

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo



JURIST
FORBUNDET

Juristenes Hus
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo

T: 40 00 24 25
E: juristforbundet-post@jus.no
W: www.juristforbundet.no

1. oktober 2013

JURISTFORBUNDETS HØRINGSSVAR - NOU 2013:9 ETT POLITI – RUSTET TIL Å MØTE FREMTIDENS UTFORDRINGER

Juristforbundet viser til Justisdepartementets høringsbrev av 21. juni i år, der politianalysen sendes på høring (NOU 2013:9 «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer»). Utredningen foreslår en total omlegging av politiet, og reformen skal være ferdig implementert i 2019. Formålet med reformen er å skape mer politikraft og bedre polititjenester for landets befolkning. Det er en viktig samfunnsreform som skal gjennomføres, og Juristforbundet er enig i behovet for en politireform. Den foreslåtte reformen vil innebære vesentlige endringer for arbeidstakerne i politietaten. Regionmodellen, dersom den gjennomføres, vil føre til betydelig flytting av personer, for å muliggjøre de endringer og forbedringer som utvalget anser nødvendig.

Juristforbundet vil aller først påpeke at det er et generelt problem at mange departement sender ut store og tunge høringssaker i, eller rett i forkant av sommerferien. Dette innebærer i praksis at høringsinstansene ikke får den normale høringstid på 3 måneder, jf. utredningsinstruksen 5.2. Dette er tid som er sårt tiltrengt for å kunne vurdere de omfattende vurderinger og forslag som fremsettes. Dette er et generelt problem som vi ber om at det tas høyde for i fremtidige høringssaker, for eksempel ved at høringsfristene forlenges ytterligere med 1 måned i saker som sendes ut før sommerferien.

Innledningsvis vil vi bemerke at utredningen fremstår som meget solid og behandler de aktuelle spørsmålene på en grundig måte, dog med enkelte unntak som vi vil komme tilbake til nedenfor.

Juristforbundet finner det hensiktsmessig å trekke et historisk tilbakeblikk for å poengtere noen prinsipper som det fortsatt er viktig å ha med seg i en diskusjon om fremtidens politi.

Begrepet nærpolti ble lansert av politirolleutvalget i 1976. Utvalget ble nedsatt for å utrede roller og oppgaver i politiet. I 1981 foreslo politirolleutvalget 10 prinsipper for norsk politi, som skulle være grunnmuren for det verdimeslige nærpolti. Disse prinsippene har fortsatt gyldighet, og det er viktig å ha dem med i en analyse av fremtidens politi.

Prinsippene sier hva politiet skal avspeile av samfunnets verdier: At politiet skal ha et sivilt preg, at det skal være et enhetspoliti, at det skal være desentralisert, at politifolk skal være generalister, at politiet skal virke i samspill med publikum, at politiet skal være integrert i lokalsamfunnet, at politiet har bred rekruttering, at politiet skal prioritere forebyggende arbeid, og at det skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.

Juristforbundet viser til Politijuristenes separate høringssvar, som vi slutter oss til. Utover dette har forbundet følgende kortfattede kommentarer:

1. Påtalemyndigheten i politiet

Utvalget har i sitt mandat avgrenset mot problemstillinger knyttet til en integrert påtalemyndighet. Juristforbundet finner det sterkt beklagelig at et avgjørende element i en politianalyse mangler. Norge, Danmark og Island er blant de få land i verden som har valgt å integrere påtalemyndigheten administrativt i politidistriktene. I Danmark gjennomførte man en politianalyse i 2005 (Fremtidens politi – Politiets fremtid) hvor anklagemodellen var et vesentlig element, se rapporten kapittel 6. Dette handler om prinsipielle problemstillinger hva gjelder både påtalemyndighetens uavhengighet og legalitetskontrollen med politiet. For et fremtidens politi er det viktig å sikre seg en påtalemyndighet som har nødvendig styrke og gjennomslagskraft. Dette er en viktig garanti for den legalitetskontroll som påtalemyndigheten gjør, og som er av fundamental betydning for rettsikkerheten.

Det kan anføres at nåværende modell med en integrert påtalemyndighet, ikke stemmer overens med grunnleggende ledelsesmessige prinsipper som politianalysen legger opp til. For det første kan det stilles spørsmål ved at politimestrene ikke lenger skal være embedtsmenn, og dermed ikke lenger ha den nødvendige uavhengigheten i sine stillinger. Manglende uavhengighet i stillingen som politimester kan lett bli en utfordring for rettsikkerheten. Det kan videre reises spørsmål om det med kun seks politimestre i Norge er praktisk mulig å fungere som formell leder av påtaleenheten. Regionsmodellen baserer seg som kjent på seks store distrikter. For det andre er det viktig å sikre Riksadvokaten og hans underliggende påtalekjede tilstrekkelige ressurser. Det er dessuten nødvendig med en diskusjon om innholdet i oppgaveporteføljen til fremtidens påtalejurister, både hva gjelder innhold, kvaliteten i arbeidet samt ansvaret for de avgjørelser som tas. Skal påtalejuristen kun ta stilling til rettslige skritt, eller bør påtalejuristen som formell leder av etterforskningen også delta i etterforskningsarbeidet ute på åstedet, slik Straffeprosessloven forutsetter? Dette er viktige problemstillinger og vurderinger som flere politiutredninger dessverre har avgrenset mot. Nå er det på høy tid å vurdere disse spørsmålene. Denne manglende helheten i politianalysen må Justisdepartementet griper fatt i så raskt som mulig, slik at Stortinget får en helhetlig politireform å ta stilling til.

Juristforbundet har utarbeidet en rapport som vurderer et forslag om å nedlegge påtaleenheten ved Oslo Politidistrikt. Utredningen peker på en rekke utfordringer ifbm den foreslåtte nye organiseringen. De samme utfordringene er relevante for organiseringen av fremtidens politi som politianalyseutvalget foreslår. Juristforbundet vil komme tilbake til departementet og be om et eget møte om denne saken.

2. Kort om strukturreformen

Slik vi leser utredningen, fremstår det som uklart hvor inngående de ulike modellene til ny politistruktur som vurderes, faktisk er utredet. Juristforbundet hadde ønsket seg en bredere omtale av både Mellommodellen og Fylkesmodellen, for å få et bedre sammenligningsgrunnlag mot Regionmodellen (som utvalget foreslår). Juristforbundet ser at det kan være hensiktsmessig å operere med en inndeling i politidistrikter, som tilsvarer inndelingen andre etater politiet samarbeider med har, som f.eks. Skatt, NAV, Toll og Arbeidstilsynet (dvs 5 – 7 regioner). Ulik

regioninndeling enn andre samarbeidende myndighetsorgan, kan skape samordningsproblemer. Dette bør det tas høyde for.

En klar ulempe ved store organisatoriske enheter må påpekes. For store regioner kan bl.a. føre til for stort kontrollspenn, gjøre det vanskelig å nå ut med lik kommunikasjon samt at det er generelle styringsutfordringer i store enheter. Når det gjelder kravene til robusthet som politianalysen bygger på i i pkt 12.5.3.1 fremstår det for Juristforbundet som noe uklart hva disse vurderingene bygger på, utover erfaringer fra større politidistrikt og visse nøkkelposisjoner. Juristforbundet skulle gjerne sett mer utførlige begrunnelser for vurderingene av hva som skal til for å danne robuste fagmiljøer.

Juristforbundet vil påpeke viktigheten av å få til endringer i den lokale tjenestedsstrukturen (nivå 2), og vi støtter langt på vei de vurderinger som gjøres i politianalysen. Frem til i dag har det vist seg vanskelig å få til nødvendige omstillinger lokalt. Dette er begrunnet i kommunenes vetorett vedrørende sammenslåing av lensmannskontorer. Skal man få til nødvendige endringer for fremtiden, vil det derfor være nødvendig frata kommunene vetoet. Dette kan vise seg lettere sagt enn gjort, men er etter Juristforbundets mening nødvendig for å få et best mulig politi i fremtiden. Når det gjelder overtagelsen av politiets sivile oppgaver, er Juristforbundet opptatt av hvem som skal overta ansvaret. Det er viktig å sikre seg at disse viktige samfunnsoppgavene ivaretas på en best mulig måte også for fremtiden, uten at vi kan skissere hvor vi mener oppgavene best plasseres.

Når det gjelder politiets beredskap, anser Juristforbundet at diagnosen frem til 22. juli har vært manglende: risikoerkjennelse, iverksettingskraft, bruk av planapparat, samordning, kommunikasjon, samt uklar ansvars plassering. For fremtidens politi er det på beredskapsfeltet behov for organisasjonsendring, bedre internkommunikasjon, og en klar ansvars plassering. Juristforbundet anser en fleksibel planleggingstilnærming som den beste løsningen, noe som innebærer utarbeidelse av generelle hovedprinsipper og mer detaljerte manualer for beredskapsarbeidet.

3. Kort om kvalitetsreformen

Juristforbundet forstår behovet for en helhetlig og strategisk styring av politietaten. Forslaget innebærer etter det Juristforbundet kan se, en ledergruppe bestående av ml 12 – 17 personer (jf. politianalysen pkt 9.1.1.). Etter Juristforbundets mening kan det fortsatt stilles spørsmålsteget ved om en så vidt stor ledergruppe er hensiktsmessig for å få til helhetlig ledelse. Det vil dessuten fortsatt være store forskjeller i oppgaveporteføljen i de ulike distriktene, slik at målet om et enhetlig politi vanskelig vil nås. Det er i praksis store forskjeller i oppgaveporteføljen til de foreslåtte nordligste regionene, og de øvrige.

Etter Juristforbundets mening har erfaringene vist oss at målstyringen av politietaten «har løpt helt løpsk». Det har uten tvil blitt satt altfor mange mål i departementets tildelingsbrev til POD. Spørsmålet blir da om mer av det samme er rett medisin? Juristforbundet kan støtte en form for resultatstyring, for de tilfeller det er faktisk mulig å måle resultater. Juristforbundet er derimot ikke tilhenger av overdreven målstyring, da dette ofte får negativ innvirkning på kvaliteten som leveres. Juristforbundet er selvsagt for en mest mulig effektiv politietat, dog ikke slik at det går på

bekostning av kvaliteten i oppgaveløsningen. Dette er en problemstilling som med fordel kunne fått større plass i utredningen.

4. Utviklingstrekk i samfunnet og kriminalitetsbildet

Juristforbundet støtter politianalysens vurderinger i politianalysen kapittel 10. Også på verdensbasis er det en generell nedgang innenfor mange kriminalitetsområder, mens andre kriminalitetsområder fremstår som fremtidens utfordringer. Som påpekt i en lederartikkel i The Economist (se vedlegg) i juli i år; «Western societies are growing older, and most crimes are committed by young men». I og med endringen i kriminalitetsbildet bør myndighetene, i tråd med ett av de 10 prinsippene om norsk politi som ble presentert innledningsvis, for fremtiden satse langt mer på forebyggende arbeid. I tillegg til dette, bør alternative måter å etterforske saker på utredes. I den forbindelse har Juristforbundet utarbeidet en rapport som foreslår tiltak for «å få bukt med» den sterke økningen av økonomisk kriminalitet. Juristforbundet vil komme tilbake og be om et eget møte med departementet om denne saken.

5. Omfattende omstillinger med store endringer for mange ansatte

For Juristforbundet er det avgjørende at denne reformen gjennomføres uten utstøting av arbeidstakere. Samfunnet vårt trenger den arbeidskraften som er i politiet i dag. Vi trenger derimot ikke flere mennesker som faller utenfor arbeidslivet. Gode omstillingstiltak, betydelige omstillingsmidler, karriereveiledningstiltak og investeringer er nødvendige forutsetninger for å gjennomføre reformen. Det er et imperativ at de omstillingstillitsvalgte trekkes inn i prosessen så raskt som overhodet mulig, for å sikre en forsvarlig og verdig behandling av de ansatte som rammes av endringene.

6. Forskningsbehov

Juristforbundet vil til slutt bemerke at det er behov for langt mer forskning innenfor justissektoren og det justispolitiske fagfeltet. Det er et stort behov for komparativ forskning, der man også ser på organiseringen av politi og påtalemyndighet i andre land. Det er dessuten behov for komparativ forskning hva gjelder beredskap og samfunnssikkerhet. På dette feltet må det også ses på hvordan samarbeid mellom politiet og andre myndigheter er organisert. At justisfeltet er et forskningstomt rom, ble påpekt av Kristin Halvorsen i en forskningspolitisk debatt før valget. Vi håper at ny justisminister vil utfordre ny kunnskapsminister til å følge opp på dette området!

Vennlig hilsen

Curt A. Lier
President