

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse

Vår referanse
201036

Dato
30.11.2017

Høring Særorganutvalget NOU 2017:11

Norges Politilederlag vil med dette avgi høringsuttalelse til rapporten fra Særorganutvalget, NOU 2017:11 – Bedre bistand. Bedre Beredskap.

I arbeidet med høringen har vi diskuterte rapporten på tillitsvalgtsamlinger, medlemsmøter og i landsstyret ved flere anledninger. Tillitsvalgte og andre medlemmer har fått bred mulighet til å komme med innspill. I tillegg har vi besøkt lederne for alle særorganene og diskutert anbefalingene fra utvalget.

Innledning

Vårt hovedinntrykk er at Særorganutvalget ikke har lyktes med å utrede et godt nok grunnlag for å kunne foreta omfattende endringer i særorganstrukturen. Vårt viktigste ankepunkt er utvalgets forutsetning om at politidistriktene nå er blitt så robuste og selvdrevne at behovet for særorganene er vesentlig redusert. Det er høyst usikkert om dette vil resultatet av politireformen. Vi mener derfor at omfattende endringer i særorganstrukturen må vente til effektene av reformen er vurdert etter å ha virket en tid.

Selv om det er mangler ved rapporten er det gjort mye bra utredningsarbeid. Dette gjelder særlig beskrivelsen av de enkelte særorgan. Vi kan slutte oss til flere av utvalgets anbefalinger men ikke hovedanbefalingen om to nasjonale bistandsenheter.

Norges Politilederlag mener dagens særorganstruktur i utgangspunktet bør opprettholdes som i dag, med følgende unntak. Vi støtter opprettelse av et NC3 senter på Kripos for å styrke og samle IKT-kompetansen. Videre støtter vi en avvikling av UP som en nasjonal enhet og tilbakeføring av mannskaper og ansvaret for trafikk sikkerhetsarbeidet til politidistriktene.

Videre mener vi det er behov for rydding i oppgaver og ansvar mellom særorgan, politidistrikter og POD. Dette dreier seg om bl.a. om styringslinjer, fagansvar og skille mellom strategiske og operasjonelle oppgaver.

I det følgende vil vi kommentere de enkelte delene av rapporten.

Adresse: Lakkegata 23, Oslo
Post: Pb. 9096, Grønland
0133 Oslo

Telefon: 23 16 31 50
Epost: post@politilederen.no
Web: www.politilederen.no

Kommentar til utvalgets arbeid – avgrensing

Utvalget har avgrenset utredningen mot ID feltet. Til tross for at dette er oppgaver som griper inn i flere av særorganene og POD's oppgaver og ansvar, er det en forståelig vurdering. Det er åpenbart behov for en egen utredning av ID-feltet. I samtaler med bl.a. ledelsen for Nasjonalt ID senter blir dette behovet ytterligere styrket. ID-arbeidet griper inn i mange samfunnsinstitusjoner, både offentlige og private, i tillegg til at oppgaver og ansvar er forankret på flere steder i politiet. Det er eksempler på konkurrerende fagmiljøer mellom ulike nasjonale enheter og uklarheter i forhold til internasjonalt samarbeid.

En fremtidig utredning av ID-feltet må derfor anlegges bredt og involvere de sentrale aktørene i politiet og både offentlige og private samarbeidsaktører.

Kommentar til hva er Særorgan?

Vi er enig med utvalget i at dagens særorganstruktur er uensartet og lite strukturert. Særlige problematisk blir det når noen enheter er særorgan mens andre bare er POD's underliggende enheter. Det er åpenbart et behov for å rydde i dette.

Det er fortsatt behov for nasjonale enheter, gjerne kalt «politiets nasjonale enheter». De må fortsatt ivareta oppgaver og ansvar som er for omfattende, komplekse og kompetansekrevende til at det kan ivaretas av politidistrikt. De nasjonale enhetene er helt avgjørende for ivaretagelse og utvikling av spisskompetanse innenfor de fleste av politiets fagområder og ivaretar dermed et nasjonalt fagansvar. Samtidig er det behov for et internasjonalt kontaktpunkt innen mange av politiets oppgaver og gjøremål.

Kommentar til politiets bistandsbehov

Vi er enige i utvalget beskrivelse av behovet for kompetanseflyt mellom de nasjonale enhetene og politidistriktene. «Dagens spesialistkompetanse er morgendagens basiskompetanse», er en god beskrivelse. Vi er imidlertid mer pessimistiske enn utvalget i hvor robuste politidistriktene kommer til å bli når reformen er gjennomført.

Vi er derfor uenig i at de nasjonale enhetene kun skal betraktes om bistandsenheter. Det er fortsatt saker og oppgaver som er for spesielle og kompliserte til at et enkelt politidistrikt kan håndtere dette. Eksempler på dette er IKT-kriminalitet, komplekse øko-saker og org-krim saker. Det er fortsatt behovet for både bistand og nasjonal spisskompetanse. Tiden vil vise om nye og større politidistrikt vil endre bistandsbehovet over tid.

Et annet argument for at de nasjonale enhetene bør ha egne saker er at dette er nødvendig for å utvikle og vedlikeholde metodebruk og kompetanse. Dette henger også nøye sammen med utvikling av metoder og ivaretagelse av fagansvar.

Utvalget har argumentert sterkt for styrking av politiets evne til etterforskning av IKT kriminalitet. Vi er enig i beskrivelsen og utfordringen innenfor dette feltet.

Kommentar til beskrivelse av særorganene

Som nevnt i innledningen berømmer vi utvalget for gode beskrivelse av særorganene. Vi nøyer oss derfor med å komme med noen kommentarer for hver enhet og noen av utvalgets anbefalinger.

Politihøgskolen

Vi er enig i at Politihøgskolene bør kalles en høgskole og ikke et særorgan. Det er nødvendig med styringssystemer som sikrer den akademiske frihet og nødvendig institusjonell autonomi. Det foregår mange gode innovasjonsprosesser på Politihøgskolen takket være dette. Vi er derfor skeptiske til at ansvaret for oppnevning av styret overføres fra Justisdepartementet til Politidirektoratet. Det vil svekke uavhengigheten med en for tett kobling mellom eier, styring og daglig samhandling. Samtidig anbefaler utvalget en sammenslåing mellom Politihøgskolen og Kriminalomsorgens kurscenter (KRUS). Skulle dette bli en realitet vil det være unaturlig at Politidirektoratet alene oppnevner styret.

I forhold til fagansvar mener vi Politihøgskolen bør ha en rolle som forvalter eller koordinator av faglige standarder og beste praksis. Dette henger tett sammen med oppgaven som utdanningsinstitusjon. Politihøgskolen er allerede i dag et kunnskapssenter for hele etaten.

Kripos

Kripos har utviklet seg gradvis fra opprettelsen i 1959 til en solid og kompetent nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Utvalget peker på flere utfordringer med dagens oppgaver og ansvar i Kripos.

For det første er det behov for å styrke og samle IKT-kompetansen. Vi stiller oss som nevnt bak behovet for et NC3 senter slik utvalget har beskrevet det.

For det andre er det en uklar oppgavefordeling mellom Kripos, POD og PST. Dette gjelder bl.a. ansvaret for internasjonale oppdrag og kontaktpunkt for utenlandske myndigheter.

For det tredje er det nødvendig å avklare hvem som har fagansvar innenfor de ulike fagområdene. I dag kan det som nevnt over være uklart hvem som har ansvaret for hva innenfor enkelte fagområder. Det bør derfor gjennomføres en tydelig grensedragning innenfor etterforskningsfeltet i forhold til eierskap, koordinering av beste praksis og ansvar for fag og metodeutvikling mellom særorganene, PST og Politihøgskolen.

Utvalget anbefaler en overføring av registeransvaret fra Kripos til POD. Dette støtter vi.

ØKOKRIM

Det er behov for en nasjonal enhet for etterforskning av økonomisk og miljøkriminalitet. Det er både god måloppnåelse og ressursutnyttelse i dagens organisering. Kombinasjon av egne saker, nasjonalt kompetansesenter og bistand til politidistriktene er nødvendig for å forvalte og utvikle den nødvendige spisskompetansen.

Utvalget stiller spørsmål ved organiseringen av påtalefunksjonen ved ØKOKRIM. Den avviker fra politiet for øvrig ved at statsadvokaten leder etterforskningen fra start til slutt. ØKOKRIM selv hevder de har tatt grep for å motvirke faren for manglende objektivitet. Vi mener imidlertid det bør vurderes en annen organisering av påtalefunksjonen slik at man får en to-trinns vurdering også ved ØKOKRIM.

Det nasjonale statsadvokatembetet er opprettet etter at ØKOKRIM ble opprettet. Det har i dag ansvaret for saker i PST og KRIPOS. Vi mener det bør utredes nærmere om påtalefunksjonen i ØKOKRIM kan organiseres etter samme modell. Samtidig må påtalefunksjonen i den nasjonale enheten legges på et høyt nok lønns- og beslutningsnivå slik at det sikres god rekruttering og stabilitet i påtaleleddet.

Utrykningspolitiet (UP)

Norges Politilederlag støtter som nevnt utvalget i å avvikle UP som et særorgan og overføre ansvar og ressurser til politidistriktene. Det strategiske ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet foreslås overtatt av POD.

Dagens organisering med UP, som en nasjonal enhet, er et godt tiltak for økt trafikksikkerhet til en forholdsvis lav kostnad. Det er bred enighet om at UP leverer gode tjenester, både innenfor trafikksikkerhetsarbeidet og kriminalitetsbekjempelse på vei.

Vi mener imidlertid at behovet for et så stort fokus på trafikksikkerhetsarbeid ikke lenger er nødvendig vurdert opp mot politiets øvrige gjøremål og prioriteringer. UP selv frykter at en reduksjon i politiets trafikksikkerhetsarbeid kan føre til at andre aktører utenfor politiet vil fylle «tomrommet».

Norges Politilederlag mener det naturlig nok vil bli en annen prioritering av trafikksikkerhetsarbeidet hvis ansvaret overføres politidistriktene. Vi slutter opp om de nasjonale målene i trafikksikkerhetsarbeidet, men mener det i større grad bør være kvalitative enn kvantitative måltall. Videre er det ikke politiets ansvar alene å ivareta trafikksikkerheten. Det kan være helt riktig at andre etater tar et større ansvar for trafikkontroll og at politiet fokuserer på kriminalitetsbekjempelse.

I politidistriktene må trafikksikkerhetsarbeidet bli gjenstand for de samme prioriteringene som politiets øvrige oppgaver. Politimestrene må samlet sett vurdere hva som er best mulig ressursutnyttelse for å løse politiets samfunnsoppdrag.

Et annet viktig argument for å avvikle UP og overføre oppgavene til politidistriktene er at det vil gi en bedre forankring og integrering av trafikktjenesten i den øvrige patruljetjenesten. En overføring av UP-patruljene til politidistriktene kan gi en mer helhetlig kriminalitetsbekjempelse, samlet ressurskontroll og mer felles etterretning og analysegrunnlag i distriktene.

Videre er det utfordringer med dagens beordringsinstitutt hvor politidistriktene har ansvaret for å finne personell for beordring og ta tilbake de som ikke fungerer. Mange av våre medlemmer tar til orde for at hvis UP skal fortsette bør det være med egne faste stillinger. Beordringsinstituttet bør avvikles.

Samhandlingen med politidistriktene er ikke optimal i dagens organisering. Hvis UP blir opprettholdt er det nødvendig å vurdere tiltak for å koble UP tettere på politidistriktene. Et tiltak er å endre organiseringen av UP slik at den bedre speiler politidistriktene. I dag er UP organisert med fem regioner, mens det er 12 politidistrikter. Det bør vurderes om organiseringen kan tilpasses de nye politidistriktene, med en regionleder plassert

sentralt i distriktet. Dette kan sikre en bedre samhandling og forankring i politidistriktene, samtidig som den nasjonale ledelsen og styringen av trafikksikkerhetsarbeidet opprettholdes.

Politiets utlendingsenhet (PU)

PU har siden opprettelsen i 2004 utviklet seg til å bli politiets hovedaktør innen migrasjonsfeltet. I tillegg til registrering av asylsøkere og avklare ID, koordinerer de og gjennomfører tvangsreturer. Dette mener vi PU bør fortsette med og samtidig ivareta et nasjonalt fagansvar for fagfeltet.

Det er åpenbart klare sammenhenger i asylkjeden, som det må tas hensyn til ved organisering av fagfeltet. Samtidig har det vist seg å være behov for nasjonale ressurser innen migrasjonsfeltet som er forholdsvis lett å flytte på ved behov.

Vi er for øvrig enig med utvalget i at det ikke er politiets oppgave å drive asylinternat. Dette bør overføres Kriminalomsorgen. Vi støtter også eventuelle pilotprosjekter for andre måter å organisere uttransportene på.

Vi er ikke enig i utvalgets anbefaling om å overføre registrering og koordinering til Øst politidistrikt. Selv om Øst er største bruker kan vi ikke se at dette vil gi noe bedre ressursutnyttelse. Videre vil det vil være vanskelige å mobilisere ressursene ved behov andre steder. For øvrig mangler det en tydelighet i beskrivelse av effekter og konsekvenser ved en slik overføring.

Den operative utlendingskontrollen er det mest hensiktsmessig å legge fullt og helt til politidistriktene. PU bør konsentrere ressursene om sine kjerneoppgaver og heller understøtte oppgaveløsningen i politidistriktene.

Politiets nasjonale beredskapsressurser

Selv om utvalget har gode argumenter for opprettelse av en egen nasjonal enhet for politiets beredskapsressurser støtter ikke Norges Politilederlag dette forslaget. Vi mener oppgavene fortsatt kan organiseres i en egen funksjonell driftsenhet (Nasjonale bistandsressurser) i Oslo politidistrikt.

De viktigste argumentene for å beholde oppgavene i Oslo politidistrikt er integrasjonene og samhandlingen med de øvrige fag- og beredskapsmiljøene i politidistriktet og at den nasjonale enheten vil bli ganske liten. Det vil være mye å spare på ledelse og administrasjon ved å beholde oppgavene i Oslo politidistrikt.

Videre har mannskapene i beredskapstroppen behov for å delta i den ordinære patruljetjenesten. Det er en naturlig flyt av mannskaper mellom beredskapstroppen og distriktet når mannskaper er ferdig med tjenestetiden i troppen.

Uansett mener vil etableringen av Politiets beredskapssenter tydeliggjøre enheten som en nasjonal ressurs og kompetansesenter.

Samtidig må det gjøres grep for å tydeliggjøre ansvaret for fag- og metodeutvikling og ivareta samhandling med alle politidistriktene, ikke bare Oslo.

Organisering og avgrensning av nasjonale bistandsressurser

Utvalget anbefaler at særorganene, med unntak av Politihøgskolen, endre navn til nasjonale bistandsenheter. Vi er enig i at særorgans begrepet ikke er et godt, men mener samtidig at det også vil være misvisende å kalle det «bistandsenheter». Innenfor enkelte områder mener vi de nasjonale enhetene også i fremtiden vi ha oppgaver som ikke er direkte bistand til politidistriktene. Vi foreslår derfor å bruke benevnelsen «politiets nasjonale enheter».

Vi støtter utvalgets anbefaling av hvilke oppgaver og ansvar som skal legges til en nasjonal enhet, men er uenig i at store nasjonale oppgaver legges til politidistrikter. Dette er i strid med målet om et mer enhetlig politi og en likere polititjeneste. Samtidig ser vi at det er eksempler på nasjonale eller distriktsovergripende oppgaver som det er mest hensiktsmessig å legge til et politidistrikt. Eksempler på dette er saker knyttet til kontinentalsokkelen, redningstjenesten og nasjonale oppgaver i Oslo politidistrikt med ansvar for hovedstaden og de nasjonale beredskapsressursene.

Samtidig er det som nevnt behov for en rydding i oppgaver og ansvar mellom dagens særorgan og Politidirektoratet. Politidirektoratet bør begrense sin portefølje til strategisk ledelse, overordnede koordinering, styring og kontroll, og samhandling mot departement og politikere. Særorganene på bør rendyrke oppgaver og ansvar til operasjonelle oppgaver basert på utvalgets kriterier.

Digitalisering og ledelse

Samtidig er det viktig å bruke denne utredningen til å utvikle politiets tjenester videre, men da med utgangspunkt i best mulig tjenester. Utvalget har pekt på noen områder som absolutt kan bli bedre, f.eks. å utnytte digitaliseringen og utvikling av bedre ledelse.

Videre er vi enige med utvalget i de negative effektene av det ensidige bemanningsmålet om 2 politi pr. 1000 innbygger innen 2020. Dette hindrer effektiv ressursbruk og strategisk kompetanse styring og rekruttering av annen fagkompetanse enn politifaglig. Effektiv samhandling mellom politidistriktene og særorganene bør være komplementær hvor kompetanse og kapasitet utfylles og ikke dupliseres.

Oppsummering - kommentarer til utvalgets anbefalinger

Norges politilederlag støtter ikke en gjennomføring av utvalgets anbefalte modell for endringer i særorganstrukturen, med unntak av en avvikling av UP.

Utvalgets anbefalinger baserer seg på totalansvarsprisnippet med større og robuste politidistrikter som kan utvikle sterkere fagmiljøer og mer spisset kompetanse selv. Dette mener vi er en usikker forutsetning. Det er mange faktorer som må på plass for at politidistriktene skal kunne bli mer selvdrivende enn i dag. Nok ressurser, intern kulturutvikling og forutsigbare rammer for strategisk kompetanseutvikling, er noen nøkkelfaktorer.

Det er alt for tidlig å konkludere med hva som vil bli effekten av reformen, i hvert fall hvis dette skal legges til grunn for omfattende strukturelle endringer i særorganene.

Utgangspunktet for en strukturendring i særorganstrukturen må ta utgangspunkt i hva som samlet sett er den beste oppgaveløsningen. Utvalgets modell 1 kan derfor være mer aktuell å vurdere nærmere. Modellen opprettholder dagens struktur, men innebærer en rydding i oppgaver mellom Kripos og Politidirektoratet.

Videre forutsetter modellen opprettelse av et NC3 senter på Kripos. Dette mener vi er et svært godt tiltak, som bør komme på plass så snart som mulig. Samtidig erfarer vi at både ØKOKRIM sjefen og Kripos sjefen ser at de kan samarbeide tettere, bl.a. innenfor IKT-kriminalitet, elektroniske spor og datatekniske undersøkelser, uten å slå sammen enhetene.

Opprettelsen av både ØKOKRIM og Kripos har vært behovsstyrt og godt begrunnet. Det er åpenbart behov for å gjennomgå oppgave og ansvarfordeling, men strukturereformer har en tendens til å skade mer enn det gagnar. Begge enhetene leverer gode resultater i dag og det er en høy risiko ved å omstrukturere velfungerende enheter. I alle de nye politidistriktene bygges det opp nye Øko- og miljøteam. ØKOKRIM har en svært viktig rolle i utviklingene av disse kompetansemiljøene og det bør nå skapes ro og forutsigbarhet for ØKOKRIM og Kripos slik at de kan understøtte reformen best mulig.

UP er i en særstilling av særorganene fordi mesteparten av ressursene er innbeordning av mannskaper fra politidistriktene. Vi mener tiden nå er inne for å overføre ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet til politidistriktene og avvikle UP som et særorgan.