NORDLAND STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:	Vår ref.:	Dato:
13/4482AsS	2013/01335-002HST/ggr 820.1	18.09 2013

Høringssvar - Politianalysen

Det vises til Deres brev av 5. juli 2013, der det inviteres til å inngi høringsuttalelse om Politianalysen. Fristoversittelsen beklages.

Vi deler vårt høringssvar inn i tre deler: 1) noen overordnede synspunkter om hvordan politidistriktene bør organiseres, 2) synspunkter knyttet til noen utvalgte forslag og 3) merknader knyttet konkret til vår statsadvokatregion.

1) Noen overordnede tanker om hvordan politiet bør organiseres i fremtiden

1. Med dagens lovgivning og den nære sammenheng mellom statsadvokatenes og politiets oppgaveløsning, anses det nødvendig at riksadvokaten og den høyere påtalemyndighet på et tidspunkt i prosessen bringes tungt inn i beslutningsprosesser knyttet til organisering og styring av etterforsknings- og påtalefunksjonen i politiet.

Med dagens målstruktur har den høyere påtalemyndighet og politiet i stor grad sammenfallende mål for sin straffesaksvirksomhet, og det ville være både unaturlig og uhensiktsmessig om ikke dette kommer inn som et viktig premissgrunnlag for det videre arbeid med strukturreformen og kvalitetsreformen i politiet.

En arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten i juni 2008 fikk i oppdrag å utrede statsadvokatenes virksomhet og utarbeide forslag til endringer i lys av den målstruktur for justissektoren som Justisdepartementet har fastsatt. Arbeidsgruppen – som avga rapport i mai 2010 – behandlet blant annet de styringsutfordringer som ligger i statsadvokatenes overordnede fagledelse (jf budsjettproposisjon og tildelingsbrev fra Justisdepartementet). Arbeidsgruppen tok til orde for et tettere og mer formalisert regionalt samarbeid mellom politi og høyere påtalemyndighet innen mål- og resultatstyringen på straffesaksområdet.

I likhet med Troms og Finnmark statsadvokatembeter, en høringsuttalelse som vi i stor grad slutter oss til, mener vi at tilrådingen om en nasjonal enhet med forankring i POD *"for å sikre ytterligere effektivitet og kvalitet i strafforfølgningen"*, ikke tar synlig opp i seg riksadvokatens og statsadvokatenes overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen. Hvis tilrådingen forståes som en nasjonal styringsenhet – i betydningen straffesaksledelse – vil dette støte mot dagens lovgivning og påtaleordning, men uttalelsen kan formentlig ikke oppfattes slik.

At POD som en del av kvalitetsreformen forsterker sitt fokus mot politiets straffesaksbehandling, er naturligvis av det gode også sett fra statsadvokatenes ståsted.

2. Under henvisning til politianalysens tilrådinger til kvalitetsreform, bemerkes at arbeidsgruppen i rapporten også forsøkte å utmeisle operasjonelle kvalitetskrav til straffesaksarbeidet. Entydige kvalitetskrav til straffesaksarbeidet er mer utfordrende enn rene effektivitetskrav som langt på vei kan angis i måltall.

Det er i det videre arbeid med kvalitetsreformen allikevel viktig å gå nærmere inn i hvilke styringsparametere som skal gjelde på straffesaksområdet. Kvalitetsmålsettinger bør så langt nedfelles som en del av politiets målstruktur, slik at kvalitetsutvikling blir en synlig og akseptert del av straffesaksledelsen. Vår erfaring fra de senere år tyder på at ressursprioritering og innretning av straffsaksearbeidet ikke nødvendigvis tilgodeser anerkjente kvalitetskrav, men lett påvirkes i dominerende grad av de kvantitative måltall som til en hver tid gjelder og nedfelles i PSV.

3. Forslaget om sammenslåing av politidistrikter er imidlertid godt begrunnet.

Det har vært store endringer i organsiering og styring av politiet i løpet av de siste 10 - 15 år, både ved at antall politidistrikt ble halvert, og ved opprettelsen av eget politidirektorat. Det har også vært en endring i kriminaliteten og kriminalitetsbildet.

Da det enda var 54 politidistrikt, var de organisert som h.h.v. store, mellomstore og små politidistrikt, med forholdsvis lik struktur og organisering innenfor hver gruppe. Ved overgangen til 27 politidistrikt er det fortsatt politidistrikt med ulik størrelse, men det er ikke systemisk eller lik organisering av disse. Det er langt på vei opp til hvert enkelt politidistrikt å finne frem til hensiktsmessig organisering, hvilket gir store forskjeller. Styring og fagledelse blir således en krevende oppgave.

Vi er således for en sammenslåing av politidistrikter. Fra vårt ståsted fremheves noen mulige gevinster av betydning for straffesaksbehandlingen.

For det første vil større distrikter og styringsspenn i seg selv gjøre det mulig å samle større kompetanse, og bygge opp større og mer slagkraftige etterforskningsmiljøer. Dette var også fremhevet som en ønsket gevinst ved siste strukturreform, da antallet ble redusert til 27 distrikter. Sterkere etterforskningsmiljøer er generelt fordelaktig, men særlig innenfor organisert kriminalitet, alvorlig økonomisk kriminalitet og omfattende narkotikakriminalitet ser vi dette som særlig ønskelig.

For det andre vil større distrikter kunne legge forholdene til rette for en mer effektiv styring av politiets virksomhet, herunder straffesaksbehandlingen. Det vil formentlig også legge forholdene bedre til rette for statsadvokatenes fagledelse ved at vi i denne kan forholde oss til

Besøksadr
Prinsens gate 89 C
8005 BODØ

Postadresse
Fylkeshuset
8048 BODØ

Telefon
75 51 95 50

Telefax
75 51 95 59

færre ledere med større styringsspenn. Større ulikheter i distriktenes styringsforhold, oppgaveløsning og fagkultur bidrar til en mer ressurskrevende fagledelse.

Til sist pekes på at større politidistrikter vil kunne bidra til en mer enhetlig rettshåndhevelse – altså større rettslikhet – gjennom større påtalefaglige miljøer. Statsadvokatene erfarer distriktsvise forskjeller i hvordan enkelte lovbrudd møtes – både i avgjørelsesmåte og med hensyn til reaksjonsnivå.

4. Som hovedsynspunkt vil vi også – med utgangspunkt i straffesaksbehandlingen - slutte oss til utvalgets forslag om færre tjenestesteder. Imidlertid er det ikke minst i denne landsdelen viktige avveininger knyttet til politiberedskap og andre forhold som vi har mindre forutsetninger for å uttale oss om.

For etterforskning og straffesaksbehandling ser vi imidlertid mulige gevinster ut fra samme tankegang som for politidistriktenes størrelse. Noe kunne oppnås ved en videreføring og utvikling av dagens samarbeidsregioner, men erfaringen er nok at det enkelte tjenestested lett utvikler en autonom fagkultur. Færre og større tjenestesteder med etterforskningsfunksjon vil igjen reise spørsmål om stedlige påtalefunksjoner, jf også departementets fremheving av en integrert påtalefunksjon og påtalemessig styring som suksessfaktor i straffesaksbehandlingen.

5. Systemer og rutiner for hvordan man skal løse oppdrag, enten det er i beredsskaps- eller etterforskningssammenheng, er bra. Både skatteetaten og lagmannsrettene er inndelt i langt større enheter enn politiet pr. i dag. Forslag til løsning ser ut til å ligne på de inndelingene. Til det er det å bemerke at politiet er langt mer hendelsesstyrt enn de andre nevnte etatene. God organisering er viktig for lett å finne ut hvordan et oppdrag skal løses når det er akutt behov for en reaksjon fra politiets side. De gode systemene anses like fullt ikke tilstrekkelig, om ledelsen sitter 75 mil unna. Før det besluttes sammenslåing av politidistrikt, er det nødvendig å vurdere behov for stedlige ledere med beslutningsmyndighet, opp mot antatt effektiviseringseffekt av å slå sammen mange politidistrikt.

Hva er riktig antall politidistrikt? Vi tillater oss umiddelbart å gi uttrykk for at det kan fremstå som drastisk å redusere antall politidistrikt fra 27 til 6, uten at det er gjort forskning eller vist til forskning som kan dokumentere at det er nødvendig for å oppnå ønsket effekt. Vi nøyer oss med å vise til at Finland, som vi kan sammenlignes oss med hva gjelder areal og befolkningsgrunnlag (jf. s. 102), planlegger å redusere politidistrikt fra 24 til 11. Utviklingen i kriminalitetsbildet ser ikke så helt ulikt ut som i Norge (se s. 69).

2) Noen synspunkter knyttet til noen utvalgte forslag

Vi imøteser tiltak som styrker kvaliteten på kjerneoppgavene. Statsadvokaten i Nordland mottar jevnlig, og stadig mer tydelig, at beredskap i realiteten sluker så mye ressurser at det går på bekostning av etterforskning. Det er ikke da tilstrekkelig å bedre styringen av distriktene, dersom etterforskingen lider under fravær av personell som er på IP-trening m.m.. Vi har derfor en forventning om at kjerneoppgavene, også hva gjelder etterforskning, reelt sett styrkes.

Vi mener det er behov for et kompetanseløft innenfor etterforsking, - med økt antall personell som kan ta dommeravhør, bedre kompetanse innen avhør generelt, samt økt satsning på etterforskning generelt og seksuelle overgrep spesielt.

Besøksadr
Prinsens gate 89 C
8005 BODØ

Postadresse
Fylkeshuset
8048 BODØ

Telefon
75 51 95 50

Telefax
75 51 95 59

Statsadvokaten i Nordland tiltrer derfor at sivile gjøremål overføres til andre etater, i tråd med forslagene, men ikke hva gjelder barnehusene.

Vi mener barnehusene organisatorisk må ligge i politiet. Etterforsking av saker hvor barn er vitner eller fornærmet, er innenfor en av kjerneoppgavene til politiet. Signalet ved å flytte barnehusene ut av politiet, og politiets og domstolens bevissthet rundt bruken av disse, tilsier at de blir hvor de i dag er – i politiet.

En sideeffekt som anses heldig ved å overføre sivile gjøremål til andre etater, er at politiets kjerneoppgaver kan gis større plass i grunnutdanningen ved Politihøgskolen. Det undervises i dag i en rekke fag som formentlig kan tas bort, dersom mange av de sivile gjøremålene flyttes ut av politiet. Fra vårt sted fremheves behovet for å styrke etterforskingsfaget ved Politihøgskolens grunnutdanning.

3) Noen merknader knyttet konkret til vår statsadvokatregion

Vi har foreløpig ingen velfundert oppfatning av størrelse og geografisk inndeling for så vidt gjelder politidistrikter i Nord-Norge. Spørsmålet er hva som er en mest hensiktsmessig sammenslåing. Vår erfaring tilsier at forslaget om ett distrikt i landsdelen vil innebære et kontrollspenn som er *unødvendig* stort med de siktemål som inngår i utvalgets premissgrunnlag. Både geografiske avstander, infrastruktur og kommunikasjonsforhold bidrar til dette. Utstrekningen på politidistriktet ville nødvendiggjøre for mange og store underlagte driftsenheter, som igjen ville bli meget utfordrende for en effektiv overordnet ledelse av politidistriktet som helhet, ikke minst med tanke på at politiets oppdrag tidvis er svært hendelsesstyrt.

Vi ser at de tre politidistriktene som sogner til statsadvokatregionen til dels innretter etterforskningsfunksjonen – og til dels påtalefunksjonen – på ulik måte. Organiseringen av disse funksjonene synes å ha vesentlig betydning for resultatene i straffesaksarbeidet. Med vår erfaring fra straffesaksarbeidet vil vi se det som en fordel om denne delen av oppgaveløsningen ble innrettet på en mer enhetlig måte i politiet. Større styringsspenn vil gi bedre muligheter for utvikling og samordning av viktige etterforsknings- og påtalefunksjoner i politiet som helhet. Vi ser også forskjeller for så vidt gjelder distriktets satsning på kompetanseutvikling på disse områdene.

Vi mener det er naturlig å ta utgangspunkt i naturlige bysentra, sammenholdt med geografi. For vår region tilsier det at et politidistrikt i Nordland legges til Bodø, som i tillegg til å være fylkeshovedstad, er et samferdselsmessig knutepunkt, og bl.a. huser et av landets to Hovedredningssentraler.

Brevet sendes også pr. mail.

Geir Fornebo
førstestatsadvokat

Hilde Stoltenberg
statsadvokat

Besøksadr
Prinsens gate 89 C
8005 BODØ

Postadresse
Fylkeshuset
8048 BODØ

Telefon
75 51 95 50

Telefax
75 51 95 59