

HØRINGSSVAR TIL NOU 2017:11. Bedre Bistand. Bedre beredskap

Politiets Fellesforbund Kripos (PF Kripos) har gjennomgått NOU 2017:11. Utredningen er omfattende, og berører svært mange og komplekse problemstillinger. I dette høringssvaret kommenteres hovedsakelig problemstillinger som berører Kripos.

Høringssvaret er delt inn i tre deler. I den første delen gir vi noen generelle betraktninger til utredningen. I den andre delen kommenterer vi anbefalinger som direkte berører Kripos. Den tredje delen omhandler PF Kripos sitt syn på utvalgets forslag til fremtidig organisering av politiets særorganer.

Med vennlig hilsen

Håkon Moan
Leder Politiets Fellesforbund Kripos

Utvalget:

Silje Burheim (utvalgsleder)
Lisa Øyen Fjøsna (sekretær)
Philip Fossnes
Jon S. Engum
Tore Andre Walstad
Lars Erik Øberg
Anders Sønsteheggen

Innhold

Sammendrag.....	3
1. NOU 2017:11 – Mandat og innhold	5
1.1 Mandat.....	5
1.2 Generelle synspunkter på utredningens innhold	6
2. Utvalgets anbefalinger i kapittel 13.12	6
3. Utvalgets anbefalinger i kapittel 8	8
3.1 Bistand.....	8
3.2 Kriminaletterretning og analyse	11
3.3 Forebygging	11
3.4 Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet.....	12
3.5 Internasjonalt politisamarbeid	13
3.6 Fagansvar	14
3.7 Behandlingsansvar	17
3.8 Forvaltningsoppgaver.....	18
4. Valg av modell	18
4.1 Modell 1	18
4.2 Modell 2	23
4.3 Modell 3	25

Sammendrag

Mandat og utredningen generelt

- Utredningen om den fremtidige organiseringen av politiets særorganer er gjort for tidlig sett opp mot implementeringen av nærpolitireformen. Vi mener erfaringene med nærpolitireformen så langt ikke i tilstrekkelig grad danner grunnlag for en omfattende reorganisering av den nåværende særorganstrukturen. Det er også en svakhet at det i utredningen legges til grunn at nærpolitireformen blir en suksess.
- PF Kripos stilte seg på forhånd kritiske til sammensetningen av utvalget. Det at særorganutredningen gjennomføres uten at det er funnet plass til utvalgsmedlemmer med god kjennskap til et eller flere særorgan, er både overraskende og beklagelig. Utvalgets manglende kompetanse innen etterforskning og erfaring fra særorganer har bidratt til at utredningen er svak når det kommer til forståelsen av nasjonale bistandsoppgaver.
- Utvalgets mandat var for vidt i forhold til den tidsbruk som var skissert. Det stramme tidsskjemaet har resultert i at utvalget ikke har hatt mulighet til å foreta en bredere analyse av styringsforholdet mellom Politidirektoratet og underliggende etater. PF Kripos beklager dette, da det på flere områder hadde vært viktig med en slik analyse.
- PF Kripos stiller seg generelt spørrende til utvalgets vektlegging og mangel på nyansering av uttalelser fra politimestre, politiledere og andre kilder.

Bistand

- Det er lite som tyder på at nærpolitireformen vil redusere politidistriktenes behov for bistand. Kompleksiteten i sakene, utvikling innen teknologi og teknisk utstyr tilsier at den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningen er at særorganene i all hovedsak viderefører sin rolle som innehaver av spesialkompetanse innenfor de fleste fagområder

Etterretning/forebygging

- PF Kripos savner en mer omfattende drøfting av Kripos sin rolle i den nasjonale kriminaletterretningen, herunder skjæringspunktene mot Politidirektoratet.
- Etterretning på sedelighetsfeltet må utvikles i distriktene, så vel som på Kripos.
- Kripos sitt forebyggende arbeid, særlig innenfor sedelighetsområdet, har vist at det er behov for et nasjonalt overblikk for å identifisere riktige og effektive forebyggende tiltak. Kripos bør fortsette dette arbeidet, også innenfor andre kriminalitetsområder.

Digitalt politiarbeid

- PF Kripos støtter utvalget i at det etableres et eget NC3-miljø som legges under en nasjonalbistandsenhet.

Internasjonalt politisamarbeid

- Det er nødvendig med en avklaring av roller og forventninger mellom Politidirektoratet og Kripos, spesielt når det gjelder politiets internasjonale oppgaver. Det kan i denne sammenheng være hensiktsmessig med en gjennomgang av politiets totale ansvar innenfor internasjonalt koordinerings- og kontaktarbeid.

Fagansvar

- PF Kripos stiller seg bak utvalgets standpunkter knyttet til fag- og metodeansvar. Det er imidlertid behov for en avklaring hva gjelder nasjonalt fagansvar for det kriminaltekniske området. Kripos er blitt tildelt dette ansvaret, men etterlyser en avklaring fra Politidirektoratet om hva dette ansvaret skal omfatte.
- Det er en gjennomgangstone i utredningen at særorganene skal ha ansvar for fag- og metodeutvikling. Utredningen omhandler imidlertid i liten grad hvilken kapasitet særorganene må ha på det enkelte fagområde for å på en god måte ivareta dette ansvaret.

Behandlingsansvar/forvaltningsoppgaver

- PF Kripos er uenig i utvalgets konklusjon om at behandlingsansvaret bør overføres til Politidirektoratet, da den behandlingsansvarlige bør ha nærhet til den utøvende del av forvaltningsmessige oppgaver knyttet til behandlingsansvaret.

Forslag til ny strukturering av særorganene

- PF Kripos stiller seg ikke bak noen av modellene som er lansert i utredningen, da vi anser det som prematurlt å omorganisere særorganene så kort tid etter etableringen av nærpoltireformen. Modell 1 vurderes som det forslaget som er minst feil på det nåværende tidspunkt.

1. NOU 2017:11 – Mandat og innhold

I det følgende har vi funnet grunn til å komme med noen innvendinger knyttet til utredningens mandat og metode.

1.1 Mandat

1. PF Kripos mener initiativet til utredningen kom for tidlig etter etableringen av nærpolitireformen, og den legger nærmest til grunn at nærpolitireformen er en suksess. Utredningens forslag om ny særorganstruktur bygger dermed på det som kan vise seg å være sviktende forutsetninger. Etter PF Kripos sin vurdering hadde det vært formålstjenlig å avvente erfaringer fra nærpolitireformen før det iverksettes en omfattende restrukturering av særorganene.
2. PF Kripos mener utvalgets mandat var for vidt i forhold til den tidsbruk som var skissert. Dette har ført til at utvalget har avgrenset mandatet mot det de kaller en *bredere analyse av styringsforholdet mellom Politidirektoratet og underliggende enheter*.¹ En slik analyse er nettopp det som savnes i utredningen, særlig opp mot noen av Kripos sine virkeområder. Det samme gjelder forholdet mellom Kripos og Nasjonalt ID-senter, Politiets Fellestjenester og Politiets IKT-tjenester.
3. PF Kripos ser seg nødt til å kommentere både utvalgets sammensetning og prosessen fram til det endelige utvalget ble presentert.

Til et utredningsarbeid vil det være hensiktsmessig og sette sammen et utvalg med medlemmer som har god kjennskap til det som skal utredes. Det at særorganutredningen gjennomføres uten at det er funnet plass til utvalgsmedlemmer med god kjennskap til et eller flere særorgan, er både overraskende og kritikkverdig. Dette forsterkes av det faktum at Politiets Fellesforbund fremmet tre kandidater til utvalget, alle med bakgrunn fra ulike særorganer, uten at noen av disse kandidatene endte opp som medlemmer av utvalget.

En av de største og viktigste arbeidsoppgavene til særorganene er etterforskning og etterforskningsbistand. Dette ble ikke tatt hensyn til under sammensetningen av utvalget. Dette på tross av at Politiets Fellesforbund hadde spilt inn kandidater med bred etterforskningserfaring. På den annen side valgte Justis- og beredskapsdepartementet å inkludere lederen for landets fremste operative bistandsressurs i utvalget. Isolert sett er dette et valg PF Kripos applauderer, og rapporten i sin helhet viser at utvalgsmedlemmet Mehus gjennom sin deltagelse i utvalget har bidratt til at rapporten er kvalitativt sterk når det kommer til operative bistandsressurser. Det samme kan dessverre ikke sies når det kommer til etterforskning og etterforskningsbistand.

Før utvalget ble sammensatt la departementet ut en liste med kriterier for kompetanse man ønsket inn i utvalget. Et av disse kriteriene var at utvalget skulle ha et medlem med erfaring fra arbeid mot kompleks økonomisk kriminalitet. Dette medlemmet klarer ikke PF Kripos å finne i den endelige sammensetningen av utvalget. Dette på tross av at en av kandidatene som ble spilt inn fra Politiets Fellesforbund er politifaglig etterforskningsleder i Økokrim.

¹ NOU 2017:11, side 21

1.2 Generelle synspunkter på utredningens innhold

Utvalget legger stor vekt på spørreundersøkelsen og uttalelser fra politimestrene. Informasjonen er innhentet i forbindelse med samtaler med politimestrene i løpet av høsten 2016 og en spørreundersøkelse fra desember 2016. I denne perioden var politidistriktene i etableringsfase og fagmiljøene var ikke etablert. Det er usikkert om de ansatte og ledelsen i de nye politidistriktene på dette tidspunktet hadde et riktig bilde av distriktenes kapasitet og behov for bistand. I den grad utvalget har drøftet aktuelle problemstillinger synes det å ha vært på noe tynt grunnlag.

Utvalgets mandat har vært for vidt i forhold til den tidsbruk som var skissert. Konsekvensen av utvalgets knappe tidsfrist har ført til at utredningen på noen områder er lite gjennomarbeidet, og på noen områder selvmotsigende.

Utvalget har i forbindelse med utredningen besøkt flere sentrale politimyndigheter i andre land og fått innsyn i ulike organisasjonsmodeller for politi og påtalemyndighet. Til tross for at utvalget i sine forslag til nye modeller for organiseringen av norsk politi viser til andre lands organisasjonsmodeller, finner man i utredningen lite eller ingen informasjon om erfaringer med disse modellene.

Utvalget har introdusert tre modeller for framtidig organisering av særorganene. Drøftingen av de tre modellene er mangelfull, spesielt modell 3. Det kan se ut som utvalget på et tidlig tidspunkt har bestemt seg for en modell (modell 2) og deretter har søkt etter argumenter for denne. Drøftingene for alle tre modellene synes bygget opp rundt det opprinnelige standpunktet.

2. Utvalgets anbefalinger i kapittel 13.12

I det følgende tar vi for oss utvalgets synspunkter på hvilke funksjoner og oppgaver som bør tilligge et særorgan, eller en bistandsenhet som utvalget foreslår som en ny benevnelse. Dette diskuteres i utredningens kapittel 13.12.

Utvalget har lagt uforholdsmessig stor vekt på drøfting av begrepet "særorgan", og foreslår å fjerne begrepet til fordel for "bistandsorgan". Uten å gå inn på lange språklige drøftinger synes det ikke hensiktsmessig å gå bort fra det innarbeidede begrepet "særorgan". Kripos har mange funksjoner og oppgaver som ikke faller inn under bistandsbegrepet og det er derfor ikke hensiktsmessig å gjøre endringer i denne sammenhengen. "Kripos" er en merkevare som assosieres med kvalitet og som har et sterkt omdømme. Uavhengig av framtidig organisering bør organisasjonen og merkenavnet Kripos bestå i en eller annen form.

Utvalget anbefaler at dagens særorgan, med unntak av Politihøgskolen, omdefineres til nasjonale bistandsenheter som skal bidra til mer like polititjenester i hele landet gjennom å ha:²

² NOU 2017:11, side 218

- Spesialistkompetanse på særlig kompetanse- eller teknologikrevende kriminalitetsområder, saker av prinsipiell karakter og saker som krever utstrakt internasjonalt samarbeid.
- Avgrenset selvstendig ansvar for etterforskning av egne saker, med hjemmel i påtaleinstruksen.
- Definert ansvar for innovasjon og metodeutvikling på sine avgrensede kriminalitetsområder.
- Nasjonalt ansvar for å utarbeide nasjonale trusselvurderinger og kriminaletterretning.
- Status som nasjonalt kompetansesenter med særlig ansvar for kompetanseoverføring til politidistriktene.
- Nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt med koordineringsansvar på sine fagområder.

Vi er enige i utvalgets beskrivelse av et særorgans oppgaver og ansvar, men må tillegge at disse ikke må defineres innskrenkende.

Utvalget anbefaler at bistandsenhetene plasseres på samme nivå som politidistriktene. Utvalget anbefaler videre at følgende kriterier legges til grunn for å legge politioppgaver til bistandsenhetene:

- Oppgaven eller kriminalitetsområdet forekommer sjelden, er komplekse og ressurskrevende eller prinsipielt vanskelig.
- Kriminalitetsområdet er grenseoverskridende eller distriktsovergripende og hører ikke naturlig hjemme i et politidistrikt.
- Kriminalitetsområdet har internasjonalt tilsnitt og forgreninger som gjør ressursinnsatsen særlig krevende.

PF Kripos er enig i utvalgets anbefalinger av kriterier som skal legges til grunn for å legge politioppgaver til en nasjonal bistandsenhet, og mener at beskrivelsen også gjelder for dagens situasjon. I denne sammenheng savner vi en diskusjon av om hvorvidt det i særlige tilfeller ville vært hensiktsmessig å gi særorganet en instruksjonsmyndighet. Dette kunne vært aktuelt på områder hvor Kripos har et nasjonalt overblikk, og identifiserer mangelfull etterforskning i alvorlige saker. I en situasjon hvor Kripos identifiserer at like saker etterforskes metodisk ulikt fra et distrikt til et annet ville Kripos med en instruksjonsmyndighet kunne gå inn å korrigere forskjellene. Dette i tråd med tanken om et enhetlig politi og ivaretagelse av statens ansvar for å "sørge for den polititjeneste samfunnet har behov for", jfr. Politiloven § 1.

En slik instruksjonsmyndighet måtte i så fall være et supplement til og ikke i konkurranse med den eksisterende påtaleordningen. Dette er et komplekst tema som vil kreve en grundig utredning med avklaring av en rekke prinsipielle spørsmål.

3. Utvalgets anbefalinger i kapittel 8

Kapittel 8 i utredningen omhandler Kripos. Avslutningsvis i kapitlet skisserer utvalget noen vurderinger knyttet til ulike områder. I det følgende redegjør vi for våre kommentarer knyttet til disse.

3.1 Bistand

Utvalget beskriver Kripos som først og fremst et bistandsorgan for norsk politi. Kripos yter primært ulike typer bistand innen en rekke områder til: *politidistriktene, men også til andre særorgan, overordnet myndighet (direktorat, departement, og påtalemyndigheten), Spesialenheten for politisaker, Politiets sikkerhetstjeneste og andre lands politimyndigheter.*³

Utvalget har gitt en god beskrivelse av Kripos og de bistandsoppgavene Kripos utfører. Kripos gir både stedlig og konsultativ bistand til politidistriktene, herunder kriminalteknisk bistand og taktisk bistand. *I tillegg er Kripos oppdatert på internasjonale erfaringer, beste praksis og relevant forsknings- og utviklingsarbeid.*⁴ *Gjennom bistand til distriktene, men også gjennom andre kanaler, bidrar Kripos i stor grad til kompetanseutvikling i distriktene på mange områder.*⁵

Til tross for at utredningen slår fast Kripos viktige rolle som bistandsorgan, er det enkelte utsagn og hentydninger i utredningen som gjelder bistand som vi ser oss nødt til å kommentere.

Oppgavefordeling mellom særorgan og politidistrikter

Et overordnet spørsmål er oppgavefordelingen mellom særorgan og distrikter, og uklare grensedragninger dem imellom. Under utvalgets hovedanbefaling i kapittel 1.2 heter det: *I tråd med nærpolitireformens forutsetning om at de nye politidistriktene skal være mer robuste, har utvalgets vurdering av særorganenes fremtidige struktur tatt utgangspunkt i at oppgaver som kan løses lokalt, også bør løses lokalt.*⁶

I utgangspunktet stiller vi oss bak dette prinsippet, og mener dette langt på vei fungerer slik i dag. Vi mener imidlertid at slik utvalget fremstiller dette i utredningen, gis det et inntrykk av at Kripos i dag løser en rekke oppgaver som burde vært lagt til politidistriktene. En svakhet på dette området er at utredningen er uklar med hensyn til hvilke konkrete oppgaver dette gjelder, det vil si hvilke oppgaver man mener bør overføres til politidistriktene. Det nærmeste man kommer et slikt eksempel er i utredningens kapittel 8: *"Et særskilt område som flere politiledere trekker frem, er sedelighetsområdet, der uklare grensedragninger mellom Kripos og politidistriktene kan bidra til målkonflikter. Her blir særlig Voldtektseksjonen trukket frem som et område som hører bedre hjemme i politidistriktene. På den andre siden berører ikke disse innvendingene den*

³ NOU 2017:11, side 85

⁴ NOU 2017:11, side 87

⁵ NOU 2017:11, side 87

⁶ NOU 2017:11, side 13.

nasjonale monitorering og etterretning Kripos utfører på området. Ingen politiledere ser det som hensiktsmessig å flytte ut denne delen av Kripos' virksomhet".⁷

Det er vanskelig å se hvilke uklare grensedragninger det her vises til. Voldtektssaker, som alle andre saker, skal etterforskes av det politidistriktet der handlingen har funnet sted. Ved særlige tilfelle kan Kripos overta eller initiere etterforskning.⁸ Voldtektseksjonens primæroppgave er å være et nasjonalt fagmiljø for informasjons- og kompetansedeling, identifisere serieovergripere og gi faglige råd og etterforskningsbistand til distriktene. Det foreligger per i dag ikke et eneste tilfelle der Kripos har overtatt eller startet etterforskning av en voldtektssak mot et politidistrikts vilje. Dette synes også å gjelde andre straffesaksområder.

Robuste politidistrikter

Utvalget legger til grunn at nærpolitireformen skal gjøre politidistriktene mer robuste: *Samtidig bør en slik hovedregel gi rom for en dynamisk tilnærming til arbeidsdelingen ved at mer robuste og kompetente politidistrikt stadig bør kunne påta seg mer ansvar og oppgaver.*⁹ Dette siste sitatet støttes også av noen politimestre slik det heter i utredningen: *"Politimestrene for de største distriktene mener de i liten grad vil ha behov for bistand til verken teknisk eller taktisk etterforskningsarbeid".¹⁰*

Dette er et av flere tilfeller hvor utvalget ikke gir konkrete eksempler på hvilke oppgaver man ser for seg at skal overføres til distriktene. Manglende konkretisering gjør det vanskelig å drøfte utvalgets påstander. Dette er et gjennomgående problem i utredningen.

Når det gjelder nærpolitireformens betydning for omfanget av bistand fra Kripos har vi følgende kommentarer. Vi ser foreløpig ingen tegn til at sammenslåingen av politidistriktene reduserer etterspørselen etter tradisjonell teknisk og taktisk bistand. Tvert imot etterspør politidistriktene bistand på stadig flere områder, både i form av langvarige og mer spissede oppdrag. Bistandsbehovet er på de fleste områder stabilt. Noen fagområder opplever også en økning i antall bistandsanmodninger. I 2016 var bistandsetterspørselen større enn hva Kripos kunne imøtekomme.¹¹

Det vil ta tid før økt robusthet i politidistriktene eventuelt gjør seg utslag i større kompetanse, og dermed redusert bistandsbehov. Økt spisskompetanse og utvikling av fagmiljøer må utvikles over tid, og oppstår ikke automatisk ved organisatoriske endringer. Organisatoriske endringer kan heller ikke bidra til å sikre den nødvendige kontinuitet og utvikling av sterke, kvalitetsbevisste fagmiljøer.

⁷ NOU 2017:11, side 87

⁸ Se Påtaleinstruksen § 37-3

Enheten kan etterforske saker om organisert og annen alvorlig kriminalitet. Ved avgjørelsen av om en slik sak skal etterforskes ved enheten skal det særlig legges vekt på om saken: a) er av prinsipiell karakter, b) omfatter personer eller miljøer hvor enheten har særlig erfaring eller kunnskap, c) strekker seg over flere politidistrikter, d) ikke naturlig hører under noe politidistrikt, e) av sikkerhetshensyn bør etterforskes utenfor det distrikt den hører under, eller f) vil kreve utstrakt internasjonal samarbeid.

⁹ NOU 2017:11, side 13

¹⁰ NOU 2017:11, side 85

¹¹ Kripos' årsrapport 2016

Økt robusthet og kompetanse i distriktene vil ikke nødvendigvis føre til redusert bistandsbehov på alle områder. Det vil også i fremtiden som regel, om enn i varierende grad alltid være en markert differanse mellom distriktenes og særorganets kunnskapsnivå. Dette gjelder både innenfor kriminalteknisk og taktisk bistand. Innenfor kriminalteknikk har Kripos et fagansvar, og dette er et godt eksempel på et område hvor Kripos med sin spisskompetanse og som innehaver av spesialutstyr gjør at det alltid vil være en betydelig differanse i kompetansenivået mellom Kripos og distriktene. Det vil være lite hensiktsmessig å delegere disse oppgavene til politidistriktene. Ved å ligge i front av utviklingen skal norsk politi benytte seg av de mulighetene og metodene som til enhver tid eksisterer, også internasjonalt. Dette er hensyn som ivaretas innenfor Kripos sine fagområder i dag..

Spesialistkunnskapen på mange av områdene som Kripos bistår i per i dag, vil være generell kunnskap om få år. I utredningen ligger denne forståelsen i utsagnet: *dagens spesialistkompetanse er morgendagens generalistkompetanse*.¹² Vi mener imidlertid dette må nyanseres. Dagens spesialistoppgaver vil være morgendagens generalistoppgaver, men dagens spesialister vil sannsynligvis også være morgendagens spesialister med nye spissede oppgaver. Det er all grunn til å tro at det generelle kompetansenivået vil øke i distriktene. Dette vil også gjelde fagmiljøene i Kripos. Den relative forskjellen mellom særorgan og distrikt vil sannsynligvis ikke vil endre seg vesentlig.

Gjennom mengdetrening i kompliserte saker opparbeider etterforskningsledere og etterforskere ved Kripos en bred erfaring og kompetanse innenfor etterforskning og etterforskningsledelse. Med unntak av Oslo politidistrikt har ingen distrikter tilgang til en tilsvarende mengdetrening. Selv med nye og større distrikt er det lite trolig at sakstilgangen på kompliserte saker vil bli stor nok til at distriktet selv kan opparbeide seg denne type kompetanse på alle saksfelt. Nærpolitireformen vil ikke automatisk redusere behovet for taktisk bistand. Samtlige politidistrikter vil fortsatt ha behov for taktisk bistand på enkelte områder, selv om dette vil variere noe fra distrikt til distrikt. Uavhengig av størrelse, er det urealistisk at noen politidistrikter skal være så robuste innenfor både teknisk og taktisk etterforskning at de i ikke vil ha behov for bistand.

Kompleksiteten i sakene, utvikling innen teknologi og teknisk utstyr tilsier at den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningen er at Kripos fortsetter sin rolle som innehaver av spesialkompetanse og spesialutstyr. Dette gjelder også for de største politidistriktene. Oslo politidistrikt var før reformen, og er fortsatt, landets største politidistrikt hva angår antall innbyggere. De mottar i dag betydelig bistand fra Kripos.¹³ Distriktets størrelse, geografiske forutsetninger og sammensetning av fagmiljøer er marginalt endret etter Nærpolitireformen. Det er dette distriktet som har de klart beste forutsetningene for å kunne stå på egne ben. Det er derfor liten grunn til å tro at reformen endrer Oslo politidistrikt sitt behov for bistand. Det uforandrede bildet etter Politireform 2000 underbygger også at bistandsbehovet for Oslo og alle andre politidistrikter neppe vil endre seg i vesentlig grad.

¹² NOU 2017:11, side 123

¹³ Kripos' årsrapport 2016

3.2 Kriminaletterretning og analyse

Kripos har et nasjonalt ansvar for å produsere etterretning innenfor sitt ansvarsområde, mens Politidirektoratet har ansvar for etterretning på nasjonalt nivå. Utvalget uttaler at gjennom operativ etterretning og den strategiske analysen bidrar Kripos til at *kriminalitetsbekjempelsen i Norge får et nasjonalt strategisk preg*.¹⁴ Blant annet nevnes etterretning innenfor sedelighetsfeltet.

I utredningen heter det videre at Kripos innenfor etterretning og analyse ... *tillegges stadig flere og mer omfattende oppgaver av strategisk karakter. I styringsdialogen har Politidirektoratet signalisert at denne utviklingen vil forsterkes*.¹⁵ Flere politiledere gir ifølge utvalget uttrykk for at Politidirektoratet i større grad bør rendyrke sin strategiske rolle, både overfor Kripos og øvrige særorgan.¹⁶

PF Kripos er enig i beskrivelsen av situasjonen rundt etterretning og analyse på Kripos, men savner en bredere problematisering av forholdet mellom Kripos og Politidirektoratet på dette aktuelle området.

Utredningen omtaler etterretning innenfor sedelighetsfeltet spesielt: *Politidistriktene driver i liten grad etterretning innenfor sedelighetsfeltet, og Kripos spiller derfor en viktig rolle. Sedelighetsforbrytere er ofte gjengangere og kan operere på tvers av distriktsgrenser. Aktiv etterretning er nødvendig for å forebygge overgrep. I voldtektssaker bidrar Kripos med monitorering av anmeldte voldtekter, og bidrar gjennom dette til at voldtektsforbrytere med felles modus identifiseres*.

Politidistriktene driver i varierende grad etterretning på sedelighetsfeltet. En styrking av etterretningsinnsatsen på dette området vil ha en verdi lokalt, men også være av stor betydning for nasjonalt etterretnings og analysearbeid.

Utvikling av metodikk innenfor etterretning på sedelighetsområdet er i stadig utvikling ved Kripos, og vi er derfor enige med utvalget i at Kripos her spiller en viktig rolle. Denne situasjonen vil etter vårt syn vedvare, idet sedelighetsmiljøet ved Kripos har blitt betydelig forsterket det siste året.

3.3 Forebygging

Utvalget understreker Kripos sin rolle når det gjelder forebygging: *Kripos driver planlegging og gjennomføring av en rekke kriminalitetsforebyggende aktiviteter av både strategisk og operativ karakter*.¹⁷ Og videre: *Kripos har kunnskap som bidrar til å identifisere kriminalitetsforebyggende tiltak og målrettet informasjon til særskilte grupper*. De viser også til at flere politiledere gir uttrykk for at Kripos forebyggende arbeid er både viktig og effektivt.

¹⁴ NOU 2017:11, side 96

¹⁵ NOU 2017:11, side 97

¹⁶ Ibid.

¹⁷ NOU 2017:11, side 97

Samtidig er utvalget ... *usikre på om det er tilstrekkelig oppmerksomhet om og kapasitet på alle ansvarsområder. Dette gjelder særlig IKT-kriminalitet og internettrelaterte overgrep.*¹⁸

Utvalgets beskrivelse av det forebyggende arbeidet ved Kripos er i tråd med oppfatningen til PF Kripos. Det forebyggende arbeidet er i stor grad et resultat av det ansvar Kripos har for å produsere etterretning innenfor sine ansvarsområdet samt det innblikket Kripos oppnår gjennom etterforskning og irtteføring.

Kripos sitt forebyggende arbeid, særlig innenfor sedelighetsområdet understreker behovet for et nasjonalt overblikk, blant annet for å kunne identifisere riktige og effektive forebyggende tiltak. Kripos bør fortsette dette arbeidet, også innenfor andre kriminalitetsområder.

3.4 Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet

*Utvalget anbefaler at digitalt politiarbeid og IKT-områdene organiseres i en semi-autonom modell der NC3 blir en av tre hovedområder for den nye nasjonale bistands- og etterforskningsenheten.*¹⁹

PF Kripos støtter utvalget i at det etableres et eget NC3-miljø som legges under en nasjonalbistandsenhet (les Kripos). Det er flere argumenter som taler for dette, blant annet slik utvalget uttaler; *digitalt politiarbeid er så integrert med all kriminalitet, enten det gjelder IKT-kriminalitet eller bruk av elektroniske spor under etterforskningen, at det vil være avgjørende å ha ressursene i samme organisasjon som resten av de nasjonale spisskompetansemiljøene innen etterforskning og bistand.*²⁰

Når utvalget sier at Kripos i dag ikke *"har evnet å investere i å bygge en løpende situasjonsforståelse innen det digitale rom"*²¹ mener vi dette blir å plassere ansvaret på feil nivå. En satsning på det nivået utvalget etterlyser vil være svært ressurskrevende, og derfor urealistisk å gjennomføre innenfor de eksisterende økonomiske rammer. Det har vært situasjonen for Kripos så langt. Det samme er, og vil være situasjonen for den totale satsningen som inkluderer politidistriktene. Kripos har innenfor eksisterende rammer etablert miljøer som arbeider med politipatruljer på nett, spaning på internett og etablering av politipost/politivakt på internett der publikum kan oppsøke politiet.

*"Utvalget har registrert et økende kompetanse- og kapasitetsgap mellom Kripos og politidistriktene innenfor digitalt politiarbeid og datakriminalitet."*²²

Denne oppfatningen støttes og PF Kripos er enige med utvalget i at dette må løses ved at kapasiteten bygges opp sentralt før man kan overføre kompetanse og arbeidsoppgaver til politidistriktene. Som nevnt i foregående avsnitt mener vi også her at kritikken for manglende

¹⁸ NOU 2017:11, side 104

¹⁹ NOU 2017:11, side 241

²⁰ Ibid.

²¹ NOU 2017:11, side 106

²² NOU 2017:11, side 105

kapasitetsbygging er feiladressert da det ikke er mulig å gjøre dette innenfor eksisterende rammer.

Det er naturlig og viktig at et NC3, uavhengig av organisatorisk plassering, viderefører det samarbeid som Kripos i dag har med eksterne aktører, både med andre myndighetsaktører og privat sektor. For den særlig alvorlige kriminaliteten og hendelsene, er samarbeidet gjennom Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) det mest sentrale. Dette er et samarbeid mellom Forsvarets etterretningstjeneste, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Politiet ved Kripos.

Det synes å være bred enighet om at det i Norge er behov for å bygge opp kunnskap og kapasitet innenfor Cyber-kriminalitet. Denne enigheten ser også ut til å gjelde oppbygging av et NC3 i Kripos. Vi går derfor ikke inn i detaljene rundt en slik satsning, men konstaterer at det er behov for en betydelig opprustning av etterretnings- og etterforskningskompetanse for å avdekke og iredteføre kriminalitet på nett. Den organisatoriske plasseringen synes å være gitt. Uavhengig av fremtidig organisering må finansieringen av et norsk NC3 på plass.

3.5 Internasjonalt politisamarbeid

Internasjonalt politisamarbeid er regulert i en rekke forskrifter og avtaler.²³ Den europeiske unions råd (EU-Rådet) har satt krav til informasjonsutveksling mellom land i politisaker,²⁴ og Norge skal ha ett kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid.

Ansvar for det internasjonale politisamarbeidet har vært plassert ved Kripos siden 1960. Interessentanalysen for internasjonalt politisamarbeid i NOU 2017: 11 viser at det er bred enighet om at Kripos ivaretar sine oppgaver på en god måte, og den generelle oppfatningen blant ansatte i politietaten er at Kripos bidrar til et bedre internasjonalt samarbeid.²⁵ Utvalget uttaler: "*det er helt avgjørende å prioritere det internasjonale samarbeidet innenfor Kripos ansvarsområder enda høyere, da kriminalitetsutviklingen er grenseoverskridende på veldig mange områder*".²⁶

Utvalget har flere steder identifisert uklarheter i rollefordelingen av det internasjonale politisamarbeidet. Fordelingen av strategisk og operativt ansvar mellom Politidirektoratet og Kripos i internasjonale politioperasjoner nevnes spesielt.

PF Kripos stiller seg bak utvalgets synspunkter og mener det er behov for en gjennomgang av ansvarsforholdene.²⁷ Det overordnede strategiske ansvaret bør prinsipielt ligge til Politidirektoratet; det operative ansvaret til underliggende enheter.

Med bakgrunn i utvalgets øvrige argumentasjon forutsetter vi at Kripos' tydelige rolle og ansvar som internasjonalt kontaktpunkt videreføres og styrkes, herunder Kripos sin koordinerende funksjon på fagområdet.

²³ Forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker av 1.1.2013 m.fl.

²⁴ Guidelines for crossborder law enforcement information exchange Note 6721/3/14 REV3

²⁵ Side 101.

²⁶ Side 106.

²⁷ NOU 2011:17, side 106

Behovet for internasjonalt politisamarbeid har økt betydelig de senere årene, og det finnes et bredt spekter av internasjonale politikanaler og organisasjoner. For å hindre samtidighetskonflikter er det avgjørende å ha ett nasjonalt kontaktpunkt. I dag er samtlige internasjonale samarbeidskanaler (Europol, Interpol, Sirene, Eurosur m.m.) lagt til Avdeling for internasjonalt politisamarbeid og sentrale registre ved Kripos.

3.6 Fagansvar

Utvalgets forståelse av fag- og metodeansvar

Utvalget behandler spørsmål om fagansvar blant annet i kapittel 16. Her redegjøres det for en opplevd uklarhet i etaten om hva begrepet "fagansvar" omfatter, og at usikkerheten rundt dette ... *skaper gnisninger og usikkerhet inn i en organisasjon og til dels lange, kostnadskrevende og kompliserte prosesser for avklaring.*²⁸ Utvalget peker også på at Kripos har bedt Politidirektoratet om en klargjøring av dette området, men at dette fremdeles mangler.²⁹

I kapittel 16 gjør utvalget rede for sin forståelse av hva fag- og metodeansvaret bør være, og deler opp fag- og metodeansvaret i fem elementer. Utvalget mener videre at ansvaret for å utvikle metoder i størst mulig grad bør samles i en ny struktur, og at det naturlige vil være at *spisskompetansemiljøene (les: bistandsenhetene) tar ansvaret for utvikling av metodene innenfor eget kompetanseområde.*³⁰

PF Kripos er enig i utvalgets beskrivelse av situasjonen rundt fag- og metodeansvar såvel som utvalgets forståelse av innholdet i et fag- og metodeansvar.

Kapasitetsbehov hos fag- og metodeansvarlig

Utvalget konkluderer i kapittel 16 med at særorganene skal ha ansvar for fag- og metodeutvikling. Dette synspunktet synes det å være bred enighet om. Utredningen tar imidlertid ikke standpunkt til hvilken kapasitet særorganene må ha på det enkelte fagområde for å drive med fag- og metodeutvikling. PF Kripos vil understreke at en avgjørende faktor for å lykkes med en slik modell er at særorganene har nødvendig kapasitet. Den som utvikler faget må være tilstede der utfordringene oppstår, ha kapasitet til å løse problemene og teste ut løsninger. For Kripos innebærer det å bistå i tilstrekkelig antall saker og ha handlingsrom til å drive fag- og metodeutvikling.

Behov for nye retningslinjer og ansvarsfordeling

Utvalget uttaler i kapittel åtte at det på enkelte fagområder eksisterer en usikkerhet om plassering av nasjonalt fagansvar. Utvalget anbefaler at ... *Politidirektoratet utarbeider tydeligere retningslinjer og styring som kan motvirke utvikling av ulike lokale metoder, som bl.a. kan være til hinder for utvikling av beste praksis.*³¹ PF Kripos støtter denne anbefalingen. Samtidig vil vi peke på at politidistriktene ikke må oppleve det at fagansvaret er lagt til et særorgan som et

²⁸ NOU 2011:17, side 256

²⁹ NOU 2011:17, side 256

³⁰ NOU 2011:17, side 258

³¹ NOU 2011:17, side 106

hinder for nytenkning og innovasjon i distriktene. Det skjer i dag mye verdifull fag- og metodeutvikling i politidistriktene. Et visst handlingsrom må derfor gis til distriktene, og retningslinjer som utarbeides må bidra til å fremme et fruktbart samarbeid mellom særorganer og politidistrikter.

I utredningen fremkommer det at Politihøgskolen ønsker et tettere samarbeid med særorganene, med større ansvar for fag- og metodeutvikling. Utvalget går inn for at Politihøgskolen får et kvalitetssikringsansvar for å sikre at nye metoder og fagstyring er i samsvar med relevant forskning, og relevante metoder i politiutdanningen, før endelig beslutning fattes. Utvalget tilrår imidlertid ikke ... *at Politihøgskolen får et særlig ansvar for å ta avgjørelser om hvordan fag- og metodeansvar skal utøves.*³² PF Kripes slutter seg til denne vurderingen.

"Største bruker" og nasjonalt ansvar

I kapittel 13 formulerer utvalget anbefalinger hva gjelder fremtidige oppgaver til særorganene i den nye anbefalte strukturen. Utvalget anbefaler at nasjonale bistandsenheter skal ha et definert ansvar for innovasjon innen fag- og metodeutvikling på sine avgrensede kriminalitetsområder og ha status som nasjonalt kompetansesenter med særlig ansvar for kompetanseoverføring til politidistriktene etter nærmere prinsipper og retningslinjer gitt av Politidirektoratet.

*"Utvalget mener avgrensingen av nasjonal spisskompetanse likevel bør åpne for å tildele nasjonalt ansvar til enkelte politidistrikt ut fra prinsippet om «største bruker». Det er dels gjort i dag for straffesaker knyttet til kontinentalsokkelen samt at Oslo politidistrikt forvalter en rekke nasjonale oppgaver."*³³

Det fremstår som et paradoks når utvalget ønsker å tildele nasjonalt ansvar til enkelte politidistrikt etter prinsippet om største bruker. Største bruker vil i de fleste tilfeller være største politidistrikt, med andre ord Oslo politidistrikt. Samtidig foreslår utvalget å ta nasjonale beredskapsressurser ut av Oslo politidistrikt med følgende argumentasjon:

*"Begrunnelsen er i første rekke prinsipiell. Utvalget mener at nasjonale beredskapsressurser utgjør en spisskompetanse og kapasitet ingen politidistrikter har, og med bistand som primærfunksjon har NB mer til felles med særorganene enn med politidistriktene. I likhet med særorganene bør også NB ha et pådriveransvar for fag- og metodeutvikling samt bidra til kompetanseoverføring til politidistriktene. Allerede i dag deltar forøvrig NB i flere typer internasjonalt samarbeid for å sikre kompetanse- og kapasitetsutvikling."*³⁴

*"Det er derfor viktig at beslutning om styring og bruk av ressursene blir tatt på et nivå der målkonflikter mellom lokalt og nasjonalt nivå blir unngått."*³⁵

Utvalget lener seg i spørsmålet om nasjonale etterforskningsoppgaver på et prinsipp om å tildele nasjonalt ansvar til enkelte politidistrikter som største bruker (i praksis Oslo politidistrikt). Når det kommer til nasjonale beredskapsoppgaver har imidlertid utvalget en prinsipiell begrunnelse

³² NOU 2011:17, side 258

³³ NOU 2011:17, side 218

³⁴ NOU 2017:11, side 206

³⁵ NOU 2017:11, side 207

om å trekke oppgavene *ut* av Oslo politidistrikt, under en mistillit til at ledelsen i Oslo politidistrikt klarer å prioritere mellom lokale og nasjonale oppgaver.³⁶

PF Kripos har liten tro på at ledelsen i Oslo eller andre politidistrikter skiller mellom bistand og beredskap når de utøver sin ledelse og gjør sine overordnede disposisjoner. Utvalgets argumenter for ikke å legge nasjonale oppgaver i et politidistrikt er gode. PF Kripos mener i motsetning til utvalget at disse argumentene gjelder for både beredskaps og bistandsressurser.

Det er bekymringsfullt at et anmodende politidistrikt risikerer at de ressurser man ber om allerede er i bruk, med andre ord; en *samtidighetskonflikt*. Samtidighetskonflikter er et av utvalgets hovedargument for å anbefale nasjonale beredskapsressurser flyttet ut av Oslo politidistrikt. Dette er minst like aktuelt i etterforsknings- og etterretningssammenheng. Ressursuttaket i en bistandssak kan vare over uker og måneder, for eksempel ved spaning mot kriminelle miljøer. Oppdragets varighet vil i de fleste beredskaps- og krisetilfeller, for eksempel ved en skoleskyting, være av kort varighet og dermed gjøre samtidighetskonflikter langt mindre sannsynlig. Samtidighetskonflikter er ikke problematisert i den delen av utredningen som omhandler bistandsressurser.

Et annet forhold knyttet til "største bruker", er utvalgets vurderinger knyttet til plassering av nasjonalt ansvar til utvalgte politidistrikter. Dette harmonerer dårlig med tanken om "ett politi". Resultatet av å plassere et nasjonalt ansvar til et distrikt vil bli at de 11 distriktene som ikke får tildelt det nasjonale fagansvaret vil bli avhengige av det ene distriktets fagutvikling og dets velvillighet ved bistandsbehov. Ved å legge ulike nasjonale bistandsoppgaver ut til flere politidistrikter vil man også miste synergiene som oppstår ved at alle nasjonale bistandsoppgaver ligger samlet i en organisasjon som har kultur for å ivareta slike oppgaver og kan gjøre dette på en enhetlig måte etter beste praksis. Fordelene av å ha nasjonale bistandsoppgaver samlet i et særorgan er mange. De nasjonale bistandsoppgavene får en bedre fag- og metodeutvikling ved at de ligger ved et særorgan. Kripos bistår med dagens organisering eksempelvis i de mest krevende drapssakene i alle politidistrikter. Det gjør at de spissede nasjonale fagmiljøene hele veien blir utfordret på nye problemstillinger, herunder også metodebruk.

Medarbeidere ved Kripos som bistår ute i distriktene bidrar med oppdatert kunnskap. Samtidig plukkes det opp gode løsninger lokalt som blir tatt med videre og kvalitetssikret før kunnskapen i neste runde overføres til de øvrige distriktene. Bistandsoppdragene består ofte i samtidig og koordinert innsats fra flere spisse fagmiljøer på samme tid. Miljøene er eksempelvis avhengige av å samarbeide om ulike undersøkelser av samme gjenstand. Organisatorisk og geografisk nærhet gjør denne typen samarbeid effektivt og sikkert.

Instruksjonsmyndighet

Utvalget går ikke inn for at særorganene skal ha instruksjonsmyndighet. I dag er «instruksjonsmyndighet» etablert knyttet til saksoppfølging og påtaleansvar. PF Kripos mener at behovet for instruksjonsmyndighet bør vurderes i forbindelse med fagansvar og utførelse av fag og metoder.

³⁶ NOU 2017:11, side 12, 199-201 og 207.

3.7 Behandlingsansvar

Kripos har per i dag behandlingsansvaret for 17 av 19 av politiets sentrale registre samt at Kripos har ansvar for gjennomføring av andre pålagte forvaltningsoppgaver. Behandlingsansvarlig skal påse at behandlingen av opplysninger i registeret er i tråd med gjeldende regelverk. Instruksjonsmyndighet tilligger behandlingsansvaret.

Politidirektoratet har utarbeidet en IKT-forvaltningsmodell, men ikke alle rollene i denne modellen har blitt implementert. I modellen er Politidirektoratet definert som prosesseier og har det overordnede ansvaret. Kripos er gitt IKT-prosessforvalteroppgaven innenfor etterretning, spesialtjenester innenfor straffesak, biometri og saksbehandling internasjonale meldinger.³⁷ Tidligere er Kripos gitt IKT-forvaltningsrollen for straffesak.

PF Kripos mener dette er en hensiktsmessig rollefordeling, men at det er riktig å vente med å definere dette nærmere til det foreligger en avklaring fra prosesseier på hvordan Kripos skal løse oppgaven som IKT-prosessforvalter. Det samme gjelder hvilken myndighet som skal følge med forvalterrollen. Politidirektoratet har som prosesseier og overordnet myndighet så langt ikke kommet med en slik avklaring.

Utvalget anbefaler i utredningen at behandlingsansvaret blir overført til Politidirektoratet. Argumentet for en slik overføring er følgende: Dersom det gjennom tilsyn eller andre forordninger blir gitt pålegg om endringer, kan det oppstå styringsmessige utfordringer ved at Politidirektoratet juridisk sett er systemeier med myndighet til å bestemme nødvendige endringer. Datatilsynet har også uttalt at dagens organisering ikke er hensiktsmessig.

PF Kripos ser argumentet med å overføre behandlingsansvarlig utfra argumentet om styring. Overordnede prosesser og beslutninger som i dag er utfordrende for Kripos å løse ville da tillegges Politidirektoratet. Generelt er det behov for mer avklarte styringslinjer mellom Politidirektoratet og Kripos. Vi er imidlertid ikke enig i at dette er nok til å endre situasjonen per i dag. Vi er uenig i utvalgets konklusjon om at behandlingsansvaret bør overføres til Politidirektoratet. Slik vi ser det er plassering av behandlingsansvaret hos Kripos en ivaretagelse av et annet viktig moment, nemlig rollen som klageorgan. I henhold til lovgivers ønske, slik det fremkommer i forarbeidene til politiregisterloven, skulle Politidirektoratet skulle tildeles rollen som klageorgan. Dersom Politidirektoratet overtar behandlingsansvaret vil Justisdepartementet bli klageorgan.

Vårt utgangspunkt, og hovedårsaken til vårt synspunkt er at den behandlingsansvarlige har nærhet til den utøvende del av forvaltningsmessige oppgaver knyttet til behandlingsansvaret. Gjennom Kripos sin daglige forvaltning av de sentrale registrene opparbeides det kunnskap som gjør en bedre i stand til å håndtere eventuelle utfordringer knyttet til forvaltningen av behandlingsansvaret.

³⁷Tillegg til disponeringsskrivet 2017, nr. 41 - Kripos

Utvalgets gjennomgående prinsipp om at Politidirektoratet bør operere på strategisk nivå burde også komme til uttrykk i spørsmålet om plassering av behandlingsansvar. Ved å plassere behandlingsansvaret hos Kripas og prosesseierskapet hos Politidirektoratet ville dette være ivare tatt.

3.8 Forvaltningsoppgaver

I utredningen pekes det på at Kripas er tillagt en rekke forvaltningsoppgaver:

*"Kripas er tillagt en rekke forvaltningsoppgaver, herunder typegodkjenning av skytevåpen, dokumentanalyse og akkreditering og sikkerhetsklarering av personell ved lufthavner. Utvalget mener det er grunn til å vurdere om effektiv bruk av begrensede politiresurser tilsier at enkelte av oppgavene bør vurderes overført til politidistriktene eller andre offentlige organer. Utvalget ser det som uhensiktsmessig og kostnadsdrivende at et spisskompetansemiljø som Kripas utøver forvaltningsoppgaver som verken er en del av politiets eller særorganets kjerneoppgaver."*³⁸

PF Kripas støtter utvalget i at det bør gjøres en gjennomgang og hensiktsmessighetsvurdering av de ulike forvaltningsoppgavene tillagt Kripas.

4. Valg av modell

Med utgangspunkt i at særorganutredningen kommer på et for tidlig tidspunkt i forhold til implementeringen av Nærpolitireformen, er det vanskelig å drøfte utvalgets ulike modellforslag. Da utvalget likevel og på relativt tynt grunnlag har valgt å komme med sine anbefalinger ser vi oss likevel nødt til å kommentere de forslagene som foreligger.

4.1 Modell 1

Beskrivelsen av Modell 1, den såkalte *nullpluss-modellen* er den som ligner mest på dagens organisering. På det nåværende tidspunkt vurderer vi forslaget beskrevet i modell 1 som det beste av de tre forslagene til ny organisering av særorganstrukturen.

Forslag om gjennomgang av Kripas sin portefølje

I modell 1 inngår forslag som vi stiller oss positive til. Blant annet foreslås en gjennomgang av Kripas sin portefølje: ... med mål om å identifisere oppgaver og ansvar som kan fordeles til politidistriktene... I tillegg bør en slik felles gjennomgang omfatte en avklaring av strategiske og operative funksjoner i grensegangen mellom Politidirektoratet og Kripas.³⁹

Utvalgets anbefaling om en gjennomgang av Kripas' portefølje med utgangspunkt i en strategisk og operativ avklaring mot Politidirektoratet vil sannsynligvis avdekke et behov for

³⁸ NOU 2017:11, side 106.

³⁹ NOU 2017:11, side 233

oppgaveforskyvninger. Et klarere skille mellom, og en økt bevissthet rundt hvem som skal ha strategiske og operative oppgaver ønskes velkommen.

Som tidligere påpekt kan det imidlertid synes om utvalget ikke har forstått hvordan ordningen mellom politidistrikter og Kripos fungerer i dag (se punkt 2.2). Utvalget har gjennom sitt arbeid ikke vært i stand til å peke på oppgaver som bør flyttes fra Kripos til politidistriktene. Det har sin naturlige forklaring i at oppgavene allerede ligger i politidistriktene, og at Kripos bistår ved behov. Overføring av oppgaver og ansvar fra Kripos til politidistriktene skjer i dag kontinuerlig gjennom den kompetanseoverføringen Kripos gjør i forbindelse med kurs, konferanser og stedlig bistand. Et godt eksempel på nettopp dette, og som utvalget selv har beskrevet, er utviklingen i tapping av beslaglagte mobiltelefoner.⁴⁰

Tettere samarbeid mellom Kripos og Økokrim

*"Utvalget anbefaler et tettere samarbeid mellom Kripos og Økokrim om analyse og etterretning for å styrke bekjempelsen av organisert kriminalitet samt alvorlig IKT-kriminalitet."*⁴¹

Det finnes en rekke eksempler på at Kripos og Økokrim har samarbeidet på etterretnings- og analysenivå i etterforskningen av alvorlige straffesaker. Et utvidet og forbedret samarbeid i disse sakene vil i framtiden kunne bidra til en bedre og mer effektiv etterforskning.

*"Utvalget anbefaler også en samling av ressurser internt på teknologiintensive områder i Kripos."*⁴²

Utvalgets anbefaling om en ressursamling av teknologiintensive områder i Kripos er langt på vei ivarettatt rent organisatorisk i dagens Kripos. Tildelte ressurser er imidlertid for begrenset til å bygge et slagkraftig miljø med tilstrekkelige beredskaps, etterretnings- og etterforskningskapasitet. Politidirektoratet har gjennom flere år pekt på behovet for et norsk NC3 under Kripos. I 2015 fikk Kripos i oppdrag å lage en plan for etablering av NC3, men uten at dette er finansiert. Så lenge finansieringen ikke er på plass vil det være umulig å bygge et NC3 med tilstrekkelig kapasitet. For å bygge et NC3 i størrelsesorden 200 ansatte med nødvendig teknologi og kompetanse, vil det være nødvendig med betydelig finansiering utenfor eksisterende ramme.

Forslag vedrørende organisatorisk plassering av nasjonalt miljø for kommunikasjonskontroll

*"Utvalget anbefaler å vurdere om drift og saksbehandling av kommunikasjonskontroll bør overføres til PIT."*⁴³

"Gitt kun mindre forbedringstiltak i et 0+-alternativ, anbefaler utvalget å konsentrere og

⁴⁰ NOU 2017:11, side 49

⁴¹ NOU 2017:11, side 233

⁴² NOU 2017:11, side 233

⁴³ NOU 2017:11, side 233

*verne om et organisatorisk miljø for å samle fagmiljøene innen IKT-kriminalitet, elektroniske spor og datatekniske undersøkelser, internett relatert etterforskningsstøtte, fag og metodeutvikling innen kommunikasjonskontroll og overgrep på nett."*⁴⁴

Sitatene over viser at utvalget har vanskelig for å komme til en entydig anbefaling når det gjelder den organisatoriske plasseringen av nasjonalt miljø for kommunikasjonskontroll. PF Kripos er imidlertid overbevist om at dette miljøet bør ligge sammen med øvrige nasjonale fagmiljøer på Kripos, og støtter den delen av utvalgets anbefaling som i praksis plasserer kommunikasjonskontroll inn i et framtidig NC3.

Moderne kommunikasjon beveger seg fra tradisjonelle plattformer til IP-baserte tjenester med en ekstremt hyppig endringsfrekvens. Endringene kan ikke påvirkes av politiet, de styres hovedsakelig av brukernes foretrukne valg av kommunikasjonstjenester og tele- og internett-tilbydernes valg av teknologi. Kommunikasjonskontroll er den etterforskningsmetoden som har absolutt tettest kobling med teknologi.

Norsk politi har investert betydelige beløp i en ny løsning for kommunikasjonskontroll som nå rulles ut. Løsningen er utviklet i tett samarbeid mellom fagmiljøet innen kommunikasjonskontroll og de fagmiljøene som etterforsker internettrelaterte hendelser. Kommunikasjonskontroll er ikke et verktøy som kan løse sakene alene. Ved raskt å kunne endre eller tilpasse teknologien og forstå hvilke muligheter og begrensinger som ligger i den, oppnår man best resultater i etterforskningen. Drift, tilpasning og endring i løsningen for kommunikasjonskontroll gjøres best i tett kobling til brukerne av løsningen.

Informasjon fra kommunikasjonskontroll er gradert "Strengt fortrolig" og deles i et eget nett med sterkt begrenset tilgang. Dette er i seg selv et argument for *ikke* å slå miljøet for kommunikasjonskontroll sammen med et driftsmiljø. Selv om det er servere og datamaskiner i løsningen for kommunikasjonskontroll, jobber disse mot telenettet og internett som krever en annen teknologisk forståelse enn ren drift av IKT-løsninger.

En overføring av kommunikasjonskontroll til Politiets IKT-tjenester vil medføre overhengende fare for at miljøet for nasjonal kommunikasjonskontroll mister politi- og etterforskningskompetanse. Kommunikasjonskontroll er primært et etterforskningsverktøy, og utvikling av dette verktøyet er avhengig av nærhet til etterforskningsmiljøer for til enhver tid å være aktuelt og relevant. På samme måte er etterforskningsmiljøene avhengig av nærhet til dem som forvalter verktøyet for å holde seg oppdatert på hvilke teknologiske muligheter som til enhver tid er tilgjengelige. Synergiene av å ha disse miljøene under samme tak er betydelige.

I flere land det er naturlig å sammenligne seg med, er fagmiljøene for kommunikasjonskontroll lagt til NC3 adskilt fra de ordinære miljøene for IKT-drift og forvaltning.

Saksbehandlingen knyttet til kommunikasjonskontroll krever en kombinasjon av teknisk, politifaglig og juridisk kompetanse. Denne typen kompetanse er bygd opp ved Kripos. Fjerner man ett ben i denne trekanten vil konstruksjonen kollapse. Dette er nøye utredet i flere runder i

⁴⁴ Ibid.

forbindelse med implementering av nytt system for kommunikasjonskontroll. Konklusjonen er at det er mest hensiktsmessig å legge driften til Kripas.

Forslag vedrørende plassering av behandlingsansvar

"Behandleransvaret for politiets registre som i dag ligger hos Kripas anbefales overført til POD som systemeier."⁴⁵

Behandleransvaret bør ligge samlet for å ivareta en enhetlig forvaltning. Samtidig bør det ha en organisatorisk knytning der den som har behandleransvaret også har kontakt med fagmiljøene og vice versa. I denne sammenhengen vil Kripas være den naturlige organisatoriske plasseringen. Denne løsningen vil også gjøre Politidirektoratet til klageinstans i forvaltningsløpet og man unngår dermed at Justisdepartementet blir klageinstans.

Utfordring knyttet til økonomiske straffesaker i mellomsjiktet

I sin gjennomgang av modell 1 viser utvalget til at de har identifisert en utfordring knyttet til økonomiske straffesaker knyttet til det såkalte mellomsjiktet.⁴⁶ Dette er en utfordring som har vært kjent i langt over 10 år, og er som utvalget beskriver et økende problem. Dette ligger utenfor Kripas ansvarsområde, men det er grunn til å gjenta advarslene om denne situasjonen. Dette problemet kan neppe løses på annen måte enn å oppruste politidistriktene både når det gjelder kunnskap og kapasitet.

Forslag om plassering av ID-arbeid

Utvalget anbefaler at ID-arbeid bør samles i en nasjonal enhet og legges enten til NID eller Kripas.⁴⁷ PF Kripas støtter utvalget i denne anbefalingen og mener samtidig at den mest hensiktsmessige plasseringen av ID-arbeidet vil være ved Kripas. Det gjøres i dag ID-arbeid som er relatert til utlendingsforvaltningen gjennom Politiets Utlendingsenhet. Kripas er i den sammenheng internasjonalt kontaktpunkt og har behandlingsansvar for Strasak og SSP. Disse er viktige registre knyttet til arbeid med ID i straffesakssporet. Kripas har behandlingsansvar for biometriregistrene DNA, foto og fingeravtrykk og benytter CODIS (DNA-register) og ABIS (Automated Biometric Identification System) til søk og verifisering i ID-arbeidet. I tillegg til de nevnte registrene har Kripas behandlingsansvar for saknetregisteret. Uansett hvor ID-arbeidet plasseres, vil Kripas gjennom sine funksjoner som internasjonalt kontaktpunkt for Interpol og Europol og som behandlingsansvarlig for en rekke registre som er sentral i ID-arbeidet og gjennom sin rolle ansvarlig for ID-gruppa⁴⁸, være sterkt involvert i ID-arbeid på alle nivåer.

Utvalget innsigelser knyttet til modell 1.

Utvalget har en rekke innsigelser til modell 1. De mener for det første at den ikke tar innover seg endringer og muligheter som ligger i Nærpolitireformen. Denne uttalelsen peker direkte mot en av de største svakhetene i utredningen, nemlig at utvalget legger til grunn at Nærpolitireformen vil være en suksess og at den i stor grad vil gjøre særorganene overflødige. En slik konklusjon er prematur og kan ikke brukes som argument for eller mot noen av de skisserte modellene.

⁴⁵ NOU 2017:11, side 233, pkt. 15.4.1

⁴⁶ NOU 2017:11, side 234.

⁴⁷ NOU 2017:11, side 234

⁴⁸ Disaster Victim Identification

Dernest peker utvalget på at modell 1 i mindre grad vil etterkomme politimestrenes ønske om oppgaveendring og kompetansebygging i tråd med forutsetningene i nærpolitireformen. Slik PF Kripas ser det gir imidlertid modell 1 få begrensninger i politidistriktenes muligheter. Politimestrene har store påvirkningsmuligheter knyttet til hvilke og hvor stor del av arbeidsoppgavene de tar eller er i stand til å ta i eget distrikt. Særorganene fyller i utgangspunktet det rommet som er ledig der distriktene ikke har kompetanse eller erfaringsgrunnlag for å gjøre oppgaven på tilstrekkelig måte. Det foreligger ingen konkurranse mellom politidistrikter og nasjonale bistandsressurser i denne sammenheng.

Utvalgets siste innsigelse mot modell 1 er at den ikke løser det betydelige løftet som politiet trenger innen digitalt politiarbeid, IKT-kriminalitet og politiberedskap i det digitale rom. Denne innsigelsen er vanskelig å forstå sett opp mot utvalgets argumentasjon for modell 2. I prinsippet vil et NC3-miljø lagt under Kripas i det vesentlige ikke skille seg mye fra et "semi-autonomt" NC3-miljø som er en av tre blokker i en nasjonal bistands- og etterforskningsenhet bestående av Kripas, Økokrim og NC3. Utvalget uttrykker i denne sammenheng også bekymring for at bistandsenhetene skal styrke sin posisjon på bekostning av politidistriktene. For det første fremstår dette argumentet som en selvmotsigelse i forhold til det klart uttrykte ønsket om et sterkt nasjonalt miljø innenfor cyber-kriminalitet. For det andre vil ikke dette ikke på noe punkt være annerledes om man velger å organisere særorganene etter modell 2. For det tredje er det umulig å se for seg at man oppnår ønsket resultat innenfor cyber-kriminalitet uten å starte med å etablere et sterkt nasjonalt miljø som gradvis kan overføre kunnskap og arbeidsoppgaver til politidistriktene.

Utvalgets flertall anbefaler modell 2. I modell 2 blir dagens særorganstruktur erstattet med to enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand. Modell 2 skisserer en løsning der dagens særorganstruktur oppløses og erstattes av 2 nasjonale enheter, en nasjonal enhet for beredskap og en nasjonal enhet for etterforskningsbistand.

Da det ligger i ytterkant av hva som berører Kripas, vil vi ikke i vesentlig grad gå inn på forhold i utredningen som berører den anbefalte nasjonale beredskapsenheten. Det er imidlertid enkelte momenter som vi likevel vil kommentere uten å gå inn i alle detaljer.

PF Kripas stiller seg positiv til at man ønsker å etablere et sterkt nasjonalt beredskapsmiljø med stor grad av spesialisering og en uavhengig organisering som sikrer at man unngår mål- og samtidighetskonflikter. Utvalgets argumentasjon rundt forslaget om å etablere et nasjonalt beredskapsmiljø med høy grad av spesialisering er god og gjennomarbeidet. Det er imidlertid noe forvirrende at utvalget bruker motsatt retorikk når det kommer til nasjonale bistandsressurser.

Utvalget om etablering av et eget politiorgan for nasjonale beredskapsressurser:

*"Begrunnelsen er i første rekke prinsipiell. Utvalget mener at nasjonale beredskapsressurser utgjør en spisskompetanse og kapasitet ingen politidistrikter har, og med bistand som primærfunksjon har NB mer til felles med særorganene enn med politidistriktene. I likhet med særorganene bør også NB ha et pådriveransvar for fag- og metodeutvikling samt bidra til kompetanseoverføring til politidistriktene."*⁴⁹

⁴⁹ NOU 2017:11, side 206

Utvalget om prinsipielt utgangspunkt for sin vurdering av fremtidig organisering av særorganene:

*"I tråd med nærpolitireformens presisering av at lokal politimester skal ha totalansvar i eget distrikt, vil utvalgets vurdering av særorganenes fremtidige struktur ta utgangspunkt i at de oppgaver som kan løses lokalt, også bør løses lokalt."*⁵⁰

Utvalget om sine innvendinger mot modell 1:

*"Bistandsenhetene vil trolig styrke sin posisjon på bekostning av politidistriktene gjennom økt sentralisering av både oppgaver og kompetanse i norsk politi. Dette vil i neste omgang svekke politidistriktenes muligheter for å bygge opp kompetanse som kan gi mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet. Videre svarer ikke modellen til utvalgets utgangspunkt om at politioppgaver i den nye strukturen som utgangspunkt skal løses lokalt, og at unntak må begrunnes særskilt."*⁵¹

Det synes noe inkonsekvent at utvalget argumenterer for at de nasjonale bistandsressursene for Teknisk og taktisk spaning (TTS) og Undercoverenheten (UC) skal ligge under Oslo politidistrikt. Utvalget har ikke forholdt seg til at det ved Kripos ligger miljøer som har parallell og overlappende kompetanse. Utvalgets argumenter om at disse miljøene har stort behov for nærhet til påtale- og etterforskningsmiljø er høyst relevante, men slike miljøer finnes i høyeste grad også ved Kripos. Utvalgets argumentasjon rundt ressursprioriteringer ved samtidighetskonflikter⁵² synes å være like relevant for Teknisk og taktisk spaning (TTS) og Undercoverenheten (UC) som den er for Beredskapstroppen. Dette er likevel ikke vurdert i utredningen.

4.2 Modell 2

Utvalget foreslår i sin anbefaling av modell 2 at bistandsenheten for nasjonal bistand skal bestå av tre hovedområder med utgangspunkt i Kripos, Økokrim og et nytt NC3-senter. PF Kripos mener denne modellen er den dårligst funderte av de tre modellene som er foreslått.

Utvalgets argumentasjon om at en sammenslåing av Økokrim og Kripos vil gi synergieffekter innenfor etterretningsfeltet gir mening. Hvordan denne effekten er tenkt hentet ut framstår imidlertid noe uklart, all den tid utvalget foreslår at Kripos, Økokrim og NC3 skal organiseres i hver sin semi-autonome avdeling. En slik organisering vil skape hindringer for potensielle effektiviserings- og synergieffekter ved sammenslåing. Utvalget har ikke tatt innover seg mangfoldet i Kripos portefølje med blant annet forvaltningsoppgaver og laboratorievirksomhet.

De tre semi-autonome avdelingene ville bli svært ulike i sammensetning og størrelse og ville fått en organisatorisk "slagside".

⁵⁰ NOU 2017:11, side 229

⁵¹ NOU 2017:11, side 236

⁵² NOU 2017:11, side 200

Påtalemessige konsekvenser

Utvalget, og særlig utvalgets mindretall, har brukt mye tid på å drøfte de påtalemessige konsekvensene av en mulig sammenslåing av Kripos og Økokrim. PF Kripos er av den oppfatning at det hadde vært naturlig, og ønsket, å gjeninnføre tonivåmodellen for påtale også i økonomisaker. En organisering der statsadvokatfunksjonen i Økokrim blir overført til Det nasjonale statsadvokatembetet vil ikke være til hinder for en tidlig og nær involvering i kompliserte og prinsipielle påtalespørsmål i økonomisaker. En slik endring ville også kunne bidra til å styrke den politifaglige delen av etterforskningsmiljøene i Økokrim, noe det synes å være behov for.

Mindretallet i utvalget har subsidiært foreslått at Økokrim organisatorisk skal legges direkte under Riksadvokaten. Vi mistenker at dette forslaget har sitt opphav hos Riksadvokaten. PF Kripos finner en slik organisering lite forenlig med den øvrige organiseringen av norsk politi og påtalemyndighet. Det er også prinsipielt betenkelig å gi Riksadvokaten direkte ansvar for et snevert område av den totale straffesaksporteføljen, noe som vil medføre habilitetsutfordringer både hva angår prioriteringer og påtalemessige vurderinger.

Etterforskning av miljøkriminalitet til Trøndelag

Utvalgets flertall anbefaler å flytte ansvaret for etterforskning av miljøkriminalitet til Trøndelag politidistrikt. Dette synes å være begrunnet i et ønske om å ta inn et distriktspolitisk element i utredningen samt flagge utvalgets prinsipp om at etterforskningsoppgaver som kan løses lokalt bør løses lokalt.⁵³ Forslaget fremstår som lite gjennomtenkt og argumentasjonen noe søkt. Flertallet er også her inkonsekvent i argumentasjonen sett opp mot problematikken knyttet til ressursprioriteringer ved samtidighetskonflikter.⁵⁴ Utvalgets mindretall er uenig i flertallet på dette punktet, og står fast på at miljøteamet ved Økokrim må være organisert som i dag, og heller styrkes enn omorganiseres og dermed svekkes. PF Kripos støtter mindretallets standpunkt på dette punktet.⁵⁵

Avvikling av Politiets utlendingsenhet

Under modell 2 anbefaler utvalget en avvikling av Politiets utlendingsenhet i sin nåværende form. PF Kripos er enig i at en avvikling på kort sikt vil kunne frigjøre ressurser til politidistriktene. På lang sikt vil imidlertid en slik løsning kunne medføre tap av verdifull nasjonal spisskompetanse innenfor utlendingsfeltet. Effektiviteten i utlendingsforvaltningen vil sannsynligvis bli forringet.

Forslag om mindre endringer i påtaleinstruksen

Utvalget anbefaler flere mindre endringer i påtaleinstruksen. Uten å gå dypere inn i juridiske vurderinger av å endre ordlyden i påtaleinstruksen, fremstår endringsforslagene som unødvendige, og i liten grad egnet til å endre oppgaveutførelsen i norsk politi og påtalemyndighet i den ene eller andre retningen.

⁵³ NOU 2017:11, side 17

⁵⁴ NOU 2017:11, side 200

⁵⁵ NOU 2017:11, side 238

De øvrige forslagene i modell 2 er ikke kommentert da de ikke har konkrete eller prinsipielle berøringspunkter til Kripos.

4.3 Modell 3

Modell 3 i utredningen er en videreføring av modell 2 hvor de nasjonale enhetene for bistand og beredskap slås sammen. PF Kripos mener modell 3 er bedre enn modell 2. Våre innsigelser til modell 3 er de samme som til modell 2, men modell 3 har noen elementer som kan gi positive effekter for politiet. Som nevnt fremstår modell 1 i øyeblikket som den mest aktuelle modellen.

Fordeler med modell 3 versus modell 2

*"En samlet nasjonal bistands- og beredskapsenhet vil gi store samordningsgevinster og en samlet nasjonal politikraft på alle områder som vil være lett å styre og operasjonalisere."*⁵⁶

Ved å legge alle nasjonale bistands- og beredskapsressurser under samme tak vil man i tillegg til nevnte samordningsgevinster også oppnå en mer oversiktlig organisasjon hvor alle bistandsanmodninger fra inn og utland vil få samme innslagspunkt. Dette vil gjøre det mulig å rendyrke et nasjonalt bistandsorgan som Single Point Of Contact.

I en nasjonal krisesituasjon vil man med en modell 3 ha mulighet til å utnytte etterretnings- og etterforskningsressursene i samspill med de operative beredskapsressursene. Det vil samtidig bli overflødig å bygge opp egne etterretningsmiljøer knyttet til nasjonal beredskap, da man har et tungt etterretningsapparat i samme organisasjon. Den daglige samhandlingen mellom bistand og beredskap vil gi gode forutsetninger for organisasjonen for å fungere godt også i krisesituasjoner.

Et annet argument for modell 3 er at en samorganisering av bistand og beredskap vil gi gode forutsetninger for å balansere ressursuttaket mellom disse områdene. Både bistand og beredskap er isolert sett kritiske ressurser som i utgangspunktet ikke bør settes opp mot hverandre. En felles ledelse vil likevel ha de beste forutsetninger for se helheten i de tilfeller der det er nødvendig å prioritere mellom områdene.

Allerede i dag er Kripos i samarbeid med PST tillagt funksjoner innen nasjonal beredskap. Selv om dette i seg selv ikke er noe argument for å samle bistands- og beredskapsressurser, synliggjør det at denne typen oppgaver allerede er vurdert som hensiktsmessig å legge til et nasjonalt etterforsknings- og etterretningsmiljø:

"I 2015 ble Kripos i tillegg tildelt nasjonalt ansvar for å koordinere politiets etterretningsarbeid knyttet til migrasjonsstrømmen. Samme år fikk Kripos ansvar for operativt etterretningsarbeid i en nasjonal krisesituasjon (ved terrori samarbeid med PST). Kripos ivaretar dessuten funksjonen som Bomb Data Centre i Norge, hvilket handler om etterretning og nasjonal beredskap knyttet til illegal bruk av eksplosiver og eksplosiver på avveie. Kripos er også nasjonalt kontaktpunkt for meldinger om utgangsstoffer for bomber og kjemikalier. Kripos er behandlingsansvarlig for etterretningssystemet Indicia og har ansvar for bl.a. å utvikle opplæringskonsepter for systemet. Kripos har også en nasjonal funksjon som fagansvarlig

⁵⁶NOU 2017:11, side 252

*for Indicia og skal gjennom dette sørge for en enhetlig bruk av systemet."*⁵⁷

Utvalgets innsigelser knyttet til modell 3

PF Kripos ser ikke uten videre de samme utfordringene⁵⁸ som utvalget peker på ved modell 3. Utvalget har åpenbart rett i at det i utgangspunktet vil være kulturforskjeller mellom beredskapsdelen og etterforskningsdelen. Det i seg selv bør snarere være et argument for sammenslåing enn for det motsatte. Nærpolitireformens grunntanke om "ett politi" bør debatteres grundig i lys av Norges sammensatte geografi og store regionale forskjeller. Uten å gå dypt inn i denne drøftingen mener PF Kripos at tilnærmingen "en politikultur" ville være en riktigere tilnærming enn "ett politi". Kultur er et viktig tema i både 22-juli kommisjonen og Politianalysen som sammen er grunnlaget for Særorganutredningen. Det blir i den sammenheng lite troverdig å bruke kulturforskjeller som et argument for ikke å slå sammen nasjonal beredskap og etterforskning.

Utvalgets oppfatning om at enheten blir så stor at den vil utfordre Politidirektoratets styringsevne synes noe søkt. Uavhengig av størrelse vil enheten være organisatorisk underlagt Politidirektoratet og være nødt til å forholde seg til ordrer og budsjett disponeringer fra direktoratet. Enheten ville i årsverk bli mindre enn hvert av de tre største politidistriktene og skulle derfor ikke utgjøre noen større trussel mot Politidirektoratets makt enn det de største politidistriktene allerede gjør. Modell 3 ville gitt særorganene redusert representasjon i forhold til eksisterende organisering. I så måte ville makten til særorganene bli redusert i form av færre "stemmer" i Nasjonal ledergruppe.

⁵⁷ NOU 2017:11, side 96

⁵⁸ NOU 2017:11, side 252