



Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement

Gullhaug Torg 4 A

0484 OSLO

(sendes kun per e-post)

postmottak@jd.dep.no

Deres referanse: 13/4482 AaS Vår referanse: SB/ASA 1/2013 Dato: 1. oktober 2013

HØRINGSUTTAELSE POLITIANALYSEN – NOU 2013:9

Innhold

HØRINGSUTTAELSE POLITIANALYSEN – NOU 2013:9	1
1. Sammendrag	3
2. Innledning.....	4
3. Fremtidens politi	5
4. Oppgaveportefølje/Kjerneoppgaver	5
4.1 Kjerneoppgaver	5
4.2 Sivile rettspleie, utlendingsforvaltning, mv.....	6
4.3 Øvrige oppgaver	6
5. Struktur.....	7
5.1 Politidistriktsstruktur	7

5.2	Særorgan	12
5.3	Tjenestestedsstruktur.....	12
6.	Styring, ledelse og administrasjon.....	14
6.1	Styring.....	14
6.2	Ledelse.....	15
6.3	Administrasjon.....	15
7.	Kompetanse.....	16
7.1	Kompetanse i fremtidens politi	16
7.2	Særskilt om kompetanse i påtalemyndigheten.....	16
8.	Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsning	17
9.	Organiseringen av et politidistrikt – særlig en analyse av påtalemyndigheten	18
9.1	Organisering av et politidistrikt	18
9.2	En analyse av behovet for påtalejurister.....	19
10.	Påtalemyndigheten i politiet	25
11.	Vellykket implementering og medvirkning fra ansatte – HMS-perspektivet.....	27

1. Sammendrag

Politianalysen er et utmerket produkt til å vurdere fremtidens politi når det gjelder det rent politisiære. Analysen har imidlertid mangler når det kommer til etterforskning og påtale. Politijuristene etterlyser en påtaleanalyse for avhjelpe denne situasjonen.

Politiets oppgaveportefølje bør spisses. Etterforskning og påtale må gjenerobre sin plass i politiet dersom man ønsker rask etterforskning av høy kvalitet. Ressursene bør følge ansvaret. En påtaleanalyse kan vurdere hvorvidt det er riktig og klokt at en polititjenestemann skal bestemme over etterforskningsressursene når påtalejuristen sitter med etterforskningsansvaret.

De strukturelle endringene som er foreslått på distriktsnivå har Politijuristene mindre tro på at vil medføre særlige innsparinger alene. Det er nok å vise til den forrige sammenslåingen av politidistrikter fra 54 til 27 i Politireformen 2001. Innsparingene vil derimot skje ved å redusere antall tjenestesteder og ved å styrke de gjenværende. Dette må politimestrene få kompetanse til selv å styre. De som har ansvaret, må gis den nødvendige myndighet (empowerment).

Kvalitetsreformen kan ikke iverksettes uten politisk vilje. Det ligger for mange bindinger på budsjettene til at politimestrene i noen grad skal kunne gjennomføre denne reformen. I dag brukes budsjettene på lønn, øvelse av tjenestemenn og styrking av beredskap. Jurister og sivile blir salderingsposten. Dette vil medføre en kvalitetsreduksjon i etterforskning over tid. En påtaleanalyse bør vurdere dette nærmere.

Politijuristene etterlyser rom til å lede etterforskningen. I dag behandler hver påtalejurist ca 740 straffesaker hver pr. år. Til enhver tid ligger det gjennomsnittlig 70 ferdig etterforskede saker som er eldre enn tre måneder på hvert enkelts kontor, som påtalejuristen ikke har hatt tid til å avgjøre. Dersom man ønsker mer effektiv etterforskning må denne situasjonen bedres. Politijuristene etterlyser et krafttak for etterforskning og påtale dersom man vil ha rask og effektiv etterforskning. Dette bør utredes i en påtaleanalyse.

2. Innledning

Politianalysen er i utgangspunktet et utmerket produkt. Ikke fordi en er enig i alt, eller kan gi sin tilslutning til alt, men fordi den er en sårt tiltrengt og uavhengig gjennomgang av norsk politi. Nå har vi mer kunnskap om norsk politi enn vi noen gang har hatt. Politijuristene er derfor svært positive til at vi har fått en politistudie eller politianalyse. Imidlertid er analysen av etterforsknings- og påtalearbeidet i politiet dessverre noe tynn. Utvalget kunne med fordel vært gitt lengre tid for sin gjennomgang. Utvalget kunne også med fordel vært sammensatt med en representant for påtalemyndigheten (Riksadvokaten). Vi tror at dette ville kompensert for de drøftelsene og begrunnelsene vi savner i politianalysen. Politianalysen strider så vidt mye med «etablerte sannheter» innenfor justispolitikk og politiets virkelighetsoppfatning, at dette i seg selv bør være et grunnlag for at denne øvelsen gjennomføres flere ganger. Politiet og påtalemyndigheten er en for viktig samfunnsaktør og har for viktige samfunnsoppgaver til ikke å gjøre dette. Det er viktig at fremtidens politi bygges på kunnskap, og ikke på meninger. Både politiet, politiets politiske ledelse og samfunnet for øvrig må vite hva som fungerer og hva som ikke fungerer av og i politiets virksomhet.

Videre savner vi at politianalysen i større grad hadde analysert og drøftet kultur og holdninger i politiet. 22. juli-rapporten peker på dette som en av de store utfordringene. Hva utfordringen består i, er dessverre ikke analysert, definert og vurdert. Samtidig kan man etter vår oppfatning legge til grunn at kultur og holdninger vil være en av de største utfordringene når man skal skape fremtidens politi. Å møte kulturutfordringene kan i seg selv tilsi den mest radikale tilnærmingen/endringen av politiet.

I Politianalysen på side 43 fremholdes at kvalitetsreformen er noe politiet kan iverksette allerede nå.. Dette er vi ikke uten videre enig i. Det er en så stor grad av særlig øremerking av midler og politiske føringer på stillinger og ulike innkjøp, men også andre politiske styringssignaler, at Politidirektøren og politimestrenes handlingsrom er svært snevert også når det kommer til kvalitetsreformen. Skal denne reformen kunne gjennomføres, er det helt nødvendig at fullmakter delegeres til Politidirektør og politimestre. Lederne må gis både handlings- og gjennomføringsrom samtidig som man krever handlings- og gjennomføringsevne. Gjennomgående er vi opptatt av at lederne i politiet myndiggjøres i sine roller.

Politijuristene oppfatter det som lite tvilsomt at det vil bli en politireform. Da er det viktig at alle parter er oppmerksomme på at en vellykket omstilling tar tid og krever langsiktig planlegging. Det vil bli ulemper både for brukere og for ansatte. Etter vår oppfatning vil man ofte ved større omstillinger undervurdere både hvor lang tid det vil ta, hva det vil koste og hvilke utfordringer vi vil møte. Det er derfor særlig viktig å ta hensyn til dette for en vellykket reform. Dette vil gjelde publikum, og det gjelde de ansatte. Arbeidsgiver har her et særlig stort ansvar for at omstillingen ikke blir en uforholdsmessig stor belastning for de berørte. Og at de ansatte føler at de er en del av den nye organisasjonen, og at ansatte og brukere ser fordeler og resultater ved reformen. I den anledning er det viktig å trekke lærdom av de erfaringer man tilegnet seg i den forrige politireformen.

3. Fremtidens politi

Det er viktig med et fremtidsbilde for politiet. Hvilket politi vi vil ha og hvordan morgendagens politi skal se ut, må være utgangspunktet for en reform. Så må vurderingen av oppgaveportefølje, struktur, styring og ledelse, oppgaveløsning og utvikling og forvaltning av kompetanse støtte opp om dette fremtidsbildet. Veldig mange vil mene at den forrige politireform ikke fikk ønsket effekt fordi tjenestestedsstrukturen – nivå 2 – ikke ble rørt. Vi tror at det denne gang er viktigere å gjøre strukturendringer på nivå 2 enn på politidistriktsstrukturen – nivå 1. Politiet må være robust og bærekraftig, både faglig og ressursmessig, som omtalt i den danske «politianalysen» fra 2005, Fremtidens politi (heretter Fremtidens politi), på side 123. Beredskap er funksjonelt avgrenset til nødvendig beredskap som i alle politidistrikt er på vakt 24 timer i døgnet, 365 dager i året. Hva som er «nødvendig» vil være avhengig av minst to varierende størrelser; 1) hva som kan forutsies, hva vet man med høy sannsynlighet vil begås av kriminalitet, ordensforstyrrelser, sikkerhetsbehov mv, og 2) hva er nødvendig beredskap for det vi ikke kan forutse (eksempelvis om det er innretninger eller hendelser som kan utsettes for en uventet ulykke eller uforutsette terrorhandlinger).

4. Oppgaveportefølje/Kjerneoppgaver

Når politiets oppgaveportefølje skal diskuteres, er det to sentrale spørsmål som reiser seg:

1. Hvilken oppgaveportefølje vil bidra til at politiet som samfunnsorgan best er i stand til å løse sitt samfunnsmandat?
2. Hvilket organ er best skikket til å håndtere den enkelte samfunnsoppgave på en optimal måte?

Sagt på en annen måte; hvordan får vi en best mulig polititjeneste og hvordan ivaretas de ulike oppgavene best.

Utgangspunktet må være at politiet må konsentrere seg om kjerneoppgavene. Det er slik vi får et godt politi, som er det denne utredningen dreier seg om. Politijuristene gir sin fulle tilslutning til Politianalysens betraktninger og konklusjon om at fremtidens politi må dreie seg om politiets kjerneoppgaver. Vi tror både politiet og de polisiære oppgavene vil tjene på dette, og vi tror også de sivile oppgavene vil tjene på dette. Alle de land det er naturlig å sammenlikne seg med, som vi er kjent med, har fra før hatt langt færre oppgaver i sin portefølje enn det norsk politi har hatt, som også omtalt i Politianalysen. Disse land, som har måttet forbedre og spisse sin polititjeneste etter finanskrisen, har konkludert med at politiet må satse på sine kjerneoppgaver.

Allerede i Politirølemeldingen (St.meld. nr 42 2004-2005) s 77 flg. ble det pekt på behovet for å gjennomgå politiets oppgaveportefølje. Det har vært liten diskusjon rundt hvordan man best kan løse de sivile oppgavene og hvordan samfunnet er best tjent med at de løses. Dette burde være kjernen i diskusjonen hva gjelder oppgavene som faller utenfor politiets kjerneoppgaver. Er det en generell oppfatning at de polisiære oppgavene er viktigere enn de sivile, siden begrunnelsene for at vi skal ha de sivile oppgavene i politietaten i stor grad bygger på at det er viktig for at politiet skal gjøre en god polisiær jobb?

4.1 Kjerneoppgaver

Politijuristene mener at den grunnleggende vurderingen er hvordan politiet skal se ut, og dermed hvilke oppgaver som skal løses. Vi mener at utgangspunktet må være at politiet rendyrkes mot å

være et politi, og ikke, som i dag, spissformulert, et statlig organ som også løser politioppgaver. Det må bli et større fokus på politiets kjerneoppgaver. Politijuristene deler derfor langt på vei Politianalysen sitt utgangspunkt og sine betraktninger om dette spørsmålet. Dette begrunner vi med at hvordan vi tror politiet isolert sett kan bli best mulig i sin oppgaveløsning av kjerneoppgavene. Men vi synes det er vanskeligere å ta stilling til spørsmålene om enkelte av de større oppgavene, fordi ivaretagelsen og fremtiden til enkelte oppgaver fremstår som noe tynt vurdert.

4.2 Sivile rettspleie, utlendingsforvaltning, mv.

Det viktigste ved vurderingen av fremtidig utøvelse av disse oppgaver er at det skjer som en selvstendig vurdering av hvordan den enkelte oppgave best ivaretas. Vi kan ikke støtte argumentasjonen om at disse oppgavene bør beholdes i politiet fordi de bedrer kommunikasjonen med publikum og fordi de bidrar til å gi politiet et sivilt preg. Til det er disse oppgavene for viktige for samfunnet og enkeltmennesker, og de må ikke behandles som «b-oppgaver» for å gjøre politiet bedre i stand til å løse sine «a-oppgaver». Samtidig burde det samfunnsøkonomiske spørsmålet her vært utredet nærmere. For det er enkelt, ut i fra et rent «politiperspektiv», å gi sin tilslutning til at man får et best mulig politi om politiet konsentrerer seg om sin kjernevirksomhet. Men tar man det samfunnsøkonomiske perspektivet, har vi ikke noe godt grunnlag for å besvare spørsmålet. For det er grunnleggende at disse viktige samfunnsoppgaver blir minst like godt, og helst bedre, ivaretatt av den etaten de eventuelt overflyttes til. Og vil disse oppgavene i fremtiden være for avhengige av bistand fra politiet, er det vanskeligere å se gevinsten. Det er også grunn til å se nærmere på hvem som eventuelt skulle overta oppgavene fra politiet.

For den sivile rettspleie sin del, mener vi at Domstoladministrasjonen peker seg ut som det mest naturlige og riktigste statlige organet til å overta disse oppgavene. Dette fortjener en nærmere drøfting. Uavhengig av hvor man lander med den sivile rettspleie, er Politijuristene overbevist om at disse oppgavene vil bli langt bedre ivaretatt i større rettssentra.

4.3 Øvrige oppgaver

Her kan vi langt på vei dele Politianalysens vurderinger.

5. Struktur

5.1 Politidistriktsstruktur

Det er en vanskelig øvelse å spå hva som vil være den beste fremtidige distriktsstrukturen. Det er avgjørende at vi slipper en ny stor omstilling om noen få år. Det bør derfor ikke være en forsiktig tilnærming til hvilke strukturer politiet skal ha. Denne reformen må munne ut i en distriktsstruktur som er robust for samfunnsutviklingen en god stund fremover.

Som nevnt over er det antakelig ikke de største besparelsene å oppnå ved å redusere antall distrikter. Vi erfarte i den forrige politireformen at det var på nivået under toppledelsen innsparingsmulighetene var størst, og det var også der det ble gjort minst.

Det er uansett en utfordring for politiet at de mange politidistriktene medfører en redusert grad av helhetstenkning. Distriktsgrenser gir tendenser til å skyve fra seg saker, hvor det kortsiktige økonomiske perspektivet dessverre ofte har forrang foran effektiv sammenslåing av saker. Dette alene er et argument for å operere med større distrikter.

Antall straffesaker pr. fylke fordeler seg slik:

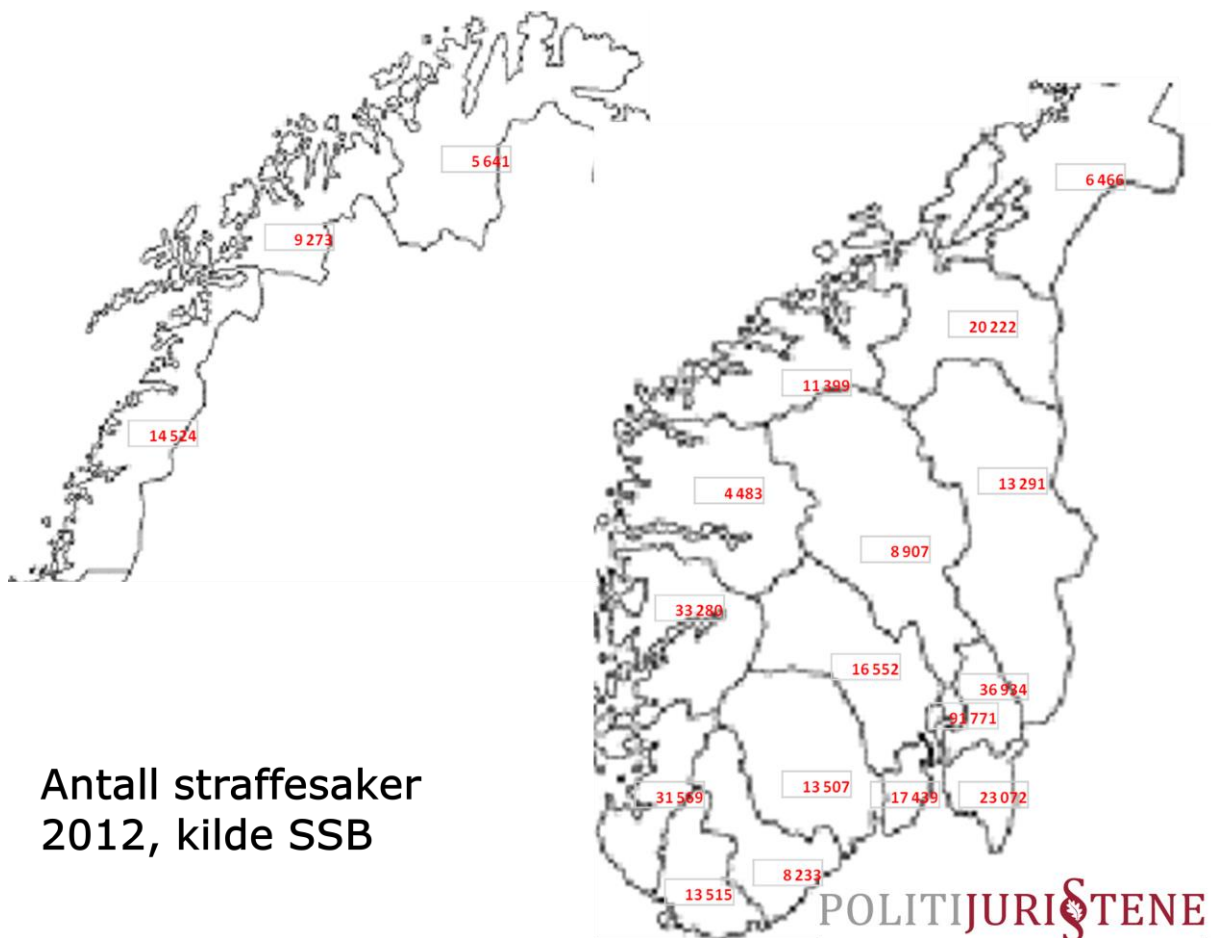


Fig. 5.1

Vi har forsøkt å se på fordelingen av straffesaker, sett opp mot antall påtalejurister, ved de forskjellige modellene.

5.1.1. Regionmodellen

Regionmodellen, med seks politidistrikt, virker umiddelbart å ha et veldig stort kontrollspenn. De vil spenne over et stort geografisk område. Det er vanskelig å se om politimesteren kan utøve den nødvendige ledelse over så store geografiske virkeområder. Vi er usikre på om avstanden til toppledelsen/politimesteren vil bli for stor med en slik oppdeling. Et godt eksempel er politimesteren som øverste leder av den lokale påtalemyndighet. Det er i straffeprosessloven gitt stor kompetanse og fullmakter til politimesteren som sådan. Hvordan politimesteren skal være tilgjengelig for en lokal påtalejurist som befinner seg en flytur unna, er det vanskelig å se. Hvis ikke politimesteren skal være øverste leder for den lokale påtalemyndighet, er det vanskelig å se grunnlaget for en integrert påtalemyndighet. Den integrerte påtalemyndighet er en konstitusjonell ordning som må være forankret i politidistriktets øverste leder, skal man ha mulighet til å ha den nødvendige objektivitet. Samtidig vil dette forslaget åpenbart gi politiet mer fleksibilitet, for det enkelte politidistrikt er robust og selvstendig. Det trekkes frem eksempler på hvor slike storstilte sammenslåinger går dårlig, men det er jo også flere eksempler på at statlige etater har organisert seg i fem-seks store regioner, og hvor det fungerer godt, som Tolletaten, Arbeidstilsynet og Skatteetaten.

I analysen fremkommer ikke antall straffesaker i de foreslåtte regioner. De medtas her. Tallene er hentet fra SSB. Som en vil se, er det store forskjeller på regionene nord og sør for Dovre.

Antall straffesaker per distrikt etter regionmodellen:

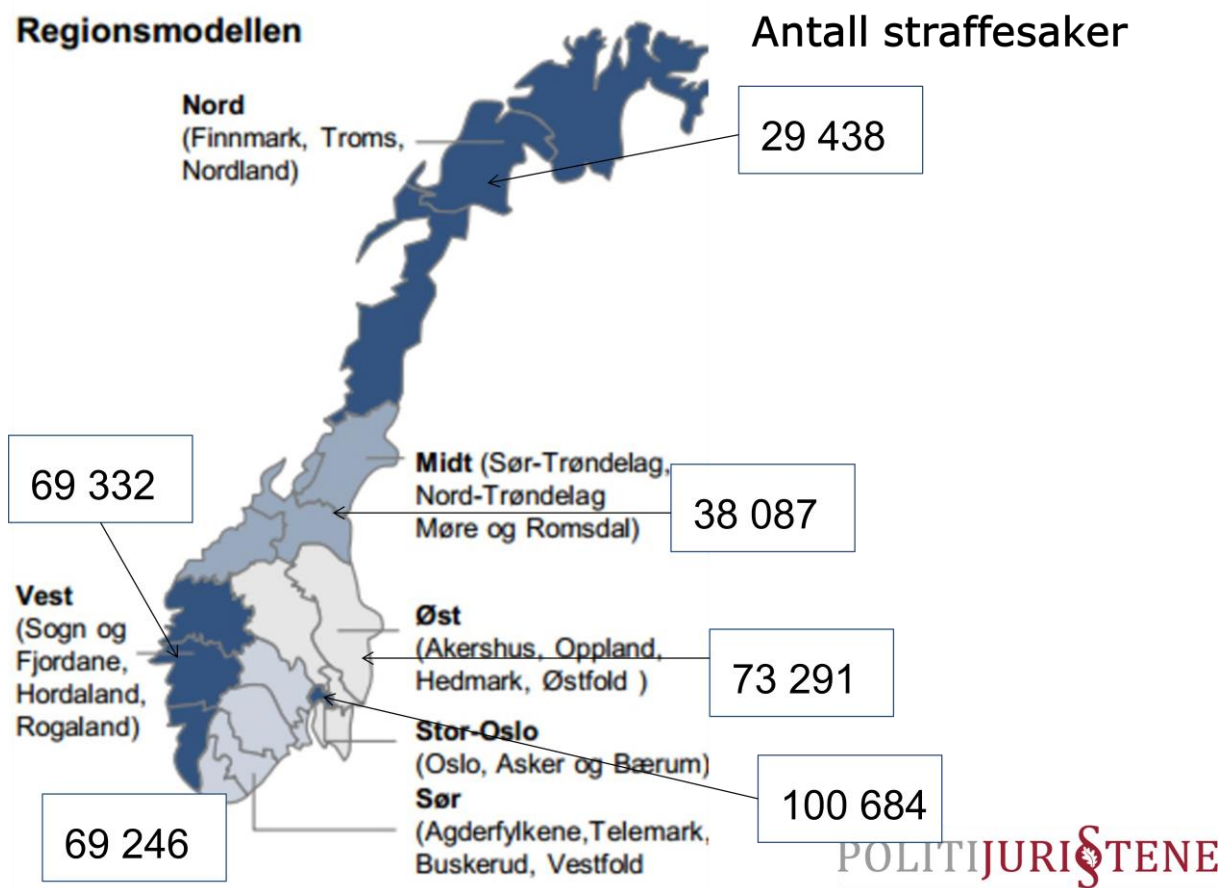


Fig. 5.2

Politijuristene slutter seg til ideen om at standardisering er et gode og at distriktene/regionene derfor bør være mest mulig like. Imidlertid er det såpass store forskjeller på regionene både hva angår geografiske størrelser og antall straffesaker, slik at en slik enhetstankegang får en del utfordringer.

Grafisk fremstilling av forholdet mellom befolkning og antall anmeldelser i regionmodellen:

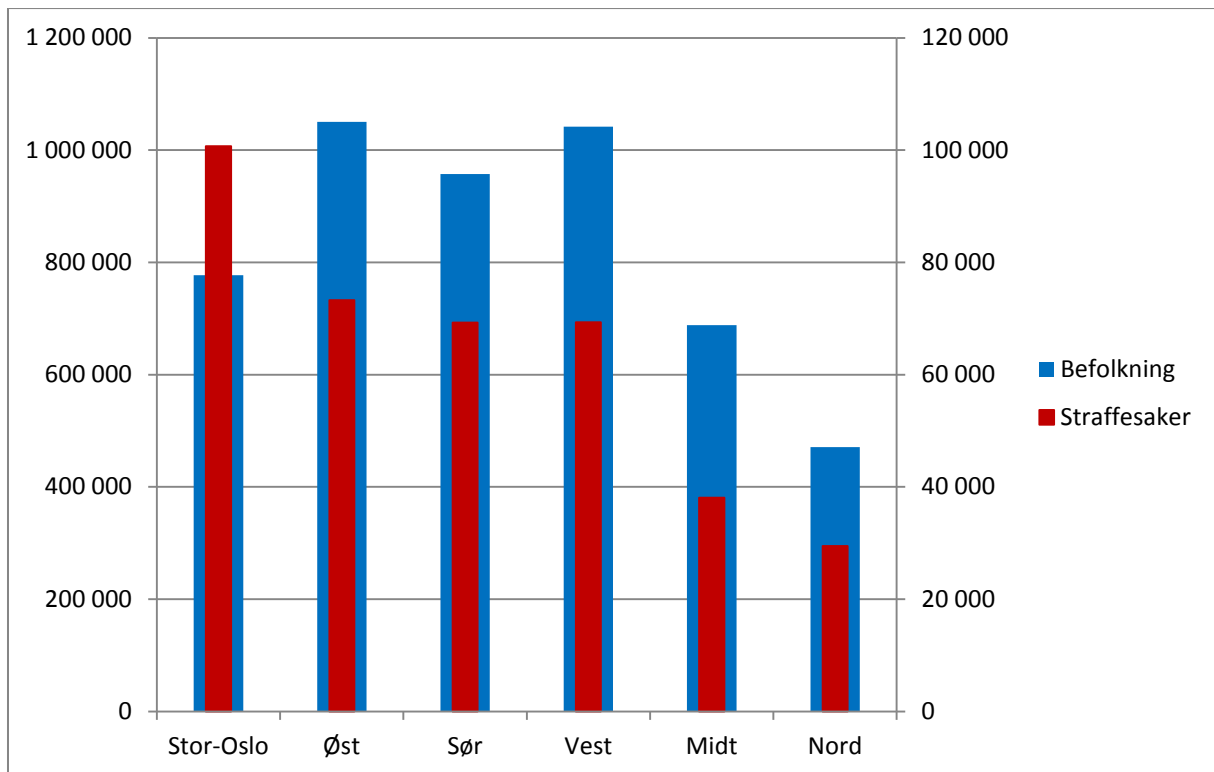


Fig. 5.3

Som en ser av denne figuren har Stor-Oslo en relativt sett større straffesaksbelastning enn det befolkningen skulle tilsi. Dette må eventuelt få betydning for budsjetter mv.

Regionmodell	Påtalejurister	Saker pr jurist
Stor-Oslo	116	896
Øst	102	747
Sør	92	779
Vest	108	665
Midt	56	704
Nord	57	535
Sum	531	741

Fig. 5.4

Regionmodellen er den modellen som skaper de største fagmiljøene og som fordeler straffesakene best.

5.1.2 Mellommodellen

Mellommodellen med ti politidistrikt vil på mange måter være en modell som i kombinasjon både er en så vidt radikal endring som det kan være behov for, samtidig som kontrollspennet og kontakten med de ansatte kan opprettholdes. Det store spørsmålet da er om politidistriktene blir robuste nok, som redegjort for av Politianalysen. Etter Politijuristenes oppfatning må sammenslåingen tilføre en gevinst til de distrikter som berøres av sammenslåing. Vi er usikre på om vi oppnår dette med den foreslåtte modell. Noe forenklet kan det bety at sammenslåingen først har en stor verdi om man slår sammen med et distrikt som har «mer muskler», er mer robust både faglig og ressursmessig, gjerne med spisskompetanse på nødvendige områder (som beskrevet i Politianalysen punkt 12.5.3.1.). Det viktige er at man etter en reform sitter igjen med et politi og en polititjeneste, og dermed politidistrikt som i sterkere grad enn i dag er i stand til å oppfylle sitt samfunnsmandat, innenfor de budsjettammer som til enhver tid stilles til disposisjon. Et eksempel er da om det foreslåtte «Innland» får denne tilføringen, uten eksempelvis å slås sammen med dagens Romerike pd. Denne modellen har jo også andre utfordringer, som at Agder pd da vil oppleve få, om noen endringer. Agder pd kunne kanskje med fordel vært vurdert enten sammen med Rogaland eller sammen med «Sør-Øst». Vi har merket oss politimesteren i Oslo politidistrikt sitt forslag, som med sitt forslag om åtte politidistrikt delvis ivaretar disse innvendingene. Men vi ser at det er flere ulike løsninger dersom man skulle ende opp med en distriktsstruktur som ligger nær dette forslaget. Vi har eksempelvis merket oss at både politimesteren i Helgeland pd og våre lokaltillitsvalgte der mener at det beste er å knyttes opp mot region Midt (i regionmodellen).

Forholdet mellom befolkning og antall straffesaker i mellommodellen kan grafisk vises slik:

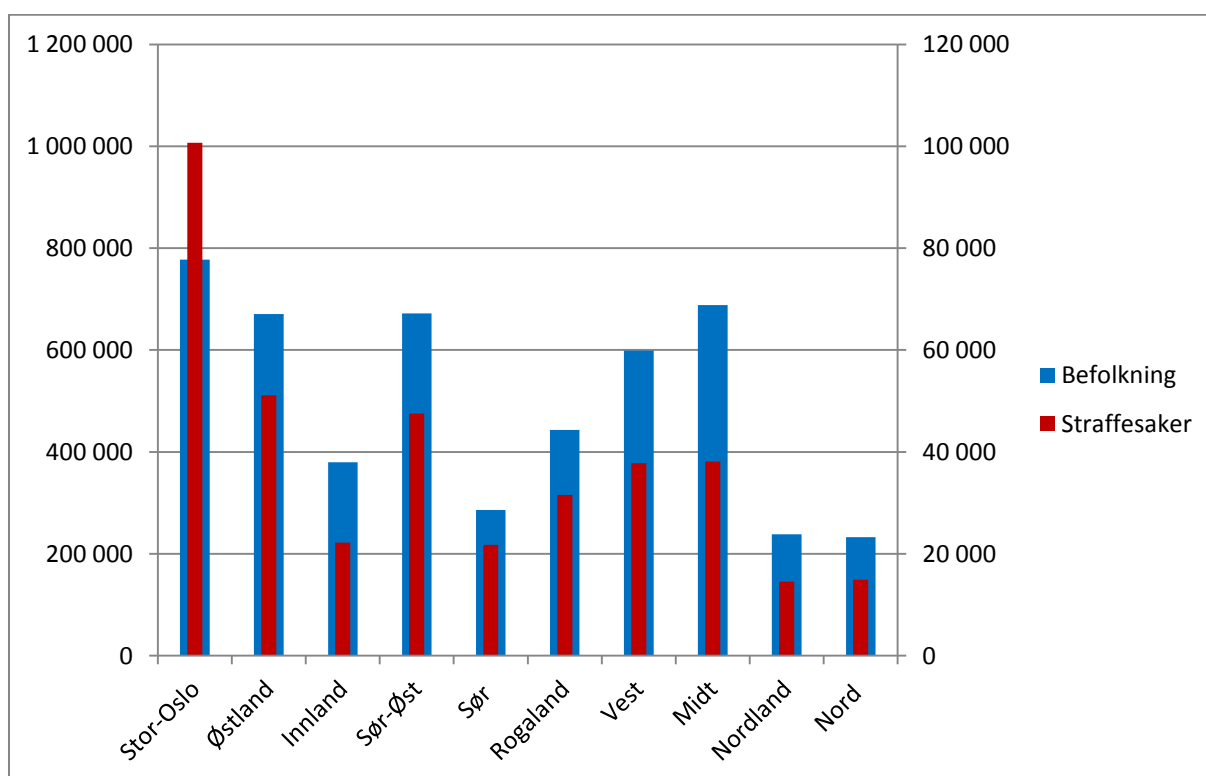


Fig. 5.5

Også i mellommodellen vil Stor-Oslo ha en relativt sett større andel av straffesakene enn befolkningen skulle tilsi, hvilket etter vår oppfatning må sees hen til i budsjetteringen.

Mellommodellen	Påtalejurister	Saker pr jurist
Stor-Oslo	116	896
Østland	71	750
Innland	31	742
Sør-Øst	70	703
Sør	22	1 024
Rogaland	53	617
Vest	55	711
Midt	56	704
Nordland	21	716
Nord	36	429
<i>Sum</i>	<i>531</i>	<i>741</i>

Fig. 5.6.

Etter mellommodellen vil flere distrikter ha små faggrupper, spesielt Nordland, Innland, Nord og Sør. Saksmengden pr. jurist er svært høy i Stor-Oslo og Sør.

5.1.3 Fylkesmodellen

Fylkesmodellen er etter vår oppfatning en for forsiktig tilnærming til ny struktur på nivå 1. Selv om det etter vår oppfatning er strukturen på nivå 2 som er det aller viktigste, vil en så vidt liten reduksjon neppe gi grunnlag for å hente ut de ønskede gevinster. En sammenslåing bør som nevnt over være så stor at politidistriktene som slås sammen har noe å tilføre hverandre. Sluttresultatet må være robust nok til å møte dagens og fremtidens utfordringer. Vi oppfatter det som mer tvilsomt at en sammenslåing av to mindre politidistrikter vil gi store gevinster, utenom det åpenbare i å bygge ned antall distriktsgrenser. Det er avgjørende at gevinstene ved sammenslåinger er større enn ulempene dette vil medføre både for publikum og de ansatte, og det kan ikke sees å være tilfellet ved en implementering av fylkesmodellen.

Fylkesmodellen	Påtalejurister	Saker pr jurist
Oslo	107	888
Akershus	48	797
Hordaland	47	733
Rogaland	53	617
Østfold	32	747
Sør-Trøndelag	28	748
Vestfold	20	903
Buskerud	32	536
Nordland	21	716

Agder	22	989
Telemark	18	777
Hedmark	16	860
Møre og Romsdal	18	656
Troms Romsa	24	400
Oppland	15	615
Nord-Trøndelag	10	670
Finnmark		
Finnmárku	12	487
Sogn og Fjordane	8	580
Sum	531	741

Som en vil se, vil modellen medføre mange distrikter med små fagmiljøer, og mange distrikter med høyt sakspress.

5.2 Særorgan

Politijuristene antar at det vil bli en ny gjennomgang av særorganene når distriktsreformen er gjennomført. Vi vil derfor bare kort berøre spørsmålet som Politiets Utlendingsenhet (PU) har reist angående tildeling av påtalemyndighet. Vi mener det er fornuftig og riktig at Sjefen for Politiets Utlendingenhet tildeles påtalemyndighet for sin sakstype. Det vil forbedre deres oppgaveløsning. Vi viser til PU sin høringsuttalelse, og begrunnelsen for tildeling av Kripos påtalemyndighet i 2005 så langt det lar seg sammenlikne. Av samme grunn mener vi at Sjefen for Utrykningspolitiet (UP) bør få påtalemyndighet. Begge disse bør dermed tas inn i straffeprosessloven § 55, 1. ledd nr. 3. Dette bør ikke vente på en ny særorgansutredning. Den integrerte påtalemyndighet er et svært viktig verktøy i politiets verktøykasse. Det er vanskelig å forstå hvorfor Sjef PU og Sjef UP ikke skal ha tilgang til dette verktøyet. Samtidig som det vil gi disse særorgan en helt annen rettssikkerhetsdimensjon i sin oppgaveutførelse.

Når det gjelder Politihøgskolen (PHS) vil vi påpeke at det nøye må vurderes hvorvidt PHS skal knyttes nærmere til POD. På den ene side er PHS i dag en akademisk institusjon og har dermed den akademiske frihet institusjonen etter loven har krav på. I likhet med andre forsknings- og undervisningsinstitusjoner på universitets- og høyskolenivå, har den sin uavhengighet som forsknings- og undervisningsinstitusjon. (UOH-loven av 2005 § 1-5.) På den andre side behandles PHS politisk sett som en etatsskole, hvor man bare utdanner for en etat og hvor man vil gi jobbgaranti til alle studenter. På denne måten undergraver man PHS som en akademisk og uavhengig institusjon. I tillegg vil etterutdanningstilbud og kompetansekrav til yrkesutøvelse være så nært knyttet til politiet at det er viktig med et tett samspill mellom POD og PHS. Dersom PHS de facto bare leverer kompetanse til POD, er det naturlig at POD i større grad får en «bestillerrolle».

5.3 Tjenestestedsstruktur

Politijuristene mener at strukturen på nivå 2 – politiets tjenestesteder – er den viktigste debatten, og der hvor det største forbedringspotensialet ligger. Etter vår oppfatning ga den siste store politireformen få av de gevinstene man ønsket og forventet. Hovedgrunnen til dette er etter vår oppfatning at man i liten grad endret noe på nivå 2. Vi mener at dersom man nå ikke endrer

tjenestestedsstrukturen kraftig, er det liten, om noen, grunn til å gjennomføre denne reformen. Denne gang må man sørge for at den som sitter med ansvaret for resultatet (politimestrene) også har de virkemidlene som må til for å oppnå resultatet, herunder legge ned og slå sammen tjenestesteder.

Politijuristene gir sin tilslutning til at det innføres en responstid for politiet. Publikum har krav på å vite hvordan og hvor raskt politiet vil kunne respondere på en innmeldt hendelse. Det bør stilles et krav til hvor fort politiet responderer på en hendelse. Uten å problematisere begrepet responstid i for stor grad, legger vi til grunn at det er en adekvat og riktig respons man kan forvente – og at responstid ikke nødvendigvis er det samme som personlig oppmøte fra politiet.

Men, når det er sagt; Hva er så rettssikkerhet og lik polititjeneste for publikum? Det blir ofte poengtert at hvor man bor ikke skal ha betydningen for rettssikkerheten. Politianalysen sier på side 9 at «hele befolkningen [har] krav på en polititjeneste med lik kvalitet». I dette ligger hos mange en forståelse av dersom det skjer noe, skal politiet ikke være alt for langt unna, det skal være ”likt for alle” – man får en avstandsbetraktning. Hvis formålet er å beskytte borgerne mot kriminalitet, må resonnementet om at hvor man bor ikke skal ha betydning for rettssikkerheten og retten til lik polititjeneste følges opp på en helt annen måte enn bare å måle avstander. Utgangspunktet kan da være slik at man skal like liten sannsynlighet for å bli utsatt for straffbare handlinger og kriminalitet, uavhengig av hvor man bor, og ikke minst ferdes, og ivaretas like godt dersom man blir utsatt for noe. Dersom det er viktig at hvor man bor og hvor man ferdes ikke skal ha betydning for rettssikkerheten og polititjenesten, må målsettingen være at den 14 år gamle gutten eller den 80 år gamle kvinnen kunne ferdes like trygt, med like liten sannsynlighet for å bli truet, slått ned eller ranet i hele landet. Rettssikkerhet og retten til lik polititjeneste for publikum må være at alle har rett til like lite bli utsatt for kriminalitet og uønsket atferd. Kan vi være ethvert sted hvor det kan skje noe, eller skal vi prioritere å være der hvor vi vet det vil skje noe? Tilnærmet all forskning og alle undersøkelser tilsier, noe forenklet, at 20 prosent av de kriminelle begår 80 prosent av kriminaliteten, og at 80 prosent av kriminaliteten, begås på 20 prosent av åstedene. Dette er en vanskelig balansegang. Men vi mener at man her tidligere har gått for langt i å nedprioritere de områdene man vet er utsatte for kriminalitet.

Hva er nødvendig tilgjengelighet? Hva er et akseptabelt nivå etter en objektiv, faglig og nøktern vurdering av behovet? Og hva kan eventuelt kompenseres med en enklere digital tilnærming og kommunikasjon? Dette er sentrale spørsmål som reiser seg, og som Politianalysen svarer ganske godt på hva gjelder beredskap, tilgjengelighet og nærhet. Dersom man følger Politianalysens forslag om overføring av oppgaver fra politiet til andre, vil det være behov for enda færre tjenestesteder. Hvis politiet ikke skal drive med sivil rettspleie, utlendingsforvaltning, utsteding av pass mv, blir ekspedisjonsbehovet enda langt mindre enn i dag. Anmeldelser kan også i større grad tas imot på stedet. Et politi som er mer mobilt og mer ute, kan kjøre og ta imot anmeldelser.

Det er Politijuristene sin oppfatning at vi ikke får best mulig beredskap alene ved å spre ressursene mest mulig. Tidvis tilsier en best mulig beredskap en ganske stor samling av ressursene. Hvordan skal en politimester håndtere at styrkene fort kan være et helt annet sted enn der politimesteren trenger de? Og hva hvis styrkene igjen er spredt over flere andre steder enn der politimesteren trenger de, slik at de først må samles? Og tidvis er nærhet den best mulige beredskapen. Undersøkelser i USA viser at gjennomsnittlig responstid ved skoleskytinger er tre minutter. Undersøkelsene viser og at i de fleste tilfelle er dette lenger enn den tiden selve drepingen/skoleskytingen pågår.

Politijuristene vil gi sin fulle tilslutning til politianalysens forslag om antall tjenestesteder. Fordi vi er helt enige med utvalget i at det er nærheten til politiet som etat, og at det er politiets tilgjengelighet som er det viktigste, ikke nærheten til et politihus. Vi viser til hva som er sagt over om politiets oppgaveportefølje, og hva behovet vil være ved en redusert oppgaveportefølje. Denne reduksjonen bør skje raskt. For en god og robust organisasjon må bygges fra bunnen av. Sammenslåinger vil gi større tilgjengelighet. Vår erfaring er at det ikke bare er publikum som har problemer med liten tilgjengelighet på de mindre lensmannskontorene, men også politiet selv opplever det som vanskelig å få tak i de ansatte på disse stedene. Det viktigste er likevel at dette er opp til den enkelte politimester selv å bestemme.

Samtidig er det helt avgjørende at politiet besitter god lokalkunnskap. Det er avgjørende for et godt nærpolti at man besitter kunnskap om det miljøet man skal ivareta og beskytte. Politijuristene mener derfor det må være den desidert beste løsning at denne avgjørelsen overlates til politimestrene. Av samme grunn bør man vurdere å ikke vente på at Politianalysen ferdigbehandle før man gjennomfører allerede foreslåtte sammenslåinger. Politimestrene bør få begynne prosessen med å spisse organiseringen sin slik at politidistriktene er klare for reformen.

6. Styring, ledelse og administrasjon

6.1 Styring

Mål- og resultatstyring er et viktig effektiviseringsverktøy. Dette er ledelsens ansvar. Målstyring handler om rasjonalitet og styring, om pragmatisme og den er endringsrettet. Målstyring er å styre etter mål med fokus på resultater.

Målstyring er definert som "Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten" (hentet fra "Veileder Resultatmåling Mål- og resultatstyring i staten", utgitt av Senter for Statlig økonomistyring).

Målstyring handler om rasjonalitet og styring. Målstyring er å styre etter mål med fokus på resultater. Målstyring forutsetter videre at man prioriterer og rangerer oppgaver. Det er sagt at «målstyring er et dårlig verktøy, men bedre enn de fleste alternativer». Utfordringen ligger i å måles på de viktige tingene, ikke bare de som er lette å måle. Galileo Galilei (1564 – 1642) skal ha uttalt: "Mål det som er målbart, og gjør målbart det som ikke er det".

I dag vil det å utstede et forelegg for urinerings på offentlig sted virke positivt inn på resultatet hva angår publikums trygghetsfølelse. Det gir liten mening. Politiet bør antakelig i større grad enn tidligere basere sine mål på størrelser som betyr noe for publikum, f.eks. ved bruk av spørreundersøkelser.

De nåværende måleparametere er nødvendige for en god strafferettspleie. Samfunnet må vite hva politi- og påtalemyndighetens oppklaringsprosent og saksbehandlingstid er. Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten – Dokument nr. 3:10 (1999–2000), viste at den økte ressursinnsatsen til politi- og lensmannsetaten ikke i tilstrekkelig grad synes å ha bidratt til bedre resultatoppnåelse, da i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid generelt. I kjølvannet av samme undersøkelse har det blant annet kommet forslag om lovfesting av

frister – som for øvrig har det felles at det pålegges frister for påtalemyndigheten – ikke politiet. Alene er de ikke tilstrekkelige, og det er behov for ytterligere måleparametere. De må komme i tillegg til dagens måleparametere. Vi nøyer oss med å henvise til CompStat, utviklet av New York Police Departement, som nå brukes i store deler av USA, og har spredt seg til Canada, og som er beskrevet i Politianalysens punkt 16.2.3. Vi viser til denne redegjørelsen av CompStat fra University of Maryland: http://www.compstat.umd.edu/what_is_cs.php

Det primære styringsinstrument som i dag benyttes overfor politimestre og særorgansledere er budsjettbalanse. Bunnlinjen blir viktigere enn resultatoppnåelse og kriminalitetsbekjempelse. Det å holde budsjettet er og skal være en selvfølge. Det man bør måle er hvilke resultater man får til innenfor de tildelte midler. Kvalitet er ikke bare å holde budsjettet i seg selv, det er ikke minst hva pengene faktisk brukes til.

6.2 Ledelse

Godt lederskap er å utvikle gode ledere. Politisk ledelse bør sette mål og gi styringssignaler. Og forvente at politiet leverer. Det er avgjørende at politiet styres på output, og ikke på input, som redegjort for i Fremtidens politi side 113. Og samtidig må Politidirektoratet få rom for, og mulighet til, å ta styring. Vi mener det er svært viktig at det blir et tydeligere skille mellom Politidirektorat og Justisdepartement, og at det er politiet selv som, på et faglig grunnlag, får bestemme intern struktur, kompetansebehov, utstyrsbehov mv.

Ledelse har primært to hovedoppgaver; 1) å levere resultater, og 2) å utvikle organisasjonen – slik at vi er bedre på å levere resultater ved årets utgang enn ved årets inngang. Dette handler både om å gjøre de riktige tingene, og å gjøre tingene riktig.

Det er etter vår oppfatning svært vanskelig å gjennomføre noe uten en tilsvarende omfattende delegering. Fristill det som kan fristilles, overlat til selvstyring det som kan selvstyres og bruk målstyring på det som ikke kan selvstyres. Det er derfor helt avgjørende at de nødvendige fullmakter delegeres til Politidirektøren og til politimestrene. Som nevnt over, så er en omfattende delegering av fullmakter (ikke minst angående hvem man skal ansette, hvordan politiet organiserer seg og hva pengene skal brukes til) helt nødvendig for å gjennomføre kvalitetsreformen. Man kan ikke forvente resultater fra ledere som ikke har fullmakter til å gjøre de nødvendige grep. Det ligger i menneskets natur å ikke delegere oppgaver til de vi ikke stoler på. Men da er det viktig at vi har på plass de riktige menneskene i lederstolene, slik at vi kan stole på den ledelsen som utøves, og delegere så mye som mulig til disse. Satt på spissen er det en form for mistillit til de som skal utøve den faglige ledelsen dersom de ikke gis romslige fullmakter til hvordan de vil organisere seg, hvem de vil ansette og hva de skal bruke budsjettet til.

6.3 Administrasjon

Politijuristene støtter her Politianalysen. Vi opplever politiet å være overadministrert. Samtidig som administrasjonen i liten grad utøver de nødvendige støttefunksjoner. Det hevdes ofte at det er for mye styring og for lite ledelse i norsk politi, og det sies gjerne det samme om Staten forøvrig. Vår erfaring er at administrasjon går på bekostning av både styring og ledelse. Vi må tilbake til utgangspunktet: Administrasjonen skal være en støttefunksjon for ledelse, ikke en ledelsesfunksjon i seg selv.

7. Kompetanse

7.1 Kompetanse i fremtidens politi

Politianalysen skriver godt om utvikling og kompetanse. Vi opplever at dette beskrives godt i Politianalysen kapittel 17. Vi vil trekke frem og mener det er grunn til å vektlegge det som skrives i punkt 17.1 og i særlig grad det som skrives i punkt 17.4. I punkt 17.4 omtales det som er av strategisk kompetanseplanlegging som ensidig og kvantitativt fokusert på en yrkesgruppe. Og da er spørsmålet om det i det hele tatt kan snakkes om kompetansestyring. Svaret er nei etter vår oppfatning. Utvikling av jurister er knapt nok nevnt. Dette temaet hører også hjemme i en Påtaleanalyse

Politijuristene er opptatt av faglighet og dyktighet, og vi mener at annen kompetanse, herunder akademisk, bør benyttes i langt større grad enn hva som gjøres i dag. Vi mener det er et stort behov for at politiet i mye større grad åpner for ansettelse av andre yrkesgrupper enn i dag.

Hvilket behov etaten vil ha for hvilken kompetanse, har etter vår oppfatning det vært alt for lite fokus på, og dette har vi spilt inn i ulike fora flere ganger. Et komplekst samfunn med nye kriminalitetstrender og nye utfordringer, krever at vi evner å tenke nytt. Like mennesker fra lik utdanning tenker likt, og ensidige rekrutteringen gjør at vi i mindre grad står rustet til å møte både dagens og morgendagens kriminalitet. Det gjelder både trender og enkelthendelser. Men, som nevnt, med den øremerking av midler til en stillingskategori som skjer i dag, er det få muligheter for politiet til å ha en strategisk og riktig kompetansesammensetning.

Målsettingen om to polititjenestemenn per 1000 innbyggere er i seg selv grei. Men når dette får første prioritet gjør det at politimestrenes hender er bundet hva gjelder kompetanseplanlegging og kompetansesammensetning. Målsettingen om to per tusen på leve på siden av dette, da dette er et klassisk eksempel på styring på input i stedet for på output. I Fremtidens politi side 113 omtales politidekning som målsetting som «meget uhensiktsmessig. International Association of Chiefs of Police (IACP) uttaler i Patrol staffing and Deployment Study (2004) som følger: «Ratios, such as officers-per-thousand population, are totally inappropriate as a basis for staffing decisions.»

Sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) starter sin innstilling, i kapittel 1, med å sitere Aristoteles: "Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje". Evnen til å forutse det som vanskelig kan forutses, vil derfor være svært sentral når man vurderer politiets evner. Evnen til å forutse er avhengig av viljen til "å tenke nytt" og evnen til "å tenke utenfor boksen". Lik kunnskap i politiet gir like tanker, som betyr mindre evne til å forutse hva som kan skje – beredskapen blir dårligere. Vi må derfor rekruttere annen kompetanse og andre egenskaper og man må dyrke dem.

7.2 Særskilt om kompetanse i påtalemyndigheten

Det er etter vår oppfatning i dag lite rom for å videreutvikle seg som påtalejurist. Politijuristene mener det er nødvendig at etter- og videreutdanning gjøres obligatorisk. Politihøgskolen har få søkere til sine tilbud til påtalejurister, noe som etter vår oppfatning skyldes hovedsakelig to forhold; 1) arbeidshverdagen er for presset til at de fleste velger bort å etterutdanne seg, og 2) arbeidsgiver ser at medarbeiderne er presset og har for mye å gjøre, slik at de som søker etterutdanning ofte ikke vil få støtte eller godkjenning til dette fra lederne sine. Både utdanning i funksjonsrettet etterforskningsledelse og videreutdanningen for påtalejurister må gjøres obligatorisk for påtalejurister, eksempelvis ved overgangen fra å være politifullmektig til å bli politiadvokat. Dette er et tema for en Påtaleanalyse.

8. Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsning

For det første er det viktig å påpeke at et synlig politi ikke er det samme som et godt politi. Det er lett å tro at publikum og politikere, spurt uten premisser, vil svare at synlig politi er det de ønsker seg mest. Men synlig politi tar ressurser fra et målrettet og kriminalitetsbekjempende politi. Dersom man i spørreundersøkelser setter opp at premisset hva er viktigst; 1. at politiet er synlige og i nærheten, eller 2. at politiet har en målrettet og effektiv kriminalitetsbekjempelse, vil nok svaret være et annet. Dette kan vi ikke se er blitt gjort. Det kunne inntas i en Påtaleanalyse.

Poenget ble godt illustrert av politimester Torbjørn Aas i Vest-Finnmark da han tvitret "Det enkelte omtaler som politiets unødvendige 'kontorarbeid', kaller vi i politiet etterforskning."

I USA benyttes begrepet "Power Law Distribution". Dette er omtalt som 80-20-regelen. Denne regelen innebærer at 20 prosent av "grunnlaget" resulterer i 80 prosent av følgene. Eksempelvis; 20 prosent av verdens befolkning besitter 80 prosent av verdiene. Det er gjort en rekke studier på at dette er overførbart til kriminalitet. De fleste av disse har sin opprinnelse i USA, men dette vil trolig ha gyldighet også i Norge. To eksempler: 1) Philidelphia Cohort Study (Jerry Ratcliffe «Intelligence-Led Policing» (2008)), som fulgte 9 945 personer fra barndom til de var voksne, viste at 6,2 prosent av de som omtales som «kroniske» gjerningsmenn var ansvarlige for 52 prosent av kriminaliteten begått av studiens deltakere. 2) En studie fra Boston (Anthony A. Braga «Understanding and Preventing Serious Violence in Boston») som tok for seg alle skyteepisoder i Boston over en 30-årsperiode, fant at de totalt 7 359 hendelsene fant sted i bare 11,5 prosent av byen. I 88,5 prosent av byen var det altså ingen skyteepisoder.

Politianalysen viser langt på vei det samme. Politijuristene viser til punkt 12.6.2, og særlig funnet omtalt i punkt 12.6.2.2 om at «Analysen viser at nesten 75 % av alle registrerte hendelser fant sted i kun 200 av de mer enn 1600 patruljesonene».

Undersøkelsene viser at målrettet kriminalitetsbekjempelse er den mest hensiktsmessige form for kriminalitetsbekjempelse. Det er på disse utvalgte stedene, hvor brorparten av kriminaliteten skjer, og mot de utvalgte personer, organisasjoner og nettverk, som begår brorparten av kriminaliteten, at hoveddelen av politiets ressurser må brukes.

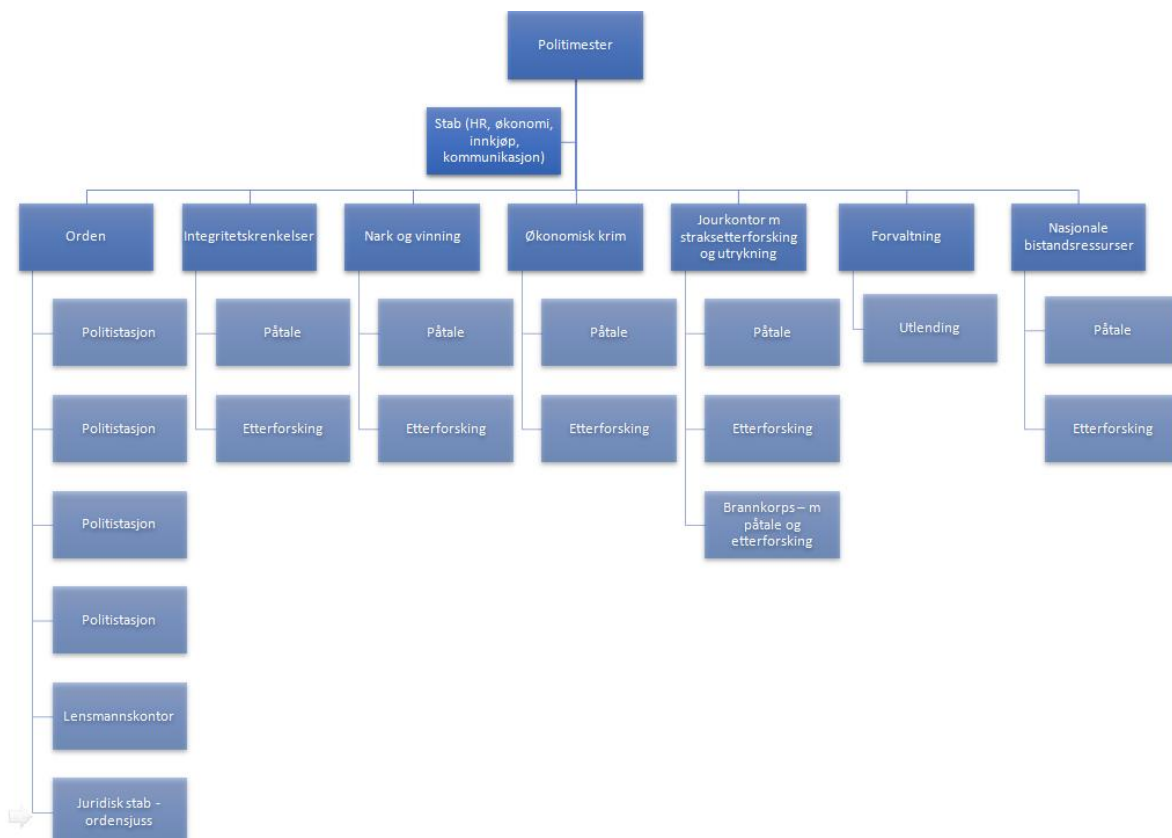
Dette må nødvendigvis veies opp mot det beredskapsbehovet som er også i områder hvor det normalt ikke er kriminalitet. Det er viktig at dette veies opp mot behovet for beredskap og behovet for nærhet også der hvor det mest sannsynlig ikke vil begås kriminalitet. Politijuristene viser til hva som er sagt over om behovet for krav til responstid. For vi vet at vi ikke kan forutsi alt. Men vi kan forutsi mye om hvor kriminaliteten vil skje. Vi mener forholdsvis enkle grep kan gi politiet en helt annen og mye bedre beredskap enn hva vi har i dag innenfor de samme rammene, særlig ved å se på hvor og hvordan ressursene brukes. Eksempelvis viser en av de mest omfattende undersøkelsene («Comparisons in Policing: An International Perspective» av Jean-Paul Brodeur (red.) fra 1995 – gjengitt i den danske Fremtidens Politi på side 97) at anslag fra USA at en patrulje på en travel gate, statistisk sett tilfeldig passerer et pågående gateran hvert fjortende år og fra England at en politimann i London bare kan forventes å passere innenfor en radius av 100 meter fra et innbrudd hvert åttende år. Satsning på synlig politi er ofte ikke klok ressursutnyttelse.

9. Organiseringen av et politidistrikt – særlig en analyse av påtalemyndigheten

9.1 Organisering av et politidistrikt

Politijuristene støtter utvalget i at ett politi forutsetter en enhetlig organisering av politidistriktene. Det er derfor nødvendig at det utarbeides en felles organisasjonsmal, en felles lønns- og personalpolitikk, en felles kompetanseplan og en felles eller sentralisert innkjøpsforvaltning. Samtidig er det viktig å ikke se seg blind på «one size fits all»-tilnærmingen. For Norge er ikke likt overalt. Vi kommer her til å konsentrere oss om påtalejurister. Formentlig vil den lave estimeringen av behovet for antall årsverk være tilsvarende på andre områder.

Vi viser til drøftelsen under 12.5.9. Politijuristene er enige i at en funksjonell organisering som vist i Figur 12.24 er best egnet til å løse oppgavene i politiet. Det er flere grunner til dette: Man sikrer uavhengig påtale og man øker helhetstenkningen i distriktet og unngår på den måten feilprioriteringer som man får ved geografisk organisering. Ved funksjonell organisering vil man i hver enkelt avdeling alltid måtte prioritere de mest alvorlige sakene, som forventet i Riksadvokatens mål og prioriteringsskriv. Samtidig mener vi det er svært viktig, av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet, at det blir en egen visepolitimester som innehar stillingen som «påtaleleder». Slik sikrer man en uavbrutt påtalelinje, og at påtalemyndigheten er forankret høyt nok i organisasjonen.



Innholdet i "boksene" kan se ut som dette eksempelet her. Med det kontrollspennet som det vil bli i de nye politidistriktene, legger vi til grunn for at alle politidistrikter vil ha behov for flere visepolitimestre, eksempelvis en for påtalemyndigheten, en for ordenstjenesten, en for etterforskning og en for beredskap. For å sikre en rett organisering av påtalemyndigheten, mener vi

det snarest bør settes ned et prosjekt ledet av Riksadvokaten og Politidirektøren, som skal utrede hvordan påtalemyndigheten skal organiseres i politidistriktet.

9.2 En analyse av behovet for påtalejurister

Politijuristene er svært fornøyd med, og gir sin fulle tilslutning til, Politianalysens beskrivelse av påtalemyndighetens oppgaver på side 108. Det er en redegjørelse som godt forklarer og beskriver innholdet i straffeprosessloven § 225. Som er en bestemmelse som i seg selv er nokså utilgjengelig, og som med fordel kunne presiseres i samsvar med det opprinnelige forslaget til ordlyd.

En påtalejurist er ikke en saksbehandler. En påtalejurists oppgaver er å lede etterforskningen slik Politianalysen også fremholder. En god etterforskningsledelse er rask, målrettet og (kostnads)effektiv. Samtidig skal påtalejuristen være både kvalitets- og rettssikkerhetsgarantisten for samfunnets og politiets straffeforfølgning av personer. I dette ligger at påtalejuristen både må og skal føre en fortløpende og en etterfølgende legalitetskontroll av straffeforfølgningen. Det er påtalejuristen som skal vurdere og beslutte tvangsmiddelbruken underveis i etterforskningen. I tillegg påhviler det påtalejuristen å ta den foreløpige eller endelige beslutning om en straffeforfølgning skal innstilles/henlegges eller fullføres/effektueres ved at det innstilles på tiltale eller tas ut tiltale, slik at det blir en domstolsbehandling av spørsmålet. Påtalejuristen er til slutt aktor i brorparten av straffesakene.

Politianalysen har konkludert med at et robust fagmiljø for påtalejurister minst bør bestå av 20 personer. Vi finner det vanskelig å se hvor minimumstallet 20 årsverk med påtalejurister er hentet fra, og må etterspørre hvordan man er kommet frem til dette antallet. Vi har sans for at Politianalysen definerer minstekrav til et politidistrikt. På et generelt grunnlag har vi også betydelig sympati for «kravspesifikasjonen» i punkt 12.5.3.1, og oppfatter dette som en svært fornuftig tilnærming. Men slike minstekrav bør ha en sterk faglig forankring, og det bør fremkomme hvordan man har kommet frem til en slik standard. Da bør man neppe være unøyaktige med hvilke tallverdier vi bruker.

Politijuristene vil påpeke at grunnlaget for å regne ut behovet for antall påtalejurister må ta utgangspunkt i hvor mange saker hver bør behandle i året. Formuleringen bør er bevisst valgt, fordi det skiller seg fra hvor mange en påtalejurist faktisk kan behandle. Dette tallet må i tillegg om nødvendig korrigeres for det som vil være nødvendig bemanning for å etterleve arbeidsmiljøloven og politiets arbeidstidsbestemmelser, og antall tjenestesteder hvor påtalejurister skal virke.

Politianalysen beskriver på side 116 hvordan det minste politidistriktet vil ha ca 28 000 anmeldelser i året. Vi legger til grunn at en sentral faktor for å finne hva som utgjør et robust politidistrikt er at det må være en viss mengde kriminalitet/antall anmeldelser. Politianalysen bruker dessverre liten plass på å forklare hva som gjør et politidistrikt robust, men sier riktignok i punkt 6.2.1.2 at befolkningsgrunnlag og kriminalitetsforekomst som gir grunnlag for robuste fagmiljøer er sett hen til ved vurderingen av robusthet.

I den grad det er mulig å konkretisere antall saker per påtalejurist, gitt alle usikkerhetsfaktorer som slå inn, mener vi at det kan være riktig å beregne 500 saker per jurist i året. En sak er ikke lik en annen. En erfaren påtalejurist bør kunne håndtere 6-700, mens de ferskere nok bør ligge på nærmere 400. Tar man høyde for at en god del av tiden skal gå med til å drive etterforskningsledelse og fortløpende og etterfølgende lovlighetskontroll, og i tillegg ha et handlingsrom med tanke på

ferieavvikling, sykefravær, permisjoner og det høye gjennomtrekket av påtalejurister i politiet, mener vi det er riktig å ta utgangspunkt i at det skal være 500 saker i porteføljen til påtalejurister som ikke er på spesialseksjoner mv. Dette er tall som baserer seg på at man ønsker god kvalitet på etterforskningen. Da bør det være tid for påtalejuristen til å drive den etterforskningsledelse som straffeprosessloven § 225 forutsetter og pålegger, nærmere beskrevet på side 108 i Politianalysen. Det vil også være noe rom for etter- og videreutdanning, og man tar til en viss grad høyde for permisjoner, sykefravær mv. I et «gjennomsnittlig» politidistrikt legger vi til grunn at en påtalejurist i dag har ca. 700 saker i året, se mer nedenfor. Allerede da er det ofte kun gitt rom for å påtaleavgjøre saker, og i liten grad drive den nødvendige etterforskningsledelse. Den manglende etterforskningsledelsen i dag er etter vår oppfatning en tidstyv og en kostnadsdriver fordi etterforskningen blir mindre målrettet, og en rettssikkerhetsutfordring.

Regnestykket vil da bli som følger; 28 000 saker delt på 500 per påtalejurist, gir et behov for minimum 56 årsverk påtalejurister. Dette tallet korresponderer godt med figur 12.22 på side 115 når det gjelder det lavest bemannede distriktet. For ordens skyld påpeker vi at vi oppfatter tallet for et gjennomsnittlig og i det høyest bemannede distrikt er satt alt for lavt. Gjør man den tilsvarende øvelsen for det høyest bemannede distrikt, med forventet 97 000 anmeldelser i året, blir behovet for påtalejurister 194 årsverk om man påregner 500 saker per påtalejurist. Det vil alltid være en viss usikkerhet med tanke på at én sak kan være meget tidkrevende, og kanskje oppta en påtaleansvarlig sin fulle tid i mange uker, eksempelvis store saker som drapssaker, store narkotikasaker mv. Dette tallet bør korrigeres for en korrekt etterlevelse av arbeidsmiljølov og politiets arbeidstidsbestemmelser. Men en forutsetning på minimum 10 årsverk for å få tjenesten til å gå rundt på lovlig måte er da oppnådd med god margin.

I tillegg bør tallet korrigeres slik at det er minst fem påtalejurister per tjenestested hvor det er påtalejurister. Det er nødvendig å ha et fagmiljø. Gitt et høyt antall rettsoppmøter, avvikling av ferie og sykefravær mv, bør det til enhver tid være tre jurister på stedet. Dette vil gi rom for og plass til å være et kompetansesenter hvor man kan få faglig støtte. Man vil da med en beregning på 500 saker per påtalejurist kunne ha ti tjenestesteder med minst fem jurister per sted. En av grunntankene ved den integrerte påtalemyndighet er at den, også geografisk sett, skal være tett på etterforskningen. Geografiske avstander betyr mye for etterforskningskvaliteten. Derfor er det viktig at det er utstasjonert påtalejurister på alle de store tjenestestedene. Dette korresponderer også best med å gi påtalejuristen den nødvendige mulighet til å være reell etterforskningsleder.

Etter vår oppfatning viser dette at for å være et robust politidistrikt må minimum antall årsverk være minst 56. Da flere av jurister skal være knyttet opp mot spesialseksjoner, som organisert kriminalitet og vold og sedelighet, og dermed håndtere et begrenset antall, som primært er mye større og mye vanskeligere saker, vil tallet måtte bli noe høyere. Vi understreker at vi mener det er riktig å operere med 500 saker i året for de som ikke er på spesialseksjoner og lignende.

I 2012 var det 395 753 straffesaker i Norge (Kilde: Riksadvokaten "Straffesaksbehandlingen i politiet") fordelt på 585 lønnede årsverk påtalejurister (kilde: POD). Dette utgjør 676 saker pr. jurist pr. år. Tallene varierer noe avhengig av kilde (SSB opererer med 393 582 straffesaker) Antall lønnede påtalejurister varierer fra 585 (POD) og 531 (PODs tall + Statsadvokatenes inspeksjonsrapport, hvor påtaleledere er trukket ut). Som en vil se av figurene 4.5-4.7 vil 393 582 straffesaker fordelt på 531 jurister gi 741 saker pr. jurist. En påtaleanalyse bør kunne gi helt korrekte tall.

Restansene, antall saker som er over 3 måneder gamle, er pr. 31.12.2012 på 41 311 (kilde: Riksadvokaten), dvs. omlag 70 saker pr. jurist. Restansene har vært omtrent uforandret de tre siste årene. Det er etter vår oppfatning primært mannskapsmangel som gjør at sakene blir liggende. Etterforskning og påtalemyndighet har i større og større grad blitt en salderingspost, og det store fokuset på beredskap gjør oss bekymret for at dette vil fortsette.

I tillegg kommer 34 189 ikke-rettskraftige saker som er over 12 måneder gamle, som er påtaleavgjorte. Dette gjelder i hovedsak saker hvor det er skrevet forelegg som ikke er blitt vedtatt av siktede, eller det tatt ut tiltale og saken av forskjellige årsaker ikke har vært for retten. Dette tilsvarer 58 saker pr jurist. Dette er et nokså høyt tall, og utgjør altså nærmere 10 % av det totale sakstilfanget hos påtalejuristene.

Oppklaringsprosenten falt i 2012 tilbake til 36,3 %, altså under Stortingets mål på 38 %. Det betyr at 100 163 forbrytelser ble oppklart, mens 175 769 ikke ble oppklart. Det tilsvarer 481 forbrytelser hver dag, hvorav ca 150 i Oslo. Dette er tall som bør vekke bekymring. Politijuristene mener også at Stortingets målsetting på 38 % er lavt. Vi er overbevist om at en økt satsning på etterforskning og påtalemyndighet vil kunne bringe oppklaringsprosenten til godt over 40 %, kanskje opp mot 45 %. Bare straffesakene med kjent gjerningsmann alene som henlegges vil kunne, om det ble brukt ressurser på å oppklare de, gi en forbedret statistikk.

Dersom en sak skal regnes som oppklart, kreves det normalt enten dom eller vedtatt forelegg. Å gå i retten for å få dom er tidkrevende. En familievoldssak alene, med dommeravhør, forberedelser og behandling av anke, er beregnet til å ta ca 8 dager. En erfaren påtalejurist vil ofte se det som nødvendig å henlegge selv om gjerningsmannen er kjent, fordi man må prioritere viktigere saker eller det er andre saker som er lettere å bevise ("lavere hengende frukter"). Særlig vil dette være tilfellet i de mer kriminalitetsbelastede deler av landet. Det går selvsagt ut over oppklaringsprosenten og dermed kvaliteten.

Med en gjennomsnittlig årsproduksjon på 500 pr. jurist, vil man ha behov for 787 påtalejurister, altså en økning på ca 250 fra i dag. (Fordelt på 10 distrikter blir dette ca 25 nye jurister pr distrikt.) Dette er et engangsløft, og ikke en øvelse som må gjøres hvert år.

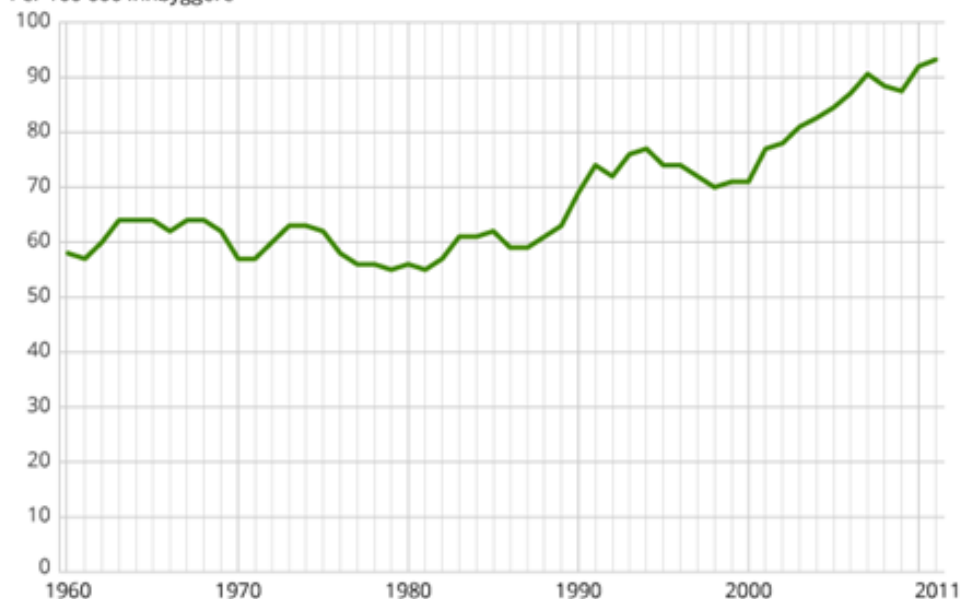
Det er viktig for oss å poengtere at det er naturlig å ta utgangspunkt i 500 saker i året for en «vanlig» påtalejurist. 500 saker pr. år er fortsatt et betydelig antall saker. Disse 500 sakene skal avgjøres samtidig som det skal være tid og rom for etterforskningsledelse, legalitetsveiledning og – kontroll, rettsoppmøter, forberedelser og kompetansehevende tiltak. Etter vår oppfatning står man nå overfor et veivalg: Man kan enten fortsette som før eller man kan gjøre det vi har etterlyst i flere år: Satse på dem delen av politiet og på påtalemyndigheten som vi vet virker, og som kan måles. Det innebærer å ansette flere jurister og beholde dem, slik at produksjonen stiger, restansene blir borte og oppklaringen øker. I løpet av de siste årene er mange løsninger blitt forsøkt, unntatt å satse på kompetanse i påtaleleddet i politiet, altså ved å rekruttere og beholde dyktige påtalejurister.

Arbeidsoppgavene for påtalejuristene har blitt flere og mer krevende, som vi skal vise i det følgende:

Flere innsatte i norske fengsler indikerer flere tiltaler enn før og/eller mer alvorlige straffesaker.

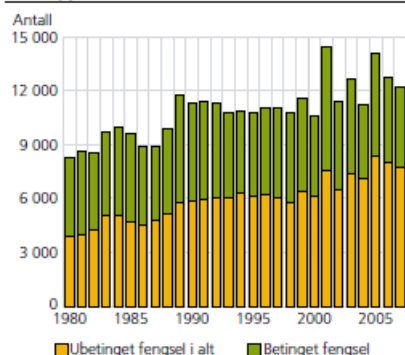
Innsatte i norske fengsler. 1960-2011. Gjennomsnittlig antall per 100 000 innbyggere¹

Per 100 000 innbyggere



¹ Per 100 000 innbyggere i strafferettslig alder, dvs. 14 år og eldre fram til 1989, og 15 år og eldre fra og med 1990.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 8.6. Fengselsdommer i forbrytelsessaker, etter type dom. 1980-2007. Antall



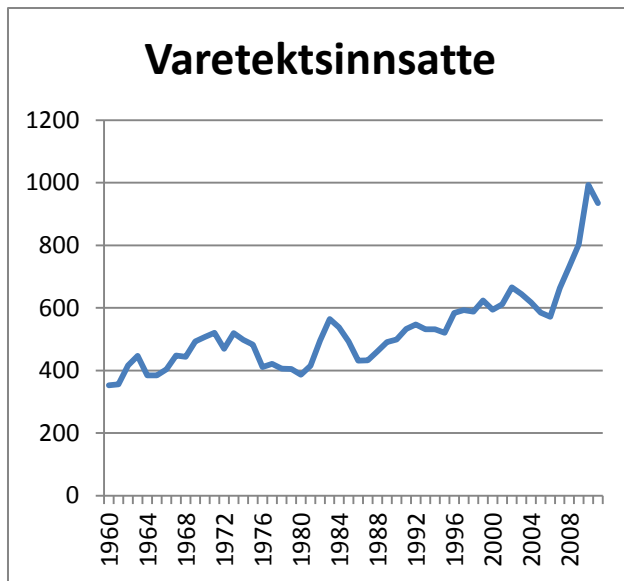
¹ Kombinerte ubetingede og betingede fengselsdommer er gruppert under ubetinget fengsel.

Kilde: *Straffereaksjoner*, Stene og Thorsen 2008 vedleggstabell 6.10, *NOS kriminalstatistikk tabell 26*, Statistisk sentralbyrå.

Dette bildet støttes av statistikk fra domstolene. Det sendes over flere saker til retten enn før. Antall enedommersaker innkommet i tingrettene første halvår 2009 var på 21 713 saker. Denne hadde økt til 23 751 i første halvår 2012 og til 25 496 til første halvår 2013. (kilde: <http://www.domstol.no>)

Den tilsvarende statistikken for meddomsrettsaker viser også en økning: Første halvår 2009 ble det oversendt 7493 tiltaler og ikke-vedtatte forelegg. Første halvår 2012 var dette tallet steget til 7709. I 2013 hadde det steget ytterligere til 7845.

Antall innsatte i varetekt har økt med ca. 63 % fra 2007 til 2011.

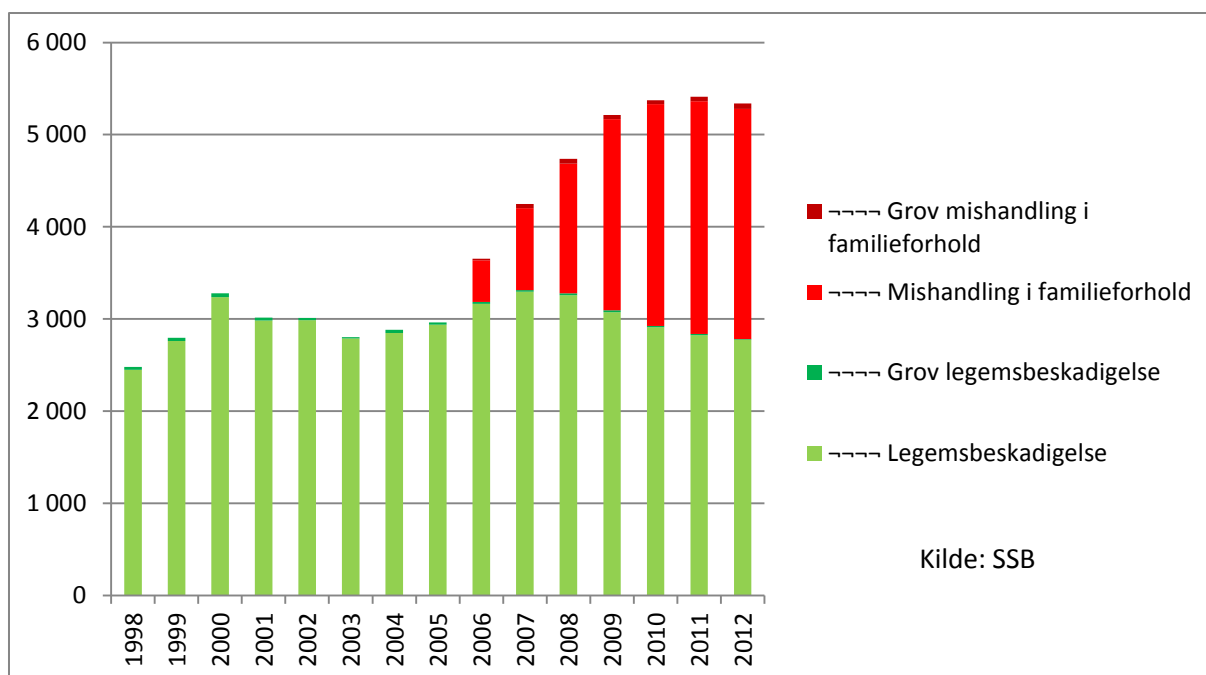


Bruk av varetekt er ressurskrevende og tar mye tid både for etterforskeren og for påtalejuristen. Som en ser av ovenstående statistisk materiale fra www.ssb.no, var det omlag 572 varetektsfengslede i 2006, mens tallet hadde økt med ca 63 % til 935 i 2011. Fengsling utover fire uker vil normalt kreve ny kjennelse fra tingretten, hvor fengslingsvilkårene på nytt blir prøvet. I en hverdag hvor påtalejuristen i snitt har 70 uavgjorte, ferdig etterforskede straffesaker på pulten, i tillegg til de som er under etterforskning, er det klart at å begjære fortsatt fengsling er en ekstra byrde.

I tillegg kritiseres vi ofte for at personer sitter for lenge i varetekt. Mye av denne kritikken er velbegrunnet. Etterforskningen tar ofte for lang tid. Politijuristene mener at årsaken til dette er for liten satsning på etterforskning og på påtalemyndigheten. En satsning på flere og dyktige fagfolk, høy kompetanse (herunder kompetanseheving), lav turn-over for både påtalejurister og etterforskere og mer ressurser til etterforskning- og iretteføringsoppgavene ville etter vår oppfatning medført betraktelig kortere saksbehandlingstid. Dette ville en Påtaleanalyse kunne sagt noe mer om.

Det er også tegn som tyder på at det er mer arbeid med hver sak nå enn før. Antall kjennelser/beslutninger har steget, og det forteller at forsvarere i større grad enn tidligere prøver underrettenes avgjørelser – altså at flere prosessspørsmål og fengslinger ankes og skal ankebehandles. Dette er arbeidskrevende for påtalejuristene fordi påtalejuristene da må forberede et tilsvar. Tallene er som følger: 1. halvår 2009: 1564, 1. halvår 2012: 1605, 1. halvår 2013: 1654.

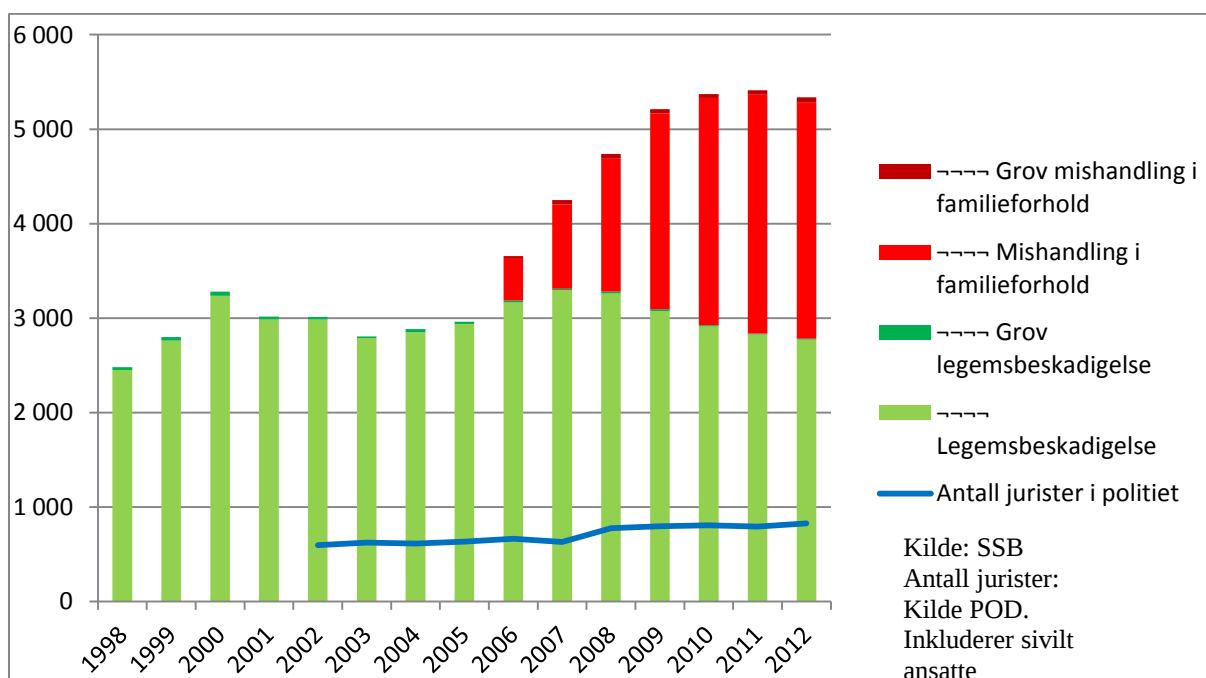
Som nevnt over, er familievoldssakene blant de mer krevende, og dette er et godt eksempel på den økte saksbelastningen. Disse kommer på toppen av legemsbeskadigelsessakene. Som man kan se under, har merbelastningen for påtalejuristen vært betydelig fra ny §219 trådte i kraft i 2006:



Kilde: SSB (<http://www.ssb.no/110847/lovbrudd-anmeldt-etter-type-lovbrudd.absolutte-tall>)

Antall familievoldssaker ser nå ut til å ha stabilisert seg på omlag 2500 saker pr. år.

I samme periode har juristbemanningen utviklet seg slik som den blå streken viser:



Antall jurister i politiet har utviklet seg slik (disse tallene inkluderer også sivilt tilsatte jurister) tabellarisk vist:

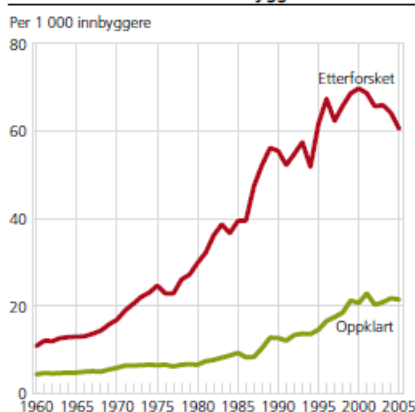
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antall jurister i	595	621	613	634	664	628	776	795	804	793	826

politiet

Fra 2007 til 2008 forsvant reglene om pliktig utvidet arbeidstid, som utgjorde 2, 5 timer ekstra per uke per ansatt. Det er forklaringen til en del av den store økningen i dette tidsrommet.

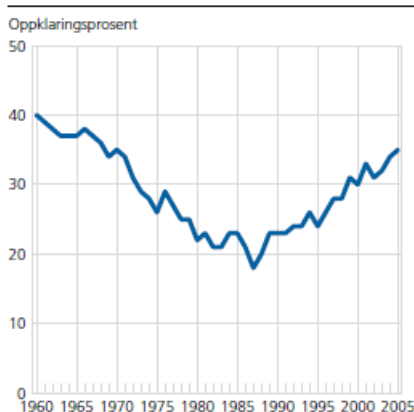
Antall voldssaker pr jurist har økt med 28 % i perioden.

Figur 7.3. Etterforskede og oppklarte forbrytelser. 1960-2005. Per 1 000 innbyggere



Kilde: Etterforskede lovbrudd, Statistisk årbok 2008, Statistisk sentralbyrå.

Figur 7.4. Oppklaringsprosent for forbrytelser. 1960-2005



Kilde: Etterforskede lovbrudd, NOS Kriminalstatistikk tabell 5, Statistisk sentralbyrå.

10. Påtalemyndigheten i politiet

En av de største mangler ved Politianalysen er at de ikke har analysert påtalemyndigheten, og i det minste den integrerte påtalemyndighet. I den danske Fremtidens politi heter det på side 147: «Overvejelserne om, hvordan der sikres det bedst mulige politi i fremtiden, må naturligvis også inndrage spørsmålet om anklagemyndighedens organisering.» For oss er det like åpenbart at Politianalysen skulle og burde ha gjennomført en påtaleanalyse. Muligheten for å lage en slik analyse finnes fortsatt.

En etterforskning vil alltid reise en rekke rettssikkerhetsspørsmål. Etterforskning og annet politiarbeid innebærer jevnlig inngrep i borgernes rettigheter og retten til et privatliv. Utfordringen må være hvordan disse skal håndteres kontinuerlig, og helst i forkant. Vi ønsker i mindre grad en reparasjonstilnærming dersom det først skulle gått galt. En fortløpende legalitetskontroll er således like viktig som den etterfølgende. En slik kontroll vil også bli gjort av domstolen for de saker som kommer opp for denne.

Politijuristene har hatt og kommer i tiden fremover til å ha fokus på at vi må ha en integrert påtalemyndighet som er uavhengig, har gjennomslagskraft, og er sterk og selvstendig. En uavhengig påtalemyndighet vil være meningsløs om den ikke har gjennomslagskraft, og for å få gjennomslagskraft må den bygges opp til å være en sterk funksjon. Skal den være uavhengig, må den være selvstendig. Dette er i samsvar med den objektivitetsplikten som er nedfelt i straffeprosessloven § 55, 4. ledd, som nylig er endret for å i enda større grad understreke behovet for en objektiv påtalemyndighet, jfr Prop. 147 L 2012-2013.

Straffeforfølgningen i sin helhet bør og skal være politisk uavhengig. Flere har ment at vi bør ta et oppgjør med det to-sporede system, fordi det er problematisk av ledelsesmessige grunner. Dette er en argumentasjon som ikke tåler kritiske spørsmål av mer overordnet og prinsipiell art. Dersom Politidirektoratet (POD) skulle ha ansvaret for etterforskning som en del av straffeforfølgningen, ville vi fått en politisk styrt etterforskning. Dette gir dårlig assosiasjoner i en tid hvor man har sett behovet for å understreke straffeforfølgningens uavhengighet, som formaliseres og operasjonaliseres ved at påtalemyndigheten skal være uavhengig. I tillegg vil man møte de samme utfordringer med et skille mellom politi og påtalemyndighet. Vi nøyer oss med å henvise til hvordan dette i Sverige, hvor man har et skille, er regulert i den svenske straffeprosessloven rättargångsbolken.

I denne sammenheng er det et komplisert spørsmål, og svært problematisk, dersom politimestrene som øverste leder av påtalemyndigheten i sitt distrikt ikke skulle ha den uavhengighet det innebærer å ansettes som uavhengige embetsmenn, men være direkte underlagt politisk styring. Straffeprosessloven § 55, 4. ledds krav om objektivitetsplikt vil sette grenser for hvor underlagt politisk styring politimestrene som leder for påtalemyndigheten, og dermed også den øvrige integrerte påtalemyndighet, skal være.

Vi legger til grunn at det ikke er politisk ønskelig å fjerne den lovpålagte objektivitetsplikten for påtalemyndigheten. Dette vil de facto reversere den over nevnte lovendring eller kodifisering av påtalemyndighetens objektivitetsplikt. Det kan også i andre sammenhenger stilles spørsmål ved om ikke verdien ved politisk uavhengig politimestre er undervurdert og underkommunisert.

Norsk politi- og påtalemyndighet har den uortodokse organiseringen at vi har en integrert påtalemyndighet. Det skal ikke legges skjul på at dette innebærer store utfordringer sett med tanke på å ivareta rettsstaten og rettssikkerheten. Særlig gjelder dette vedrørende påtalemyndighetens uavhengighet og grunnlaget for den legalitetskontroll som tilligger påtalemyndigheten. Flere steder tenderer det mot at det er politi som styrer påtale, istedenfor at påtale styrer politi. Dette skyldes både organisatoriske endringer og kulturelle endringer. Dette er ikke bare i strid med straffeprosessloven, men også med grunnleggende forutsetninger for hvordan rettsstaten er bygget opp, med en uavhengig påtalemyndighet som skal styre og føre kontroll med politiets etterforskning, og som skal drive fortløpende og etterfølgende legalitetsveiledning og legalitetskontroll.

Den integrerte påtalemyndighet har en så stor verdi for kvaliteten og effektiviteten av politiets straffesaksarbeid, at å skille mellom politi- og påtalemyndighet ikke kan forsvares, jf. Fremtidens Politi s. 147 flg. I tillegg har den integrerte påtalemyndighet etter vår oppfatning meget stor positiv påvirkning på kulturen i politiet gjennom både fortløpende og etterfølgende legalitetsveiledning og legalitetskontroll og ivaretagelse av et grunnleggende rettssikkerhetsperspektiv. I tillegg til den integrerte legalitetskontrollen, følger da en integrert legalitetsveiledning, som gir et bedre, mer effektiv, sterkere, mer fleksibelt og et sunnere politi. Men disse kvalitetene forutsetter at den integrerte påtalemyndighets uavhengighet og gjennomslagskraft sikres og forsterkes. I dag er den integrerte påtalemyndighets uavhengighet og gjennomslagskraft under massivt press mange steder. Dette forringer kraftig både legalitetsveiledningen og legalitetskontrollen. Og dersom man ikke gjør tilstrekkelig for å ivareta en sterk integrert påtalemyndighet, er det vanskelig å forsvare dagens ordning i et rettssikkerhetsmessig perspektiv.

Slik det har utviklet seg nå, må grep gjøres for å sikre balansen mellom politi og påtalemyndighet. Mye kan gjøres ved å endre en kultur, men dette må støttes av organisering og ledelse. Og

organisering og ledelse er enklere håndterbare størrelser. Vi viser til hva som er sagt over om organiseringen av politidistriktene. Det er i alles interesse at vi kan være sikre på at påtalemyndigheten har gjennomslagskraft og at de er uavhengige, og at påtalemyndigheten har den nødvendige styrke til å drive legalitetskontroll og legalitetsveiledning. Dette gjelder også den integrerte påtalemyndighet, hvor det er særlige utfordringer med å ivareta uavhengigheten og sikre gjennomslagskraften. Samtidig som den integrerte påtalemyndighet er den beste til å sikre et godt og riktig og rettmessig og effektiv straffesaksarbeid, er den integrerte påtalemyndighet den delen av påtalemyndigheten som best sikrer en god og sunn påvirkning av den interne kultur og bidrar til at legalitetskontrollen integreres i politiets daglige virke.

Politianalysen har, både på grunn av sine funn og forslag, og med sin avgrensning mot påtale, både den integrerte og den høye, initiert behovet for en egen påtalanalyse.

11. Vellykket implementering og medvirkning fra ansatte – HMS-perspektivet

Uavhengig av hvilke konkrete konklusjoner besluttende myndigheter vil komme til, er det liten grunn til å tro at dette vil medføre annet enn store omstillinger i politietaten. Den siste store politireformen opplevdes gjennomgående som en stor belastning for de ansatte. En nær og god kommunikasjon med de ansatte vil være helt nødvendig når denne reformen skal innføres. Det er de ansatte som vil være ansiktet utad og som vil bære mange av utfordringene. Reformen vil trolig ikke bli godt mottatt overalt, men i størst mulig grad bør denne forankres hos de ansatte.

Det er viktig at arbeidsgiver, i samråd med fagforeningene, tidlig utarbeider gode omstillingsavtaler. Politijuristene foreslår og anbefaler derfor at man i en periode frikjøper helt eller delvis lokaltillitsvalgte for alle politiets fagforeninger i alle politidistrikt, slik at man ivaretar medbestemmelse og også ivaretar de ansatte. Dette vil formentlig være en beskjeden økonomisk belastning sett i forhold til hvilket gevinstpotensiale en vellykket politireform vil kunne hente ut.

Moss/Oslo, 1. oktober 2013

Sverre Bromander

Anders Schrøder Amundsen

Leder

Nestleder

Politijuristene

Politijuristene

Kopi:

Norges Juristforbund

Riksadvokaten

Politidirektoratet