

Politiutdanningen i Finland skjer på Polisyrrkeshøgskolan (Police University College), som ligger i Tampere. Skolen lå tidligere på flere steder, men ble samlokalisert i 2007. Skolen har ca. 200 ansatte, der rundt halvparten er lærere/instruktører. Av disse er ca. 40 prosent politiansatte. Som følge av avstanden, særlig til hovedstaden, oppleves lokalisering i Tampere av mange som upraktisk. Skolen er underlagt Innenriksdepartementet.

Utdanningen var tidligere et diplomstudium, men ble i 2014 reorganisert til et treårig bachelorstudium. I 2015 ble det tatt opp ca. 200 studenter, mens rundt 170 ble uteksaminert.

Etter bachelorstudiet er det åpnet for å ta et 30–60 studiepoeng sersjantkurs eller et fullt toårig masterprogram. Skolen tilbyr også bachelorstudium i redningstjeneste og for personell innenfor brann og ambulansetjeneste.

Polisyrrkeshøgskolan har forskningsaktiviteter, men det er uklart hvor sterk uavhengigheten er.

Det blir satset mye på e-læring og virtuelle læringsmiljøer. Fordi høyskolen er basert i Tampere, er det både ressurs- og tidsbesparende å satse på digitale læringsverktøy. Ledelsesutdanning skjer gjennom universitetsstudier, der Polisyrrkeshøgskolan samarbeider med universitetet for å skreddersy utdanningen.

Lokalisering av Polisyrrkeshøgskolan på ett sted har ført til en mer kostnadseffektiv administrasjon og en fordel ved at alle instruktører/lærere er samlet på ett sted. Samlokaliseringen krevde store investeringer, men over tid ser en at en samling likevel gir samfunnsøkonomiske gevinster og er mer kostnadseffektivt.

Det er forventet at samarbeid med universitetet i Tampere vil utvikle seg videre, og at nye muligheter vil åpne seg.

¹³ Finsk politi e-post til utvalget 23. mars 2017.

17.4.7 Beredskap

De aller fleste beredskapsoppdragene (99 prosent) løses i Finland av «basic field officers».¹⁴

Hvert politidistrikt har et SWAT-lag, som ligner på Norges UEH-styrker.¹⁵ Hvert SWAT-lag har ca. 12–20 polititjenestemenn, til sammen 240 personer. Helsinki har et eget lag, som er noe utvidet.

Sentralt har Finland en enhet (Karhu), i hovedsak tilsvarende Beredskapstroppen. Karhu er underlagt Helsinki politidistrikt og er oppsatt med fire lag, slik at det alltid er ett Karhu-lag (tolv personer) på vakt i hovedstaden. I tillegg finnes det bombegrupper i hvert politidistrikt (fem personer per gruppe).

Ved bruk av Karhu ber lokal ledelse om bistand, og politimester i Helsinki tar beslutning om å bistå. Når Karhu bistår, er det i samarbeid med lokalt SWAT-lag, Grensekontrollmyndigheten, som har spesialteam og driver blant annet maritime operasjoner, og det finske Forsvaret, som har spesialstyrker, helikoptre og pansrede kjøretøy. De fleste hendelser er innenfor Helsinki-området, der også de fleste kritiske mål ligger.

Under utvalgets møte med finsk politi ble det også opplyst om at Karhu er lett å flytte til andre deler av Finland, og at det oftest skjer ved hjelp av Forsvarets helikopter. Samarbeidspartnerne er viktige å samvirke med, og dette styrker en felles kultur. Det ble opplyst om at det så langt ikke er eksempler på samtidskonflikter som har medført at Helsinki-politiet har måttet prioritere egne operasjoner foran operasjoner i andre politidistrikt.

Det er både fordeler og ulemper knyttet til å være organisert under Helsinki politidistrikt:

- Hovedinstallasjonene – flyplass og havn m.m. – ligger der.
- Bedre karrieremuligheter etter at en er ferdig i Karhu.
- Distriktene bruker SWAT-team, som fungerer godt.
- Budsjettutfordringer med å være en del av et stort politidistrikt, prioritetsutfordringer.

¹⁴ Møte med utvalget i Helsinki 12. januar 2017 – Jari Kaikko - Karhukommandør.

¹⁵ Utrykningsenheter (UEH) som finnes i hvert politidistrikt i Norge og består av IP3-personell.

17.5 Nederland

17.5.1 Innledning

Nasjonalt politi i Nederland er underordnet landets Justis- og beredskapsdepartement. Nederland har gjennomført organisatoriske reformer både i 1994 og i 2013. I 2013 gikk landet fra å ha 25 politidistrikt til å organisere seg i ti politidistrikt samt to sentrale enheter – en sentral enhet og et politiservicesenter.

Nederlandsk politi var før omorganiseringene veldig fragmentert og hadde en utpreget lokal organisering, som var «tett på folket.» Samling av de ulike distriktsenheter til én samlet nasjonal organisasjon med overordnet styring var påkrevd, men har vært krevende og har møtt mye motstand.

Spenning mellom lokale og nasjonale interesser har en lang historie i Nederland og pågår fortsatt. Historisk har også bystrukturene vært sterke, mens nasjonale strukturer har vært svakere. Maktsentra har dermed vært nærmere det lokale og de store byenes ordførere, som har hatt og fortsatt har betydelig påvirkning på hvordan politiets oppgaver utføres i Nederland.

Det er også spenninger mellom sivilt politi og militæret. Tidligere hadde militæret myndighet til å utøve makt i bybildet. Nå er det kun i forbindelse med eventuelle terrorhendelser at militæret blir benyttet. Samarbeidet mellom politiet og militæret er nedfelt i loven, men per i dag er disse to fagmiljøene i all hovedsak atskilt. Likevel er det militærpolitiet som har ansvaret for hovedflyplassen Schiphol. Her har militærpolitiet både en politi- og en militærfunksjon. Dette gjelder også i de store havnene, som for eksempel i Rotterdam.

I Nederland er det også en viss spenning mellom forebygging og maktbruk i politiet. Politiets viktigste våpen har tradisjonelt vært dialog, mens det i takt med samfunnsutviklingen de siste årene har vokst frem forventninger om større bruk av makt. Mange er bekymret for utviklingen, fordi dette strider mot tradisjonelle demokratiske verdier. Dette innebærer at det er en forventning om at nødvendige politikrefter skal være tilgjengelige, men i minst mulig grad synlige i bybildet. Politiet skal ikke dominere.

Det er rundt 63 000 ansatte i nederlandsk politi, hvorav 49 800 er operative politioffiserer. Dette utgjør ca. 2,5 polititdannede personer per 1 000 innbyggere.¹⁶

Den nye organiseringen med ti politidistrikt og en enhetlig sentral organisering skulle sikre koordinering av ressurser og etterforskning. En

utfordring i overgangen har vært å skape en helhetlig tankegang. Særlig viser dette seg i de største byene (for eksempel i Amsterdam) der myndighetene er vant med selv å styre politiet og dets prioriteringer. Tidligere var manglende koordinering av politidistriktsgrænseoverskridende kriminalitetsbekjempelse en utfordring, og fortsatt er dette krevende. Ulike kulturer hadde vokst frem, og økonomistyringen var ulik i de gamle politidistriktene. Som en følge av det var nivået på utstyr, kompetanse og personell ulikt, og forskjellene var store.

Ett av målene med den nye strukturen var å skape et mer enhetlig politi i landet. En begrunnelse for den siste reformen var bedre nasjonal koordinering av politiressursene. En annet ønske var større effektivitet, og særlig besparelser gjennom offentlig innkjøp. Den nye strukturen har tatt sikte på å etablere gode systemer for styring og ledelse med tydelig ansvars- og rollefordeling.

Mange av utfordringene ved reformen skyldes gjerne at de negative effektene var undervurdert. Selv om ingen egentlig ønsker det gamle systemet tilbake, har endringene vært en påkjenning for både politiet og befolkningen.

Politiledelsen i Nederland mener perioden med usikkerhet mellom gammel og ny ordning trolig har vært for lang, og dette har forsterket spenninger og gjort det enda vanskeligere å få implementert endringene effektivt. Sykefraværet har i reformperioden og senere økt, og en har i ettertid sett at det menneskelige aspektet nok var undervurdert i gjennomføringen av reformen.¹⁷

17.5.2 Nasjonal spisskompetanse

På nasjonalt nivå har Nederland en overordnet enhet, Force Command, som har et strategisk ansvar for å lede de ti politidistriktene (regionale enheter). Den nasjonale spisskompetansen er i all hovedsak organisert i det «11. politidistrikt», Central Unit (den sentrale enhet). Enheten har både en selvstendig etterforskningsdel og en bistandsdel.

Den selvstendige etterforskningsdelen skal forebygge og etterforske alvorlig kriminalitet og terror samt forebygge og etterforske saker knyttet til den generelle samfunnsikkerheten.

Bistandsenheten skal gi politidistriktene bistand i form av spesialetterforskere, kriminalteknikk, etterretning og analyse, informasjonsarbeid, internasjonal koordinering, luftstøtte, operativ støtte og koordinerende oppgaver både for nasjonale og internasjonale operasjoner.

Den nasjonale spisskompetansen i den sentrale enheten støtter hver regionale enhet (politidistrikt). Hver regionale enhet har følgende divisjoner (avdelinger):

- regional operativ divisjon
- regional kriminaletterforskningsdivisjon, som inkluderer utlendingssaker, ID-arbeid og saker knyttet til menneskehandel
- regional etterretnings- og analysedivisjon
- regional operativ og koordinerende divisjon, herunder å håndtere konflikter, kriser og arrest
- regional divisjon for økonomisk etterforskning

Både konvensjonell rettsmedisin og *cyberforensics* blir gjort regionalt. De mer alvorlige og vanskelig sakene blir sendt til en sentral enhet, Nederlands rettsmedisinske institutt, som er statlig, men frittstående.

17.5.3 Økonomisk og finansiell kriminalitet

Økonomisk og finansiell etterforskning er en del av den generelle etterforskningskapasiteten i landet. Det finnes en nasjonal norm, som legger opp til 18 fulltidsstillinger per 1000 ansatte, noe som fører til at det både nasjonalt og lokalt finnes 1150 politiansatte som arbeider fulltid med denne type kriminalitet.¹⁸

Det er spesialister i politidistriktenes frontlinjeteam og i team som finnes i etterforskningsenhetene på regionalt nivå (Investigation Service (DRR), 10 stk.). På nasjonalt nivå finnes spesialister i National Investigation Service (DLR), organisert i den sentrale enheten (Central Unit).

På nasjonalt nivå finnes også et team som arbeider med komplekse saker knyttet til økonomisk og finansiell kriminalitet. Det er også et operativt team knyttet til The Fiscal Intelligence and Investigation Service (FIOS Ministry of Finance) og til the Social Intelligence and Investigation Service (SIOD, ministry of Social Affairs and Employment). Dette teamet er lokalisert i Central Unit. Hver regionale enhet er ansvarlig for å holde kontakt med og søke hjelp i det nasjonale teamet.

¹⁶ Møte med nederlandsk politi 13. desember 2016 i Den Haag – Strategy Advisor Theo Postma presentasjon «overall structure».

¹⁷ Møte med nederlandsk politi i Den Haag 13. desember 2016.

¹⁸ E-post fra nederlandsk politi v/Strategy Advisor Theo Postma 2.2.2017.

I tillegg til denne basisorganiseringen finnes det et nasjonalt ekspertcenter. Her gis det praktisk hjelp, men dette er knappe ressurser som prioriterer utvikling, kompetanseheving og utviklinger av metoder mv. på området.¹⁹

17.5.4 Beredskap

Nederlandske DSI (Dienst Speciale Interventies) tilsvarer i hovedsak Beredskapstroppen i Norge.

DSI er nasjonalt organisert og plassert i Utrecht. Fra Utrecht når de hele geografiske Nederland innen en time (med bil), men styrken disponerer også helikopter og båter. I tillegg har DSI personell i de regionale enheter, som vil være en «første respons» og har en kortere responstid. Dette har vist seg å skape trygghet og motivasjon for de andre politimannskapene, som i sitt daglige arbeid vet at «they already are there». DSI bruker egne kjøretøy, som ikke er identifiserbare som politibiler.

Under pågående operasjoner har DSI selv kontroll og kommando, men i samarbeid med lokalt politi. Det gir en effektiv kommandostruktur. En svakhet ved ordningen kan ligge i at lokale ordførere ikke vil ha DSI-enheter inn i sitt område (for eksempel i Amsterdam). Selv om ordførerne kan overstyres på dette punktet (for eksempel av regjeringen), er man reservert fordi dette kan skape større spenninger mellom lokal/regionalt og nasjonalt nivå.

DSI er en spesialstyrke som kun er dedikert til spesialoperasjoner. Når de ikke er på oppdrag, ligger de i trening og utfører ikke vanlig polititjeneste. På oppdrag kan de likevel utføre vanlig politiarbeid. Det er ca. 300–400 hendelser²⁰ årlig som krever intervensjon fra DSI.

Medlemmer av DSI må være tilgjengelig til enhver tid og kan bli innkalt under ferieavvikling.

Tillatelse til DSI-intervensjon krever godkjenning fra lokal politimester og påtaleenhet. Det har vært tilfeller der slik tillatelse ikke er gitt, selv etter påtrykk fra lokalt tilstedeværende politi. I de fleste tilfeller gir likevel politimester/påtaleenhet etter, fordi konsekvensene av manglende intervensjon kan være store. I tillegg er det et samarbeid med marinestyrker i spesielle operasjoner.

I DSI er det samlet både militær og politisær etterretning. Dette er en spesiell ordning som skaper utfordringer i forholdet mellom DSI og «vanlig» politi, som ikke har samme tilgangen til informasjon fra militær etterretning som DSI.

Jurisdiksjonen mellom politistyrker og militære innenfor DSI er forskjellig. De militære har ikke adgang til å gjøre vanlig politiarbeid.

I etterkant av terrorhendelsene i Paris og Brussel i 2015 og 2016 har det skjedd endringer i opinionen. Hendelsene var så nære at folk ble urolige for at slike hendelser kunne skje også i Nederland. Dette medførte at DSI og det sentrale politiet foreslo tiltak overfor regjeringen for å styrke sikkerheten og dempe usikkerheten i befolkningen. Hendelsene utløste også krav om bedre utstyr og mer ressurser til DSI.

Nederlands politiet opplyste under møte med utvalget den 13. desember 2016 at det pågår en diskusjon om å tillate grensekryssende operasjoner mellom Belgia, Nederland og Tyskland, men dette er enda ikke avklart. Politiets spesialstyrker i disse landene har imidlertid treningssamlinger sammen.

¹⁹ E-post fra nederlandsk politi v/Strategy Advisor Theo Postma 2.2.2017.

²⁰ Møte med nederlandsk politi i Den Haag, 13. desember 2016.

Kapittel 18

Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapitlet vurderer utvalget de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalte løsningsforslag i kap. 15. Gjennom den samfunnsøkonomiske analysen i vedlegg nr. 4 har de antatt vesentligste nytte- og kostnadsvirkningene av modellforslagene blitt vurdert, herunder også implementeringsrisiko. Utvalgets vurderinger tar utgangspunkt i denne analysen.

Utvalget understreker at utvalgsarbeidet ikke har gitt grunnlag til å fange opp den fulle bredden av økonomiske og administrative konsekvenser. Dette er delvis fordi utvalget ikke i detalj har vurdert utforming og implementering av anbefalte modellforslag. I tillegg vil eventuelle omstillingsprosesser bli gjenstand for drøftinger og forhandlinger, hvor tiltak som treffer personellet blir vurdert løpende gjennom prosessen. Vurderinger vil derfor nødvendigvis være tentative.

18.1 Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser er vurdert med henblikk på både kostnader og besparelser. Overordnet vurderer utvalget at de økonomiske konsekvensene vil være relativt begrenset. Dette skyldes at utvalgets anbefalte modellforslag, både flertallets og mindretallets, i hovedsak innebærer organisatoriske endringer, hvor det flyttes, snarere enn endres på særorganenes ressursbruk. Forventede virkninger er derfor primært kvalitative.

Personellkostnader og kostnader til eiendom, bygg og anlegg (EBA-kostnader) utgjorde henholdsvis 78 og 10 prosent av særorganenes driftsutgifter i 2015.¹ Når det gjelder personellkostnader, har utvalget verken hatt mandat til, eller forutsetninger for, å vurdere hvorvidt eller hvordan særorganenes fagressurser påvirkes. Utvalget har derfor, og på skjønnsmessig basis, kun vurdert mulige virkninger knyttet til administrative støtte-

funksjoner. Beregningene må anses som overslagsberegninger som det hefter usikkerhet ved.

For EBA er det identifisert et potensial for besparinger som følge av eventuell samlokalisering og/eller flytting av virksomheter til områder med lavere husleiekostnader. Utvalget har imidlertid ikke hatt grunnlag for å vurdere kvantifiserbare effekter av EBA-utgifter. Dette gjelder også eventuelle merkostnader som kan påløpe ved at nasjonal beredskapsenhet samlokaliseres i politiets nasjonale beredskapssenter.

Frigjøring av årsverk i støttefunksjoner

Dels som følge av reduksjon i antall virksomheter, med tilhørende reduksjon i ledelse og administrasjonsbehov, og dels som følge av at resterende enheter blir større i absolutte termer, med potensial for stordriftsfordeler, antas et noe redusert behov for støttefunksjoner. Som det fremgår av den samfunnsøkonomiske analysen i vedlegg nr. 4, anslås netto nåverdi av personellrelaterte besparelser for stabs- og støttefunksjoner til 192 mill. kroner over 20 år. For en redegjørelse av forutsetningene for beregningene henvises det til vedlegg 4.

Antall frigjorte årsverk per støttefunksjon, og tilhørende forventet årlig besparelse, fremgår av tabell 18.1 og 18.2.

Risiko for økte lønnskostnader i tilfelle synliggjøring av ubegrunnede lønnsforskjeller

Sammenslåing av enheter kan synliggjøre ubegrunnede lønnsforskjeller blant sammenliknbare stillingskategorier, med kostnadsdrivende utjevninger som følge. Basert på en overordnet vurdering av lønnsutviklingen i særorganene er det ikke grunnlag for å hevde at utjevning av ubegrunnede lønnsforskjeller mellom særorganene vil være en kostnadsvirkning av et stort omfang eller betydning. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å gå tilstrekkelig i dybden til å utelukke eventuelle effekter.

¹ Politidirektoratet (2016). *Ressursanalyse. 2015. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten.*

Tabell 18.1 Anslåtte frigjorte årsverk i støttefunksjoner

	PU	UP	Kripos og Økokrim	Sum
HR	5	0	1	6
Lønn og regnskap	1	0	1	2
Kommunikasjon	2	0,5		2,5
Stabs- og ledelsesfunksjon	2,5	2,5		5
Sum				15,5

Tabell 18.2 Anslått reduksjon i personellutgifter per år i mill. kroner. 2016-kroner

	Sum
HR	5
Lønn og regnskap	2
Kommunikasjon	2
Stabs- og ledelsesfunksjon	4
Sum	13

Tabell 18.3 Omstillingskostnader personell i mill. kroner. Engangssum, fordelt over to år. 2016-kroner

	Mill. kr
PU	17
UP	5
Kripos og Økokrim	3
Sum	25

Omstillingskostnader

For å realisere gevinstene antas det å kunne bli nødvendig med omstillingsvirkemidler, hovedsakelig knyttet til sluttvederlag. I beregningen av omstillingskostnader forutsettes det bruk av virkemidlene som spesifisert i politiets omstillingsavtale og tilhørende særavtaler.

Utvalget foreslår at fagressursene i UP blir integrert i POD gjennom etablering av strategisk enhet for å ivareta nasjonale føringer og følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i politidistriktene. Utvalget presiserer at dette ikke behøver å innebære fysisk flytting fra dagens hovedkvarter i Stavern, der både kompetanse og fasiliteter er bygget opp. Dersom flytting vedtas vil det påløpe omstillingskostnader knyttet til flytting- og pendlerkostnader mv. samt eventuelle rekrutterings- og opplæringskostnader, dersom medarbeidere velger å slutte.

For UPs faste ansatte i de fem regionene, forutsettes det at disse får endret tjenestested til nærmeste politidistrikt, og at dette ikke utløser omstillingskostnader. For fagansatte i PU, legges det til grunn at endring av tjenestested fra PUs lokaler til Øst politidistrikts lokaler, ikke gir merreisetid som overstiger 1 ½ time pr. dag, og som dermed ikke utløser kompensasjon. Omstillingskostnadene oppsummeres i tabell 18.3.

Oppbemanningskostnader ved ny nasjonal beredskapsenhet

Utvalget anbefaler at de nasjonale beredskapsressursene etableres som en selvstendig enhet, lokalisert sammen med politiets nasjonale beredskapssenter. Ved å bli en egen enhet, kan det avstedkomme behov for etablering av egne støttefunksjoner som i dag ivaretas av Oslo politidistrikt. Oppbemanningsbehovet antas som moderat, under forutsetning om at deler av eksisterende bemanning i Oslo politidistrikt overføres til ny enhet. På skjønnsmessig grunnlag forutsettes det ytterligere behov for fem årsverk knyttet til sentrale støtte- stabsfunksjoner, som anslagsvis vil koste 4,5 mill. kroner årlig.

Tentative implementeringskostnader

For å implementere og gjennomføre endringer forutsettes det behov for ekstra kapasitet for å implementere endringene i organisasjonsmodellene. Dette er gjerne kompetanse som det ikke er hensiktsmessig å bygge opp permanent, og hvor bruk av eksterne konsulenter kan være et alternativ. Det forutsettes, på skjønnsmessig grunnlag, behov for syv konsulenter fordelt over to år, som anslagsvis vil koste 14 mill. kroner.

Eiendom, bygg og anlegg

Utvalgets anbefalte modell innebærer utflytting av PUs lokaler på Tøyen til andre lokaler i Øst politidistrikt, hvor husleiekostnadene i snitt er lavere. På sikt kan det følgelig forventes reduserte EBA-utgifter. Flytting kan imidlertid avstedkomme betydelige prosjektkostnader, som kan variere avhengig av arealbehov og leiemarked.

En organisatorisk sammenslåing av Kripos og Økokrim tilrettelegger for samlokalisering som kan gi betydelige gevinster i form av redusert kvadratmeterpris og reduserte utgifter til fellestjenester som resepsjon, administrasjon, kantine, møterom, med videre.

18.2 Administrative konsekvenser

Utvalgets løsningsforslag får administrative konsekvenser i etaten ved at oppgaver flyttes mellom enheter. I tillegg kommer behov for revisjon av enkelte lover og forskrifter.

Administrative konsekvenser for etaten

Overføring av PUs oppgaver til politidistriktene

Politiets utlendingsenhet blir foreslått omorganisert og den strategiske virksomheten blir forankret i Politidirektoratet, mens det operative ansvaret blir overført til Øst politidistrikt. For øvrig henvises til kap. 14 om effektiviseringstiltak, herunder overføring av ansvar for utlendingsinternatet på Trandum. Utvalget anbefaler også her en utredning for bedre samordning mellom politiets enheter på ID-feltet, herunder også NID.

Overføringen av årsverk fra PU vil stille økte krav til Øst politidistrikts støttefunksjoner, herunder HR, kommunikasjon, og stab- og ledelsesfunksjoner. Antallet som må innpasses i eksisterende linjeorganisasjon avhenger av hvordan PUs årsverk fordeles mellom Øst politidistrikt og øvrige politidistrikt. Utvalget anbefaler at det blir vurdert å gi det nasjonale koordineringsansvaret for asylregistrering, ID-avklaring og uttransportering et organisatorisk uttrykk i Øst politidistrikt.

Overføring av drift av mottakssenteret på Trandum til Kriminalomsorgen

Det forutsettes at de sivile ansatte tilknyttet driften av mottakssenteret på Trandum, blir overført til Kriminalomsorgen.

Overføring av UPs oppgaver til politidistriktene og Politidirektoratet

Utvalget foreslår videre at UPs oppgaver overføres til politidistriktene, hvor den faste staben blir integrert i POD, som en strategisk enhet med ansvar for å ivareta nasjonale føringer og følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i politidistriktene. Som tidligere nevnt, utelukker ikke dette at UPs stab fortsetter fra dagens hovedkvarter i Stavern. Hovedansvaret for trafikksikkerhet i politiet blir imidlertid overført til politidistriktene. Utvalget anbefaler at det blir vurdert å gi trafikksikkerhetsarbeid et organisatorisk uttrykk i hvert politidistrikt. De administrative konsekvensene for overføring av UPs oppgaver vurderes således å være begrenset.

Overføring av behandleransvaret for politiets registre fra Kripos til Politidirektoratet

Behandleransvaret for politiets registre, som i dag ligger hos Kripos, anbefales overført til POD som systemeier. Tiltaket forventes ikke å medføre endringer i ressursbruken.

Overføring av miljøsaker til Trondheim

Utvalgets flertall legger til grunn at arbeidsmiljøsaker, forurensningskriminalitet og annen miljøkriminalitet fortsatt er et meget viktig område med behov for spisskompetanse. Imidlertid mener flertallet at dette ikke er en oppgave som nødvendigvis må ligge til et sentralt organ i Oslo og at oppgaven kan bli ivaretatt av et politidistrikt. Både Miljødirektoratet og Direktoratet for arbeidstilsynet ligger i Trondheim. Utvalget mener derfor at det overordnede nasjonale ansvar for miljøsaker bør overføres til Trøndelag politidistrikt. Flytting av Økokrims miljøkrimavdeling til Trøndelag politidistrikt omfatter om lag 17 årsverk, herunder rundt syv politiårsverk. En flytting av miljøkrimavdelingen i Økokrim til Trøndelag politidistrikt vil avstedkomme prissatte- og ikke- prissatte kostnadsvirkninger, i tillegg til fordelingsvirkninger. Disse vurderes overordnet.

Ikke-prissatte kostnadsvirkninger

De ikke- prissatte virkningene vurderes å ha størst betydning. En evaluering av utflytting av syv statlige virksomheter², fattet i 2001-2003, viste at frafallet av ansatte ble på mellom 75-90 prosent, og rapporten konkluderte med at viktige samfunnsfunksjoner ble midlertidig svekket. Med

nevnte erfaringstall vil en flytting i praksis innebære at fagmiljøet må bygges opp fra grunnen av, med en sterk reduksjon i kapasitet og kompetanse i mellomperioden, med negative konsekvenser for politiets evne til å bekjempe alvorlig miljøkriminalitet i en begrenset periode. Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende for gjenoppbyggingen av fagmiljøet. Utvalgsarbeidet har ikke gitt grunnlag for å vurdere kompetansemiljøene i Trondheim opp mot behovet i miljøkrimavdelingen. Utvalget viser imidlertid til at både Miljødirektoratet og Direktoratet for arbeidstilsynet ligger i Trondheim. Arbeidsmarkedskonjunkturer har også innvirkning på rekrutteringen. Utvalget har ikke hatt grunnlag for å vurdere betydningen av dette.

Oppsummert vurderes det at tiltaket vil ha negative virkninger i en mellomperiode. Når omstillingen er fullført, legges det til grunn at tiltakets negative virkninger gradvis opphører.

Prissatte- kostnadsvirkninger

Basert på erfaringstall, anslås det at 85 prosent av de ansatte i miljøkrimavdelingen velger å slutte. Avdelingen omfatter om lag 17 årsverk, hvorav om lag syv er politistillinger, og resten er fordelt mellom juriststillinger og sivile stillinger. I beregningen av de prissatte virkningene forutsettes det at de syv politistillingene får nye oppgaver i politiet i Oslo-regionen, og det beregnes ikke omstillingskostnader for disse. For de resterende ti årsverkene forutsettes det bruk av sluttvederlag som spesifisert i politiets omstillingsavtale og tilhørende særavtaler, med 24 måneders etterlønn. Dette innebærer en omstillingskostnad på om lag 16 mill. kroner, fordelt over to år. Det er ikke beregnet kostnader knyttet til eventuelt overlapp mellom ansatte som slutter og begynner. I tillegg inngår rekrutteringskostnader. Erfaringsdata fra andre statlige virksomheter indikerer en total kostnad på rundt 80 000 kroner per ansettelse til annonser og andre prosessutgifter. Med ovennevnte forutsetninger utgjør dette 680 000 kroner.³

For årsverk som velger å flytte til Trondheim, påløper kompensasjon til flytting, herunder utgif-

ter i forbindelse med kjøp/salg av bolig, og dekning av flytteutgifter i henhold til "Særavtale om flyttegodtgjørelse". Det legges til grunn en engangsutgift på 330 000 kroner.

For å implementere og gjennomføre endringer er det behov for ekstra kapasitet for å implementere endringene. Det legges til grunn et begrenset behov for implementeringskostnader, satt skjønnsmessig til 2 mill. kroner. Det vurderes videre at ti årsverk ikke er i en størrelsesorden som vil påvirke behov for lokaler og tilhørende husleie- og driftskostnader.

I sum beløper omstillingskostnadene seg til om lag 20 millioner fordelt over to år. Det er stor usikkerhet knyttet til forutsetningene som anslaget hviler på.

Fordelingsvirkninger

Flytting av statlige virksomheter fra Oslo til mindre sentrale strøk, kan ha relativt mindre betydning (i absolutt verdi) i Oslo enn den motsvarende gevinstøkningen for et mindre sentralt tilflyttingssted. Slik sett kan utflytting av statlige virksomheter tilføre samfunnet netto verdiskapning selv om det verken finner sted økning i antall arbeidsplasser eller effektivisering.⁴

Flytting av miljøkrimavdelingen i Økokrim til Trøndelag politidistrikt bidrar til å skape et større mangfold av kompetansearbeidsplasser på tilflyttingsstedet. Gitt det begrensede antall årsverk som omfattes vurderes fordelingsvirkningen å være av begrenset betydning.

Forslag til justeringer i lov og forskrift

Stedlig fordeling av saker

Utvalget mener påtaleinstruksens bestemmelse om stedlig fordeling av saker mellom politidistriktene og nasjonale bistandsenheter bør forsterkes ved endring i ordlyden i §1-1, fra: «En straffbar handling skal som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt», til «En straffbar handling skal som hovedregel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt».

² Henholdsvis Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB), Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Se evalueringsrapport til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009). Asplan Viak, PWC, Sintef. *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet – komparativ analyse*

³ DFØ (2008) *Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Omstilling av statlige virksomheter*. Justert for prisvekst 2008–2016.

⁴ Se SSØ/DFØ (2008) *Omstilling av statlige virksomheter. Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader*.

Etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Som følge av utvalgets forslag om presisering av stedlig fordeling av saker blir det også foreslått presisering av påtaleinstruksen §35-1 (2) for å gi hovedregelen et reelt innhold som ivaretar totalansvarsprinsippet. Bestemmelsen har i dag følgende ordlyd: «Innen sitt område kan enheten overta sak fra lokal påtalemyndighet og påbegynne etterforskning av eget tiltak». Utvalget mener bestemmelsens ordlyd bør endres til: «Innen sitt område kan enheten, etter nærmere kriterier fastsatt av Politidirektoratet og Riksadvokaten, overta sak fra lokal påtalemyndighet og påbegynne etterforskning av eget tiltak».

Kripes og Økokrim

Endringer i statsadvokatfunksjonen som følge av fusjon mellom Økokrim og Kripes er nærliggende. Utvalget har imidlertid ikke vurdert dette nærmere, da en slik løsning forutsetter avklaring av flere forhold.

En organisatorisk sammenslåing av Kripes og Økokrim vil kreve endringer i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) herunder kap. 35. Saker som gjelder økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, kap. 37. Saker som gjelder bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet og kap. 38 Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Utvalget har imidlertid ikke utarbeidet noen konkrete lovforslagsendringer på dette området da det som nevnt krever avklaring av flere forhold. Utvalgets flertall legger til grunn at sammenslåingen vil legge til rette for en harmonisering av bistandskonseptene, som vil kunne øke forutsigbarheten til bistandstilbudet og styrke samhandlingen med politidistriktene. Endringer i påtaleinstruksen vil kunne påvirke saksfordelingen mellom den sentrale bistandsenheten for etterforskning og politidistriktene. Utvalget anbefaler videre en presisering av påtaleinstruksen § 37-3 (3) for å under-

streke styrket innsats på feltet. Nåværende bestemmelse sier i første punktum: «Enheten kan etterforske alvorlig IKT-kriminalitet.» Utvalget mener ordlyden bør endres til: «Enheten skal etterforske alvorlig IKT-kriminalitet.»

Politihøgskolen

De rettslige rammene for politihøgskolens styre og virksomhet er fastsatt i Politiloven IV a) og i forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet. Utvalget mener at det er POD, som eier av PHS, som bør ha ansvar for å oppnevne styrets fire eksterne medlemmer. Dette krever endring i *Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet* (FOR-2005-11-25-1330) § 2 2. og 3. ledd hvor «departementet» endres til «Politidirektoratet».

Utvalget anbefaler videre at drift av Justissektores kurs og øvingssenter (JKØ) i Stavern og drift av øvingssenter på Kongsvinger overføres til Politiets fellestjenester (PFT). I tillegg anbefaler utvalget at politihøgskolens drift av kantinen ved Justis- og beredskapsdepartementet og overnattingsfasilitetene i Dronning Astrids gate avvikles.

Administrative konsekvenser – mindretallets anbefaling

Utvalgets mindretall, utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen, foreslår at Økokrim blir videreført i dagens form, subsidiært at enheten faglig og administrativt underlegges Riksadvokatembetet. Modellen forutsetter ikke endringer i straffeprosessloven. Når det gjelder forholdet til politiloven § 16 andre ledd nr. 1, antas det at ordningen og hjemmelsgrunnlaget ikke skiller seg vesentlig fra hvordan Økokrim er organisert i dag, med den forskjell at Riksadvokaten ikke har politimyndighet (som politidirektøren), se politiloven § 15. Sammenholdt med påtaleinstruksen § 35-1 antas det kun å være nødvendig med mindre justeringer.

Forkortelser

ABE	Avbyråkratiserings- og effektivitetsreform
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
BG	Bombetjenesten/bombegruppen
BT	Beredskapstroppen
CBRNE	Kjemiske-, Biologiske-, Radioaktive-, Nukleære- og Eksplosive hendelser
DA	Domstolsadministrasjonen
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
DKP	Den kongelige Politieskorte
DNK	Direktoratet for nødkommunikasjon
DSB	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
EBA	Eiendom bygg og anlegg
ESR	Eksplosiv søk og ryddegruppe
E-tjenesten	Etterretningstjenesten
Eurosur	European Union Border Surveillance
EVU	Etter- og videreutdanning
FEE	Felles enhet for etterretning og etterforskning
HT	Politiets helikoptertjeneste
IEDD	Improvised explosive device disposal (eksplosivrydding)
IP	Innsatspersonell
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
JKØ	Justissektorens kurs- og øvingssenter
KDI	Kriminalomsorgsdirektoratet
KGF	Krise- og gisselforhandlere
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet senere Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
Kripos	Kriminalpolitisen (senere Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet)
KRUS	Kriminalomsorgens utdanningssenter
KVU	Konseptvalgutredninger
NAST	Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
NB	Nasjonale beredskapsressurser
NID	Nasjonalt ID-senter
NLG	Nasjonal ledergruppe
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OPD	Oslo politidistrikt
PBS	Politiets beredskapssystem
PD	Politidistrikt
PDMT	Politiets data- og materielltjeneste
PFT	Politiets fellestjenester
PHS	Politiets høgskolen
PIT	Politiets IKT-tjenester
PLIVO	Pågående livstruende vold
PM	Politimester
POD	Politidirektoratet

PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PU	Politiets utlendingsenhet
RA	Riksadvokaten
ROK	Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet
SEAO	Søk etter antatt omkomne
SRF	Statens sivilrettsforvaltning
SMK	Statsministerens kontor
SSB	Statistisk sentralbyrå
SØIK	Statsadvokaten For Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (Danmark)
TTS	Teknisk-taktisk spaning
UC	Undercover
UEH	Utrykningsenhetene
UDI	Utlendingsdirektoratet
UNE	Utlendingsnemnda
UP	Utrykningspolitiet
Økokrim	Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og Miljøkriminalitet

Vedlegg 1

Kilder

Bøker, artikler og tidsskrifter

- Christensen, Tom, (m.fl.) (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget
- Galbraith, Jay R. (2014): *Designing organizations*. Jossey-Bass
- Goold, Michael og Andrew Campbell (2002): *Designing effective organizations*. Jossey-Bass
- Hals, Anne (2009): *Den sentrale statlige utlendingsforvaltningen 1945–2008*. Riksarkivet.
- Hermansen, Tormod (2015): *En bedre organisert stat*. Fagbokforlaget
- Hove, Kjersti (2012): *Politiutdanning i Norge – fra konstabelkurs til bachelorutdanning*. Politihøgskolen.
- Høviskeland, Hans Tore (2016): «Miljøkriminalitet i høyesterettspraksis de siste 15 år». Tidsskrift for strafferett nr. 4, 2016, s. 415 flg
- Johannessen, Stig O. og Rune Glomseth (red.) (2015): *Politiledelse*. Gyldendal
- Olsen, Leif N. (1987): *Utrykningspolitiet ni liv ... gjennom 50 år. Utrykningspolitets jubileumsberetning*. Utrykningspolitiet.
- Rieber-Mohn, Georg Fr. (1988): «Miljøkriminalitet med særlig vekt på straffbar forurensing», Lov og rett s 343–357.

Offentlige publikasjoner

- DIFI/SSØ (2008): *Omstilling av statlige virksomheter – veileder i beregninger av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Evaluering av Politidirektoratet*. Rapport 2013:3.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne?* Rapport 2013:6.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener brukerne?* Rapport 2013:7.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2016): *Nøklen til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Rapport 2016:6

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2017): *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*, Rapport 2017:2
- Direktoratet for økonomistyring (2008): *Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Omstilling av statlige virksomheter*.
- Direktoratet for økonomistyring (2014): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Europol (2017): European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. Crime in the age of technology. (Socta)
- Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet (2012): *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*.
- Forsvarsdepartementet (2016): *Digitalt grenseforsvar (DGF)*. Lysne II-utvalget.
- Forsvarsdepartementet (2016): *Forsvarets bistand til politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*.
- Innstilling II fra Politiutvalget (1954): *Om politiets rekruttering, utdanning og avansement. Om politiets lønnsforhold. Om ordning og drift av Kriminalpolitisen. Justis- og politidepartementet*.
- Innst. 425 S (2012–2013). *Innstilling fra justiskomiteen om terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Innst. 306S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016*.
- Innst. 306 S (2014–2015), *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2012*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2013*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Økonomisk analyse av reformalternativer for Førsteprosjektet i Utlendingsforvaltningen*.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet 2013–2016*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2014*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014): *Nasjonal risikovurdering. Hvitvasking og terrorfinansiering i Norge*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Rapport. Sammenstilling etter gjennomført evaluering. Terrortrussel mot Norge juli 2014*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Justis- og beredskapsdepartementet strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2015*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015); FoU-strategi for justis- og beredskapssektoren 2015–2019.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2016*.
- Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016): *Forsvarets bistand til politiet. Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks (Røksundrapporten)*.
- Justis- og politidepartementet (2011): *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*.
- Kripos (2012): *Trusselvurdering mobile vinningskriminelle*.
- Kripos (2014): *Den organiserte kriminaliteten i Norge – Trender og utviklingstrekk 2015*.
- Kripos (2014): *Tendrapport 2015. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge*
- Kripos (2015): *Tendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge*
- Kripos (2015) *Voldtektsituasjonen i Norge 2015*
- Kripos (2015): *Årsrapport 2014*.
- Kripos (2016): *Årsrapport 2015*.
- Kripos (2016) *Norsk politi i Schengen 1996–2016*
- Kripos (2016): *Strategi 2016–2025*.
- Meld. St. 7 (2010–2011): *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*. Justis- og politidepartementet.
- Meld. St. 21 (2011–2012): *Norsk klimapolitikk. Klima- og miljødepartementet*.
- Meld. St. 29 (2011–2012): *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 12 (2012–2013): *Perspektivmeldingen*
- Meld. St. 21 (2012–2013): *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 37 (2014–2015) *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken. Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom*
- Meld. St. 40 (2015–2016): *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 10 (2016–2017): *Risiko i et trygt samfunn- samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2012–2013). *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2016–2017): *Perspektivmeldingen Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017*.
- NOKUT (2017): *Studiebarometeret 2016*. Rapport 2–2017
- NOU 1970: *Innstilling om den sentrale politiadministrasjon*. (Aulie-utvalget). Justis- og politidepartementet.
- NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet – Delutredning I*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1986: 12 *Datateknikk og samfunnets sårbarhet*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1987: 27 *Politiets rolle i samfunnet – Delutredning II*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1997: 15 *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1998: 4 *Politiets overvåkningstjeneste*. Justis og politidepartementet.
- NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2001: 31 *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*. Justis- og politidepartementet.

- NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2006: 19 *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2007: 2 *Lovtiltak mot datakriminalitet Delutredning II*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2008: 4 *Fra ord til handling*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2009: 12 *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor.
- NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2013: 9 *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2016: 3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Finansdepartementet.
- NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Forsvarsdepartementet.
- NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen. Vedlegg 1 Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 9 *Politi og bevæpning- Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Næringslivets Sikkerhetsråd (2016): *Mørketallsundersøkelsen 2016 – informasjonssikkerhet, personvern og datakriminalitet*
- Oslo politidistrikt (2013): *Program for oppfølging etter 22/7 – evaluering av OPD*.
- Ot.prp. nr. 35 (1978–79): *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 53 (1983–84): *Om lov om ikraftsetting og endring av den nye straffeprosesslov m. m.* Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 83 (1992–93): *Om lov om politiet (politiloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 22 (1994–95): *Om lov om politiet (politiloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 7 (1999–2000): *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 29 (2000–2001): *Om lov om endringer i politiloven (overvåkningstjenestens oppgaver m.v.)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 79 (2003–2004): *Om lov om Universiteter og høyskoler*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 67 (2006–2007): *Om lov om endring i lov 1.april nr.15 om universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 108 (2008–2009): *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Politidirektoratet (2003): *Utredning om Utrykningspolitiet*. Kleverud-utvalget.
- Politidirektoratet (2003): *Rapport om særorganenes fremtidige rolle og organisering*. Mikkelsen-utvalget (Særorganutvalget).
- Politidirektoratet (2008): *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.
- Politidirektoratet (2008). *Politiets beredskapssystem del II (PBS II): Håndbok for innsatspersonell*. POD publikasjon nr. 2008/1. Oslo: Politidirektoratet. (Unntatt offentlighet)
- Politidirektoratet (2010): *Resultatreformen – innkjøpsfunksjonen i politiet*.
- Politidirektoratet (2010): *Politiets behov for personell med annen kompetanse enn politihøgskole – Rapport fra arbeidsgruppe tilknyttet driftsanalyseprosjektet*.
- Politidirektoratet (2011): *PBS 1. Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap*.
- Politidirektoratet (2012): *Politiet i det digitale samfunnet. En arbeidsgrupperapport om: Elektroniske spor, IKT-kriminalitet og politiarbeid på Internett*.
- Politidirektoratet (2012): *22.juli 2011. Evaluering av politiets innsats*.
- Politidirektoratet (2013): *Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet (2013): *Politiets omverdensanalyse*.
- Politidirektoratet (2013): *Rapport. Etterforskning i politiet*.
- Politidirektoratet (2014): *Strategi for informasjonssikkerhet 02/2014*
- Politidirektoratet (2014) *Datakrimstrategien*.

- Politidirektoratet (2014): *Styring av Politihøgskolen – utfordringer, dilemmaer og modeller. (Sefland-utvalget)*
- Politidirektoratet og Kripos (2015) «*Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep*», januar 2015
- Politidirektoratet (2015): *Årsrapport 2014.*
- Politidirektoratet (2015): *Politiets omverdensanalyse.*
- Politidirektoratet (2015): *Ressursanalyse 2015. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten.*
- Politidirektoratet (2015): *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2014.*
- Politidirektoratet (2015): *Overordnet nasjonal strategi for bekjempelse av datakriminalitet (datakrimstrategien).*
- Politidirektoratet (2016): *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2015.*
- Politidirektoratet (2016): *Disponeringsskriv 2016.*
- Politidirektoratet (2016): *Plan- og rammeskriv 2016.*
- Politidirektoratet (2016): *Årsrapport 2015.*
- Politidirektoratet (2016): *Strategiplan for polititjeneste på veg 2016–2019.*
- Politidirektoratet (2016): *Forslag til nye retningslinjer for Politireserven.* Oversendt Justis- og beredskapsdepartementet 30.juni 2016.
- Politidirektoratet (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*
- Politidirektoratet (2016): *KVU-rapporten 2015: Konseptvalgutredning. Politiets nasjonale beredskap. Når nasjonen kaller.* (Unntatt offentlighet)
- Politidirektoratet (2016): *Rapport om etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet (Etterforskningsløftet)*
- Politidirektoratet (2016): *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet (Etterforskningsløftet)*
- Politidirektoratet (2017): *Disponeringsskriv 2017*
- Politidirektoratet (2017): *Politiets årsrapport 2016*
- Politidirektoratet (2017): *Politiets innbyggerundersøkelse 2016 – Ipsos.*
- Politidirektoratet (2016): *Lønnsutvikling i politiet januar 2009 – januar 2016.*
- Politidirektoratet og Accenture (2010): *Evaluering av Politiets data- og materielltjeneste. Virksomhetsområde IKT.*
- Politiets utlendingsenhet (2016): *Hovedinstruks for politiets utlendingsinternat*
- Politiets sikkerhetstjeneste (2015): *Åpen trusselvurdering 2015.* Oslo.
- Politiets sikkerhetstjeneste (2017): *Trusselvurdering 2017.*
- Politiets utlendingsenhet (PU) (2013), Høringssvar til NOU 2013: 9 – politianalysen.
- Politihøgskolen (2017): *Strategi for 2017–2021*
- Politihøgskolen (2016): *Kvalitetsutvikling. Årsrapport 2015–2016.*
- Politihøgskolen (2016): *Politihøgskolens erfaringsrapporter for justissektorens innsats under øvelse Tyr 2016.*
- Prop. 61 LS (2014–2015): *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 151 S (2015–2016): *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren.* Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017)
- Regjeringen (Departementene) (2017): *Strategi mot arbeidslivskriminalitet.*
- Riksadvokaten (2004) *Etterforskning og påtale av enkelte internasjonale forbrytelser.*
- Riksadvokatens årsrapport 2016.
- Riksadvokaten (2015): *Analyser av dødsulykker og straffesaksbehandling i trafikkaker.*
- Riksadvokaten (2017): *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående.*
- Riksadvokaten/Politidirektoratet (2015): *Vurdering av forslag om å tildele påtalemyndighet til Politiets utlendingsenhet*
- Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015.
- SOU 2012:13: *En sammanhållen svensk polis – svenska offentliga utredningar*
- Statens vegvesen (2015): *Dybdeanalyser av dødsulykker i veitrafikken 2015.* Statens vegvesens rapporter nr.636.
- Statskonsult (2007): *Evaluering av Politiets utlendingsenhet.* Rapport 2007:26
- St.meld. nr. 22 (2000–2001): *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2001–2002): *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2003–2004): *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005): *Politiets rolle og oppgaver.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2007–2008): *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.* Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2015–2016) *Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering*
- Statistisk sentralbyrå – ulike statistiske grunnlag/tabeller

- Statsministerens kontor (2013): *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvolden-plattformen*. Statsministerens kontor.
- Teknologirådet og Datatilsynet (2016): *Personvern 2016 – tilstand og trender*.
- Teknologirådet (2002): *Trafikksikkerhet mot 2020*. Fra rådet til tinget nr.2.2002.
- Teknologirådet (2015): *Droner i politiets tjeneste*. Fra rådet til tinget nr.1.2014.
- Teknologirådet (2015): *Forutseende politi. Kan dataanalyser hjelpe politiet til å være på rett sted til rett tid?* (Rapport 04/2015)
- Transportøkonomisk Institutt (TØI) (2010): *Den norske verdsettelsesstudien. Ulykke – Verdien av statistiske liv og beregning av ulykkens samfunnskostnader*. TØI rapport 1053C/2010
- Transportøkonomisk institutt (TØI) Elvik og Amundsen (2014). *Utvikling i oppdagelsesrisiko for trafikkforseelser*. TØI rapport 1361/2014.
- Transportøkonomisk institutt (TØI) Elvik og Høye (2015). *Hvor mye kan antall drepte og hardt skadde i trafikken reduseres?* TØI rapport 1417/2015.
- Transportøkonomisk institutt: *TØI-rapport 1299/2014*
- Transportøkonomisk institutt: *TØI-rapport 19376/2013*
- Transportøkonomisk institutt (2015): *Trafikksikkerhetshåndboken*.
- Utrykningspolitiet (2016): Årsrapport UP.
- Økokrim (2015): *Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2015–2016*.
- Økokrim (2015) *Nasjonalt fagansvar*.
- Økokrim (2015): *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet*.
- Avis- og nettartikler**
- Aftenposten (2013). Tidkrevende å be om innsyn hos Facebook. 28.august 2013. Hentet 14.april fra: <http://www.aftenposten.no/norge/-Tidkrevende-a-be-om-innsyn-hos-Facebook-110896b.html>
- Aftenposten (2014). Politiet: For komplisert å etterforske, 19.september.
- Aftenposten (2014). Oslo Vei-sjefer slipper etterforskning – politiet synes saken er «for komplisert». 19.september 2014. Hentet 14.04.17 fra: <http://www.aftenposten.no/osloby/Oslo-Vei-sjefer-slipper-etterforskning-politiet-synes-saken-er-for-komplisert-79184b.html>
- Bergens Tidende (2016). «Å frata noen førerretten på grunn av manglende edruelighet er ikke straff. Det er et forebyggende tiltak». 31. mars 2016.
- Dagens Næringsliv (2014). Henlegger bedragerisak, 19.mars.
- Dagens Næringsliv (2014). Henlagt av politiet, 24.september.
- Dagens Næringsliv (2015). Åpner for å overta Økokrim. 16.april 2015.
- Dagbladet (2017). Selvkjørende biler: Hundre Gøteborg-familier får selvkjørende biler, 13.januar. Hentet 25.04.17 fra: <http://www.dagbladet.no/nyheter/hundre-goteborg-familier-far-selvkjorende-biler/66629586>
- Dagbladet (2017). Tvangsretur: Overivrig returpraksis, leder. 22.april.
- Dagbladet (2017). UDI: Vet ikke hvor 4446 personer som ikke skal være i Norge befinner seg. 22.april.
- New York Times (2017): Russian hacker sentenced to 27 years in credit card case. 21. april.
- Dyrevernalliansen (2015): Dyrekrim – veien videre. Hentet 14.04.17 fra: https://www.dyrevern.no/politikk_samfunn/rettigheter_dyrepoliti/dyrekrim-veien-videre
- NorSIS (2017): ID-tyveri øker i antall og omfang. Hentet 15.04.17 fra: <https://norsis.no/id-tyveri-oker-antall-omfang/>
- NRK (2016): Vil utvise utlendinger som var på kurs. 16.oktober. Hentet 15.04.17 fra: <https://www.nrk.no/norge/vil-utvise-utlendinger-som-var-pa-kurs-1.13182089>
- NRK (2017): «Politimestre slår alarm om budsjettet», 26. januar 2017.
- Politiforum (2016): -Tjener utlendingskontrollen hensikten? 19.august 2016. Hentet 15.04.17 fra: <https://pf.no/no/nyheter/2016/august/-+Tjener+utlendingskontrollen+hensikten%3F.d25-T2JDYYE.ips>
- TV2 (2016): Universitetsstudenten har måttet bevise at han er norsk over 30 ganger. 10.mai. Hentet 15.04.17 fra: <http://www.tv2.no/a/8298886/>
- Lover og forskrifter**
- Forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker.
- Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2015): *En beskrivelse av totalforsvaret i dag*.
- Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven).
- Lov 21.november 1952 nr.3 om tjenesteplikt i politiet (polititjenestepliktloven)

Lov 18. juni 1965 nr. 04 om vegtrafikk (vegtrafikkloven).
 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
 Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).
 Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (*Påtaleinstruks*).
 Forskrift 25. november 2005 nr. 1330 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet.
 Forskrift 21. desember 2005 nr. 1576 om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.
 Førordning (2014.1105) om utdanning til politiman

Instrukser

Justis- og beredskapsdepartementet (1990): *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet. Politiiinstruks*.
 Justis- og beredskapsdepartementet (2016): *Hovedinstruks til Politidirektoratet – om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og Politi- og lensmannsetaten*.
 Instruks for Kripos gitt av Politidirektoratet 11. mai 2005.
 Instruks for Politiets utlendingsenhet gitt av Politidirektoratet 1. juni 2005.
 Instrukser for politiets trafikkjeneste (GP-4027), gitt ved Politidirektoratet juni 2016.
 Politidirektoratet (2014): *Etterretningsdoktrinen for politiet*.
 Politidirektoratet (2011): *Politiets beredskapssystem (PBS I)*.

Rundskriv

Politidirektoratet (2012): «Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven». Rundskriv 2012/05
 Brev fra Riksadvokaten «Effektivisering av etterforskning av økonomiske straffesaker», 1028/87 RM/SA
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2012» Rundskriv nr. 1/2012
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene». Rundskriv nr. 2/2012
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2013» Rundskriv nr. 1/2013
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2014» Rundskriv nr. 1/2014
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2015» Rundskriv nr. 1/2015
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2016» Rundskriv nr. 1/2016
 Rundskriv fra Riksadvokaten «Mål og prioritering for straffesaksbehandling i 2017» Rundskriv nr. 1/2017
 Riksadvokaten (2015): «Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i trafikksaker.» Riksadvokatens publikasjoner nr. 4/2015

Domsregister

Rt. 2010. s. 1121
 Rt. 2013 s. 1254
 HR-2016–1857-A

Vedlegg 2

Møteliste

Utvalget og sekretariatet har hatt samtaler med:

Utvalgsmøte 1

22. august 2016 «Etterforskningsløftet», ved fung. avdelingsdirektør (POD) Atle Roll Mathiesen
«Politiets IKT-strategi», ved fung. avdelingsdirektør Wilfred Østgulen (POD)

Utvalgsmøte 2

29. september 2016 «Politiets organisering og historie», ved ass. Politidirektør Vidar Refvik.
«Virksomhetsstyring», ved avdelingsdirektør (POD) Frede W. Hermansen.

Høringsdag

18. oktober 2016 Hans Sverre Sjøvold (Politimester Oslo politidistrikt), Trond Eirik Schea (Sjef ØKO-KRIM), Morten Hojem Ervik (Sjef PU), Runar Karlsen (Sjef UP), Benedicte Bjørnland (Sjef PST), Nina Skarpenes (Rektor Politihøgskolen).

Utvalgsmøte 3

31. oktober–
1. november 2016 «Samfunnssikkerhet og beredskap», ved avdelingsdirektør (POD) Knut Smedsrud.
«Om Kripos» ved Kripos-sjef Ketil Haukaas.
«Om politifagavdelingen», ved avdelingsdirektør (POD) Kristin Kvigne.

Politimestermøte

23. november 2016 Kaare Songstad (Vest PD), Christine Fossen (Sør-Øst PD), Yngve Skovli (Møre og Romsdal PD), John Steven Hasseldal (Øst PD), Arne Hammer (Nordland PD), Johan Brekke (Innlandet PD), Ole B. Sæverud (Troms PD).

Utvalgsmøte 4 (5.–6. desember 2016)

Personellorganisasjonene

Norges politilederlag NPL, ved Geir Krogh, Wenche Bjørnegård og Tore Salvesen
Parat, ved Unn Kristin Olsen og Anne Ammerud
Norsk Tjenestemannslag NTL, ved Carl Marius Michelsen
Politiets fellesforbund, ved Sigve Bolstad, Sven Arne Kjepso og Stein Nordahl Wilhelmsen
Hovedverneombud i Politi og lensmannsetaten Audun Buseth
Advokatforeningen, ved Arild Dyngeland, Marius Dietrichson, Arne Gunnar Aas og Aurora Geelmuyden

Nasjonalt ID-senter

ved Arne Isak Tveitan.

Politidirektoratet, Etterforskningsløftet

ved Atle Roll Mathiesen, Harald Bøhler og Mette Tuhus. 6. desember 2016.

Utvalgsmøte 6

4. januar 2017 *Professor BI Tom Colbjørnsen.*
6. januar 2017 *Kripos ved hele ledergruppen.*

Deler av utvalget og sekretariatet har hatt samtaler med:

19. august 2016 *Oslo Politidistrikt*, ved Hans Sverre Sjøvold og Ole Vidar Dahl.
16. september 2016 *Riksadvokaten* ved Tor-Aksel Busch, Knut Erik Sæther, Kjersti A. Kvande og Harald Strand.
20. september 2016 *Politiets Utlendingsenhet (PU)*, ved Morten H. Ervik, Bjørn Pettersen, Svein Arne Hansen og Hege Naustdal.
21. september 2016 *Utrykningspolitiet (UP)* ved Runar Karlsen, Roar S. Larsen og Marianne Farnes.
22. september 2016 *Politidirektøren* ved Odd Reidar Humlegård og Vidar Refvik.
23. september 2016 *Økokrim* ved Trond Eirik Schea, Hedvig Øhren og Kristin Solberg.
27. september 2016 *Kripos* ved Ketil Haukaas, Roar Skuggedal og Hilde Bjørnstad.
27. september 2016 *Politihøgskolen* ved Nina Skarpenes, Tor Tanke Holm, Eli Vogel Hovde og Jorunn Lindholdt.
14. oktober 2016 *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* ved Benedicte Bjørnland.
3. november 2016 *Statens vegvesen* ved Guro Ranæs og Ingrid Lutnes.
3. november 2016 *Utvalgsleder Politianalysen* Arne Røksund.
4. november 2016 *Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB)* Per Brekke.
7. november 2016 *Finanstilsynet* ved Morten Baltzersen, Anne M Bellamy og Cecilie Ask.
8. november 2016 *Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)* ved Frode Skaarnes, Hans Chr. Pretorius og Anders Bjønnes.
11. november 2016 *Kriminalomsorgsdirektoratet* ved Tom A. Enger, Marielle E. Gunnarsen, Håvard S. Antonsen.
15. november 2016 *Skatteetaten* ved Hans Chr. Holthe.
18. november 2016 *Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)* ved Steffen Sutorius.
21. november 2016 *Datatilsynet* ved Bjørn Erik Thon og Jørgen Skorstad.
9. desember 2016 *Professor BI Tom Colbjørnsen.*
9. desember 2016 *Utlendingsdirektoratet (UDI)* ved Kaja Gade Kjerschow, John Olav Frantzevold, m.fl.
17. januar 2017 *Nordland Politidistrikt* ved Tone Vangen.
17. januar 2017 *Politihøgskolen* ved Nina Skarpenes, Tor Tanke Holm og Jorun Lindholdt.
8. februar 2017 *Agder politidistrikt* ved Kirsten Lundeberg og Arne Sundvoll.
13. mars 2017 *Riksadvokaten* ved Thor Aksel Busch m/ledergruppe.
16. mars 2017 *Politidirektoratet* ved Frede Hermansen.

Sekretariatet har hatt samtaler med:

3. oktober 2016 *Politidirektoratet, Int.nasjonal seksjon* ved John Ståle Stamnes.
4. oktober 2016 *Nasjonalt ID-senter* ved Arne Isak Tveitan og Wenche Bjørnegaard.
6. oktober 2016 *Øst politidistrikt* ved John Steven Hasseldal.
11. oktober 2016 *Sør-vest politidistrikt* ved Hans Vik.
17. oktober 2016 *Vest Politidistrikt* ved Kaare Songstad og Olav Valland.
20. oktober 2016 *Finnmark politidistrikt* ved Ellen Kathrine Hætta og Trond Erik Nilsen.
26. oktober 2016 *Transparency International* ved Guro Slettemark og Tor Dølvik.
2. november 2016 *Tolletaten* ved Eivind Kloster Jensen.
16. november 2016 *Trygg Trafikk* ved Jan Johansen, Torild Grytli og Miriam Kvanvik.
18. november 2016 *Politidirektoratet, (Etterforskningsløftet)* ved Harald Bøhler og Mette Bull-Tuhus.

30. november 2016 *Politidirektoratet, Analyseseksjonen* ved Espen Frøyland, Øyvind Foldal og Jostein Bakke (Oslo politidistrikt).
2. desember 2016 *DIFI, Nærpolitievalueringen* ved Oddbjørg Bakli og Ingunn Botheim.
19. januar 2017 *Møre og Romsdal politidistrikt* ved Ingar Olav Bøen.
2. februar 2017 *Justis- og beredskapsdepartementet, Samfunnssikkerhetsavdelingen*, ved Sveinung Torgersen m.fl.
10. februar 2017 *Trøndelag politidistrikt* ved Nils Kristian Moe.
28. februar 2017 *Teknologirådet* ved Tore Tennøe og Robindra Prabhu.
2. mars 2017 *Oslo politidistrikt* ved Bjørn Vandvik.
30. mars 2017 *Riksadvokaten* ved Tor-Aksel Busch.
-

Vedlegg 3

Skriftlige innspill

Fra særorganene

Dato:

18. august 2016	<i>Kripos</i>
19. august 2016	<i>Politihøgskolen (PHS)</i>
21. august 2016	<i>ØKOKRIM</i>
31. august 2016	<i>Kripos</i>
7. september 2016	<i>ØKOKRIM</i>
8. september 2016	<i>Utrykningspolitiet (UP)</i>
9. september 2016	<i>Kripos</i>
20. september 2016	<i>Politihøgskolen (PHS)</i>
23. september 2016	<i>Kripos</i>
27. september 2016	<i>Politiets utlendingsenhet (PU)</i>
28. september 2016	<i>Politihøgskolen (PHS)</i>
3. oktober 2016	<i>ØKOKRIM</i>
30. desember 2016	<i>Kripos</i>
4. januar 2017	<i>ØKOKRIM</i>
16. januar 2017	<i>Politihøgskolen (PHS)</i>
10. februar 2017	<i>Utrykningspolitiet (UP)</i>
10. februar 2017	<i>ØKOKRIM</i>
13. februar 2017	<i>Politiets utlendingsenhet (PU)</i>
23. mars 2017	<i>Kripos</i>
5. april 2017	<i>Politiets utlendingsenhet (PU)</i>
5. april 2017	<i>Utrykningspolitiet (UP)</i>
5. april 2017	<i>Kripos</i>
7. april 2017	<i>Kripos</i>
11. april 2017	<i>Politiets utlendingsenhet (PU)</i>
19. april 2017	<i>Politihøgskolen (PHS)</i>
21. april 2017	<i>Politihøgskolen (PHS)</i>
21. april 2017	<i>ØKOKRIM</i>
21. april 2017	<i>Kripos</i>
25. april 2017	<i>ØKOKRIM</i>
25. april 2017	<i>Politiets utlendingsenhet (PU)</i>
26. april 2017	<i>Kripos</i>

Fra kontrolltater og andre interessenter

Dato:

2. september 2016	<i>Nasjonale bistandsressurser,</i> ved Laila Sølvberg Aksnes-Øystese (Seniorkonsulent)
16. november 2016	<i>Trygg Trafikk,</i> ved Miriam Kvanvik (Seniorrådgiver Trygg Trafikk) og Jan Johansen (direktør).
3. januar 2017	<i>Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI),</i> ved Marianne Vollan (direktør) og Jan-Erik Sandlie (assisterende direktør).
4. januar 2017	<i>Konkurransetilsynet,</i> ved Sverre Wold Gaulen (fungerende etterforskningsdirektør).

13. januar 2017 *Direktoratet for arbeidstilsynet,*
ved Gry singsaas (avdelingsdirektør, Lov og regelverk) Marion Ramberghaug (seniorrådgiver, Lov og regelverk).
13. januar 2017 *Fiskeridirektoratet,*
ved Liv Holmefjord (fiskeridirektør), Jens Chr Holm (direktør).
15. januar 2017 *Miljødirektoratet,*
ved Bjørn Bjørnstad (avdelingsdirektør Tilsyn- og miljødataavdelingen).
26. januar 2017 *Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV),*
ved Sigrun Vågeng (arbeids- og velferdsdirektør) og Kjersti Monland (ytelsesdirektør).
13. februar 2017 *Statens sivilrettsforvaltning,*
Kristina Kjeverud (avdelingsdirektør) og Inger Myhr (fagdirektør).
7. mars 2017 *Kystverket,*
ved Kirsti Slotsvik (kystdirektør), Johan Marius Ly (beredskapsdirektør).
-

Vedlegg 4

Effekter av modellforslag – samfunnsøkonomisk analyse

Hensikten med denne samfunnsøkonomiske analysen er å vurdere i hvilken grad de ulike modellene angitt i kapittel 15 er samfunnsøkonomisk lønnsomme, samt å kunne rangere og prioritere mellom modellene. I rundskriv R-109/2014 fra Finansdepartementet skilles det mellom ulike typer samfunnsøkonomiske analyser. Denne analysen er en kostnadsvirkningsanalyse, som innebærer at modellene ikke rangeres etter prissatte nytte- og kostnadsvirkninger alene. De ikke-prissatte, kvalitative virkningene veier tungt i den samlede vurderingen.

Figur 4.1 oppsummerer virkningene som inngår i analysen.

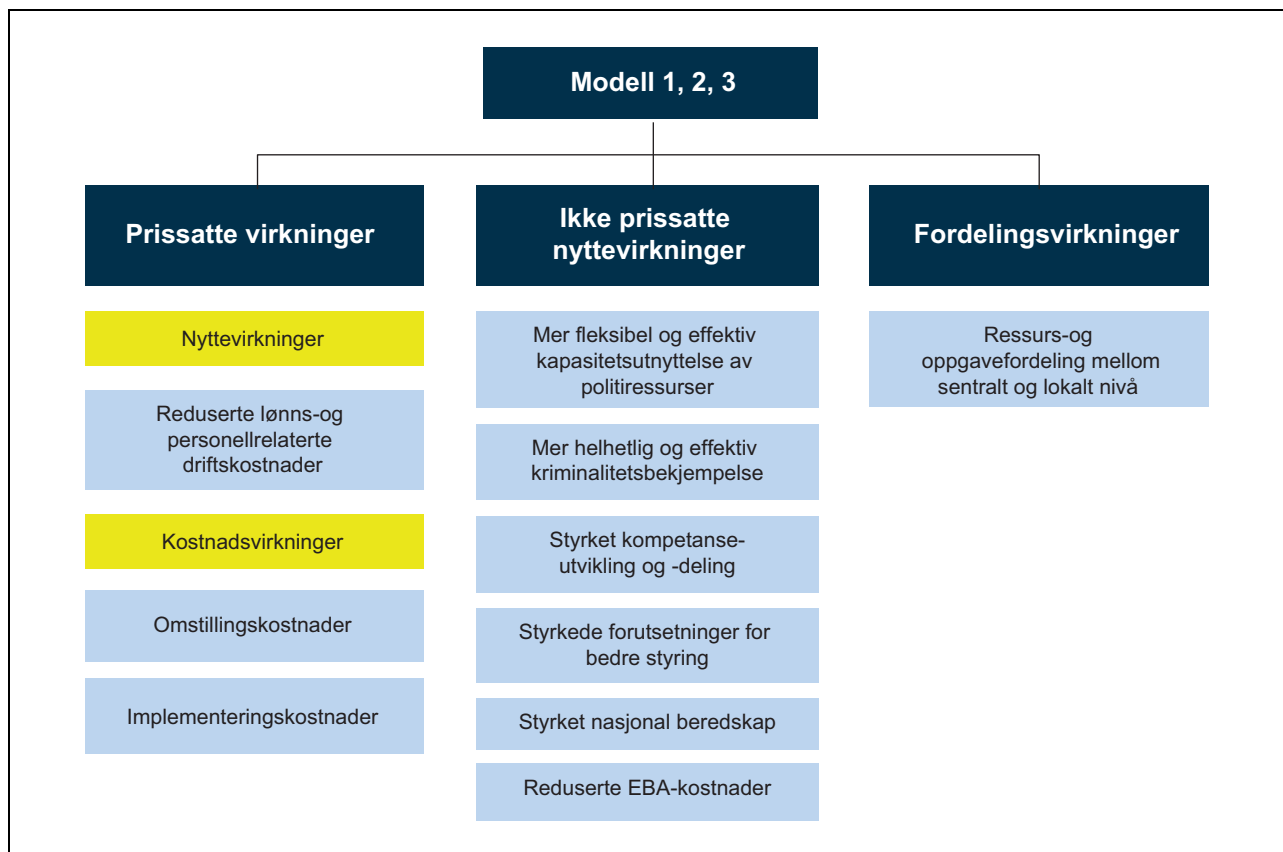
Virkningene sammenliknes med nullalternativet, som er dagens situasjon, der ingen av tiltakene er innført. Nullalternativet viderefører

dagens organisering av og oppgavefordeling til særorganene. Politiet er inne i et omfattende reformarbeid med en rekke utviklingsprosjekt som omfatter både støtte- og fagfunksjoner. Antatte gevinster fra disse tiltakene er forsøkt hensyntatt i nullalternativet.

Tabell 4.1 viser samlet vurdering av de ulike modellene.

4.1 Spesifisering av nytte- og kostnadsvirkninger

Hver virkning innledes av en kort beskrivelse av mål og/eller problem som oppsummerer endringsbehovet og som utgjør konteksten som virkningene vurderes opp imot. Nytte- og kostnadsvirk-



Figur 4.1 Virkninger som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen

Tabell 4.1 Virkninger av modellene. Sammenliknet med nullalternativet. Alle tall i nåverdi i mill. kroner i perioden 2018–2038. 2016-kroner.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
<i>Prissatte nyttevirkninger</i>			
Reduserte lønns- og personalrelaterte driftskostnader	0	192	192
<i>Prissatte kostnadsvirkninger</i>			
Oppbemanning støttefunksjoner til nasjonale beredskapsressurser	0	-66	0
Personellrelaterte omstillingskostnader	0	-25	-25
Implementeringskostnader		-14	-20
Omstillingskostnader ved flytting av miljøkrimavdeling i Økokrim til Trøndelag politidistrikt		-20	-20
Samlet nåverdi	0	67	127
<i>Ikke-prissatte nyttevirkninger</i>			
Mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiresurser	0	+++	+++
Mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse	0/+	++++	+++
Styrket kompetanseutvikling og -deling	0	++	+ / ++
Styrkede forutsetninger for bedre styring	0	+++	++ / +++
Styrket nasjonal beredskap	0/+	+++	++
Reduserte EBA-kostnader	0	+	+
<i>Ikke-prissatte kostnadsvirkninger</i>			
Produktivitetstap i omstillingsperioden	0	--	-- / ---
Redusert kapasitet og kompetanse i en mellomperiode ved flytting av miljøkrimavdeling i Økokrim til Trøndelag politidistrikt	0	--	--
Rangering	3	1	2

ningene er forsøkt verdsatt i kroner så langt det er mulig, forsvarlig og hensiktsmessig.

Verdsettingen av de ulike modellene er basert på forhold det finnes dekning for i utvalgets modellgjennomgang. Utvalgets hovedansvar har vært å foreta en prinsipiell vurdering av ulike organisasjonsmodeller, herunder fordeling av roller, ansvar og oppgaver mellom ulike nivåer og enheter. En omorganisering kan gjennomføres på ulike måter, med tilhørende variasjon i omstillingsbehovet. Utvalget har ikke tatt stilling til bestemte implementerings- og omstillingsløp. Dette innebærer at de prissatte virkningene nødvendigvis ikke fanger opp den fulle bredden av økonomiske og administrative kostnader som vil kunne følge av en omorganisering. Det er i tillegg enkelte prisvirkninger som vurderes kvalitativt som følge av høy usikkerhet.

4.2 Prissatte nyttevirkninger¹

De største kostnadsdrivende komponentene til særorganene er personellkostnader og kostnader til eiendom, bygg og anlegg (EBA-kostnader), som til sammen utgjør om lag 85 prosent av særorganenes driftsutgifter. EBA-kostnader er grunnet høy usikkerhet ikke prissatt, men vurderes overordnet under ikke-prissatte virkninger. Virk-

¹ Forutsetninger for verdsetting av prissatte virkninger: Prissatte virkninger beregnes i en periode på 20 år, fra 2018–2038. Virkningene er verdsatt i 2016-kroner, og er neddiskontert med en kalkulasjonsrente på 4 prosent. Skattekostnad er ikke beregnet. Til beregning av personellkostnader er det tatt utgangspunkt i en årsverkssats for sivile årsverk på 817 426 kr, og 1 000 000 kr for konsulentårsverk. Årsverkssatser for sivile årsverk inkluderer arbeidsgiveravgift, materiell, EBA og andre stillingsrelaterte utgifter.

ninger knyttet til personellkostnader prissettes, men er av et relativt begrenset omfang. Dette er dels som følge av at modellforslagene i hovedsak innebærer organisatoriske endringer, hvor det flyttes, snarere enn endres på særorganenes ressursbruk, og dels som følge av allerede vedtatte effektiviseringstiltak i politiet som også omfatter særorganenes støttefunksjoner.

Det er vurdert om modellforslagene legger til rette for redusert duplisering av funksjoner, herunder materiell- og personellressurser. I den forbindelse har ID-området blitt gjennomgått særskilt med en overordnet vurdering av PUs og Kripos' kompetanse og kapasitet. Selv om det er oppgaver som tilsynelatende tangerer hverandre, er det ikke funnet holdepunkter for viktig ineffektivitet med dagens organisering. Det understrekes at Nasjonalt ID-senter (NID) ikke er del av særorganutvalgets mandat. I det følgende vurderes gevinster knyttet til reduserte lønns- og personalrelaterte driftskostnader.

4.2.1 Reduserte lønns- og personalrelaterte driftskostnader

Reduserte lønns- og personalrelaterte driftskostnader kan realiseres dels som følge av reduksjon i antall virksomheter med tilhørende reduksjon i ledelses- og administrasjonsbehov, og dels som følge av at resterende enheter blir større i absolute termer med potensial for stordriftsfordeler.

Frigjøring av årsverk gjennom reduksjon i antall virksomheter

Færre enheter ventes å gi en ressursbesparelse knyttet til redusert årsverksbehov for enkelte ledelses-, stabs-, og administrasjonsfunksjoner. I modell 2 og 3 overføres UPs og PUs oppgaver til politidistriktene, og UP og PU opphører som selvstendige organisatoriske enheter. Dette ventes å redusere årsverksbehovet innenfor enkelte ledelses-, stabs- og administrasjonsfunksjoner.

Stordriftsfordeler

Med større enheter kan det oppnås en mer stabil etterspørsel etter tjenestene. Dette kan legge til rette for optimalisering av ressursbruken i funksjonene gjennom blant annet stordriftsfordeler. Stordriftspotensialet til modellene vurderes på bakgrunn av en intern og ekstern benchmarking, hvor det ses på antall årsverk per funksjonsområde per 100 årsverk. Det bemerkes at benchmarking innebærer alltid en viss usikkerhet knyttet til

gevinstpotensialet, da organisasjoner er ulike med forskjellige forutsetninger for stordriftsfordeler.

Lønn- og regnskap

Hoveddelen av stordriftspotensialet til lønns- og regnskapsfunksjonen vurderes å allerede være utnyttet gjennom etableringen av sentralisert lønns- og regnskapsfunksjon for politiet. I tillegg er driften av politiets personal- og lønnsystem og regnskapssystem ivaretatt av henholdsvis Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Statens innkrevingsentral. Det er likevel fortsatt behov for en minimumsbemanning i hvert særorgan for å ivareta spesifikke påkrevde oppgaver, herunder lokal støtte og oppfølging av internkontrollaktiviteter.²

Modell 2 og 3 innebærer samling av fagmiljøene i Kripos og Økokrim, og integrering av PU og UP i andre eksisterende enheter. Det antas på skjønsmessig grunnlag at dette vil kunne gi en stordriftsgevinst på to årsverk knyttet til lønn og regnskapsfunksjonen. Anslaget vurderes som nøkternt.

HR

HR-funksjonen består blant annet HMS-arbeid, rekruttering og organisasjonsutvikling. Innenfor HR-funksjonen er det mange oppgaver, som på grunn av sin innretning, må utøves i nær tilknytning til den fysiske arbeidsplassen. Eksempler er lokal lederstøtte og andre linjetjenester.³ Andre oppgaver har større stordriftspotensial, eksempelvis enkelte saksbehandlings-, drifts- og utviklingsoppgaver.

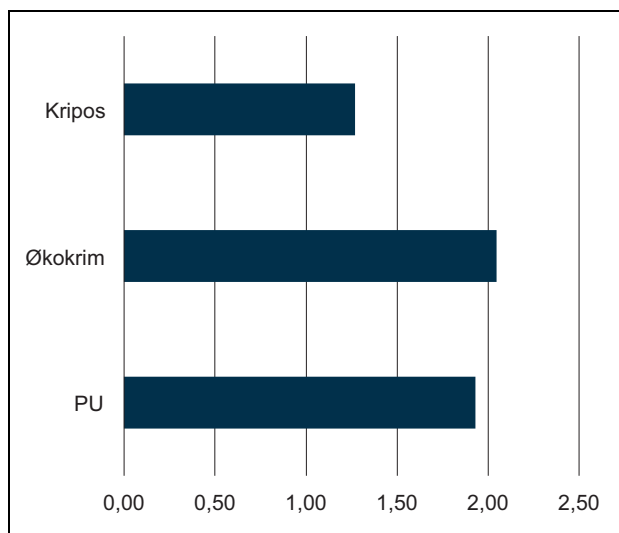
En ekstern benchmarking fra andre statlige organisasjoner, indikerer at et intervall på mellom 1,5 og 2 HR-årsverk per 100 årsverk er å anse som normalverdier.⁴ Figur 4.2 viser antall HR-årsverk per 100 årsverk for Kripos, Økokrim og PU. UP er utelatt da HR-funksjonen til de innbeordrede i all hovedsak ivaretas av politidistriktene.

Til tross for store forskjeller i størrelsene på de ulike særorganenes størrelser er det relativt små forskjeller i antall HR-årsverk per 100 årsverk. Som det fremgår av figur 4.2 ligger særorganene under normalintervallet indikert av den

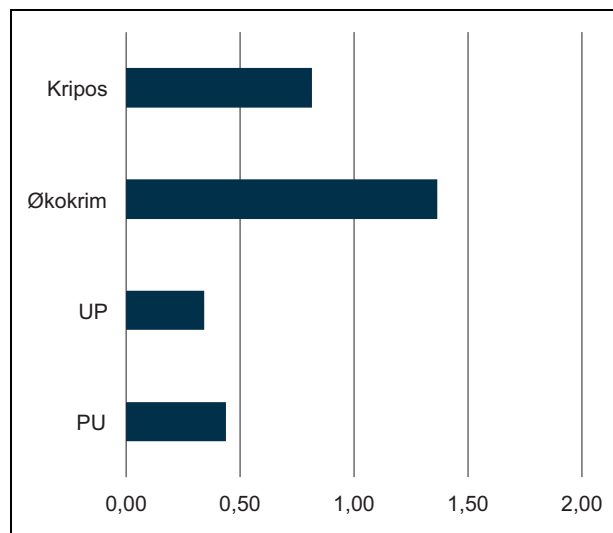
² Eksempler på påkrevde oppgaver er kontering, attestasjon, budsjett disponering, bilagsutarbeidelse, lokal rådgivning og kvalitetskontroll.

³ Se også Difinotat 2012: 2 Administrative støttefunksjoner i staten – en forstudie.

⁴ Se blant annet Rambølls og McKinseys benchmarkinger av HR-funksjonen.



Figur 4.2 HR-årsverk per 100 årsverk



Figur 4.3 Kommunikasjonsårsverk per 100 årsverk

eksterne benchmarkingen. Både særorgan og politidistrikt støttes av den sentrale HR-organisasjonen i Politidirektoratet med hensyn til overordnede systemløsninger, prosesser, retningslinjer og tjenester. Dette tilsier redusert ressursbehov sammenliknet med HR-organisasjoner uten tilsvarende støtte fra sentralt nivå, og kan forklare den relativt lave andelen HR-årsverk. En intern benchmarking med politidistrikt av tilsvarende størrelser fra 2012, viser at Kripos er på linje med politidistrikt av sammenlignbar størrelse, mens PU og Økokrim ligger noe høyere. Det understrekes samtidig at særorganene og politidistriktene er ulike organisasjoner med ulike forutsetninger for stordriftsfordeler.

Overføringen av årsverk fra PU til Øst politidistrikt vil stille økte krav til Øst politidistrikts støttefunksjoner, herunder HR. Antall årsverk som må innpasses i eksisterende linjeorganisasjon avhenger av hvordan PUs årsverk fordeles mellom Øst politidistrikt og øvrige politidistrikt. Det legges til grunn, på skjønsmessig grunnlag, at overføringen av PUs oppgaver til politidistriktsnivået vil frigjøre fem av 16 HR-årsverk i PU, tilsvarende en stordriftsgevinst på om lag 30 prosent. Dette under forutsetning at det er tilstrekkelig kapasitet i eksisterende linjeorganisasjon tilsvarende denne stordriftsgevinsten. Anslaget er preget av usikkerhet. I tillegg antas det at sammenslåingen av Kripos og Økokrim vil kunne gi en stordriftsgevinst på ett HR-årsverk.

Kommunikasjon

Erfaringstall fra offentlige myndigheter i Danmark, Norge og Sverige angir intervallet 1–3,5

kommunikasjonsårsverk per 100 årsverk som normalverdier. Figur 4.3 viser særorganenes forholdstall, som dels ligger under og i det nedre sjiktet av normalintervallet fra den eksterne benchmarkingen. I likhet med HR-funksjonen, støtter den sentrale kommunikasjonsfunksjonen i Politidirektoratet delvis også ytre etat, noe som tilsier redusert ressursbehov sammenliknet med organisasjoner uten tilsvarende støtte fra sentralt nivå.

Sett hen til den eksterne benchmarkingen vurderes stordriftspotensialet til kommunikasjonsfunksjonen som begrenset. For modell 2 og 3 beregnes stordriftsgevinster tilsvarende to årsverk.

Reduserte lønnsutgifter (UP)

UP-ressursene jobber i en mer komprimert turnus sammenliknet med gjennomsnittet i politidistriktene, med mindre ugunstig arbeidstid i form av kvelds- og nattskift. For å kompensere for reduserte tillegg er det praksis at politibetjenter som beordres til UP, går opp 2–3 lønnstrinn.

Det antas at politibetjenter som tjenestegjør i UP får en høyere lønnsvekst enn om de ikke hadde tjenestegjort i UP. Dette gir gevinster for modell 2 og 3, hvor UPs oppgaver inngår som en integrert del av politiets øvrige oppgaveløsning. I verdsettingen forutsettes det at UP-ansatte går opp tre lønnstrinn, mot to trinn om de hadde vært ansatt i distriktet. Det antas videre at gjennomsnittlig tjenestetid i UP er fire år. Med 280 UP-ressurser vil det årlig være 70 politibetjenter som omfattes av den antatte lønnsveksteffekten i UP. Med forutsetning at et lønnstrinn i snitt utgjør

9 000 kroner for den aktuelle stillingskategorien, gir dette en årlig gevinst på 0,6 mill. kroner i året.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen endring fra nåsituasjonen.

Modell 2

I modell 2 forutsettes det på skjønnsmessig grunnlag at UP og PUs stabs- og ledelsesfunksjoner halveres ved at stabs- og ledelsesfunksjonene overtas av linjeorganisasjonen i politidistrikt og POD.⁵ Dette tilsvarer fem årsverk.

I sum utgjør reduksjonen i lønn- og personalrelaterte driftskostnader en netto nåverdi på 192 mill. kroner i løpet av en 20-årsperiode. En samling av fagmiljø kan også tilrettelegge for andre former for gevinster, som et styrket og mer robust fagmiljø og større fleksibilitet til alternativ anvendelse av årsverkene til andre høyt prioriterte oppgaver.⁶

Modell 3

Virkningene sammenfaller med modell 2.

Tabell 4.2 oppsummerer nyttevirkingen «reduerte lønns- og personalrelaterte driftskostnader».

Tabell 4.2 Reduserte lønns- og personalrelaterte driftskostnader. Sammenliknet med nullalternativet¹

Reduserte lønns- og personalrelaterte driftskostnader	Netto nåverdi
Modell 1	0
Modell 2	192
Modell 3	192

¹ Alle tall i nåverdi i mill. kroner i perioden 2018 – 2038. 2016-kroner

⁵ Sjef for UP og PU holdes utenfor.

⁶ Se også Difi-notat 2 (2012) *Administrative støttefunksjoner i staten – forstudie*; SSØ-rapport 4 (2008): *Måling av effektivitet og stordriftsfordeler for staten av SSØs tjenester*.

4.3 Ikke-prissatte nyttevirkinger

Virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner, er vurdert ved hjelp av pluss-minus-metoden. Denne metoden vurderer virkninger etter henholdsvis betydning og omfang, som til sammen utgjør en konsekvens. Konsekvens er endringen relativt til nullalternativet (nåsituasjonen) og vurderes gjennom en skala basert på pluss og minus som spenner fra meget stor negativ konsekvens (- - -) via ingen konsekvens (0) til meget stor positiv konsekvens (++++).⁷

De antatt mest vesentlige ikke-prissatte virkningene som vurderes, er 1) mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser, 2) mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse, 3) styrket kompetanseutvikling og -deling, 4) styrkede forutsetninger for bedre styring, 5) styrket nasjonal beredskap og 6) reduserte EBA-kostnader.

Modell 2 og 3 antas også å gi en gevinst i form av reduserte transaksjonskostnader knyttet til PUs opp- og nedbemanning. Grunnet høy usikkerhet knyttet til fremtidige opp- og nedskaleringer er ikke denne virkningen verdsatt.

4.3.1 Mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiressurser

Politiet har en arbeidsintensiv tjenesteproduksjon, hvor personellkostnader er den dominerende kostnadsfaktor. Tilførsler av øremerkede midler til å ansette nye politistillinger har de siste årene gitt god tilgang på politibetjenter i særorgan og politidistrikt.⁸ Eksempelvis har om lag halvparten av bemanningsøkningen til PU i perioden 2009–2016 vært arbeidstakere under 35 år, hvorav en betydelig andel har vært nyutdannede. Perioder med økende tilførsel av personell krever kontinuerlig vekt på organisasjonstiltak og tilpasning av arbeidsprosesser for å sikre effektiv ressursutnyttelse. Dette forutsetter en viss organisatorisk fleksibilitet som gir handlingsrom til å tilpasse oppgaveutførelsen til nye betingelser.

Det antas at fremtidig opptak av politistudenter innsnevres og at tilgangen på politibetjenter følgelig reduseres fra dagens nivå.⁹ Sammen med blant annet avbyråkratiserings- og effektivise-

⁷ Direktoratet for økonomistyring (2014) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

⁸ I perioden 2012–2016 har antall politistillinger økt med 1 200.

⁹ Politidirektoratet (2017): *Anbefaling om fremtidig opptak av politistudenter*.

ringsreformen vil dette forsterke behovet for å optimalisere utnyttelsen av politiresurser.¹⁰

Utrykningspolitiet (UP)

Hovedvekten av UPs oppgaveløsning sorterer under trafikksikkerhetsarbeidet. I tillegg er UP en gripbar beredskapsressurs for politidistriktene. Bistand til politidistrikter utgjør normalt en begrenset del av UPs samlede arbeidstid.¹¹ UP har et avgrenset innsats- og ansvarsområde med egne suksesskriterier og mål som sikrer ressursprioritering til disse områdene. Samtidig oppstår en rigiditet gjennom at begrensede ressurser bindes til et bestemt område på bekostning av andre politioppgaver. Mangel på påtalekompetanse bidrar også til å avgrense fleksibiliteten til politiresursene i UP.

UPs operative innsatsstyrke består av 280 politibetjenter med minst IP4-kompetanse som er innbeordret fra politidistriktene. UP disponerer en bilpark på om lag 170 patruljebiler, som utgjør en andel på om lag 14 prosent av politiets patruljebilpark. UPs bilpark er blant politiets nyeste. Til forskjell fra politidistriktene har ikke UP døgnkontinuerlig beredskap for politiooperativt arbeid. Dette medfører at UP-personell og patruljebiler har lavere utnyttelsesgrad på kvelds- og nattetid, sammenliknet med patruljebilene som politidistriktene disponerer. UPs patruljebiler disponeres normalt ikke av politidistriktene.

Utnyttelse av effektiviseringsgevinster som følge av teknologiutviklingen

Teknologiutviklingen åpner for økt automatisering av trafikksikkerhetsarbeidet. I en 20-årsperiode er det grunn til å anta at inntrøden av autonome kjøretøy vil redusere risikoen for trafikkovertredelser og ulykker vesentlig. Følgelig vil større grad av teknologiunderstøttelse av trafikksikkerhetsarbeidet redusere behovet for operativt mannskap, som er UPs hovedoppgave. Utnyttelse av teknologiutviklingen forutsetter ofte

endrede arbeidsprosesser, arbeidsoppgaver og eventuelt vridning av ressurser til andre områder.

Politiets utlendingsenhet (PU)

PUs kjerneoppgaver er registrering av asylsøkere, fastsettelse av asylsøkerens identitet og koordinering av uttransporter av personer uten lovlig opphold. PU har også et nasjonalt ansvar for å bistå politidistriktene med kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i utlendingssaker. Arbeidsmengden til PU er uforutsigbar og svinger betydelig i takt med antall asylsøkere og migranter som kommer til Norge.

Selv om PU søker å tilpasse sin bemanning til behovet, vil det alltid være et etterslep hvor PU har over- eller underkapasitet, da opp- og nedbemanning tar lengre tid enn de flyktige asyl- og migrantstrømmene. Med den store usikkerheten knyttet til asyl- og migrantstrømmene, er det risiko for at PU bemannes for «toppene», som medfører ineffektiv bruk av begrensede politiresurser. Eksempelvis var ressurstildelingen til PU i 2016 basert på en prognose på 33 000 asylkomster, mens resultatet ble i underkant av 3 100.¹² UDI anslår at antall asylsøkere i 2017 vil ligge mellom 3 000 og 12 000.¹³

Det er transaksjonskostnader forbundet med opp- og nedskalering av antall årsverk, blant annet knyttet til rekrutterings- og opplæringskostnader. Erfaringsdata fra andre statlige virksomheter indikerer en total kostnad på rundt 80 000 kroner per ansettelse.¹⁴ Den opp- og nedskalering som PU har gjennomgått de siste årene, har med disse forutsetningene medført betydelige kostnader. Høy grad av utskiftning av ansatte kan også ha negativ innvirkning på arbeidsmiljøet, som kombinert med utskiftning av kompetanse kan påvirke kvaliteten til oppgaveløsningen negativt. Mangel på påtalekompetanse bidrar også til å avgrense fleksibiliteten til politiresursene i PU.

Vurdering av virkninger

Særorganene UP og PU innebærer binding av politiresurser til avgrensede innsatsområder. Dette sikrer ressursprioritering til disse områ-

¹⁰ Alle statlige virksomheter skal påse at mål og resultatkrav oppnås på en ressurseffektiv måte. I regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE), legges det legges til grunn at politiets årlige budsjetter skal reduseres med mellom 100–150 mill. kroner (0,7–1 prosent). Nominelle kroner kapittel 440, post 01 kr. 14, 205 143 mrd., Prop. 1 S (2015–2016) s. 105.

¹¹ I UPs tilstandsanalyse 2016 oppgis det at to prosent av samlet arbeidstid gikk til bistand til politidistrikter. Samtidig presiseres det at det antakelig er en underrapportering av bistandsoppdrag, da det fortsatt kan være en uklarhet blant tjenestemennene om hva som skal registreres.

¹² Det ble registrert i underkant av 3500 nye asylsøkere, hvorav over 400 var født i Norge av asylsøkende foreldre. Brochmann-utvalget II.

¹³ <https://www.udi.no/aktuelt/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2017-og-2018/>.

¹⁴ DFØ (2008) Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Omstilling av statlige virksomheter. Justert for prisvekst 2008–2016.

dene, og tilrettelegger for spesialiseringsgevinster gjennom utvikling av spesialistkompetanse. Samtidig innebærer dagens organisering at ressurser bindes til bestemte områder på bekostning av andre politiopgaver.

Særorganene UP og PU fungerer også som beredskapsreserver innenfor sine ansvarsområder. Imidlertid er politiet i stort også en beredskapsorganisasjon, innrettet mot å være fleksibel til å kanalisere ressurser etter behov. I samfunnsøkonomiske analyser går verdien av fleksibilitet inn under teori om realopsjoner, hvor fleksibilitet (opsjonen) til å tilpasse seg endrede behov verdsettes. Gitt at politidistriktene allerede har en iboende beredskapskapasitet, bidrar dette til å redusere verdien av den beredskapsreserven som UP og PU representerer.

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen tiltak av betydning som bidrar til mer fleksibel og effektiv kapasitetsutnyttelse av politiresurser.

Modell 2

Modell 2 innebærer at UPs og PUs oppgaver overføres til politidistriktene. Modellene forutsetter at politidistriktene gis insentiver som sikrer at trafikksikkerhetsinnsatsen ikke nedprioriteres. Overføringen av UPs og PUs oppgaver til politidistriktene vil styrke politidistriktenes operative kapasitet tilsvarende om lag 680 politiårsverk med minst IP4-godkjenning. Politiresursene vil være integrert i daglig operativ tjeneste og inngå som en mer fleksibel ressurs.

Øst politidistrikt overtar det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering, ID-avklaring og uttransportering. I PU utgjør dette om lag 400 årsverk, hvorav rundt 60 prosent er politistillinger. Ved å overføre oppgavene til Øst politidistrikt legges det til rette for en mer fleksibel og effektiv bruk av politiresursene, samtidig

som spesialiseringsgevinster knyttet til fagområdet ivaretas.

Videre vil Kriminalomsorgen overta ansvaret for driften av utlendingsinternatet ved Trandum. Driften av Trandum ligger nærmere Kriminalomsorgens kjernevirksomhet enn hva tilfellet er for politiet, og overføring av ansvaret kan således åpne for spesialiseringsgevinster.

På materiellsiden vil politidistriktene bli styrket med om lag 170 patruljebiler fra UP. I sum representerer dette en styrking av politidistriktenes operative kapasitet og beredskapsevne, samtidig som det legger til rette for en mer fleksibel utnyttelse av politiresurser. Ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet overføres fra UP til politidistriktene. Dette vurderes å gi større fleksibilitet til fornying og tilpasning til nevnte endringer i teknologiutviklingen, herunder insentiv og mulighet til å realisere gevinster, eksempelvis å vri ressurser fra trafikkontroller til annen kriminalitetsbekjempelse. Samlet vurderes modell 2 å finne en bedre balanse mellom hensynet til fleksibilitet og effektivitet på den ene siden og behovet for spesialisering og spisskompetanse på utvalgte områder på den andre siden.

Modell 3

Virkningene for modell 3 sammenfaller med virkningene til modell 2. I modell 3 er de nasjonale beredskapsressursene og den nasjonale bistandsenheten samlet under felles organisasjon og ledelse. Modell 3 vurderes imidlertid ikke av den grunn å gi ytterligere nyttevirkninger som følge av ulikartede oppgaver.

Samlet vurdering

Den samfunnsmessige betydningen av virkningen «mer fleksibel og effektiv anvendelse av politiresurser» vurderes å være stor. Omfanget av tiltaket vurderes som middels positivt for modell 2 og 3, se tabell 4.3.

Tabell 4.3 Vurdering av nyttevirkningen «mer fleksibel og effektiv anvendelse av politiresurser»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Stor	Intet	0
Modell 2	Stor	Middels, positivt	+++
Modell 3	Stor	Middels, positivt	+++

4.3.2 Mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse

Virkingen av mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse er sammensatt og vurderes gjennom fire underliggende delvirkninger: 1) utnytting av faglige synergier, 2) forutsigbart bistandstilbud med bedre samhandling, 3) samling av beslutningsmyndighet og ansvar på det mest effektive nivå, og 4) mer effektiv samhandling og fagformidling gjennom nasjonale kontaktpunkter.

Utnytting av faglige synergier

Økokrim og Kripos styres etter egne mål, som styrer ressursinnsatsen til egne særområder. Avgrensningene i ansvarsområder og tilhørende målsettinger har tilrettelagt for spesialisering og utvikling av spisskompetanse og ekspertkultur i Økokrim og Kripos.

Kripos ble etablert som et rent bistandsorgan, mens Økokrim ble etablert for å ta de alvorligste sakene innenfor økonomisk kriminalitet. Samtidig har virksomhetene til dels overlappende oppdrag, som reflekteres i at det er etablert samarbeidskanaler på strategisk, taktisk og operativt nivå, som omfatter samarbeid om utvikling av metode og kompetanse. Økokrim og Kripos har også felles deltakelse i større prosjekter i politidistriktene. Overlappet knyttet til ansvarsområdene kan forventes å øke ytterligere som følge av endringene i kriminalitetsbildet, hvor kriminelle begår lovbrudd på mange ulike arenaer, på tvers av etablerte kriminalitetskategorier som cyberkriminalitet, økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet.¹⁵ I lys av denne utviklingen kan dagens organisering føre til silotenkning som går på bekostning av helhetlige tilnærminger som bedre svarer på utfordringene i kriminalitetsbildet. Økokrims og Kripos' kompetanse- og ressursprofiler er delvis komplementære. Gitt premisset om økende overlapp i Kripos' og Økokrims ansvarsområder som følge av endringer i kriminalitetsbildet, kan tettere samarbeid mellom de to utløse synergier.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen endring fra nåsituasjonen.

¹⁵ Kripos (2015) *Trendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge.*

Modell 2

Ved en organisatorisk sammenslåing av Økokrim og Kripos under en felles ledelse legges det til rette for synergier, understøttet av komplementariteten mellom flere av fagmiljøene i de to enhetene og overlappene i ansvarsområdene. Det antas blant annet at Kripos' kompetanse og kapasitet innen områder som organisert kriminalitet og cyberkriminalitet, også er relevant i Økokrims etterforskning av saker som omhandler alvorlig økonomisk kriminalitet. Betydningen av faglige synergier forventes å øke som følge av endringer i kriminalitetsbildet.

En sammenslåing vil også gi bedre forutsetninger for å utnytte overskuddsinformasjon fra hverandres etterforskninger. Imidlertid vil ny versjon av straffesaksystemet BL styrke samhandlingen på tvers av politidistrikt og særorgan, ved å gi lik tilgang på all straffesaksinformasjon. Dette inngår i nullalternativet og bidrar således til å redusere nyttevirkningspotensialet noe.

Det legges til grunn at Økokrims virksomhetsområder får et sterkt organisatorisk uttrykk i den fusjonerte modellen, for å minimere risikoen for at disse virksomhetsområdene nedprioriteres og «domineres» av de andre delene av organisasjonen.

Modell 3

Virkningene for modell 3 sammenfaller med virkningene til modell 2. I modell 3 er de nasjonale beredskapsressursene og den nasjonale bistandsenheten samlet under felles organisasjon og ledelse. Modell 3 vurderes imidlertid ikke å gi ytterligere nyttevirkinger i form synergier som følge av ulikartede oppgaver.

Forutsigbart bistandstilbud med bedre samhandling

Det er stor variasjon i Økokrims og Kripos' bistandstilbud, som også reflekterer at det var ulike utgangspunkt som lå til grunn for etableringen av de to organene.

Uforutsigbarhet knyttet til bistandstilbudet kan gjøre det vanskeligere for politidistriktene å dimensjonere egen kapasitet og kompetanse.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 forutsetter en tydeliggjøring av påtaleinstruksen, som ventes å bidra til større forutsigbar-

het og styrke samhandlingen mellom både Kripos og politidistrikt og Økokrim og politidistrikt.

Modell 2

I likhet med modell 1 forutsetter modell 2 en tydeliggjøring av påtaleinstruksen som ventes å bidra til større forutsigbarhet og styrke samhandlingen mellom nasjonal bistandsenhet og politidistrikt. Videre vil en organisatorisk sammenslåing av Kripos og Økokrim legge til rette for en harmonisering av bistandskonseptene, som ytterligere vil kunne øke forutsigbarheten til bistandstilbudet og styrke samhandlingen med politidistriktene. I saker som faller inn under både Økokrims og Kripos' kompetanseområder vil det også kunne oppnås synergier.

Modell 3

Virkningene i modell 3 sammenfaller med modell 2. Modell 3 vurderes ikke å gi ytterligere nyttevirkinger.

Samling av beslutningsmyndighet og ansvar på det mest effektive nivå

Det nivået som er tettest på utførelsen av aktuelle oppgaver og saksområder, har, alt annet er likt, lettest adgang til å skaffe seg relevant informasjon og kompetanse på en kostnadseffektiv måte. I de aller fleste saker er det politidistriktene som er nærmest de lokale kriminalitetsutfordringene, og som antas å ha de beste forutsetningene for å ta høyde for lokale utfordringer i tjenestutførelsen og i disponeringen av ressurser. Det forutsettes at stedlig politi har best tilgang til oppdatert og helhetlig informasjon og etterretning om kriminalitetsbildet.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen endring fra nåsituasjonen.

Modell 2

I modell 2 blir UPs og PUs oppgaver overført til politidistriktetsnivået hvor de bidrar til å styrke kapasiteten til politimesteren lokalt. Det legges til grunn at politidistriktetsnivået er tettest på utførelsen av oppgavene, noe som gir lettest adgang til relevant informasjon og kompetanse på en kost-

nadseffektiv måte. Det antas at dette vil bidra til mer formålstjenlige prioriteringer og mer effektiv anvendelse av politiresurser.

Den nasjonale bistandsenheten for etterforskning vil besørge oppgaver som best ivaretas på nasjonalt nivå. Dette vurderes å være et mer effektivt nivå enn dagens organisatoriske oppheng under Oslo politidistrikt.

Modell 3

I modell 3 overføres UPs og PUs oppgaver til politidistriktetsnivået, med sammenfallende nyttevirkinger som i modell 2. I modell 3 samles også de nasjonale beredskapsressursene under felles organisasjon og ledelse som nasjonal bistandsenhet for etterforskning. Dette gir et større ledesspenn uten at motsvarende gevinster høstes, som følge av ulikartede oppgaver og manglende synergipotensial mellom operativ beredskap og etterforskning. En samling kan snarere bidra til økt lederspenning med økt distanse til enkeltområder.

Mer effektiv samhandling og fagformidling gjennom nasjonale kontaktpunkter

Særorganene er nasjonale kontaktpunkt innenfor sine kompetanseområder. De nasjonale kontaktpunktene legger til rette for effektiv og god samhandling internt og eksternt. Rollen som nasjonalt kontaktpunkt stiller krav til fagkompetanse og oversikt over relevante kompetansemiljøer.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen endring fra nåsituasjonen.

Modell 2

I modell 2 blir Kripos og Økokrim slått sammen, noe som antas å legge til rette for koordineringsgevinster gjennom en tilsvarende samling av nasjonale kontaktpunkter. Gitt premisset om en tiltakende uklar grensegang mellom alvorlig økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet, så vel som IKT-kriminalitet kan en organisatorisk sammenslåing understøtte en mer hensiktsmessig faginndeling og en mer formålstjenlig inndeling av de nasjonale kontaktpunktene. Modellen vil også kunne styrke internasjonal samhandling og samarbeid gjennom bedre utnyttelse av Kripos'

og Økokrims internasjonale kontaktflater. Begge særorgan antas å ha gjensidig utbytte av det andre organs internasjonale kontaktflater.

Det forutsettes at den nasjonale beredskapsenheten vil få en rolle som nasjonalt kontaktpunkt for nasjonal beredskap. Modell 2 antas således å understøtte en mer effektiv samhandling og fagformidling innenfor beredskapsfeltet.

UP er et kontaktpunkt innen trafikksikkerhet, nasjonalt og internasjonalt. I modell 2 overføres det overordnede ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet, herunder rollen som nasjonalt kontaktpunkt, til egen strategisk funksjon i POD. Det ventes således ingen virkning knyttet til UPs rolle som internasjonalt kontaktpunkt.

PUs rolle som kontaktpunkt nasjonalt og internasjonalt overføres til Øst politidistrikt. Det ventes således ingen virkning knyttet til PUs rolle som internasjonalt kontaktpunkt.

Modell 3

Virkningene i modell 3 sammenfaller med modell 2, med unntak av beredskapsområdet, som ventes å få et mindre tydelig uttrykk ved å være en integrert del av en nasjonal bistandsenhet.

Samlet vurdering

Den samfunnsmessige betydningen av virkningen «mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse» vurderes å være stor. Omfanget av tiltaket vurderes som stor positiv for modell 2 og middels positiv for modell 3. Årsaken til den lavere verdsetningen av modell 3 er at den gis lavere skår på delvirkning 3, «samling av beslutningsmyndighet og ansvar på det mest effektive nivå», og delvirkning 4, «mer effektiv samhandling og fagformidling gjennom nasjonale kontaktpunkter». Se tabell 4.4.

4.3.3 Styrket kompetanseutvikling og -deling

Interaksjon mellom fagmiljøer stimulerer til innovasjon og legger grunnlag for utvikling som hvert fagmiljø ikke ville oppnådd enkeltvis. Flere fagmiljøer gir en bredere tilnærming til bruk av ulike verktøy og metoder, og i kunnskapsvirksomheter inngår gjerne størrelsen på fagmiljøene som et sentralt vurderingskriterium for å vurdere potensialet for faglig kvalitet og innovasjonsevne. En viss størrelse på fagmiljøene anses som nødvendig, blant annet for å skape bredde for synergier og kapasitet for samarbeid.

En annen viktig kilde til kompetanseutvikling er internasjonalt samarbeid. Samarbeid med kompetansmiljøer internasjonalt betinger ofte gjensidig utbytte, der jevnbyrdig kompetansenivå er en forutsetning for innpass. Organisatorisk nivå kan også ha betydning for muligheten til å få innpass i internasjonale samarbeidsmiljø.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 forutsetter utvikling av et tettere samarbeid mellom Kripos og Økokrim innenfor organisert kriminalitet. Dette kan bidra til bedre kompetanseutveksling og kompetanseflyt.

Modell 2

Modell 2 samler fagmiljøene til Kripos og Økokrim, som således blir større i både bredde og dybde. Dette antas å øke evnen til fagutvikling og innovasjon.

De nasjonale beredskapsressursene samles i eget nasjonalt organ. Det antas at dette vil styrke forutsetningene for fag- og metodeutvikling. I kraft av å være et selvstendig nasjonalt organ tilrettelegges det for at de nasjonale beredskapsressursene får en tydeligere faglig profil, med positive virkninger for samhandling og kompetanseoverføring til politidistrikt. Det ventes også at forut-

Tabell 4.4 Vurdering av nyttevirkningen «mer helhetlig og effektiv kriminalitetsbekjempelse»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Stor	Intet/lite, positivt	0/+
Modell 2	Stor	Stor, positivt	++++
Modell 3	Stor	Middels, positivt	+++

setningene for kompetansedeling internasjonalt vil bli bedre gjennom at de nasjonale beredskapsressursene vil tilhøre det samme organisatoriske nivået som viktige samarbeidsaktører.¹⁶

Modell 3

Virkningene i modell 3 sammenfaller med modell 2, med unntak av beredskapsområdet, som vil få mindre autonomi og gis et mindre tydelig uttrykk ved å være en integrert del av en nasjonal bistandsenhet.

Samlet vurdering

Den samfunnsmessige betydningen av virkningen «styrket kompetanseutvikling og -deling» vurderes å være middels. Omfanget av tiltaket vurderes som middels positiv for modell 2 og svak middels positiv for modell 3. Modell 3 gis en lavere verdsetting enn modell 2, som følge av at beredskapsområdet antas å få mindre autonomi, sammenliknet med modell 2, se tabell 4.5.

4.3.4 Styrkede forutsetninger for bedre styring

Organisasjonsstrukturen bestemmer hvordan roller, ansvar og oppgaver fordeles mellom ulike nivåer og enheter, og definerer således handlingsrommet for ledelse. Sammen med ledelse, rutiner og arbeidsprosesser skal organisasjonsstrukturen legge til rette for effektiv oppgaveløsning.

Særorganenes oppgaver og ansvarsområder knyttet til bistand, kompetanseutvikling og -deling skaper samordningsbehov. Som nasjonale organer må særorganene samordne mot lokalt nivå i politidistriktene, så vel som horisontalt mot andre særorgan. Sistnevnte kan ventes å øke i omfang som følge av endringer i kriminalitetsbildet hvor krimi-

nelle begår lovbrudd på tvers av etablerte kriminalitetskategorier.

God styring og samordning krever tydelig grensesetting og samsvar mellom myndighet og ansvar. Dette vurderes ikke å være gjennomgående i dagens organisering. Eksempelvis avdekker UP og PU en rekke kriminelle forhold som de ikke har mulighet til å etterforske som følge av manglende påtalekompetanse. Saker som skal etterforskes og straffefølges må derfor overrekkes til lokalt politidistrikt. Dette kan forstyrre det lokale politidistriktets ressursprioriteringer og føre til målkonflikter. Sammenliknet med en situasjon der bare politidistriktet var involvert, innebærer det også en mindre effektiv bruk av ressurser ved at UP eller PU inngår som et ekstra ledd, med flere aktører og ressurser involvert.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen endring fra nåsituasjonen.

Modell 2

Ved at UP og PU i all hovedsak integreres i politidistriktene og Kripos og Økokrim slås sammen, tilrettelegges det for en mer helhetlig styring, hvor ledelsen får økt handlingsrom til å anvende ressursene mer fleksibelt.

I modellen får de nasjonale beredskapsressursene et eget nasjonalt organisatorisk uttrykk. Det antas at dette vil tilrettelegge for bedre og mer forutsigbar styring og dimensjonering av beredskapsressursene.

Modell 3

Virkningene i modell 2 sammenfaller med modell 3, med unntak av de nasjonale beredskapsressursene. I modell 3 samles de nasjonale beredskapsressursene og etterforskningsressursene under felles ledelse. Dette stiller enheten overfor flere

¹⁶ Sverige, Danmark og Nederland har organisert de nasjonale beredskapsressursene under en sentral nasjonal politiledelse.

Tabell 4.5 Vurdering av nyttevirkningen «styrket kompetanseutvikling og -deling»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Middels	Intet	0
Modell 2	Middels	Middels, positivt	++
Modell 3	Middels	Svak middels, positivt	+ / ++

mål og krav, og kan skape vanskeligheter i prioriteringer mellom beredskap og etterforskning. Modell 3 vurderes derfor å øke lederspennet, med risiko for at bredden i oppgaveportefølje kan skape både styringsutfordringer og målkonflikter. Det forventes ikke ytterligere samhandlingsgevinster sammenliknet med modell 2.

Samlet vurdering

Den samfunnsmessige betydningen av virkningen «styrkede forutsetninger for bedre styring» vurderes som stor. Omfanget av tiltaket vurderes som middels positiv for modell 2 og svak middels positiv for modell 3. Modell 3 gis en lavere verdsetting enn modell 2 ved at kontrollspennet i den sentrale bistandsenheten vurderes å bli for stort. Se tabell 4.6.

4.3.5 Styrket nasjonal beredskap

De nasjonale beredskapsressursenes organisatoriske tilknytning til Oslo politidistrikt innebærer et bredt oppgave- og lederspenn for Oslo politidistrikt. Videre blir ressurstildelingen til de nasjonale beredskapsressurser gjenstand for lokale prioriteringer mellom andre avdelinger i politidistriktet, som kan gå på bekostning av beredskapsressursenes muligheter til forutsigbar kapasitetsutvikling og planlegging. Dagens organisatoriske oppheng gir også risiko for samtidighetskonflikter, hvor Oslo politidistrikt som største bruker og disponert, kan dominere beredskapsressursene på bekostning av nasjonale behov.

De nasjonale beredskapsressursene samarbeider med flere aktører og enheter, hovedsakelig med bakgrunn i kompetanseheving og øvelser. Med de nasjonale beredskapsressursenes tilknytning under Oslo politidistrikt befinner de nasjonale beredskapsressursene seg på et lavere organisatorisk nivå enn flere relevante samarbeidsaktører. Opphenget under Oslo politidistrikt kan

således være en hemsko for internasjonalt samarbeid og kompetanseutvikling.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modellen forutsetter at det foretas en gjennomgang av retningslinjer for å motvirke risiko for samtidighetskonflikter, eksempelvis ved bruk av vektingskriterier for å vurdere og vekte ulike anmodninger fra politidistriktene.

Modell 2

I modell 2 etableres de nasjonale beredskapsressursene som en egen selvstendig nasjonal beredskapsenhet, direkte underlagt POD, med unntak av TTS og UC-enheten som fortsatt vil ligge under Oslo politidistrikt. Modellen forutsetter at mannskaper i beredskapsenheten inngår i operativ tjeneste i Oslo politidistrikt eller andre distrikt for å opprettholde nødvendig operativ erfaring og tilgjengelighet for akutt innsats.

En organisering som en selvstendig enhet vil ventet å gi de nasjonale beredskapsressursene nødvendig autonomi til å dyrke og forfølge egen spisskompetanse og ekspertkultur. En egen enhet ventes å lettere kunne synliggjøre ressurs- og investeringsbehov og få gjennomslag for dette gjennom styringsdialogen. Modellen legger også til rette for at det etableres et sterkt kompetansemiljø gjennom at ressursene konsentreres ett sted.

Innsatsevnen til de nasjonale beredskapsressursene vil kunne utvikles fra et helhetsperspektiv, med et nasjonalt fokus med tanke på strategisk utvikling av beredskapsfeltet. Modellen gir også grunnlag for mer langsiktig og helhetlig budsjett- og aktivitetsplanlegging i et nasjonalt perspektiv.

Samling av de nasjonale beredskapsressurser i én organisasjon ventes også å bidra til mer direkte og bedre samvirke med politidistrikt og andre samarbeidsaktører.

Tabell 4.6 Vurdering av nyttevirkningen «styrkede forutsetninger for bedre styring»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Stor	Intet	0
Modell 2	Stor	Middels, positivt	+++
Modell 3	Stor	Middels, positivt	++/+++

Tabell 4.7 Vurdering av nyttevirkingen «styrket nasjonal beredskap»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Stor	Intet/lite, positivt	0/+
Modell 2	Stor	Middels, positivt	+++
Modell 3	Stor	Stor, positivt	++

Modell 3

I likhet med modell 2 blir de nasjonale beredskapsressursene hevet til et nasjonalt nivå, som reduserer risikoen for samtidighetskonflikter. I modell 3 samles de nasjonale beredskapsressursene og etterforskningsressursene under felles ledelse. Sammenliknet med modell 2 antas dette å føre til redusert autonomi for de nasjonale beredskapsressursene.

Samlet vurdering

Den samfunnsmessige betydningen av virkningen «styrket nasjonal beredskap» vurderes som stor. Omfanget av tiltaket vurderes som middels positiv for modell 2 og lite, positivt for modell 3. Modell 3 gis en lavere verdsetting enn modell 2 ved at oppgavespennet i den sentrale bistandsenheten vurderes som for bredt i modell 2, med mindre autonomi for de nasjonale beredskapsressursene. Se tabell 4.7.

4.3.6 Reduserte EBA-kostnader

Utgifter til eiendom, bygg og anlegg (EBA) utgjør om lag 10 prosent av de totale driftsutgiftene i politiet og er en av de største driftsutgiftene etter personell. Besparingspotensialet knyttet til EBA kommer som følge av eventuell samlokalisering og/eller flytting av virksomheter til områder med reduserte husleiekostnader. Det er høy usikkerhet knyttet til besparingspotensialet, og virkningene vurderes derfor kvalitativt og ilegges begrenset vekt.

Vurdering av virkninger

Modell 1

Modell 1 innebærer ingen endring fra nåsituasjonen.

Modell 2

Modell 2 kan innebære utflytting av PUs lokaler i Oslo til andre lokaler i Øst politidistrikt, hvor husleiekostnadene i snitt er lavere. På sikt kan det følgelig forventes reduserte EBA-utgifter. Flytting kan imidlertid avstedkomme betydelige prosjektkostnader, som kan variere betydelig, avhengig av arealbehov og leiemarked.

En organisatorisk sammenslåing av Kripos og Økokrim legger til rette for samlokalisering som kan gi betydelige gevinster i form av redusert kvadratmeterpris og reduserte utgifter til fellestjenester som resepsjon, administrasjon, kantine, møterom med videre.

Modell 3

Virkningene i modell 3 sammenfaller med virkningene i modell 2. Potensialet for ytterligere nyttevirkning utover modell 2 vurderes som begrenset.

Samlet vurdering

Den samfunnsmessige betydningen av virkningen « reduserte EBA-kostnader » vurderes som liten. Omfanget av tiltaket vurderes som middels positiv for modell 2 og 3, se tabell 4.8.

4.4 Prissatte kostnadsvirkninger

De identifiserte kostnadsvirkningene er inndelt i tre kategorier: 1) oppbemanningskostnader ved etablering av nasjonale beredskapsressurser, 2) personellrelaterte omstillingskostnader og 3) implementeringskostnader.

Tabell 4.8 Vurdering av nyttevirkingen «reduerte EBA-kostnader»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Liten	Intet	0
Modell 2	Liten	Middels, positivt	+
Modell 3	Liten	Middels, positivt	+

4.4.1 Oppbemanningskostnader ved etablering av egen enhet for nasjonale beredskapsressurser

Modell 2 forutsetter at de nasjonale beredskapsressursene etableres som en selvstendig enhet, lokalisert sammen med politiets nasjonale beredskapssenter. Ved å bli en egen enhet, kan det avstedkomme behov for etablering av egne støttefunksjoner som i dag ivaretas av Oslo politidistrikt. Oppbemanningsbehovet antas som moderat, under forutsetning at deler av eksisterende bemanning i Oslo politidistrikt overføres til ny enhet. På skjønsmessig grunnlag forutsettes det ytterligere behov for fem årsverk knyttet til sentrale støtte- og stabsfunksjoner.

Tabell 4.9 viser kostnadsvirkningens netto nåverdi.

4.4.2 Personellrelaterte omstillingskostnader

For å realisere gevinstene antas det å kunne bli nødvendig med omstillingskostnader. I beregningen av omstillingskostnader forutsettes det bruk av virkemidlene som er spesifisert i politiets omstillingsavtale og tilhørende særavtaler.

Beregningen av nyttevirkingen i modell 2 og 3 forutsetter at UP og PUs administrative stab halveres og går inn i et omstillingsløp i 2018. Det forutsettes 24 måneders sluttvederlag.

Tabell 4.9 Kostnader til oppbemanning av støttefunksjoner til nasjonale beredskapsressurser¹

Modell 1	0
Modell 2	-66
Modell 3	0

¹ Netto nåverdi 2018 – 2038. Tall i mill. kroner. Sammenliknet med nullalternativet. 2016-kroner.

Utvalget foreslår at fagressursene i UP blir integrert i POD gjennom etablering av strategisk enhet for å ivareta nasjonale føringer og følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i politidistriktene. Utvalget presiserer at dette ikke behøver å innebære fysisk flytting fra dagens hovedkvarter i Stavern, der både kompetanse og fasiliteter er bygget opp.

Dersom flytting blir vedtatt vil det påløpe omstillingskostnader knyttet til flytting, pendling mv., i tillegg til eventuelle rekrutterings- og oppfølgingskostnader dersom medarbeidere velger å slutte.

Når det gjelder UPs faste ansatte i de fem regionene, forutsettes det at disse får endret tjenestested til nærmeste politidistrikt, og at dette ikke utløser omstillingskostnader. Når det gjelder fagansatte i PU, legges det til grunn at endring av tjenestested fra PUs lokaler til Øst politidistrikts lokaler, ikke gir merreisetid som overstiger 1 ½ time pr. dag og at dette dermed ikke utløser kompensasjon.

Tabell 4.10 viser netto nåverdi knyttet til personellrelaterte omstillingskostnader.

4.4.3 Implementeringskostnader

En grunnleggende forutsetning for samfunnsøkonomiske analyser er at virksomheter utnytter sin kapasitet fullt ut i nullalternativet. For å implementere og gjennomføre endringer er det følgelig behov for ekstra kapasitet for å implementere endringene i organisasjonsmodellene. Dette er gjerne kompetanse som det ikke er hensiktsmes-

Tabell 4.10 Omstillingskostnader personell¹

Modell 1	0
Modell 2	-25
Modell 3	-25

¹ Netto nåverdi 2018 – 2038. Tall i mill. kroner. Sammenliknet med nullalternativet. 2016-kroner.

sig å bygge opp permanent, og hvor bruk av eksterne konsulenter kan være et alternativ.¹⁷

For Modell 2 forutsettes det, på skjønnsmessig grunnlag, behov for sju konsulenter fordelt over to år. Modell 3 innebærer en større organisatorisk omveltning enn modell 2, og det legges til grunn behov for ytterligere tre konsulenter, se tabell 4.11.

4.4.4 Flytting av miljøkrimavdeling fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt

Flytting av Økokrims miljøkrimavdeling til Trøndelag politidistrikt omfatter om lag 17 årsverk, herunder rundt syv politiårsverk. En evaluering av utflytting av syv statlige virksomheter¹⁸, fattet i 2001-2003, viste at frafallet av ansatte ble på mellom 75-90 prosent

Basert på nevnte erfaringstall, anslås det at 85 prosent av de ansatte i miljøkrimavdelingen velger å slutte. Avdelingen omfatter om lag 17 årsverk, hvorav om lag syv er politistillinger, og resten er fordelt mellom juriststillinger og sivile stillinger. I beregningen forutsettes det at de syv politistillingene får nye oppgaver i politiet i Oslo-regionen, og det beregnes ikke omstillingskostnader for disse. For de resterende ti årsverkene forutsettes det bruk av sluttvederlag som spesifisert i politiets omstillingsavtale og tilhørende særavtaler, med 24 måneders etterlønn. Dette innebærer en omstillingskostnad på om lag 16 mill. kroner, fordelt over to år. Det er ikke beregnet kostnader knyttet til eventuelt overlapp mellom ansatte som slutter og begynner. I tillegg inngår rekrutteringskostnader. Erfaringsdata fra andre statlige virksomheter indikerer en total kostnad på rundt 80 000 kroner per ansettelse til annonser og andre prosessutgifter. Med ovennevnte forutsetninger utgjør dette 680 000 kroner.¹⁹

For årsverk som velger å flytte til Trondheim, påløper kompensasjon til flytting, herunder utgifter i forbindelse med kjøp/salg av bolig, og dekking av flytteutgifter i henhold til «Særavtale om

¹⁷ SSØ (2008) *Omstilling av statlige virksomheter – veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader.*

¹⁸ Henholdsvis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

(DSB), Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet

og Sjøfartsdirektoratet. Se evalueringsrapport til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009). Asplan Viak, PWC, Sintef. Evaluering av utflytting av statlig virksomhet – komparativ analyse

¹⁹ DFØ (2008) *Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Omstilling av statlige virksomheter. Justert for prisvekst 2008–2016.*

Tabell 4.11 Implementeringskostnader. Ekstern konsulentbistand¹

Modell 1	0
Modell 2	-14
Modell 3	-20

¹ Netto nåverdi 2018–2038. Tall i mill. kroner. Sammenliknet med nullalternativet. 2016-kroner.

Tabell 4.12 Flytting av miljøkrimavdeling fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt¹

Modell 1	0
Modell 2	-20
Modell 3	-20

¹ Netto nåverdi 2018–2038. Tall i mill. kroner. Sammenliknet med nullalternativet. 2016-kroner.

flyttegodtgjørelse». Det legges til grunn en engangsutgift på 330 000 kroner.

For å implementere og gjennomføre endringer er det behov for ekstra kapasitet for å implementere endringene. Det legges til grunn et begrenset behov for implementeringskostnader, satt skjønnsmessig til 2 mill. kroner. Det vurderes videre at ti årsverk ikke er i en størrelsesorden som vil påvirke behov for lokaler og tilhørende husleie- og driftskostnader.

I sum beløper omstillingskostnadene seg til om lag 20 millioner fordelt over to år. Det er stor usikkerhet knyttet til forutsetningene som anslaget hviler på.

4.5 Ikke-prissatte kostnadsvirkninger

Det er identifisert kostnadsvirkninger som ikke enkelt lar seg verdsette i kroner. I det følgende vurderes kostnadsvirkningen knyttet til produktivitetstap i omstillingsperioden.

4.5.1 Produktivitetstap i omstillingsperioden

På kort sikt vil implementeringen av modellvalgene kunne redusere produktiviteten i virksomheten. Innarbeiding av nye rutiner og prosesser, og oppmerksomhet rettet mot selve omstillingsprosessen, herunder eventuell frustrasjon og stress hos de ansatte, vil kunne bidra til redusert produktivitet i en innføringsperiode.²⁰ En omstillings-

periode vil også kunne gi økt sykefravær og/eller turnover.

Desto større endringsomfang, desto større endring fra nåsituasjonen. Modellen med størst endringsomfang er modell 3, etterfulgt av modell 2. Virkningene oppsummeres i tabell 4.12.

4.5.2 Flytting av miljøkrimavdeling fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt

De ikke-prissatte virkningene av en flytting av miljøkrimavdelingen fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt vurderes å ha større betydning enn de prissatte virkningene. En evaluering av utflytting av syv statlige virksomheter²¹, fattet i 2001-2003, viste at frafallet av ansatte ble på mellom 75-90 prosent, og rapporten konkluderte med at viktige samfunnsfunksjoner ble midlertidig svekket. Gitt tilsvarende frafall innebærer dette i praksis at fagmiljøet må bygges opp fra grunnen av, med en sterk reduksjon i kapasitet og kompetanse i mellomperioden, med negative konsekvenser for politiets evne til å bekjempe alvorlig miljøkriminalitet

²⁰ SSØ (2008) Omstilling av statlige virksomheter – veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader.

²¹ Henholdsvis Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB), Konkurransetilsynet, Kystverket, Luftfartstilsynet, Medietilsynet, Post- og teletilsynet og Sjøfartsdirektoratet. Se evalueringsrapport til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009). Asplan Viak, PWC, Sintef. *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet – komparativ analyse.*

i en begrenset periode. Rekrutteringsgrunnlaget i tilflyttingsregionen er avgjørende for gjenoppbyggingen av fagmiljøet. Utvalgsarbeidet har ikke gitt grunnlag for å vurdere kompetansemiljøene i Trondheim opp mot behovet i miljøkrimavdelingen. Arbeidsmarkedsconjunkturer har også innvirkning på rekrutteringen.

Oppsummert vurderes det at tiltaket vil ha negative virkninger i en mellomperiode. Når omstillingen er fullført, legges det til grunn at tiltakets negative virkninger gradvis opphører.

4.5.3 Flyttekostnader

Flyttekostnader er ikke tatt med i beregningen. Kostnader for flytting vil kunne avstedkomme betydelige engangskostnader, herunder engangsutgifter til inventar, planleggings- og prosjektkostnad, flyttetjenester, tilbakestillingskostnader og eventuelle merkostnader med dobbel husleie i en overgangsperiode.

4.6 Usikkerhet

I dette kapitlet drøftes de mest kritiske usikkerhetsfaktorene for modellene i analysen.

Svekket kvalitet og kapasitet i tjenesteproduksjonen

Tap av kompetanse, kunnskap og produktivitet under omstillingsperioden kan medføre risiko for

Tabell 4.13 Vurdering av kostnadsvirkningen «produktivitetstap i omstillingsperioden»

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Liten	Intet	0
Modell 2	Liten	Middels negativ	-
Modell 3	Liten	Middels/stort negativ	-/-

Tabell 4.14 Flytting av miljøkrimavdeling fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt

Virkning	Vurdering		
	Betydning	Omfang	Konsekvens
Modell 1	Middels	Intet	0
Modell 2	Middels	Middels negativ	--
Modell 3	Middels	Middels negativ	--

svekket kvalitet i tjenesteproduksjonen på kort sikt. Redusert kapasitet i en mellomperiode kan påvirke bistandsvirksomheten overfor politidistriktene negativt. Risikoen vurderes som begrenset.

Risiko for økte lønnskostnader i tilfelle synliggjøring av ubegrunnede lønnsforskjeller

Sammenslåing av enheter kan synliggjøre ubegrunnede lønnsforskjeller blant sammenliknbare stillingskategorier, med kostnadsdrivende lønnsutjevninger som følge. Basert på en overordnet vurdering av lønnsutviklingen i særorganene er det ikke grunnlag for å hevde at utjevning av ubegrunnede lønnsforskjeller mellom ulike særorgan vil være en kostnadsvirkning av et stort omfang eller betydning. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å gå tilstrekkelig i dybden til å utelukke eventuelle effekter.

Svekket bekjempelse av alvorlig økonomisk kriminalitet

I modell 2 og 3 kan det være risiko for at Økokrims saksområder nedprioriteres i en enhet med andre store og tunge straffesaker, eksempelvis at etterforskning av alvorlig økonomisk kriminalitet nedprioriteres til fordel for saker som omhandler overgrep mot barn. Tydelig ledelse og et eget organisatorisk uttrykk for økokrimsaker vurderes å kunne redusere risikoen.

Svekket bekjempelse av trafikksikkerhetsarbeidet

I modell 2 og 3 overtar politidistriktene UPs trafikksikkerhetsarbeid. Trafikksikkerhetsområdet har til felles med narkotikakriminalitetsområdet at omfanget av anmeldte saker i stor grad er en funksjon av politi og andre kontrollatørs kontrollinnsats. Dette kan gi risiko for at trafikksikkerhetsarbeidet nedprioriteres. Risikoen vurderes imidlertid som begrenset, ettersom modellene forutsetter at politidistriktene gis insentiver som sikrer at trafikksikkerhetsinnsatsen ikke nedprioriteres.

Kulturelle motsetninger i Økokrim og Kripos

Som følge av spesialisering i ulike fagretninger, men også funksjon, kan en sammenslåing av Økokrim og Kripos anses som en sammenslåing av ulike arbeidskulturer, herunder ulike arbeidsmetoder, verktøy og rutiner. Dette kan innebære en risiko for interessekonflikter mellom ulike faggrupper, som kan gå på bekostning av omstillings- evne og produktivitet i en implementeringsperi-

ode. Risikoen vurderes imidlertid som begrenset, da sammenslåingen forutsetter at fagområdene videreføres i ny enhet.

Økt oppgave- og lederspenn i Øst politidistrikt

I modell 2 og 3 overtar Øst politidistrikt det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering, ID-avklaring og uttransportering. Dette gir et økt oppgave- og lederspenn, med økt distanse til enkeltområder og risiko for målkonflikter mellom nasjonale hensyn og distriktshensyn. Samtidig har Øst politidistrikt betydelig kapasitet og kompetanse på utlendingsområdet, blant annet i kraft av å ha Oslo lufthavn innenfor sitt politidistrikt. Et stort flertall av alle asylsøkere ankommer allerede via Øst politidistrikt. Dette antas å redusere risikoen for målkonflikter.

4.7 Fordelingsvirkninger

Overføring av UPs og PUs oppgaver til politidistriktene medfører overføring av ressurser og ansvar fra sentralt til lokalt nivå. Flytting av statlige virksomheter fra sentrale til mindre sentrale strøk kan tilføre samfunnet netto verdiskaping selv om det verken finner sted en økning i antall arbeidsplasser eller en effektivisering, ved at bortfall av arbeidsplasser i sentrale strøk gjerne har relativt mindre betydning (i absolutt verdi) enn den motsvarende gevinstøkningen for et mindre sentralt tilflyttingssted. Modell 2 og 3 innebærer utflytting av PUs lokaler i Oslo til andre lokaler i Øst politidistrikt. Dette vurderes å bidra til en relativt større gevinstøkning i Øst politidistrikt enn det motsvarende bortfallet som flyttingen fra Oslo avstedkommer.

Modell 2 og 3 innebærer at UPs og PUs oppgaver overføres til politidistriktene. Overføringen av UPs og PUs oppgaver til politidistriktene vil styrke politidistriktenes operative kapasitet tilsvarende om lag 680 politiårsverk med minst IP4-godkjenning.

Flytting av miljøkrimavdelingen i Økokrim til Trøndelag politidistrikt bidrar til å skape et større mangfold av kompetansearbeidsplasser på tilflyttingsstedet. Gitt det begrensede antall årsverk som omfattes vurderes fordelingsvirkningen å være av begrenset betydning.

Undervedlegg 1

Vedlegg

Tabell 4.15 Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

		Betydning					
		Liten		Middels		Stor	
Omfang	Stor, positivt	++ Middels positiv konsekvens	+++ Stor positiv konsekvens	+++ Middels positiv konsekvens	+++ Stor positiv konsekvens	+++ Middels positiv konsekvens	++++ Meget stor positiv konsekvens
	Middels, positivt	+ Liten positiv konsekvens	++ Middels positiv konsekvens	++ Liten positiv konsekvens	++ Middels positiv konsekvens	++ Liten positiv konsekvens	+++ Stor positiv konsekvens
	Lite, positivt	0 Ubetydelig konsekvens	+ Liten positiv konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	++ Middels positiv konsekvens
	Intet	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens	0 Ingen konsekvens
	Lite, negativt	0 Ubetydelig konsekvens	- Liten negativ konsekvens	- Liten negativ konsekvens	- Liten negativ konsekvens	- Liten negativ konsekvens	- Middels negativ konsekvens
	Middels, negativt	- Liten negativ konsekvens	- Middels negativ konsekvens	- Middels negativ konsekvens	- Middels negativ konsekvens	- Stor negativ konsekvens	- Stor negativ konsekvens
	Stort, negativt	- Middels negativ konsekvens	- Stor negativ konsekvens	- Stor negativ konsekvens	- Stor negativ konsekvens	- Meget stor negativ konsekvens	- Meget stor negativ konsekvens

=====

Norges offentlige utredninger

2016

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016
NOU 2016: 13 Samvittighetsfrihet i arbeidslivet

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2016: 16 Ny barnevernslov
NOU 2016: 17 På lik linje

Finansdepartementet:

NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven
– flagging og periodisk rapportering
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi
til kunnskapsøkonomi
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten
NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om
årsberetning mv.
NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye
økonomiske utviklingstrekk
NOU 2016: 20 Aksjeandelen i Statens pensjonsfond
utland
NOU 2016: 23 Innskuddsgaranti og krisehåndtering
i banksektoren
NOU 2016: 27 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking
og terrorfinansiering II

Forsvarsdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2016: 25 Organisering og styring av
spesialisthelsetjenesten

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2016: 9 Rettferdig og forutsigbar
– voldsskadeerstatning
NOU 2016: 10 Evaluering av garantireglene
i bustadoppføringslova
NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2016: 4 Ny kommunelov
NOU 2016: 18 Hjertespråket

Kulturdepartementet:

NOU 2016: 12 Ideell opprydding

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning
for individ og samfunn
NOU 2016: 14 Mer å hente

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2016: 21 Stiftelsesloven
NOU 2016: 22 Aksjelovgivning for økt verdiskaping
NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem

Utenriksdepartementet:

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan
2001–2014

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 05/2017