



## RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet  
Politiavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

DERES REF.:  
13/4482 AaS

VÅR REF.:  
2013/01335-003 HST/ggr  
820.1

DATO:  
09.10.2013

### **HØRING – NOU 2013: 9 ETT POLITI – RUSTET TIL Å MØTE FREMTIDENS UTFORDRINGER (POLITIANALYSEN)**

#### **1 INNLEDNING**

Det vises til departementets høringsbrev av 21. juni d.å., med frist til 1. oktober.

Riksadvokaten har innhentet uttalelser fra de regionale statsadvokatembetene og Det nasjonale statsadvokatembetet. Disse følger vedlagt og står godt på egne ben. Etter vårt syn er politiets etterforskningsoppgaver og påtalebehandling for lite påaktet i politianalysen, hvilket utdypes nedenfor. Det er derfor kanskje grunn til å minne om følgende: Den høyere påtalemyndighet er med sitt faglige ansvar i realiteten den eneste offentlige instans utenfor politiet selv som fører tilsyn med politiets straffesaksbehandling. Tilsynet utøves av statsadvokatene på riksadvokatens vegne, og statsadvokatene innehar på denne bakgrunn, og i kraft av den daglige straffesaksbehandling, betydelige kunnskaper om hvilke faktorer som bør være oppfylt for å sikre god kriminalitetsbekjempelse av politiet. Statsadvokatene representerer en innsikt i denne del av politiets oppgaveløsning, med sine distriktsvise og regionale variasjoner, som ingen annen utenfor politi- og lensmannsetaten. I tillegg understrekes at Den høyere påtalemyndighet er den eneste etat – både innenfor politiet og utenfor – som foretar en systematisk og generell kontroll og vurdering av politiets kvalitetsmessige oppgaveløsning av enkeltsaker på det reaktive feltet. Denne oppgaven ligger utenfor Politidirektoratets ansvarsområde. Rett nok vil domstolene ved behandlingen av straffesaker ikke sjelden også vurdere kvaliteten av politiets arbeid, men det er på ingen måte en systematisk og rutinemessig kontroll. Dette bør gi foranledning til særskilt oppmerksomhet mot vår etats vurderinger av hvordan dagens og morgendagens politi bør organiseres.

En finner innledningsvis videre grunn til å understreke at Den høyere påtalemyndighet, bestående av Riksadvokatembetet, ti regionale embeter og et nasjonalt statsadvokatembete, fortsatt vil kunne fylle rollen og utøve det ansvar som tilligger politiets overordnede i straffesaksbehandlingen, uaktet hvilken løsning som måtte velges ved en forestående

omstrukturering av norsk politi. En løsning med kun seks politidistrikter vil likevel føre til ikke ubetydelige endringer i antall statsadvokatregioner. Vi kan ikke komme i den situasjon at en politimester skal forholde seg til mer enn ett statsadvokatembete. Også den anbefalte mellomløsning med ti politidistrikter får konsekvens for Den høyere påtalemyndighet idet i alle fall ett embete vil måtte nedlegges (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane). Kopi av brev av 30. september d.å. fra Statsadvokatenes forening til riksadvokaten om enkelte problemstillinger for vår etat vedlegges.

Høringsuttalelsen herfra konsentrerer seg i hovedsak om de anbefalinger til strukturreform som fordrer politiske beslutninger og i mindre utstrekning endringer som per i dag er innenfor Politidirektoratets fullmakter, dvs. grovt inndelt, kvalitetsreformen.

Riksadvokatens anliggende er kriminalitetsbekjempelsen gjennom straffesaksbehandling, hvilket er en hovedoppgave for politiet. En kommenterer ikke, eller bare i begrenset grad, utredningens behandling av andre deler av politiets virksomhet.

Sammenstillingen av i all hovedsak kjent informasjon gir, i alle fall som et utgangspunkt, utredningen både sprengkraft og betydelige muligheter for påvirkning. Dette styrkes av beregninger som utvalget selv har innhentet. Utredningens styrke ligger formentlig først og fremst i fremstillinger og vurderinger knyttet til politiets oppgaver *utenfor* strafferettspleien. Når det gjelder behandlingen av både nåværende og anbefalt organisering av straffesaksarbeidet og selve dette arbeidet, lider fremstillingen dessverre av svakheter. Noen av disse kommenteres i høringsuttalelsen, som dog tilstreber å konsentrere seg om de vesentlige spørsmål. En er ikke uten forståelse for at den korte tid som stod til rådighet, tatt i betraktning mandatets omfang og utvalgets sammensetning, gav krevende utfordringer både for utvalgsmedlemmene, sekretariat og innleide konsulenter. I dette perspektiv er det heller ikke overraskende at straffesaksbehandlingen er mer stemoderlig behandlet.

Som en mer generell betraktning kan riksadvokaten vanskelig unnlate å peke på manglende *pro & contra* drøftelser. Lagt utredningen til grunn, synes det ikke være nevneverdige motforestillinger eller motargumenter til noen av de anbefalinger som utvalget har samlet seg om. Løsninger gis uten at det veies et eneste argument for og mot, og alle piler peker uten forbehold i samme retning. Lang erfaring med vanskelige avveininger og vekting av kryssende hensyn gir oss derfor en viss skepsis til dybden i analysen. Mange av de aktuelle problemstillingene er etter vår oppfatning vanskelige og hvor løsningen ikke nødvendigvis ligger i dagen. Ett eksempel kan illustrere vårt poeng: Det er innlysende at de store geografiske avstander innen enkelte anbefalte nye politidistrikter i regionsmodellen vil være problematiske, og derfor i det minste fortjener å bli omtalt. (I det foreslåtte politidistrikt Nord er avstanden fra ytterpunktene ca 1 600 landeveiskilometre ifølge høringsuttalelsen fra Troms politidistrikt.) For straffesaksbehandlingens del finnes, så langt vi kan se, kun følgende to setninger: ”Modellen medfører at flere av politidistriktene vil favne over et stort geografisk område. Utfordringene knyttet til kriminalitet og hendelser som skjer over større områder vil være mer håndterbare med vesentlig færre geografiske grensesnitt.” (side 116, jf side 32)

Det finnes ulike måter å beskrive vår tid og den forventede utviklingen på. Under landskonferansen til Politiets sikkerhetstjeneste i september i år tok PST-sjefen utgangspunkt i følgende, blant annet basert på Politidirektoratets omverdenanalyse, gjenkjennbare og etter vårt syn treffende kulepunkter:

- Befolkningen i Norge øker – forventet 6 mill i 2028 – skyldes i betydelig grad innvandring

- Økt immigrasjon fra utviklingsland; naturkatastrofer, konflikter, fattigdomsproblemer – folk på vandring til Europa og Norge
- Økt urbanisering, segregering og marginalisering
- Et mer heterogent samfunn
- Et EU med politisk og sosial uro
- Forventet høy, vedvarende arbeidsledighet i mange europeiske land
- Fravær av indre Schengen grensekontroll – press på Schengen ytregrense
- Integrasjon av nasjonale økonomier, større gjensidig avhengighet og sårbarhet
- Økonomisk krise i EU – ikke avverget i Portugal, Spania, Italia, Hellas
- 2,3 milliarder internetbrukere i 2011 – vil øke – enklere brukergrensesnitt
- Hardware; raskere, mindre, mer integrert med større kapasitet. Software; enklere og mer tilgjengelig
- Store datamengder lagres desentralisert, data tilgjengelig i nettskyer, info delt mellom ulike plattformer
- Utvikling av nano- og bioteknologi vil overgå IKT revolusjonen. Primær driver for økonomiske og sosiale endringer

Det er ingen tvil om at denne utviklingen i seg selv stiller politiet overfor store utfordringer, ikke minst i straffesakssammenheng. I kombinasjon med utvalgets ønsker og valg som synes å inneholde både ”pose og sekk”; f eks spisse kjerneoppgavene og en betydelig sentralisering på den ene siden og et bedre tilgjengelig lokalt politi på den annen, blir ikke utfordringene mindre. Man må ikke komme i en situasjon hvor det politi som nå skal skapes, blir et aksjonsrettet innsatspoliti på vent. Politiets legitimitet – som er helt avgjørende for god oppgaveløsning – skapes, utvikles og styrkes gjennom det hverdagslige politiarbeidet og den kontakt med publikum som dette gir.

Selv om endringsbeslutninger bør komme raskt, må det være tilstrekkelig tid til ettertanke og refleksjon. Alene spørsmålenes kompleksitet tilsier en slik tilnærming, og fraværet av motforestillinger i analysen underbygger viktigheten av høringen.

## **2 SAMMENDRAG**

### **2.1 Omfattende endring i lokal struktur i politidistriktene er både nødvendig og en forutsetning for endring i distriktsstrukturen**

Riksadvokaten slutter seg ubetinget til anbefalingen om endringer i den lokale struktur i politiets organisasjon og ikke minst at slike endringer får et helt annet beslutningsgrunnlag. Fra et faglig ståsted er tiden inne for et slikt skritt. En forutsetning for omfattende endringer i antall politidistrikter må være at politiet, som foreslått, gis mulighet til selv å utforme den lokale struktur i det enkelte distrikt (antall driftsteder og plassering av dem). Hvis ikke politiet gis denne tillit og mulighet, vil en *fraråde* å gjennomføre større endringer i politidistriktsstrukturen. Men riksadvokaten har i dag ingen oppfatning om hvilket antall tjenestesteder som vil være optimalt.

### **2.2 Politianalysens omtale og behandling av straffesaksbehandlingen gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til det nøyaktige omfang av en nødvendig endring i distriktsstrukturen i politiet**

En endring fra dagens 27 distrikter til det anbefalte antall på seks distrikter vil medføre en grunnleggende endring i politiets struktur.

Riksadvokaten har – i og for seg også uavhengig av utredningen – forståelse for at det er behov for sammenslåing av politidistrikter.

Utredningen er som nevnt overfladisk ved sin tilnærming til straffesaksbehandlingen, både de påtalemessige og etterforskningsmessige oppgaver. Særlig gjelder dette ved vurderingene av grensedragning mellom politidistriktene og organiseringen av dem og hvilken vekt disse momenter bør tillegges. Følgene for denne viktige delen av politiets virksomhet ved de ulike alternative modeller for sammenslåing av politidistrikter er etter vårt syn ikke tilstrekkelig utredet. I tillegg kan det reises spørsmål om enkelte av de kriterier, som er anvendt i analysen for såkalt robuste politidistrikter, vektet for kraftig, mens andre, som f.eks. geografiske avstander og kriminalitetsakser mv., synes undervurdert eller ikke er omhandlet. Riksadvokaten er på denne bakgrunn ikke overbevist om at en kraftig reduksjon av antall politidistrikter vil ha positiv effekt for den alminnelige kriminalitetsbekjempelsen – som ikke dekkes av styrkede spesialistmiljøer – fremfor en mindre ambisiøs omorganisering. Den ufullstendige utredningen medfører også at vi er meget skeptisk til en så omfattende sammenslåing som en regionsmodell med bare seks politidistrikter innebærer. Det er imidlertid ikke naturlig at riksadvokaten, som hovedsaklig har ulik detaljkunnskap om de enkelte politidistrikter, uttaler seg konkret om det eksakte antall distrikter og den nærmere detaljerte reguleringen mellom dem.

### **2.3 En betinget tilslutning til spissing av kjerneoppgaver**

Utvalget anbefaler at politiet gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver, samt oppgaver som direkte understøtter løsningen av disse, og foreslår en utredning. Riksadvokaten stiller seg ikke avvisende til utvalgets utgangspunkt og derved heller ikke til forslaget om en nærmere utredning. Det tilføyes at det kan være gode argumenter for å beholde flere forvaltningsoppgaver enn de utvalget angir i sin skissepregede fremstilling. Den nærmere analyse og overveielse hører imidlertid hjemme i en senere utredning.

### **2.4 Et prinsipielt standpunkt om hvilket politi Norge skal ha er nødvendig**

Politi- og lensmannsetatens rolle og oppgaver har gjennom årene vært gjennom flere drøftinger. Sentralt står Politirolleutvalgets to utredninger fra 1981 og 1987 og senest St.meld. nr. 42 (2004-2005) med politisk tilslutning om å videreføre både etatens brede oppgaveportefølje og desentraliserte tjenesteeenhetsstruktur, ”bevisst valgt for å sikre et lokalt forankret politi.”<sup>1</sup>

Riksadvokaten savner en nærmere drøfting av hvilken rolle utvalget ser for seg politiet skal ha i samfunnet vårt i 2013 og årene som kommer, med utgangspunkt i anbefalingene, sammenholdt med de verdier som det har vært bred politisk enighet om at politiet skal være tuftet på. Særlig gjelder dette når det, etter riksadvokatens oppfatning, kan reises spørsmål om man ikke ser konturene av det en kan betegne som et aksjons- og beredskapspoliti, til fortrensel for den mer tradisjonelle politirolle, og som til nå har vært bygget på et idemessig grunnlag opprinnelig utviklet av Politirolleutvalget, jf ovenfor. Organisatoriske endringer av betydelig omfang må – naturlig nok – ha et annet fundament enn én enkelt sak hvor den totale operative løsning absolutt kan diskuteres.

---

<sup>1</sup> St.meld. nr. 42 (2004-2005) side 6

### 3 STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET

#### 3.1 Noen merknader til utvalgets tilnærming

”Utvalget har valgt ikke å vurdere nærmere verken det to-sporede system eller den beskrevne påtaleordning i politiet. Utvalget anser ikke at evaluering av denne ordningen ville være en riktig prioritering innenfor det brede mandatet utvalget har fått”, sies det på side 12. Riksadvokaten er på ingen måte uenig i utvalgets prioritering; men det er mulig at denne tilnærming utilsiktet også har ført til en mindre tydelig fremstilling både av straffesaksbehandlingens sentrale plass blant politiets oppgaver og av hvilke forutsetninger som er nødvendige for å oppnå en oppgaveløsning innenfor dette feltet som preges av kvalitet og effektivitet. En savner en drøftelse av om forslaget til regioninndeling av politiet innebærer særskilte utfordringer for den integrerte påtale, og hvordan disse i tilfelle tenkes løst. En registrerer at Den høyere påtalemyndighets faglige ansvar for straffesaksbehandling i politiet, herunder angivelse av mål og prioriteringer, heller ikke gis noen oppmerksomhet. Tilsvarende gjelder statsadvokatenes tilsynsrolle overfor politiet. Begge deler er av interesse i et styrings- og ledelsesperspektiv. Påtalemyndigheten i politiet er knapt omtalt (utover en kort beskrivelsen av påtalejuristenes oppgaver på side 108), og utvalget har ikke drøftet påtalemyndighetens rolle og oppbygging i de foreslåtte organisasjonsmodeller.

Dette må ikke misforstås: Også riksadvokaten ser at såkalte strukturendringer i organiseringen av norsk politi gir gode muligheter for en bedret kriminalitetsbekjempelse. Men knappheten i omtalen av etterforskning og påtalearbeid og organisering av dette, har den følge at konsekvenser og problemstillinger som kan trekke i retning andre løsninger forblir uavklarte. Dette vil særlig kunne ha betydning for vurderingen av antall politidistrikter og av anbefalinger knyttet til ledelse og styring. En understreker at dette synes mindre problematisk for anbefalingene om endringer i lokale strukturer i politidistriktene, og beslutningskompetansen ved slike endringer. Her vil en ikke gi uttrykk for reservasjoner knyttet til utvalgets anbefalinger.

Etter mandatet skal politistudien (utredningen) danne grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten. Analysen skal peke på forslag til forbedringspunkter, og det må vurderes mulige endringer for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk.

Utvalget har søkt å ta utgangspunkt i det som er politiets kjerneoppgaver, jf. henvisningen til Prop. 1 S (2012-2013) på side 26, hvilket er en riktig tilnærming til oppdraget. Det må likevel tilføyes at kriminalitetsbekjempelsens meget sentrale plass i politiets ansvarsområde etter riksadvokatens syn er underkommunisert i utredningen.

For ordens skyld nevnes at foranstående er drøftet med ledelsen for Politidirektoratet. Den nærmere organisering av påtalemyndigheten i politiet og etterforskningens strukturelle og organisatoriske plassering bør etter vårt syn drøftes nærmere av direktoratet og Riksadvokatembetet i fellesskap parallelt med de beslutninger av politisk karakter som nå skal treffes. Såvidt vi forstår gav ledelsen i POD tilslutning til en slik fremgangsmåte.

Det er ikke mulig, innenfor rammene av en høringsuttalelse, å gi en fremstilling av etterforskning og påtalearbeid som fullt ut kompenserer for utredningens knappe omtale av temaet. Vi må i denne omgang nøye oss med en kortere beskrivelse av straffesaksbehandlingens sentrale plass i politiet, jf. pkt 3.2-3.5.

### **3.2 Effektiv strafforfølgning er effektiv kriminalitetsbekjempelse og en hovedoppgave for politiet**

Det kan ikke herske tvil om at en av politiets viktigste oppgaver er å bekjempe kriminalitet, jf. politiloven § 2 nr. 1-3. I løsningen av denne oppgaven følges to samvirkende strategier: Tradisjonelt forebyggende arbeid og strafforfølgning; proaktiv og reaktiv tilnærming. I det tradisjonelle forebyggende arbeid er politiet én av mange aktører. Politiets egen forebyggende virksomhet vil i det alt vesentlige bestå i synlig, tilstedeværende og målrettet polititjeneste, samt tradisjonelt holdningsskapende arbeid. I tillegg vil politiet være en viktig premissleverandør for andre offentlige etater og private organisasjoner som mer direkte kan påvirke de faktorer som disponerer for kriminalitet. Det er særlig informasjon ervervet gjennom strafforfølgningen som setter politiet i stand til å gi andre aktører i det forebyggende arbeidet denne kunnskap, se for eksempel straffeprosessloven § 224 tredje ledd, jf. § 226 første ledd pkt e om etterforskning som grunnlag for barnevernets tiltak.

Også strafforfølgningen har som sitt viktigste formål å virke forebyggende, hvilket langt fra alle synes å være oppmerksom på. Gjennom allmennpreventive virkninger skal strafforfølgningen bidra til at potensielle lovbrøyttere avstår fra kriminalitet. De individualpreventive virkninger av straffen tar sikte på å hindre at lovbrøyttere faller tilbake til kriminalitet – ved avskrekking, forbedring eller inkapasitering (innesperring). Det kan være grunn til å understreke at for den del av kriminalitetsbekjempelsen som består i å avdekke, etterforske, oppklare, påtale og iretteføre straffbare handlinger, er politiet og påtalemyndigheten den eneste aktør.

Ved siden av å være det sentrale virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen og en hovedkilde til kunnskap om kriminalitetens årsaker, er strafforfølgningen nødvendig for å gi troverdighet til den del av det kriminalitetsforebyggende arbeid som består i holdningspåvirkning. En effektiv straffesaksbehandling er avgjørende for at holdningsskapende arbeid fra foreldre, skoler, menigheter, ungdomsorganisasjoner og andre skal ha den nødvendige troverdighet og påvirkningskraft. Konsekvensene må derfor være synlige og troverdige.

En velfungerende strafferettspleie bidrar også til å skape trygghet hos befolkningen.

Etter riksadvokatens oppfatning følger det av foranstående at kriminalitetsbekjempelsen i form av strafforfølgning gjennomgående er en av politiets viktigste oppgaver. Organiseringen av etaten må i tilstrekkelig grad preges av dette. Beredskap og sikkerhet er viktige funksjoner for norsk politi. Selv om dette faller utenfor riksadvokatens ansvarsområde er det ikke vanskelig å gi sin tilslutning til at økt profesjonalitet og bedre oppgaveløsning her er viktig av hensyn til det samfunn vi skal tjene. Men det er på ingen måte gitt at beredskap og sikkerhet på den ene side og straffesaksbehandling på den annen fordrer de samme organisatoriske tiltak. Vekting av denne dualismen ved politiets totale oppgaveløsning blir sentral når de avgjørende beslutninger skal treffes, og riksadvokaten tillater seg å reise spørsmål om utvalget har vært i stand til dette, gitt den begrensede utredning og omtale som er blitt straffesaksbehandlingen til del.

### **3.3 Påtalemyndigheten har ansvaret for straffesaksbehandlingen**

Riksadvokatens (og påtalemyndighetens) ansvarsområde er straffesaksbehandlingen, herunder fagledelsen av den. Riksadvokatembetet gir overordnede direktiver og retningslinjer for straffesaksbehandlingen hos politiet og ved statsadvokatembetene. Også statsadvokatene kan for sine regioner gi både generelle og spesifikke retningslinjer for

politiets utførelse av etterforskning. Praktisk sett er politiet som kjent nivå 1 innenfor påtalemyndigheten ved at politimesteren og de fleste politijuristene tilhører denne myndighet. Politimesteren er samtidig sjef for den samlede polititjeneste i sitt distrikt. Som *påtalemyndighet* er politimesteren og påtalemyndighetens tjenestemenn og kvinner i politiet (politijuristene) underlagt statsadvokat og riksadvokat (og formelt: Kongen i statsråd), som *politimyndighet* er de derimot underlagt Politidirektoratet (og Justis- og beredskapsdepartementet). (Det to-sporede system.)

Politimesteren er en nøkkelperson ved at hun eller han både har påtalemyndighet og myndighet til å disponere ressursene. De øvrige juristene i politidistriktet har i meget liten grad budsjettsansvar og er normalt heller ikke formelt foresatt etterforskerne. Men de har direktivmyndighet i den enkelte sak. Den påtaleansvarlige jurist vil derfor langt på vei være avhengig av driftsleder når påtalemessige beslutninger har konsekvenser for disponering av budsjett eller personell. I den grad det her oppstår kompetansestrid eller uenighet, må dette løses på overordnet nivå i organisasjonen.

Politimesterens rolle som øverste leder av lokal påtalemyndighet i politidistriktet er overraskende nok ikke omtalt i utredningen. Heller ikke det forhold at overordnet påtalemyndighets prioriteringer er med å styre deler av virksomheten i politiet, hvilket nødvendigvis har betydning for ledelse og styring av etaten, er viet oppmerksomhet.

### 3.4 Vilkårene for straffesaksbehandlingen i dag

Utredningens funn og beskrivelser av kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen i politidistriktene, se især sidene 179-189, er ikke nye, ei heller oppsiktsvekkende. Både sentral og lokal statistikk og statsadvokatenes inspeksjoner har over år avdekket både ujevn måloppnåelse i sammenlignbare politidistrikter og ulik kvalitet mv. Riksrevisjonen har på områder som den har gjort til gjenstand for undersøkelser, påpekt det samme, jf. f eks Dok nr. 3: 13 (2007-2008), Dok nr 3:6 (2011-2012) og Dok nr. 3:3 (2008-2009), som gjelder undersøkelse av effektiviteten i strafferettspleien, av politiets innsats mot vinningskriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Men som en kommer nærmere tilbake til, er dette et område hvor Politidirektoratet og riksadvokaten sammen må utarbeide en vesentlig forbedret strategi for oppfølging, jf. punkt 5.1.

Riksadvokaten har over tid og i ulike sammenhenger gitt uttrykk for bekymring over etterforskningssituasjonen i politiet. Den knytter seg til prioritering, ressursbruk og kvalitet, og ble uttalt lenge før 22. juli-saken. I går mottok dette embetet en rapport fra en arbeidsgruppe som hadde i oppgave å vurdere avhørsmetodikken i politiet. Fra rapporten, som er tilgjengelig på våre hjemmesider, og har sin basis i tilbakemelding fra ca 600 ansatte i politi og påtalemyndighet hitsettes:

”Mange av respondentene peker (til dels uoppfordret) på utfordringer som innholdsmessig kan rubriseres under overskriften ”etterforskningsfagets manglende status”. Signalene peker i en for faget uheldig retning, og i sum fremstår dette som bekymringsfullt.”

Fra statsadvokatene formidles det til riksadvokaten en negativ utvikling flere steder i landet ved at etterforskningen er mer oppstykket enn den burde være, og at det ofte ikke lenger finnes en hovedetterforsker eller politifaglig person med oversikt over hele saken og styring av denne i samråd med påtalemyndigheten. Denne utvikling er forsterket de senere

år. Rollen til den tradisjonelle førstebetjenten er dessverre svekket, til dels i alvorlige saker. Fra nevnte arbeidsgrupperapport hitsettes også:

”Riksadvokaten har de siste par årene ved flere ulike anledninger understreket betydningen av god etterforskningsledelse, og har i den forbindelse etterlyst den gamle førstebetjenten og de tunge fagmiljøene. Dette samsvarer meget godt med arbeidsgruppens egne opplevelser, og en av våre arbeidshypoteser har nettopp vært at mange saker i for stor grad blir overlatt til den enkelte etterforsker.”

Fremdriften i saker avbrytes f.eks. ved at etterforskere avgis fra etterforskning for å oppfylle distriktets behov for vakt og beredskap. Mangelen på kontinuitet går naturligvis ut over etterforskningens kvalitet og effektivitet, og den økte tidsbruken er en belastning for fornærmede, pårørende og andre berørte. Følgende eksempel, som er klippet fra høringsuttalelsen fra Oslo statsadvokatembeter, er typisk: ”I møte med oss har flere lensmenn ved mellomstore tjenestesteder gitt uttrykk for at resultatene for straffesaksbehandlingen ville ha blitt bedre dersom de hadde fått en etterforsker som kan arbeide på dagtid.”

I fagledelsen opplever statsadvokatene oftere at etterforskningsmiljøer ikke makter å utføre oppgavene med de krav til kvalitet som er ønskelig.

Riksadvokaten registrerer samtidig at det er problemer å rekruttere personale til etterforskning. Det kan være tilgang til personer med nødvendig erfaring og kompetanse, enkelte steder er det vanskelig å rekruttere etterforskere i det hele tatt. Årsakene er sammensatte, men lønn, arbeidsbelastning og muligheter for kompetanseutvikling gjennom regelmessig kursing mv. antas å være viktige momenter.

Betoningen av sikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011 har forsterket presset mot etterforskning. Det er riksadvokatens inntrykk, bl.a. basert på tilbakemeldinger fra ulike nivåer i politiet, at den økte innsats mot beredskap og sikkerhet som preger politiet i dag reelt sett synes å gå på bekostning av etterforskning og irettføring. Det samme går igjen i tilbakemeldinger fra statsadvokatene.

Samlet sett er riksadvokaten ikke i tvil om at politiets evne til å etterforske – og derved oppklare og irettføre – straffbare handlinger som rammer enkeltmennesker og samfunnet, er under press og faren for en negativ utvikling er åpenbart til stede. Riksadvokaten understreker at vår påpekning av dette ikke er et angrep på økt beredskap- og sikkerhetstenkning i politiet. Men etterforskingssituasjonen er ikke slik at det kan hentes ressurser derfra uten at denne delen av politiets virksomhet blir skadelidende, og det i betydelig grad. Riksadvokatens omtale og vurdering av politiets straffesaksbehandling pr. annen tertial er nylig sendt departementet, og underbygger det som her kommer til uttrykk.

### **3.5 Forutsetninger for gode resultater i straffesaksbehandlingen**

Senest i Prop. 1 S (2012-2013) har Justis- og beredskapsdepartementet understreket forutsetninger for gode resultater i straffesaksbehandlingen (side 99):

”Kontinuerlig oppfølging av straffesaksbehandlingen på høyt nivå i politidistriktet og oppmerksomhet på påtalemessig ledelse av etterforskningen er særlig viktig for god måloppnåelse. Engasjement fra politimestrene, som ledere av den lokale påtalemyndighet, og et velfungerende integrert påtaleledd er nøkkelfaktorer.”

Tilsvarende og med en fylldigere uttalelse finnes i budsjettproposisjonen for 2011-2012.



Også Riksrevisjonen viser til noe av det samme når den i Dokument 3:6 (2011-2012), som gjelder undersøkelse av politiets arbeid mot vinningskriminalitet, på side 14 uttaler:

”Riksrevisjonen er derimot enig med Justis- og politidepartementet i at bestemte måter å organisere arbeidet ved politidistriktene på ser ut til å påvirke arbeidet med å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet. Politidistrikter med gjennomgående høy oppklaringsprosent over tid har dedikerte grupper til arbeidet, samt klar prioritering og oppfølging av vinningskriminalitet fra ledelsens side.”

Også riksadvokaten har, senest i någjeldende rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen fremhevet betydningen av kontinuerlig, generell oppfølging fra høyt nivå i distriktet (politimester/visepolitimester) mv. I tillegg står gode etterforskningsmiljøer og godt samspill mellom etterforsker og påtalejurist naturligvis også sentralt.

Budsjettproposisjonen både for 2012 og 2013 (Prop. 1 S) inneholder flere overordnede føringer som er ment å legge grunnlaget for en effektiv straffesaksbehandling:

”Etterforskningsarbeidet må ha tilstrekkelig kvalitet i alle ledd, det må avsettes nødvendige ressurser og det er viktig med god plan og ledelse av arbeidet. Politidistriktet må sørge for effektiv utnyttelse av og samvirke mellom etterforskningspersonellet og den påtalemessige siden...

... En effektiv og velfungerende etterforskning utgjør et avgjørende element i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Framover skal det satser mer på etterforskning og etterforskningsledelse i politi- og lensmannsetaten. Gode etterforskningsmetoder skal implementeres i det praktiske politiarbeidet, og alle politidistriktene skal sikre stabilitet og erfaring på etterforskingssiden.”

Hvorvidt politimestrene har klart å innfri disse overordnede forventningene er ikke tema her. Men denne omtale i vårt mest sentrale prioriteringsdokument gir uttrykk for faktorer som er viktige for en vellykket straffesaksbehandling. Regjeringens merknader og vekting av momentene er både korrekt og gledelig.

Men det blir et sentralt spørsmål om i hvilken utstrekning utvalget har tatt hensyn til forutsetningene nevnt ovenfor i sine anbefalinger, og ikke minst hvilken vekt de er gitt.

## **4 FORSLAG TIL STRUKTURREFORM**

### **4.1 Lokal struktur**

Det er tankevekkende når utvalget (side 33) konkluderer med at dagens lokale struktur (politistasjoner og lensmannskontorer) med 354 tjenestesteder er et *reelt hinder* for politiets mulighet ”til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt”.

Også etterforskning og strafforfølgning (som burde vært nevnt i denne sammenheng) hemmes åpenbart av dagens fastlåste lokale struktur innen det enkelte politidistrikt. Utfordringer knyttet til etterforskning beskrevet under punkt 3.4 ovenfor, antas i ikke liten grad å ha sin årsak i en uhensiktsmessig lokal struktur.

Riksadvokaten har merket seg utvalgets valg av Vestoppland politidistrikt som eksempel (bl a på side 34), og hvor det har regnet seg frem til at man ved å samle ressursene på 6 tjenestesteder i stedet for dagens 13, vil kunne frigjøre administrative ressurser og

effektivisere oppgaveløsningen tilsvarende en styrking på 15 politistillinger (politidistriktet har om lag 200 ansatte). Eksemplet illustrerer hvilke muligheter endringer i *lokal struktur innen politidistriktet* gir for å effektivisere og øke kvaliteten i politiets oppgaveløsning – herunder ved straffesaksbehandlingen.

Det er en politisk avgjørelse hvorvidt politiet skal gis mulighet til å organisere virksomheten på den måte som etter politifaglige mål og vurderinger gir best tjenesteytelse for befolkningen. Dagens ordning, som forutsetter lokalpolitisk enighet *før* forslag om endringer i lokal struktur kan behandles, og den omstendighet at inndeling i lensmanns- og politistasjonsdistrikter fastsettes av Kongen, medfører i praksis at hensynet til effektiv oppgaveløsning – slik politietaten selv vurderer det – ikke blir fremtredende i prosessen. Fremstillingen i analysen under punkt 12.6.1.3 viser en rekke eksempler på initiativ fra politidistriktene til endringer av lokal struktur, og som har løpt ut i sanden fordi det ikke har vært lokalpolitisk enighet.

For riksadvokaten kan det se ut som om beslutninger om nedleggelse eller sammenslåinger av f.eks. lensmannskontorer – på politifaglig grunnlag – i vår politiske tradisjon kan være mer vanskelig å vedta enn det å endre grenser mellom politidistrikter. Selv om det kan forstås, bør ikke denne tilnærming være styrende i den videre prosess. Utvalget har fortjenstfullt tydeliggjort hvilke begrensninger en fortsatt opprettholdelse av premisset om lokalpolitisk enighet og sentralpolitisk detaljstyring av organiseringen av politiet vil innebære for en positiv videreutvikling av etaten. Det er riksadvokatens oppfatning at en tilslutning til anbefalingen fra utvalget om sammenslåing av lokale tjenestesteder og overføring av beslutningsfullmakten til Politidirektoratet er viktigere enn spørsmålet om hvor mange politidistrikter en bør ha. Det er, slik riksadvokaten ser det, faktisk en forutsetning for å iverksette en strukturreform som innebærer omfattende reduksjon i antall politidistrikter.

Ifølge utredningen har politiet – fordelt på 27 distrikter – i alt 354 tjenestesteder. Med tanke på straffesaksbehandlingen fremstår 6 eller 10 politidistrikter med så mange driftsenheter/tjenestesteder (i gjennomsnitt henholdsvis 59 eller 35 pr. distrikt) som en dårligere løsning enn dagens. Uten en merkbar reduksjon av antallet driftsenheter vil muligheten for enhetlig prioritering, styring og kontroll bli redusert sammenlignet med i dag om distriktene reduseres i antall og tjenestestedene opprettholdes uforandret. En er ikke i tvil om at straffesaksbehandlingen, og derved kriminalitetsbekjempelsen, i så fall kommer dårligere ut. Som nevnt, jf. pkt 2.1 foran, vil riksadvokaten direkte *fråråde* å redusere antall politidistrikter nevneverdig dersom ikke politiet gis mulighet til selv å utforme den lokale struktur i det enkelte distrikt (antall driftssteder og plassering av dem).

#### **4.2 Antall politidistrikter og grensene mellom dem**

I riksadvokatens høringsuttalelse til *Politireform 2000*, da antallet distrikter ble halvert fra 54 til 27, konsentrerte en høringsuttalelsen om de generelle hensyn som må være førende for distriktsreguleringen. En ga den gang uttrykk for at det ikke var naturlig at riksadvokaten, som et riksdekkende embete, uttalte seg konkret om lokale reguleringsspørsmål. Videre uttalte riksadvokaten at en ikke hadde slik detaljkunnskap om de enkelte politidistrikter at det var mulig å ha en begrunnet oppfatning om hvordan samtlige distrikter burde være organisert og regulert.

Ovenfor har riksadvokaten støttet anbefalingene om endringer i den lokale struktur innen politidistriktene. Det har ikke falt vanskelig, og det har en kunnet gjøre uten å endre riksadvokatens prinsipielle holdning til lokale reguleringsspørsmål. De generelle og

overordnede hensyn er på dette punktet tungtveiende, og når standpunktet er tatt – endringer må vurderes og kunne gjennomføres på politifaglig grunnlag – vil et detaljert utredningsarbeid måtte starte.

En endring fra dagens 27 distrikter til det anbefalte antall på seks distrikter vil i tilfelle medføre en grunnleggende endring i politiets struktur. Det valg en faller ned på vil dessuten for alle praktiske formål være tilnærmet irreversibelt – i alle fall for meget lang tid fremover – hvilket oppfordrer til å avstå fra eksperimentering. På den annen side er riksadvokaten selvsagt innforstått med at man nå må treffe beslutninger om organisering av morgendagens politi.

Riksadvokaten har – i og for seg uavhengig av utredningen – forståelse for at det er behov for sammenslåing av politidistrikter. Det vil også være til beste for straffesaksbehandlingen. En erfarer at det, til tross for vellykkede samarbeidsordninger på enkelte kriminalitetsområder, som f.eks. mobil vinningskriminalitet, er for ”vanntette skott” mellom distrikter, og at dette er uheldig for den samlede oppgaveløsning. En sammenslåing vil også, som utvalget har fremhevet, bli å kunne gi muligheter for å styrke små og sårbare spesialistmiljøer i distriktene, herunder rekruttering til og utvikling av slike. Politidistrikter med et betydelig antall flere ansatte, vil gi muligheter for styrking av den samlede kompetanse innen hvert distrikt for etterforskning og påtalebehandling, herunder for utvalgte kriminalitetsformer. Hvorvidt denne mulighet vil kunne realiseres som forventet, er likevel forbundet med en viss usikkerhet med de store geografiske avstander som både regions- og mellommodellen vil innebære. En oppfatter utvalgets anbefaling derhen at det skal være personell dedikert til etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, alvorlig voldskriminalitet og seksuelle overgrep i de enkelte distrikter, hvilket er naturlig. Utvalgets forslag innebærer videre at disse skal organisatorisk plasseres i en sentral felles kriminalenhet (samt analyse- og kriminaltekniske enheter). Skal slike etterforskningsmiljøer styrkes forutsetter det i det minste som et utgangspunkt, samlokalisering. Reiseavstander innen et distrikt vil ha innflytelse på effektiv utnyttelse av denne kapasiteten (med reservasjon for analyse og, delvis, kriminalteknikk). Denne problemstillingen sees ikke drøftet, dessverre. De aktuelle forbrytelseskategoriene som dette personell skal bekjempe utgjør dessuten en liten del av de ca. 400 000 forbrytelser og forseelser som årlig anmeldes (2012-tall), men som det er svært viktig at undergis en adekvat behandling. Som en kommer tilbake til, vil mengdekriminaliteten uansett bli å etterforske lokalt.

Som tidligere påpekt, er det en svakhet ved utredningen at følgene for den påtale- og etterforskningsmessige organisering i det enkelte distrikt er lite utredet, og således vanskelig kan sies å gi et tilstrekkelig forberedt beslutningsgrunnlag. Om en kraftig reduksjon av antall politidistrikter vil ha positiv effekt ved den alminnelige kriminalitetsbekjempelse fremfor en mindre ambisiøs omorganisering kunne med fordel vært bedre dokumentert.

Riksadvokaten har naturligvis forståelse for politidirektørens behov for en tallmessig hensiktsmessig ledergruppe, jf. utredningens vektlegging av dette. Dette behovet kan like fullt ikke være avgjørende for antall politidistrikter. Størrelsen på ledergruppen bør om nødvendig kunne bestå av en engere krets enn samtlige politimestere. Avgjørende må være om inndelingen gir en bedre utførelse av politiets totale oppgaveløsning, også iaktatt straffesaksbehandlingen i distriktene.

Det er fristende å ta utgangspunkt i noen tallstørrelser. Riksadvokaten er som nevnt enig med utvalget i at dagens 354 tjenestesteder ikke bare er uhensiktsmessig, men også et hinder for effektiv polititjeneste. Fordelt på 27 politidistrikter tilsvarer dette i gjennomsnitt

ca 13 driftsenheter per distrikt. Utvalget anbefaler, riktignok med forbehold, en reduksjon til om lag 210. Fordelt på seks politidistrikter, som er utvalgets hovedanbefaling, gir det i snitt 35 – trettifem – tjenestesteder per distrikt, og etter mellommodellen 21 tjenestesteder per distrikt. En skal selvsagt være svært varsom med tallbruk av denne karakter. Det er likefullt et tankekors at hovedanbefalingen medfører i snitt nesten tredobling av antall tjenestesteder/driftsenheter i det enkelte distrikt. Vi er oppmerksom på at utvalget mener det er mulig å organisere de ca 210 tjenesteenhetene (utvalgets terminologi) inn i de anbefalte politidistriktene ”uten å introdusere nye lederlag i organisasjonen” (side 119). At det vil være problemstillinger knyttet til ledelse og styring i nye politidistrikt er ikke påaktet i særlig grad i utredningen.

Etterforskningen av den begåtte kriminalitet vil i utgangspunktet foretas på det sted der handlingen er foretatt eller der den person eller de personer som skal avhøres bor eller oppholder seg. Undersøkelser av om det eksempelvis er vitner til den straffbare handling vil ofte måtte ta utgangspunkt i gjerningsstedet. Sporsikring og dokumentasjon knyttet til det fysiske åsted for forbrytelser eller forseelser kan ikke utføres annet enn der handlingen er begått. Bruk av tvangsmidler så som pågripelse, ransaking og beslag mv, forutsettes gjennomført der vedkommende person eller gjenstander befinner seg. Dette innebærer at politiets etterforskning (straffesaksbehandlingen) som den store hovedregel og på en helt annen måte enn annen forvaltningsvirksomhet, vil være stedsmessig forankret.<sup>2</sup> Etterforskningen vil, etter en påkrevd reduksjon i antall små driftssteder, fortsatt bli utført fra de tjenestesteder der hovedtyngden av denne virksomhet skjer i dag.

Etter riksadvokatens syn må de geografiske avstander, i alle fall i deler av landet, være undervurdert i utredningen. Det blir rett og slett for store avstander til at flere av distriktene etter forslaget i utpreget grad vil kunne nyttiggjøre seg de omtalte, styrkede spesialistmiljøer. Vårt lands særegne geografi og bosettingsmønster som avviker vesentlig fra f eks Nederland og Danmark må nødvendigvis vektlegges.

Utvalget har etter riksadvokatens oppfatning en meget optimistisk tilnærming til mulighetene for å flytte ressurser rundt i distriktet. I det lange løp vil f eks en etterforskningstjeneste basert på et langvarige reiseoppdrag neppe være særlig robust mot hyppige mannskapsmessige utskiftninger.

Andre momenter som – i det minste for straffesaksbehandlingsdel – bør trekkes inn ved vurderingen av inndeling eller sammenslåing av politidistrikter er topografi (især ferdsselsårer, fjorder og fjelloverganger), bosettingsmønstre, grenseoverganger, sammensetningen av kriminalitet, kriminalitetsakser og etablerte samarbeidsmønstre mellom dagens politidistrikter.

I foranstående tilkjennegis en oppfatning om at utvalget i for stor grad har rettet oppmerksomheten mot å søke å finne modeller som gir mest mulig like størrelser for ”kriminalitet, bemanning, budsjett og antall tjenestesteder” (side 31) fremfor å vurdere det, bokstavelig talt varierte terreng og like variert virkelighet de enkelte politidistrikter befinner seg i, og vil uansett befinne seg i.

Riksadvokaten deler utvilsomt oppfatningen omtalt foran, jf punkt 3.5, om at engasjement fra politimestrene i egenskap av ledere for den lokale påtalemyndighet, og kontinuerlig generell oppfølging av straffesaksbehandlingen på høyt nivå i politidistriktet, er en

---

<sup>2</sup> For etterforskning av moderne kriminalitetsformer som datakriminalitet, ”cyber crime” mv kan tenkes andre løsninger, men dette endrer ikke ved ”det store bildet”.

forutsetning for gode resultater i straffesaksbehandlingen. Erfaringene er i så måte entydige.

Alle de tre modellene til politidistriktsstruktur, og som spenner fra en fylkesmodell til en regionsmodell med seks distrikter, innebærer et betydelig større kontrollspenn for politimesteren. Regionsmodellen vil utvilsomt føre til at politidistriktets øverste leder reelt sett ikke vil være i stand til å fylle rollen som leder av den lokale påtalemyndighet. Til det vil omfanget av arbeidsoppgaver og, ikke minst, kontrollspennet, være for stort. Trolig vil det også bli en betydelig utfordring ved å innføre en mellommodell med ti politidistrikter, i alle fall for flere av de nye distriktene. Tilsvarende gjelder muligheten for tett oppfølging av straffesaksbehandlingen fra politidistriktets toppledelse. Politimesterens tilknytning til påtalemyndigheten vil bli formell, men neppe reell. Med andre ord svekkes ledelsens styring av straffesaksbehandlingen, hvilket har vært ansett som et avgjørende suksesskriterium. Utredning i seg selv kan ikke endre det sistnevnte, og det omtales og drøftes heller ikke.

Analysen legger opp til en *Felles kriminalenhet* som gis ”det overordnede ansvaret for påtalefunksjonen i politidistriktet og gjennom dette ansvar for å disponere ressurser innen etterforskning og påtale på tvers av politidistriktet, med unntak av mengdekriminalitet som kan håndteres av driftsområdene”.<sup>3</sup> For øvrig vil påtale, så vidt forstås, være plassert i ”driftsområder” som ”har primært resultatansvar for hoveddelen av kriminaliteten i området, med unntak av saker som håndteres av felles kriminalenheter på distriktsnivå”.<sup>4</sup> Driftsområdene ”vil som regel bestå av 8-10 tjenestesteder, og vil som regel være ledet fra én politistasjon i driftsområdet”. I praksis vil det si store enheter ledet av politistasjonssjefer eller ”driftsenhetsledere”. Det krever ikke særlig fantasi for å fastslå at hovedbølene i dagens politidistrikter – som etter nåværende ordning ledes av en politimester med tilknytning til påtalemyndigheten – etter forslaget vil være morgendagens driftsområder med i hvertfall en fare for å utvikle seg til selvstyrte autonome enheter. Kontrollspennet for politidistriktets øverste ledelse blir nødvendigvis stort og muligheten for en samordnet styring utfordrende. Det er også grenser for hvor stort et politidistrikt kan være før lokalkunnskapen forsvinner eller ikke når opp i organisasjonen.

Det er angitt i sentrale styringsdokumenter som budsjettproposisjon og tildelingsbrev at statsadvokatene skal ha en sentral funksjon i den faglige oppfølgingen av etterforskningsvirksomheten i politiet. De skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politidistriktene og på den måten bidra til effektivitet og rettssikkerhet. Stedlige inspeksjoner er et viktig tiltak i dette tilsynet. Formålet er både å kontrollere og å veilede. I någjeldende rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen (nr. 2/2012) har riksadvokaten understreket ”betydningen av god dialog og en hensiktsmessig møtестruktur mellom statsadvokatene og ledelsen av den lokale påtalemyndighet (politimester, visepolitimester, kriminalsjef og påtaleleder).”

Med en politimester som i realiteten frikobles det påtalemessige ansvar som i dag påhviler vedkommende, vil det være nødvendig å styrke den overordnede påtalemessige styring av straffesaksarbeidet, formentlig ved opprettelse av visepolitimesterstilling(er) i de nye distrikter, og at vedkommende gis særlig ansvar for oppfølging av etterforsknings- og påtalearbeidet. En av styrkene i vår særegne norske organisering av påtalemyndigheten er at den lokale leder av påtalemyndigheten samtidig har totalansvaret for politiets etterforskningsressurser, hvilket er en forutsetning for integrert påtale. Den høyere

---

<sup>3</sup> Side 120

<sup>4</sup> *ibid*

påtalemyndighet, og påtalelederne i politiet, må i hvert politidistrikt ha én person å forholde seg til som har nødvendig innsikt og kompetanse til å treffe beslutninger både om etterforsker- og påtaleressurser. (Riksadvokaten er ikke fremmed for at det bør opprettes flere visepolitimesterstillinger for å styrke ledelsen av totaliteten i politiets oppgaveløsning, og samhandling disse imellom.)

Riksadvokaten innleder gjerne som nevnt under pkt 3.1 et nærmere samarbeid med Politidirektoratet for å utrede organisatoriske løsninger som sikrer en hensiktsmessig fortsatt påtalemessig styring over straffesaksarbeidet i politidistriktene. Utredningen etterlater i så henseende som nevnt ikke svar, bare spørsmål.

Det tilføyes at påtalemessige prioriteringer – i en skiftende virkelighet – detaljert kan og bør løses sentralt, jf. også nedenfor. Behovet for lokale, og tidvis skiftende, prioriteringer basert på et kriminalitetsbilde som ikke er statisk vil utvilsomt være til stede, også i framtiden. Utfordringene varierer fra distrikt til distrikt og, ikke minst ved større distrikter, innen ett og samme distrikt. Det vil også være slik at de påtalemessige (herunder etterforskningsmessige) behov i ulik grad vil konkurrere med behovene og forventninger til andre politimessige oppgaver.

Utredningens sterke betoning av beredskap og tilstedeværelse ”der det skjer når det skjer” er selvfølgelig viktig i politisammenheng, men på ingen måte tilstrekkelig i kriminalitetsbekjempelsen. Riksadvokaten understreker at ordinær ”produksjonstenkning” ikke i for stor grad kan og skal prege samfunnets maktapparat. På side 150 i beskrivelsen av politidistriktenes tiltenkte rolle etter den foreslåtte reform, fremgår:

”Politidistriktene bør ha en tydeligere, men samtidig mer avgrenset rolle som *operative leveranseenheter* med ansvar for måloppnåelsen og oppgaveløsningen i politidistriktet, innenfor de rammer og retningslinjer som er lagt av direktoratet.”

Sitatet, overført til straffesaksbehandlingen, kan tegne et bilde av et fremtidig politi-Norge som en type produksjonsbedrift hvor hovedmålsettingen er å levere resultater etter sentralt opptrukne retningslinjer. Politimesterens rolle vil i så fall være som ren administrator av denne produksjonen. Denne type tenkning, i den grad den er representativ, advares det mot.

Riksadvokaten er like fullt enig med utvalget i – utredningens side 40 – at både måten oppgaver løses på i politiet, og resultatene som oppnås, i (for) stor grad er avhengig av lokal ledelsesutøvelse og enkeltmedarbeideres kompetanse og erfaring. Likeledes i utvalgets observasjon av en gjennomgående mangel på kravsetting til ledere i politiet, og følgelig også få konsekvenser for ledere som ikke etterlever satte krav eller leverer resultater som forventet. Men de svakheter som utvalget her har påvist, kan kompenseres gjennom tiltak som anbefalt i den såkalte kvalitetsreformen, jf. punkt 5 nedenfor, og uten å la produksjonstenkning være styrende uten respekt for maktanvendelsen og tillitsperspektivets egenart.

Riksadvokaten er tilhenger av at det settes enkelte sentrale mål for straffesaksbehandlingen, og de fleste av de mål som i dag fremstår som Regjeringens og Stortingets er faktisk utviklet og introdusert av Riksadvokatembetet. Likevel vil det fortsatt være behov for lokale eller regionale prioriteringer etter en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnskadelige virkning og hvordan den påvirker den alminnelige trykghetsfølelse i *lokalsamfunnet*. Det tilkommer lokal påtalemyndighet ved politimesteren, eventuelt statsadvokaten i regionen, som har lokalkunnskap, å gjøre

dette. Utøvelse av overordnet påtalemessig ledelse – også på lokalt nivå – er langt mer enn å stå som ansvarlig for størrelsen og farten på produksjonen av etterforskningsresultater og påtaleavgjørelser. Politimesteren (og distriktets ledelse) skal være garantist for trygghet, effektiv straffesaksbehandling og rettssikkerhet for den enkelte.

Riksadvokaten stiller seg spørrende til enkelte av utvalgets kriterier for såkalte robuste politidistrikter, eksempelvis angitte minimumsbemanninger for alvorlig og organisert kriminalitet, påtalejurister mv. De oppgitte tallstørrelser virker både vilkårlige og utilstrekkelige. En er kjent med at flere av politidistriktene i sine høringsuttalelser til Politidirektoratet har tatt opp dette, og går derfor ikke nærmere inn på det her. Med fordel bør Politidirektoratet og riksadvokaten vurdere dette nærmere i fellesskap.

Riksadvokatens hovedinnvendinger til analysen kan skisseres som følger: Flere viktige momenter ved vurderingen av grensene mellom politidistrikter er undervurdert eller ikke omtalt i nødvendig bredde; kontrollspennet for politimesteren kan bli for stort; konsekvenser for politimesterrollen, påtalemessig styring og etterforskning er i for liten grad berørt, og en stiller seg spørrende til noen av kriteriene utvalget har brukt for å definere såkalt robuste politidistrikter.

Etter vårt syn vil en regionsmodell innebære en betydelig risiko for at man går for langt i sentraliseringen av norsk politi i den gode saks tjeneste. Beslutningsgrunnlaget for å treffe så drastiske endringer er mangelfullt og i det minste preget av stor usikkerhet. Politimesteren – og utøvelsen av politimesterrollen – er tradisjonelt betegnet som en avgjørende suksessfaktor for god oppgaveløsning i norsk politi, ikke minst ved etterforskning og straffesaksbehandling. En regionsmodell vil innebære en betydelig endring av denne rollen uten at virkningene av dette er klarlagt. For riksadvokaten fremstår en beslutning i denne retning som et usikkert og irreversibelt eksperiment, hvilket det advares mot. Hvorvidt en mellommodell eller en redusert fylkesmodell bør velges, har riksadvokaten mindre bastante oppfatninger av. Men om landet inndeles i 10-12 distrikter vil allerede dette tilsi at politimesterrollen blir annerledes – og vesentlig nærmere politiets totale oppgaveløsning – enn ved en regionsmodell. Det vil være en betydelig styrke etter riksadvokatens oppfatning. For ordens skyld bemerkes at endringer i domstolsstrukturen også bør spille inn, og det vil være en ubetinget fordel om disse to spørsmål kunne sees i sammenheng. De forventninger til bedret oppgaveløsning som nå er toneangivende, blir til forveksling lik diskusjonen rundt Politireform 2000. Reduksjonen av antall distrikter fra 54 til 27 gav ikke den ønskede og forventede effekt, hvilket selvsagt *kan* skyldes at man ikke gikk langt nok i sentralisering. Men denne erfaring bør ikke tas til inntekt for at en regionsmodell er riktig nå. En vel så nærliggende forklaring kan være det hinder som en statistisk tjenestestedsstruktur reelt sett innebærer.

### 4.3 Økt vekt på kjerneoppgavene

Utvalget anbefaler at politiet gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver. Det bør derfor, foreslår utvalget, igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver innen sivil rettspleie samt en hoveddel av forvaltningsoppgavene til andre etater og virksomheter.

Riksadvokaten stiller seg ikke avvisende til utvalgets utgangspunkt og derved heller ikke til forslaget om en nærmere utredning. Men det bør være en forutsetning om at det tas sikte på at politiet skal nyte godt av, i hvert fall delvis, ressursbesparelser ved overføring av forvaltningsoppgaver til annen offentlig virksomhet. I motsatt fall blir dette et rent

”nullspill” for politiet, og som ikke nødvendigvis bør prioriteres, ei heller i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Det tilføyes at det kan være gode argumenter for å beholde flere forvaltningsoppgaver enn de utvalget angir i sin skissepregede fremstilling i utredningens kapittel 11, f eks både utstedelse av pass og utlendingsforvaltning. Utvalget synes uansett å stille strenge beviskrav når det tilnærmet avviser at politiet mottar nyttig informasjon bl a for straffesaksbehandlingen gjennom forvaltnings- og sivilrettslige oppgaver. Den nærmere analyse og overveielse hører imidlertid hjemme i en senere utredning, dog slik at avveiningene er relevante for spørsmålet om hvilket politi en ønsker, jf. punkt 6 nedenfor.

#### 4.4 Særorganer og støttfunksjoner

Utvalget anbefaler at det, når ny distriktsstruktur er etablert, bør utredes behov for endringer og reorganisering av særorganstrukturen. Riksadvokaten har i utgangspunktet få merknader til dette.

En er enig i at *Kripas* og *ØKOKRIM* bør videreføres som separate særorganer, og ser behovet for å få vurdert et nærmere samarbeid mellom disse, som foreslått. Hva utvalget legger i å vurdere nærmere ”knytning” – i tillegg til samarbeid – mellom disse to organene, står ikke for riksadvokaten som innlysende. Allerede nå tilkjennegis at man herfra er meget skeptisk til å slå disse særorganene sammen. Økokrim er utvilsomt en meget viktig faktor ved bekjempelse av de særrområder som enheten skal dekke. Den begrunnelse og tenkning som lå til grunn for opprettelsen av Økokrim vil utvilsomt bli utfordret om en slik sammenslåing ser dagens lys. Riksadvokaten forutsetter at det blir rik anledning å komme tilbake til spørsmålet om dette aktualiseres.

Til utvalgets anbefaling om å få vurdert om det er bedre å tillegge politidistriktene *Utrykningspolitiets* (UP) oppgaver og ressurser, bemerkes at det fremstår som nærliggende for riksadvokaten at trafikksikkerhetsarbeidet blir skadelidende med en slik løsning. Selv med en regionsmodell vil det ikke sjelden bli press mot ressursene i distriktet. Også personell avgitt til det viktige arbeidet som UP i dag forestår vil utvilsomt fra tid til annen bli disponert til andre oppgaver. Etter vår oppfatning er dette åpenbart et spørsmål som fordrer konsekvensanalyse og tid til ettertanke. Det nevnes også at UP i løpet av de senere år i forståelse med riksadvokaten har etablert et påtalenettverk i politidistriktene, og derved bidratt til oppbygging og opprettholdelse av kompetanse på trafikkrettens område. Hvorvidt distriktene vil kunne opprettholde tilsvarende kompetanse uten UP er et åpent spørsmål. Utrykningspolitiet yter også som kjent en betydelig innsats i bekjempelsen av annen kriminalitet, herunder mot mobil vinningskriminalitet.

Hvorvidt administreringen av *Barnehusene* skal beholdes i politiet er et vanskelig spørsmål. Det vises til uttalelsene, som en slutter seg til. Riksadvokaten har merket seg at en rekke politimestre er av den oppfatning at dagens ordning bør beholdes. For oss er spørsmålet ikke like opplagt.

Riksadvokaten er av den oppfatning at *Politihøgskolen* (PHS) fortsatt bør ha eget styre. En er kjent med høringsuttalelsen fra PHS til direktoratet, hvor det bl a vises til utvalgets manglende drøftelse av at PHS har en særlig status ved både å være en del av politiet og en akkreditert høgskole.

For øvrig uttaler ikke riksadvokaten seg om anbefalinger og uttalelser knyttet til andre særorganer mv.



Avslutningsvis til dette punkt bemerkes at det vil være en ubetinget fordel å avvente erfaringer med ny struktur i politiet før særorganene utredes, og ikke minst grensesnittet mot politidistriktene.

#### **4.5 Enhetlig organisering**

Riksadvokaten er enig med utvalget i at alle politidistrikter bør bygge på samme organisasjonsmodell og ha samme organisasjonsstruktur, ”slik at man får like prosesser og ansvarsforhold”. I dag er det forskjeller i distrikter som kan sammenlignes, f eks om det er etablert en Felles krimenhet. Den nærmere begrunnelse for den ulike organisering er ikke uten videre lett å få tak i.

#### **4.6 Politidirektoratet utvikles og organiseres med sikte på helhetlig ansvar for strategisk ledelse og utvikling**

Riksadvokaten har ingen negative merknader til anbefalingen.

#### **4.7 Strategisk ledergruppe for politiet**

Den høyere påtalemyndighetens overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen i politiet, innebærer bl a å sette mål og stille krav til kvalitet og resultater. Dette, samt tilsynsfunksjonen som statsadvokatene ivaretar, tilsier at riksadvokaten ved behov bør tiltre en ledergruppe i politiet for bl a drøftelser av direktoratets ”operasjonalisering” av mål stilt opp av riksadvokaten, Storting og Regjering, eller av departementet på oppdrag fra sistnevnte. En kommer nærmere tilbake til deler av dette under punkt 5.1 nedenfor.

Etter politireformen i Danmark er det der utviklet tette og gode samarbeidsrelasjoner mellom politiets ledelse og rigsadvokaten. Erfaringene derfra kan tjene til inspirasjon og videre utvikling av samarbeidet her i landet. Politidirektøren og riksadvokaten har snakket om å reise på studietur til Danmark for nærmere å ta del i de danske erfaringene.

### **5 FORSLAG TIL KVALITETSREFORM**

Som nevnt innledningsvis konsentrerer riksadvokaten høringsuttalelsen om forslaget til strukturreform, idet de organisatoriske spørsmål som her behandles både er grunnleggende og krever politisk beslutning.

Utvalget har foreslått en rekke tiltak under betegnelsen kvalitetsreform. Overskriftsmessig kan tiltakene deles i to: Den ene gruppen er ment å gi bedre og styrket ledelse av politiet, den andre bedre kvalitet og prestasjoner i oppgaveløsningen. (I parentes bemerkes at forslag om etablering eller utvikling av en strategisk ledergruppe for politiet lanseres både under merkelappen strukturreform og kvalitetsreform.) Flere av tiltakene er det en kan kalle politi-spesifikke uten spesiell adresse til riksadvokatens ansvarsområde, heller ikke i et overordnet perspektiv, og en begrenser høringsuttalelsen herfra under dette punkt til noen utvalgte temaer.

#### **5.1 Forbedret styring og ledelse**

Utvalget anbefaler at det ”startes opp” et bredt anlagt arbeid med formål bl a å tydeliggjøre rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, politidistrikter og særorganer. Formålet med dette og andre forslag til

bedret styring og ledelse angis å etablere et klarere skille mellom politiske rammer og faglig ledelse av etaten, en klarere styringsrelasjon mellom departementet og direktoratet, sterkere sentral styring og standardisering, styrket systematisk analyse og kunnskapsutvikling, og endelig økt læring og kunnskapsdeling på tvers av etaten.

Riksadvokaten gir gjerne sin støtte til anbefalingen og flere av formålene. En finner grunn til å minne om viktigheten av et godt og adekvat samarbeid mellom Politidirektoratet og riksadvokaten for bl a å sikre at det ikke gis motstridende styringssignaler, og utvikling og koordinering av straffesaksbehandlingen i politiet. I tildelingsbrevene fra departementet til Politidirektoratet og til Den høyere påtalemyndighet vil det også være atskillige spørsmål som behandles i begge sporene. Riksadvokaten bør på denne bakgrunn delta på hensiktsmessig måte i dette foreslåtte arbeidet.

I de årlige tildelingsbrev fra departementet har det vært understreket at statsadvokatene bl a skal delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i politiet fastsettes i dialog med Politidirektoratet og politidistriktene, og gi retningslinjer for å følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og kvalitetskontroll av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser. Etter riksadvokatens oppfatning er dette både riktig og viktig.

Tilbakemeldinger fra statsadvokatembetene har vært sammenfallende med beskrivelsen i utredningen side 148, nemlig den at resultatkrav i hovedsak settes på bakgrunn av oppnådde resultater tidligere år, hvilket statsadvokatene i mange tilfeller anser for lite ambisiøst. Dette er vurderinger som riksadvokaten deler. Det er et ønske fra statsadvokatene i sterkere grad å kunne påvirke prosessen enn hva tilfellet er i dag. En viser også til punkt 4.7 foran.

Riksadvokaten har spesielt merket seg følgende beskrivelse på side 148:

”Resultatoppfølgingen fra Politidirektoratet opp mot politidistrikter og særorganer er også mangelfull. Politiet har implementert et system for oppfølging av oppnådde resultater i politidistriktene (PSV) som gir god ledelsesinformasjon knyttet til oppnåelse av definerte måltall. Det er derimot ingen systematisk prosess for å følge opp og sammenligne resultater på tvers, eller for å gripe inn der det er behov for å ta opp manglende resultatoppnåelse.”

Statsadvokatene fører et aktivt tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet, både gjennom årlige målrettede inspeksjoner, og ved å kontrollere resultatutviklingen for straffesaksbehandlingen i politidistriktene og sammenholde resultatene med sentrale og lokale mål. Om dette heter det i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012:

”Dette bør statsadvokatene gjøre periodisk – *minst hvert kvartal* – og ved avvik vurdere hva som bør gjøres for å bedre måloppnåelsen. I mange tilfeller vil det være naturlig å samarbeide med Politidirektoratet om oppfølgingen. Riksadvokaten understreker at ansvaret for resultater, oppfølging av disse og iverksettelse av tiltak ligger hos politimesteren, men statsadvokatene kan ut fra sin kompetanse, oversikt og erfaring gi vesentlige bidrag til årsaksanalysen og til hva som bør gjøres. Det kan også være nødvendig at statsadvokatene som overordnet påtalemyndighet gir instruksjoner om straffesaksbehandlingen.”

Den høyere påtalemyndighet er ikke i posisjon til å endre administrative rutiner eller organiseringen i et politidistrikt, og har derfor i hovedsak nøyd seg med å beskrive svikt og svakheter der det er avdekket, og å gi klart uttrykk for forventninger til måloppnåelse, forbedringer mv. Dette er utvilsomt et område der Politidirektoratet og riksadvokaten i samarbeid bør finne løsninger som sikrer at det lokalt besluttes og gjennomføres tiltak for å

oppnå de nødvendige forbedringer. Og ikke minst at dette arbeidet får en adekvat oppfølging fra overordnede.

## 5.2 Bedre kvalitet og prestasjoner

Til forslaget om innføring av ”prestasjonsledelse med tydelige målsettinger og krav, måling og oppfølging av resultater og tiltak for å håndtere manglende måloppnåelse over tid” forutsettes som selvsagt at direktoratet forelegger riksadvokaten målsettinger, krav og oppfølging innen straffesaksbehandlingen.

Riksadvokaten har ikke uten en viss forundring registrert – og tidligere bemerket – at de enkelte politimestere har vært gitt svært stor frihet til å organisere straffesaksarbeidet i sine distrikt. Ett eksempel er såkalt felles kriminalenhet, nevnt ovenfor, og som en finner i mange distrikter, men ikke i andre, sammenlignbare. Et annet, tilfeldig eksempel, hentet fra Det nasjonale statsadvokatembetets høringsuttalelse, er at i et distrikt var ansvaret for å etterforske anmeldelse for voldtekt og familievold gitt et lensmannskontor med to ansatte (”der etterforskingens kvalitet og fremdrift ble skadelidende på grunn av manglende ressurser og kompetanse” ifølge statsadvokatembetet). En har i ulike sammenhenger oppfordret politidistriktene til å lære av hverandre og nyttiggjøre seg ”best practice”.

Det er en uttalt målsetting for Den høyere påtalemyndighet å bidra til å heve kompetansen i politiet. Fremstillingen i utredningen kan suppleres med at riksadvokaten og statsadvokatene, selv om vi ikke er dimensjonert for oppgaven, per i dag bidrar med en rekke kompetansehevende tiltak i politiet – undervisningsoppdrag på Politihøgskolen, gjennomføring av opplæringsprogram for nye politijurister, avholdelse av påtalemøter, foredrag, ulike seminarer osv. Tiltak som kan bidra til kompetanseheving i politiet ønskes velkommen. Den høyere påtalemyndighet vil selvsagt etter evne fortsatt bidra der en kan. De enkelte ansattes kompetanse og motivasjon er grunnleggende for kvalitet og effektivitet i kriminalitetsbekjempelsen.

## 6 ET NYTT POLITI?

Det vises til fremstillingen i sammendraget, punkt 2.4. Riksadvokaten savner som nevnt en nærmere drøfting av hvilken rolle utvalget ser for seg politiet skal ha i samfunnet vårt, med utgangspunkt i dets egne anbefalinger, sammenholdt med de verdier som det har vært bred politisk enighet – så langt – om at politiet skal være tuftet på. Særlig gjelder dette når en, etter riksadvokatens oppfatning, aner visse konturer av det en kan betegne som et aksjons- og beredskapspoliti, til fortregning for den mer tradisjonelle politirolle, som til nå har vært bygget på et idemessig grunnlag opprinnelig utviklet av Politirulleutvalget, jf. ovenfor.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om summen av anbefalingene i utredningen vil føre til et politi som er forenlig med de såkalte 10 grunnprinsippene, utviklet av Politirulleutvalget og gjentatt senest i St.meld. Nr. 42 (2004-2005), og som bl a har følgende kjennetegn: Små enheter, liten grad av arbeidsdeling, flerfoldighet av oppgaver og integrasjon i lokalsamfunnet.<sup>5</sup> Riksadvokaten ser at det kan anføres gode argumenter for å endre eller myke opp det idemessige grunnlaget for politirollen. Stikkord i den sammenheng kan være samfunns-, kriminalitets- og teknologiutvikling. Vårt anliggende i denne forbindelse er at det i så fall må skje som en overveid beslutning etter en verdiforankret drøftelse. Utvalgets utredning – ved siden av 22. julikommisjonens rapport – bidrar til å tydeliggjøre dilemmaer som den tradisjonelt lokalt forankrede, sivilt pregede politirollen kan bli stilt overfor ved

<sup>5</sup> St. meld. Nr. 42 (2004-2005) side 10

svært dramatiske, akutte og – tross alt – sjeldne hendelser. Det er ikke vanskelig å forstå at det på bakgrunn av tragedien 22. juli 2011 er et behov for en gjennomgang av politiets oppgaveløsning. Men nettopp med denne bakgrunn er det viktig å ta seg tid til en overordnet og prinsipiell – ikke hendelsesstyrt – vurdering av den omorganisering lokalt, regionalt og sentralt som nå skal foretas.

Spørsmålet har naturligvis en side til politiets oppgaveportefølje. Antall tjenestesteder og plassering av dem i distriktet – lokal struktur som den kalles i utredningen – kan også sees som en del av samme spørsmål. Utvalgets oppmerksomhet har vært rettet mot politiets operative innsats, ordenstjeneste og beredskap; en vektlegging av et døgnoperativt politi med bedre evne til ”respons” og effektive lokale beredskapsordninger. Dette er utvilsomt viktig, men straffesaksbehandling vil i overskuelig framtid være en sentral del av politiets oppgaveløsning og må gis den plass og oppmerksomhet dette krever.

## 7 GEVINSTER

Utvalget viser flere steder i utredningen til betydelige gevinster ved de anbefalte tiltak og endringer, i form av omdisponering av både midler og personell, samt effektivisering. Det kan være fornuftig å nedtone utsiktene, ikke minst basert på erfaring. Ved Politireform 2000 ble antall politidistrikter redusert fra 54 til 27. Effekten for den alminnelige kriminalitetsbekjempelse, især av vinningskriminaliteten, har, etter riksadvokatens vurdering, ikke stått i forhold til forventningene. Dette *kan* som nevnt ha sammenheng med at en den gang ikke ble gjennomført endringer i den lokale strukturen.

Selv om det ikke er vanskelig å se at mer robuste politidistrikter gir muligheter for styrking av den samlede kompetanse innen hvert distrikt for etterforskning og påtalebehandling av utvalgte former for kriminalitet, er neppe en generell forbedring av politiets straffesaksbehandling en automatisk følge av anbefalingene. I den grad frigjøring av ressurser tenkes benyttet til økt bruk av personell til operativ innsats/beredskap ”når det skjer og der det skjer”, innebærer det ingen generell styrking av etterforskningen. De fleste straffesakene i politiet – og det er mange av dem – er isolert sett relativt trivielle, og det er nødvendig å ha tilstrekkelig etterforskerkapasitet for å løse dem. Høyere oppdagelsesrisiko f eks ved vinningskriminalitet pga økt tilstedeværelse av politiets patruljer vil øke trykket på den etterfølgende etterforskning og straffeforfølging.<sup>6</sup>

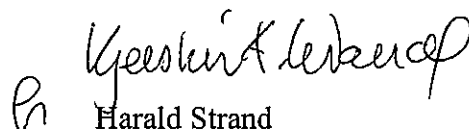
Norsk politi vil bli endret i tiden som kommer. Viktige beslutninger av stor betydning for det norske samfunn skal treffes og formentlig også til beste for politietaten, herunder påtalemyndigheten og særlig det nivå som hører til politiet. Den humane rettspleie, den liberale rettsstat må beholdes. Det er i dette perspektiv og på denne bakgrunn valgene må treffes. Dersom straffesaksbehandlingen blir for sterkt skadelidende over tid, vil det formentlig komme motreaksjoner. Publikum vil med styrke kreve en bedre oppgaveløsning. I så fall vil det være en reell fare for at repressive tiltak kan gå lenger enn det som ideelt sett er ønskelig i vår rettstradisjon. Også av denne grunn bør man unngå å komme i en slik situasjon.

---

<sup>6</sup> Riksadvokaten oppmuntrer selvsagt til såkalt straksetterforskning og ønsker velkommen nye elektroniske saksbehandlingsverktøy som støtter opp om, og utvider mulighetene for rask straffesaksbehandling ”på stedet.” Men det er ingen tvil om at en rekke saker skal og må etterforskes videre.

Riksadvokaten er selvsagt mer enn villig til å bidra i den krevende tid som ligger foran oss. Forutsetningene for et konstruktivt og godt samarbeid både med Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet synes absolutt å være til stede.

  
Tor-Aksel Busch

  
Harald Strand  
førstetstatsadvokat

Vedlegg