



Politidirektoratet

NCIS Norway

per e-post

Deres referanse:	Vår referanse:	Sted, dato
201702621	201701524	Oslo, 15.11.2017

**HØRING NOU 2017: 11 BEDRE BISTAND. BEDRE BEREDSKAP
HØRINGSUTTALELSE FRA KRIPOS**

1 INNLEDNING

Kripos oversender med dette vårt høringssvar til *NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap*, heretter kalt utredningen.

Innledningen er tredelt. I kapittel 1.1 presenterer vi vårt primære syn på anbefalingene i NOU 2017: 11. Oppsummert mener vi at en særorgansreform på det nåværende tidspunkt er lite gunstig, og at man heller bør ha fokus på å slutføre det mangfoldige endringsarbeidet som er igangsatt. Dette inkluderer nærpolitireformen og kvalitetsreformen, men også endringsarbeid i form av ny straffeprosesslov, påtaleanalysen mv. Noen av utvalgets anbefalinger bør allikevel følges opp allerede nå. Økt satsing på cyberområdet samt etablering av et system for forvaltning av fag- og metodeansvar mener vi bør følges opp omgående og ikke avvente videre behandling av utredningen.

Noen av reformforslagene er fornuftige, men det bør legges til grunn en annen prinsipiell begrunnelse og praktisk tilnærming enn den vi finner i utredningen. I kapittel 1.2 presenterer vi vårt subsidiære syn, utledet av vårt prinsipielle utgangspunkt. Her tas det mer konkret standpunkt til utvalgets anbefalinger. I kapittel 1.3 gis en oversikt over hvordan resten av høringssvaret, med tematiske drøftelser, er bygget opp.

1.1 Kripos' primære syn

Kvalitet og optimal ressursbruk i politiets totale oppgaveløsning bør være førende for politiets organisering, inkludert hvilke oppgaver som skal ligge på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Politiets førstelinje er åpenbart det viktigste elementet i politiets løsning av samfunnsoppdraget: å beskytte borgere og samfunn. Kort responstid og politigeneralister må imidlertid suppleres med annen og dypere kompetanse etter behov. Historisk sett har norsk politi vært svært desentralisert. Samfunnsutviklingen krever åpenbart høyere kompetanse, dyrere utstyr og bedre samhandling internasjonalt enn det som er mulig å

Kripos

Post: Pb. 8163 Dep., 0034 Oslo

Telefon: (+47) 23 20 80 00

Org. nr.: 974 760 827

Besøk: Brynsalléen 6, 0667 Oslo

Telefaks: (+47) 23 20 88 80

www.politi.no/kripos

E-post: kripos@politiet.no

utvikle og vedlikeholde på distriktsnivå. Dette er hovedårsaken til etablering og styrking av særorgan, og er en utvikling vi kan se i de fleste andre land.

De fleste av utvalgets anbefalinger bygger på et premiss om at de nye og større politidistrikterne vil være robuste og selvgående. De vil i mindre grad ha behov for bistand fra et nasjonalt nivå, og særorgansstrukturen bør derfor endres. Vi mener at utvalget i beste fall forskutterer gevinstene fra nærpolitireformen. Fra tidligere omorganiseringsprosesser i politiet har man erfart at gevinstene kan være usikre. Vi mener dessuten at utvalgets anbefalinger i stor grad vektlegger særorganenes bistandsoppgaver, og i mindre grad tar hensyn til øvrige nasjonale oppgaver som utføres av dagens særorgan. Grunnlaget for reformforslagene synes for oss derfor noe ufullstendig.

Utvalget synes å legge til grunn at det er et mål i seg selv at nasjonale ressurser skal reduseres og flyttes ut til distriktene. Vi stiller oss spørrende til hvor dette premisset kommer fra og kan ikke se at det fremgår av utvalgets mandat. Snarere fremgår det av mandatet¹ at minst ett av modellforslagene skal legge til grunn en uendret ressursbruk på området.

Den pågående politireformen er ikke bare en nærpolitireform, men også en kvalitetsreform. Gjennom sin bistand til distriktene bidrar særorganene (og nasjonale bistandsressurser) til å heve kvaliteten i politiets arbeid. Nasjonal spisskompetanse, løpende metodeutvikling og aktiv kompetansedeling vil være en forutsetning for en aktiv kvalitetsheving i distriktene. Videre er distriktene i sin primære oppgaveløsning i stor grad avhengig av velfungerende særorgan. Enkelt sagt vil det gi liten mening for eksempel å styrke innsatsen mot narkotikakriminalitet i distriktene dersom sakene stopper opp fordi Kripas' laboratoriekapasitet svekkes.

Hvis det av distriktpolitiske eller andre grunner er ønskelig å styrke distriktene i forhold til nasjonale enheter, burde man se på den totale ressursbruken på nasjonalt nivå. Om det innenfor politiets samlede budsjett er et ønske om å styrke distriktsnivået relativt, kan man ikke se på særorganene isolert fra de sentrale enheter utvalget avgrenser mot. Dette gjelder særlig Politidirektoratet (POD), Politiets fellestjenester (PFT) og Politiets IKT-tjenester (PIT).

Kripos mener at alle særorganene kan bestå, da dagens system fungerer godt. Utvalget gir da også alle særorganene meget positiv omtale. En særorgansreform fremstår som lite gunstig i en tid hvor store deler av etaten for øvrig er involvert i krevende endringsarbeid, med den reduserte gjennomføringsevne samt mål- og resultatforskyvning det kan medføre på kort og lengre sikt. Kripos mener at dette endringsarbeidet må prioriteres fremfor å starte en parallell reform på nasjonalt nivå. I statsbudsjettet for 2018 sies det da også at "[i]ngangsetting av for mange utviklingstiltak utover det som er besluttet for gjennomføring av nærpolitireformen, øker risikoen for at reformen ikke kan gjennomføres i tråd med gjeldende planer".²

Vi gir tilslutning til flere av utvalgets anbefalinger av mer ikke-organisatorisk art. Etablering av et nasjonalt cybersenter (NC3) er etter vårt syn på overtid, og vi støtter utvalgets anbefaling om en slik satsing og at den legges til Kripos. Avklaring av fagansvar og etablering av et fagforvaltningsapparat er også en anbefaling vi støtter. Utvalgets forslag til endring i påtaleinstruksen støtter vi derimot ikke, da gjeldende bestemmelser anses dekkende for hvordan ansvarsfordelingen er og bør være i fremtiden.

¹ Mandatets punkt 4, se vårt kap. 2.1.

² Prop 1 S (2017-2018), s. 108.

Vi støtter utvalgets anbefaling om et klarere skille mellom strategiske og operasjonelle³ oppgaver, med henvisning primært til PODs rolle. Visse oppgaver som utføres av direktoratet i dag, bør overføres til distrikt eller særorgan, og vice versa. POD bør i større grad rendyrke en styrende og strategisk rolle.

Selv om de ønskede effektene av politireformen materialiserer seg, vil distriktene fortsatt ha bistandsbehov. Dette behovet vil variere, men det bør tas utgangspunkt i behovene for distriktene som helhet. Om noen distrikt vil klare seg uten bistand på enkelte saksområder eller etterforskningsmetoder, vil andre kunne ha behov for slik bistand. Man må derfor ha en nasjonal kapasitet for å sørge for tilstrekkelig god polititjeneste i hele landet. Kripos fyller i dag en beredskapsfunksjon på etterforskningsfeltet innenfor våre ansvarsområder, og "nabohjelp" vil ikke fullt ut kunne erstatte dette.

Vi maner til forsiktighet i forventningene til distriktenes etterforskningsrobusthet. Man hadde samme forventninger til Politireform 2000 hvor man gikk fra 54 til 27 politidistrikter.⁴ I Gangås-rapporten fra 2004 heter det at "[ø]kt kompetanse i politidistriktene vil føre til en endring i behovet for bistand fra særorganene".⁵ Vår erfaring tilsier imidlertid at endret bistandsbehov ikke er synonymt med at bistandsbehovet minker eller opphører. Bistandsprofilen vil derimot endres, i takt med blant annet teknologiutviklingen, slik at vår bistand fortsetter å være spesialisert og komplementær.

Kompetansepyramiden (fig. 16.1)⁶ beskriver godt hvordan kompetansen bør forvaltes i politiet. Politidistriktene bør innrette seg slik at de selv håndterer normaltillfellene av saker som oppstår lokalt. Samtidig må de kunne få bistand i saker som krever ekstraordinær kompetanse eller utstyr. Det vil være ressurskrevende og lite effektivt om distriktene skulle bygge kapasitet og kompetanse for selv å dekke saker og situasjoner som oppstår meget sjelden, krever spisskompetanse eller spesielt utstyr.

Kripos tilbyr i dag bistand også ved de kriminaltekniske laboratoriene. Dette er i liten grad belyst i utredningen. Laboratoriene er teknologiintensive, krever tunge investeringer og i økende grad spesialisert kompetanse som ikke kan bygges i distriktene.

1.2 Kripos' subsidiære syn

Særorgansutvalgets utgangspunkt har vært å foreslå en struktur for særorganene som understøtter nærpolitireformen.⁷ Politianalysen (NOU 2013: 9), som ligger til grunn for nærpolitireformen, kommenterte nødvendigheten av en gjennomgang av organiseringen av særorganene: "En endret distriktsstruktur og organisering av tjenestestrukturen i det enkelte politidistriktet vil både påvirke politidistriktenes behov for støtte fra særorganene, og hvilke funksjoner som faktisk skal være særorgansfunksjoner".⁸

Kripos' subsidiære syn er at noen justeringer i særorgansstrukturen kan være fornuftig. Vi ser at noen av hensynene bak reduksjonen fra 27 til 12 politidistrikter i noe grad også

³ Utvalget benytter "operativ" der vi velger å benytte "operasjonell". Vi viser til den ansvarsmodell som bl.a. legges til grunn i Politiets beredskapssystem. Vi leser utvalgets bruk av "operativ" som identisk med "operasjonell", i betydningen utøvende, og ikke som begrenset til (politi)operativ.

⁴ St. Meld. 22 (2000-2001) *Politireform 2000 – et tryggere samfunn*.

⁵ POD (2004): *Det videre arbeid med politiets særorganer* (Gangås-rapporten), s. 27.

⁶ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 255.

⁷ *Ibid.*, s. 229.

⁸ NOU 2011: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*, s. 35.

taler for en reduksjon av antallet særorgan, alternativt en restrukturering av disse. Det må imidlertid legges til grunn andre kriterier enn dem som begrunnet nærpolitireformen, hvor man slo sammen enheter med tilnærmet lik oppgaveportefølje og kompetanseprofil.

Kripos mener at en reorganisering av politiets oppgaveløsning på nasjonalt nivå ikke bør begrenses til dagens særorgan (og nasjonale bistandsressurser), men forutsetter en kritisk gjennomgang av også andre nasjonale enheter (inkl. POD, PFT, PIT, Nasjonalt ID-senter (NID), Grensekommissariatet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST)). Der målet er kvalitet og optimal ressursbruk i politiets totale oppgaveløsning synes vi utvalget legger til grunn en for snever definisjon av særorgan. At deltakelse i politidirektørens nasjonale ledergruppe (NLG) er avgjørende for om en nasjonal enhet er et særorgan eller ikke, er underlig. Uheldig blir det når en slik definisjon begrenser utvalget fra å vurdere nevnte nasjonale enheter i sammenheng med en særorgansreform.

Utvalget foreslår nedleggelse av Utrykningspolitiet (UP) og Politiets utlendingsenhet (PU) som egne særorgan, sammenslåing av Økokrim og Kripos til en nasjonal etterforskningsenhet, og etablering av en nasjonal beredskapsenhet. Vår holdning til disse forslagene er at de henger sammen – ett forslag kan ikke vurderes løsrevet fra de andre. Skulle for eksempel UP og PU bestå, bør også Økokrim bestå som et eget særorgan.

Forutsatt at man tar reelle strukturelle grep med hensyn til *alle* særorgan, er det vårt subsidiære syn at Økokrim og Kripos kan slås sammen. Utvalget mener at dette vil legge til rette for en mer helhetlig styring, der ledelsen får økt handlingsrom til å anvende ressursene fleksibelt og etter vekslende behov.⁹ Dette argumentet kan vi støtte. Vi finner det imidlertid i direkte motstrid til utvalgets gjentatte forutsetning om at ressurser mot økonomisk kriminalitet må opprettholdes som ved dagens Økokrim. Dette må, etter utvalgets mening, garanteres ved at Økokrim etableres som en "semiautonom søyle" inn under samme ledelse som nåværende Kripos og et nyetablert NC3.¹⁰ Vi finner det motstridende at synergi trekkes frem som hovedargument for en sammenslåing, mens det samtidig forutsettes autonome miljøer. Dette drøfter vi mer detaljert i kapittel 5.

En eventuell sammenslåing av Kripos og Økokrim forutsetter etter vårt syn at det etableres én felles påtaleordning. En nasjonal enhet med påtalekompetanse dels på politimesternivå, dels på statsadvokatnivå, anser vi som krevende og uhensiktsmessig. Enheten bør ha samme påtaleordning som i politiet for øvrig, og en eventuell sammenslåing bør skje "en bloc". Miljøkriminalitet bør ikke skilles ut og tildeles Trøndelag politidistrikt. Dette følger av vårt prinsipielle standpunkt rundt nasjonale oppgaver

Kripos støtter utvalget i at oppgaver som kan løses lokalt, også bør løses lokalt. Videre støtter vi at nasjonalt sentraliserte løsninger krever en spesiell begrunnelse.¹¹ Vi mener imidlertid at en slik spesiell begrunnelse også bør foreligge når nasjonale oppgaver flyttes til distriktsnivå, som foreslås for miljøkriminalitet, trafikksikkerhetsarbeidet og utlendingsfeltet. Vi mener utvalgets begrunnelse her har flere svakheter, hvilket gjør det vanskelig å støtte den anbefalte modell med to nasjonale bistandsenheter.

Kripos mener at særorganene er – og bør fortsette å være – enheter som ivaretar nasjonale oppgaver av operasjonell karakter som (a) krever koordinering nasjonalt og/eller internasjonalt, og/eller (b) som det av faglige eller kostnadmessige grunner

⁹ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 250, 306.

¹⁰ *Ibid.*, s. 241.

¹¹ *Ibid.*, s. 229-230.

ikke er hensiktsmessig å legge på distriktsnivå. Dette er kjernen i vårt prinsipielle standpunkt.

Av dette følger at nasjonalt ansvar for etterforskning av miljøkriminaliteter ikke bør tildeles Trøndelag politidistrikt. Vi mener at Økokrim må fortsette å ha dette ansvaret, subsidiært at det legges til den nye, nasjonale etterforskningsenheten.

Nedleggelse av UP er vi skeptiske til, da vi tror at dette vil svekke politiets trafikksikkerhetsarbeid. Foruten faren for at trafikksikkerhet blir en salderingspost i allerede hardt pressede politidistrikter, mener vi at det vil svekke det gripbare beredskapselementet som UP-personell utgjør i dag. Vi forstår heller ikke utvalgets prinsipielle syn når det nasjonale fagansvaret for trafikksikkerhet foreslås lagt til POD, mens tilsvarende nasjonalt ansvar for miljøkriminaliteter og utlendingsfeltet foreslås lagt til to utvalgte distrikt.

Utvalget anbefaler at PU nedlegges. Deler av PUs oppgaveportefølje kan trolig løses på distriktsnivå. Vi er imidlertid skeptiske til forslaget om at Øst politidistrikt skal få omlag 400 årsverk øremerket utlendingsfeltet og oppgaver på nasjonalt nivå, ettersom man da vil være i ferd med å etablere et distrikt som fraviker fra den modellen som lå til grunn for politianalysen og nærpolitireformen ("ett politi"). Vi ser heller ikke at tildeling av nasjonalt ansvar til Øst politidistrikt oppfyller forutsetningen om en særskilt begrunnelse.

Rent praktisk ser vi ingen begrunnelse som tilsier at de nasjonale beredskapsressursene bør organiseres annerledes enn i dag. Skal vi følge vårt prinsipielle utgangspunkt, er det likevel vårt subsidiære syn at det bør etableres en nasjonal enhet for beredskap.

I forlengelsen av dette mener vi at det er andre nasjonale oppgaver som tilligger Oslo politidistrikt i dag, som i større grad burde vært drøftet. Vi finner ingen god prinsipiell eller praktisk begrunnelse for at det nasjonale ansvaret for etterforskningsmetoder som HR (hemmelig ransaking), RA (romavlytting) og UC ("under cover") skal forbli i Oslo samtidig som det anbefales å etablere en nasjonal bistandsenhet for etterforskning. Vi mener at dagens delte forvaltning av disse metodene er uheldig. Alle metodene krever samspill med teknologisk spisskompetanse. Dette drøftes ytterligere i kapittel 5.

Utvalget slår fast at den anbefalte modellen legger til rette for koordineringsgevinster gjennom samling av nasjonale kontaktpunkter.¹² Dette gjelder imidlertid kun for Økokrim og Kripos. På andre områder som beredskap, trafikksikkerhet og utlendingsfeltet legges kontaktpunktene til henholdsvis ny beredskapsenhet, POD og Øst politidistrikt. Vi kan vanskelig se at dette gir koordineringsgevinster i forhold til dagens modell.

Utvalget er kritisk til benevnelsen "særorgan" og mener at man bør erstatte dette med "bistandsorgan" for henholdsvis etterforskning og beredskap. "Særorgan" er muligens ikke noen god betegnelse, men begrepet er språklig korrekt og har over tid fått et innhold som er godt innarbeidet. Ved å erstatte "særorgan" med "bistandsorgan" underkommuniseres at en rekke oppgaver som utføres på nasjonalt nivå som ikke er bistand. Etablering av "bistandsorgan" oppfattes som et paradoks når omorganiseringen bygger på et premiss om mer robuste politidistrikter som skal ha *mindre* behov for bistand. Følger vi forslaget om å redusere til to enheter, stiller vi dessuten spørsmål ved om det er nødvendig med en felles betegnelse på disse to, eller om det er tilstrekkelig med deres egennavn. Alternativt kan man vurdere en annen betegnelse som synliggjør det nasjonale nivået.

¹² NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 259.

1.3 Høringssvarets oppbygning

Ovenfor har vi presentert vårt primære og subsidiære syn på anbefalingene i NOU 2017: 11. I de påfølgende kapitler drøfter vi de ulike temaene mer inngående.

I kapittel 2 gir vi noen betraktninger rundt utvalgets mandat og metodiske tilnærming. I kapittel 3 kommenterer vi utvalgets beskrivelse av Kripos (korresponderer med kap. 8 i utredningen), mens vi i kapittel 4 drøfter argumentene for en omorganisering av særorganene. Her ses utredningen i sammenheng med tidligere utredninger om særorgansreform samt nyere og beslektede analyser som berører overlappende tematikk (som påtaleanalysen NOU 2017: 5). Vårt syn på utvalgets konkrete forslag presenteres i kapittel 5. I kapittel 6 redegjør vi særskilt for vår tilnærming til området IKT-kriminalitet og etablering av et NC3. Noen korte betraktninger rundt de administrative og økonomiske konsekvensene av utvalgets anbefalinger presenteres i kapittel 7.

2 UTVALGETS MANDAT OG METODE

Kap. 2.1 er viet noen betraktninger rundt mandatet som har ligget til grunn for utvalgets arbeid. Mandatet er presentert i utredningens kapittel 2, der også utvalgets arbeidsmåte beskrives. I kap. 2.2 kommenterer vi utvalgets metodiske tilnærming.

2.1 Mandat

Utvalgets mandat har vært å foreta en utredning om fremtidig organisering av særorganene og politiets nasjonale beredskapsressurser. Med ny politidistriktstruktur så man behovet for å tilpasse særorganenes funksjon og kapasitet til den nye strukturen og de endringer i kapasitet og kompetanse den er ment å medføre.

Konkret har utvalgets oppdrag vært som følger:¹³

1. Beskrive og vurdere hvordan særorganene og politiets nasjonale beredskapsressurser i dag ivaretar sine oppgaver.
2. Beskrive hva som skal kjennetegne et særorgan, og hvilke oppgaver som bør håndteres av et særorgan.
3. Drøfte fordeler og ulemper ved å legge oppgaver til et særorgan eller et politidistrikt.
4. Beskrive ulike modeller for struktur for, og organisering av, særorganene. Minst ett av alternativene skal legges til grunn uendret ressursbruk på området.
5. Vurdere effektiviseringstiltak og identifisere mulige innsparinger.
6. Foreslå organisering og avgrensning av politiets nasjonale beredskapsressurser.
7. Identifisere nødvendige forbedringspunkter utover eventuelle strukturendringer og anbefale tiltak, for å oppnå mer lik oppgaveutførelse og polititjeneste i hele landet.
8. Foreta en vurdering av Politihøgskolens fremtidige organisering og styringsforhold, som sikrer Politihøgskolens faglige uavhengighet.
9. Vurdere eventuelle distriktpolitiske konsekvenser.

Når vi senere i høringssvaret vil bemerke svakheter ved utvalgets arbeid og noen av dets resonnementer, så er det med en erkjennelse at utvalget hadde en krevende oppgave. Mandatet var for vidt og delvis sprikende, noe som nok har medført at noen av punktene har blitt svakere behandlet. Det kan synes som at utvalget, for å gjøre oppgaven overkommelig, har fordelt de ulike problemstillingene seg imellom, og at disse ikke er blitt

¹³ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 17.

vurdert samlet av utvalget. Resonnementer og konklusjoner som gjøres ett sted i analysen, hentes ikke alltid opp andre steder hvor det hadde vært naturlig. Utredningens indre logikk og balanse lider under dette.

Utvalgets mandat innebærer både å gjøre konkrete vurderinger av nåtilstanden (f.eks. pkt. 1) og å foreta normative og prinsipielle avklaringer (f.eks. pkt. 2). Vi synes utvalget i mindre grad har lykket med sistnevnte.

Til tross for at mandatet var vidt, mener vi at det ikke var dekkende. Etter NOU 2013: 9 (politianalysen) og NOU 2017: 11 (særorgansutredningen) er fremdeles deler av politiets portefølje og struktur ikke analysert. Vi synes det er uheldig at utredningen så tydelig avgrenses mot POD, PST, tjenesteleverandørene PFT og PIT, og ikke minst NID. Kripas hadde forventninger om at en særorgansutredning ikke bare drøftet oppgavefordelingen mellom særorgan og politidistrikter, men også tok inn over seg at de vanskelige grenseflatene ofte ligger mellom de ovennevnte enhetene og særorganene. Utvalget erkjenner til dels dette, men bidrar ikke med noen prinsipielle avklaringer av disse spørsmålene.

Utvalgets utgangspunkt burde vært en drøfting av (a) hva som er nasjonale oppgaver, gitt politiets oppgaver definert i politiloven, og (b) hva som er en optimal organisering av dette. Punkt (b) kan vanskelig besvares når man fra (a) trekker ut sentrale nasjonale oppgaver som i dag utføres av enheter som POD, PST, PFT, PIT og NID.

I kapittel 2.6 redegjør utvalget for de avgrensninger man har sett seg nødt til å gjøre. Blant annet problematiseres politiets arbeid og de krevende grenseflatene på ID-området. Avgrensningen begrunnes i mangel på kapasitet og at området er i randsonen av utvalgets mandat.¹⁴ Når utvalget i sitt arbeid så tydelig har identifisert ID-feltet som et forbedringsområde¹⁵, synes vi det er uheldig at de velger å la problemstillingen ligge med henvisning til en – etter vår mening – for snever avgrensning.

Når det i utvalgets mandat heter at man skal vurdere særorganenes ivaretagelse av sine oppgaver (pkt. 1), er det uheldig at man har trukket ut områder. For Kripas betyr dette at sentrale oppgaver som for eksempel internasjonalt politisamarbeid, etterretning, forebygging og kommunikasjonskontroll, i liten grad er vurdert. Vi mener at utvalget dermed har hatt en for snever tilnærming til Kripas' totale portefølje, med hovedfokus på straffesaksbehandling (teknisk og taktisk bistand samt egen etterforskning).

2.2 Metode

I utredningens kapittel 2.3 redegjøres det for utvalgets arbeidsmåte, herunder metode og datagrunnlag.

Vi mener utvalget i for stor grad benytter seg av særorganenes og politimestrenes egen- vurderinger (sistnevnte kalt kompetansekartlegging) samt en spørreundersøkelse vi mener har betydelige metodiske svakheter. Funn fra de ovennevnte kilder blir presentert, men utvalget synes å gjøre få selvstendige tolkninger eller analyser av disse funnene. Eksempelvis får politimestrenes egenvurdering av bistandsbehov stå forholdsvis uimotsagt – her kunne utvalget med fordel enten bekreftet eller avkreftet påstandene ved f.eks. å vise til innhentet statistikk over bistandsoppdrag.

¹⁴ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 19.

¹⁵ "Manglende ressurseffektivitet viser seg på flere områder i politiets oppgaveløsning og kompetansebygging. Et viktig område her er identitetsarbeid og flere uklare avgrensninger mellom Nasjonalt ID-senter (NID), Kripas og andre ID-miljø i politietaten." (NOU 2017: 11, s. 103).

At enkelte påstander blir stående uten kontradiksjon, er uheldig, og de fremstår da som sannheter. Et eksempel er en påstand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) om at det i dag ikke er noen norsk utdanningsinstitusjon som dekker politiets krav og behov innenfor IKT-kriminalitet.¹⁶ Riktig eller ikke, er det uansett problematisk med slik énkildebruk, uten kontradiksjon eller selvstendig vurdering fra utvalget. Andre steder har utvalget imidlertid lyktes med dette. Et sted refereres det til at 11 av 12 politimestre påstår de har tilstrekkelig etterforskningskompetanse på sedelighetsfeltet¹⁷, men at Riksadvokaten har et annet syn på dette i den nylige kvalitetsundersøkelsen.¹⁸ Denne typen nyanseringer kunne man med fordel sett flere steder i utredningen.

Spørreundersøkelsen er ikke presentert i vedlegg og det er ikke redegjort for hvilke kriterier man har benyttet for å velge ut et representativt utvalg respondenter. Det er derfor vanskelig å vurdere undersøkelsens reliabilitet og validitet. Det er problematisk at den metodiske tilnærmingen i liten grad kan ettergås, da undersøkelsen synes å utgjøre en betydelig del av utvalgets beslutningsgrunnlag. Vi hadde gjerne sett at intervjuguiden for de semistrukturerte intervjuene og spørreskjemaet var vedlagt utredningen.

Man kan også stille spørsmål ved respondentenes forutsetninger for å vurdere de ulike særorganenes organisering, kapasitet, kompetanse og effektivitet. Videre er det grunn til å anta at noen spørsmål har liten relevans for enkelte særorgan. Når man spør om Kripos bidrar til økt oppklaringsprosent i distriktene, bør man oppnå tilnærmet 100 % enighet. For eksempel analyserer narkotikalaboratoriet ved Kripos all narkotika i politidistriktenes straffesaker som involverer narkotikabeslag, og bidrar følgelig i oppklaringen av alle disse sakene. PUs bidrag til økt oppklaringsprosent er ikke sammenliknbart da PU ikke er et etterforskningsorgan.

Selv om mange av spørsmålene i spørreundersøkelsen er relevante for en slik utredning, bidrar manglende nyansering av både spørsmål og svar til at man kan stille spørsmål ved undersøkelsens funn. Utvalget tar forbehold om metodiske svakheter i kap 2.3.2 og viser blant annet til den svake svarprosenten (22 og 40 prosent for henholdsvis politidistrikter og særorgan). Dette forbeholdet mener vi imidlertid ikke følges opp i analysen, hvor funn fra spørreundersøkelsen refereres til og vektlegges i relativt stor grad.

3 UTVALGETS BESKRIVELSE AV KRIPOS

I dette kapitlet kommenterer vi beskrivelsen som er gitt av Kripos i NOU 2017: 11, del III, kap. 8. Del III av utredningen er hovedsakelig deskriptiv, men inneholder også vurderinger av særorganenes oppgaveløsning, og legger dermed premisene for den videre drøftelsen og i siste instans utvalgets anbefalinger.

Beskrivelsen av Kripos' organisasjon og oppgaveportefølje er i det store og hele korrekt og gjenkjennbar. Utvalget beskriver et særorgan med viktig og nødvendig nasjonal spisskompetanse på en rekke fagområder, som nyter høy tillit i politidistriktene. Samtidig påpeker utvalget at Kripos over tid er tillagt en rekke oppgaver av både operasjonell og strategisk karakter i randsonen av Kripos' kjernevirksomhet og med krevende grenseflater spesielt mot POD.¹⁹ Dette kommenterer vi ytterligere i kapitlene 3.1 og 5.4.

¹⁶ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 53.

¹⁷ *Ibid.*, s. 93.

¹⁸ Riksadvokaten (2017): *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, rapport av 28. april 2017.

¹⁹ NOU 2017:11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 12.

Vi synes at utredningens kapittel 8 er noe preget av gjentakelser og deskriptive og normative avsnitt om hverandre. Dette kan gjøre det krevende for leseren å forstå den totale rekkevidden av Kripas' portefølje. Straffesaksbehandling og IKT-kriminalitet vektlegges tungt, mens andre områder og oppgaver knapt er nevnt. Dette er uheldig, da utvalgets mandat har vært å vurdere særorganenes ivaretagelse av sine oppgaver – og ikke kun oppgaver definert som direkte bistand. Det er heller ikke distriktenes bistandsbehov alene som er eller har vært dimensjonerende for Kripas' virksomhet.

Det kan synes som at utvalget har hatt en noe snever tilnærming, der distriktenes (forventede) endrede bistandsbehov etter nærpoltireformen har vært retningsgivende for informasjonsinnhenting, prosessering og i siste instans konklusjoner. Nasjonale oppgaver som utføres av særorgan utover bistandsrollen, har til en viss grad blitt beskrevet, men ikke undergått de samme normative vurderingene.

3.1 Kripas' totale oppgaveportefølje

I kapittel 8.1.1 beskrives utviklingen i Kripas' oppgaveportefølje siden etableringen av Kriminalpolitisen i 1959 samt begrunnelsen for denne veksten. Fellesnevneren har vært oppgaver som det har vært lite hensiktsmessig eller kostnadseffektivt å legge til distrikt eller andre særorgan. Dette er oppgaver eller saker med begrenset volum, behov for spesialisert kompetanse eller saker med behov for koordinering nasjonalt eller internasjonalt.

Flere steder i utredningen beskrives veksten i Kripas' oppgaveportefølje. Vi kjenner oss igjen i dette og er enig i at veksten har vært og fremdeles er utfordrende. Spesielt krevende har det vært når oppgaver har blitt tildelt uten ekstra finansiering. Prinsipielt kan man hevde at Kripas utfører visse oppgaver i dag som kunne utføres av andre, både i og utenfor etaten. Særlig gjelder det oppgaver som burde utføres av POD. POD ivaretar imidlertid også oppgaver som burde løses av distrikt eller særorgan. Problematikken har Kripas vært tydelig om overfor utvalget, og det er også gjengitt i utredningen.²⁰

3.2 Bistand

Beskrivelsen av Kripas' bistand til politidistriktene (utredningens kapittel 8.2.2) er i det store dekkende. Utvalget beskriver godt bredden i vårt bistandstilbud og hvordan ren statistikk i mange tilfeller må suppleres av kvalitative vurderinger knyttet til bistandens innhold og omfang. Som utvalget eksempelvis skriver: "Noen saker er ressurskrevende og innebærer avgivelse av hele årsverk, mens andre kan være svært enkle".²¹ Det er bra at utvalget ser at statistikk alene ikke gir et totalbilde av situasjonen.

I utredningen heter det at "[p]olitimestrene for de største distriktene mener de i liten grad vil ha behov for verken teknisk eller taktisk etterforskningsbistand".²² Vi er usikre på hva politimestrene svarer på her, da det unektelig er slik at distriktene – også de største – i fremtiden vil ha behov for noe bistand fra Kripas, enten i form av stedlig eller konsultativ bistand eller i forbindelse med undersøkelser av innsendt materiale (for eksempel narkotika). Vi synes i det hele at man i liten grad tar innover seg at Kripas har det eneste kriminaltekniske laboratoriet i Norge – og hvilken nytte det har for distriktene.

²⁰ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 84.

²¹ *Ibid.*, s. 85.

²² *Loc.cit.*

Politimestrene undervurderer muligens de krav som settes til ulike undersøkelser, og den kompetanse dette krever. På det datatekniske området sies det eksempelvis at "[f]lere politidistrikter har etter hvert oppnådd god kompetanse på området, men fortsatt har flere behov for denne bistanden".²³ For oss fremstår dette som en overdrevent forsiktig påstand – i 2016 mottok Kripos bistandsanmodninger om datatekniske undersøkelser fra samtlige politidistrikter, hittil i 2017 har vi mottatt anmodninger om slike undersøkelser fra 11 av 12 distrikt. Og hva menes med god kompetanse? Dette er ment som et retorisk spørsmål for å synliggjøre at kompetanse på dette området ikke er en statisk størrelse. Kontinuerlig metodeutvikling og kompetanseoverføring kreves. Oppgaver som for noen år siden måtte løses på ekspertnivå (les: Kripos) kan nå løses på generalistnivå (les: politidistriktene), men ekspertnivået må videreutvikles for å holde takt med den raske teknologiske utviklingen. Behovet for fag- og metodeutvikling på nasjonalt nivå har blitt slått fast ved tidligere utredninger og reformer²⁴, og er etter vårt syn vel så aktuelt i dag.

Kripos har spesielt gode forutsetninger til å yte bistand i grensesnittet mellom operativ virksomhet og bruk av teknologi. For å optimalisere politiets mulighet til å sikre spor og bevis er det fornuftig å sentralisere metoder som krever mest spesialisert kompetanse. Denne kapasiteten er underdimensjonert i politietaten. Det finnes noen spesialiserte miljøer i distriktene, men disse er hardt presset på kapasitet. Følgen er at politiet ikke benytter de metodene lovgiver har gitt oss anledning til, og bruken blir fragmentert.

3.3 Egen etterforskning

Utvalgets beskrivelse av Kripos' etterforskningsansvar, i kapittel 8.3.6, er dekkende og god. Vi leser utvalget dithen at spørsmålet om Kripos skal etterforske egne saker er passé. Forslaget om å slå sammen Økokrim og Kripos synes å bekrefte dette ytterligere. Enkelte politimestre oppgis å ha vært skeptiske til Kripos' etterforskningsadgang og mener at dette kan gå på bekostning av bistand til distriktene, men utvalget ser ikke at dette eksemplifiseres eller bekrefte.²⁵ Utvalget konkluderer med at et begrenset saks-tilfang er nyttig for kompetanseutvikling i Kripos, og at det bidrar positivt i bistanden til politidistriktene.²⁶

Utvalget drøfter allikevel om Kripos bør etterforske egne saker innenfor alle sine saksfelt, og eksemplifiserer med orgkrimområdet.²⁷ Kripos er kjent med at noen politimestre mener dette. I denne sammenheng minner vi om inntakskriteriene for egen etterforskning ved Kripos: at sakene ikke tilhører noe bestemt distrikt, at de krever internasjonal samhandling og/eller at de krever særskilt kompetanse.²⁸ I saksutvelgelsen vektlegges at sakene skal være prinsipielle, og at de medfører fag- og metodeutvikling.

Kripos etterforsker relativt få saker på orgkrimområdet, men disse er av en kategori som nok i mindre grad ville blitt prioritert på distriktsnivå. For eksempel har Kripos de siste årene etterforsket arbeidsmarkeds kriminalitet i renholdsbransjen (OP Zalo) og narkotikaomsetning på det mørke nettet (OP Marco Polo). Disse har gitt fenomenkunnskap og metodeutvikling som kommer distriktene til gode. Kripos ivaretar dessuten den initiale

²³ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 85

²⁴ Blant annet i St. Meld. 22 (2000-2001) *Politireform 2000 – et tryggere samfunn*, s. 271.

²⁵ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 96.

²⁶ *Ibid.*, s. 105.

²⁷ *Loc.cit.*

²⁸ Påtaleinstruksen, § 37-3.

etterforskningen i saker der man innledningsvis ikke vet i hvilket distrikt saken "lander", eller der det er fare for bevisforspillelse. Det er nødvendig å ha et sentralt nivå i politiet som kan inngå forpliktende samarbeid med andre lands politimyndigheter og foreta tidskritiske etterforskningskritt, inkludert bruk av skjulte metoder. Utvalget støtter dette.²⁹

Når orgkrimområdet identifiseres som et område hvor Kripus muligens ikke bør gjennomføre egne etterforskninger, synes dette som en motsigelse av utvalgets anbefaling om å slå sammen Økokrim og Kripus, nettopp med en begrunnelse om tett synergi mellom etterforskning av organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet.

Etterforskning av egen sak, uavhengig av kriminalitetstype, krever særskilt kompetanse om den konkrete kriminalitetstypen samtidig som det krever samvirke med annen kompetanse som f.eks. skjulte etterforskningsmetoder, datatekniske analyser, internettetterforskning og internasjonalt politisamarbeid. Gjennom egen etterforskning utvikles kompetanse og metoder som senere kommer distriktene til gode gjennom bistand. Det er dette vi mener når vi i vår strategi sier at vi "gjennom egen etterforskning skal [...] utvikle kompetanse og metoder som gir merverdi i vår bistand til politidistriktene".³⁰

3.4 Internasjonalt politisamarbeid

Internasjonalt politisamarbeid ble i liten grad behandlet i politianalysen (NOU 2013: 9), noe vi etterlyste i vårt høringsvar til analysen. Vi er tilfreds med at særorgansutvalget ser viktigheten av den internasjonale dimensjonen, og inkluderer den både i beskrivelsene av kriminalitetsutvikling og sentrale virkemidler. Beskrivelsen av Kripus' rolle og oppgaver i internasjonalt politisamarbeid mener vi er god og dekkende. Utvalget identifiserer enkelte vanskelige grenseflater mellom Kripus og POD og anbefaler at disse avklares av POD. Kripus støtter utvalgets konklusjon, her gjengitt i sin helhet:³¹

Utvalget mener det er nødvendig med en gjennomgang av ansvarsforholdene for ansvar for politiets internasjonale oppgaver og operasjoner i den hensikt å plassere det strategiske og operative ansvaret der det hører hjemme. I utgangspunktet mener utvalget at det er naturlig at det strategiske ansvaret ligger i POD, mens det operative ansvaret ligger i underliggende enheter.

Beskrivelsen av Kripus' rolle som nasjonalt kontaktpunkt er god. Vi tolker det slik at denne rollen i liten grad er gjenstand for diskusjon. Vi er positive til utvalgets forslag om en totalgjennomgang av politiets internasjonale koordinerings- og kontaktarbeid.³²

3.5 Kriminaletterretning og forebygging

Kripus mener at kriminaletterretning og forebygging er virksomhetsområder utvalget med fordel kunne beskrevet mer inngående. Da dette er områder med vanskelige strategisk-operasjonelle grenseflater mellom Kripus og POD, hadde vi gjerne sett at utvalget hadde foretatt noen prinsipielle drøftelser og avklaringer på området.

POD har i dag et faglig overordnet ansvar for etterretning på nasjonalt nivå.³³ Kripus har et nasjonalt etterretningsansvar innen våre saksområder. Vi opplever i tillegg at vi stadig

²⁹ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 105.

³⁰ Kripus (2016): *Kripus' strategi 2016–2025*.

³¹ NOU 2017: 11 *Bedre bistand, bedre beredskap*, s. 106.

³² Loc.cit.

³³ Politidirektoratet (2015): *Politiets etterretningsdoktrine*.

gis etterretningsoppdrag som enten er på siden av våre ansvarsområder, eller er på et strategisk nivå som burde ivaretas av direktoratet. Vi hadde gjerne sett at særorgansutvalget hadde hatt en mer prinsipiell drøftelse rundt dette, herunder behovet for å etablere et nasjonalt etterretningssenter. Vi mener at det er behov for et slikt senter og at dette må ligge på operasjonelt nivå.

Etterretning utgjør det vesentligste grunnlaget for kunnskapsbasert kriminalitetsforebygging. Forebygging på nasjonalt nivå har generelt fått lite oppmerksomhet, noe som gjenspeiles i utredningen. Politiets forebyggende arbeid har til nå hatt en lokal tilnærming, og man har i mindre grad hatt fokus på forebyggingen som kan oppnås gjennom samarbeid med andre offentlige etater og private virksomheter. Her spiller særorgan som Kripos en viktig rolle.

3.6 Forvaltningsoppgaver

Kripos' forvaltningsoppgaver er i begrenset grad beskrevet i utredningen, enda mindre har de vært gjenstand for en normativ vurdering. Dette gjelder blant annet adresse-sperre, personellakkreditering på flyplasser (sikre soner), dokumentundersøkelser i forvaltningssaker og typegodkjenning av våpen. Utvalget mener man bør vurdere om noen av disse oppgavene bør flyttes til andre – enten politidistriktsnivå eller ut av etaten: "Utvalget ser det som uhensiktsmessig og kostnadsdrivende at et spisskompetansemiljø som Kripos utøver forvaltningsoppgaver som verken er en del av politiets eller særorganets kjerneoppgaver".³⁴

Her vil vi bemerke at politiets oppgaver rekker videre enn kriminalitetsbekjempelse, jf. politiloven § 2. Politiet har en rekke øvrige oppgaver som krever særlig kompetanse. For Kripos er det irrelevant om våre tjenester bidrar i etterforskning eller i å løse forvaltningsoppgaver, så lenge oppgaven er en del av politiets samfunnsoppdrag. Behovet for et spisset nasjonalt fagmiljø gjør seg gjeldende i begge spor. Er det en politioppgave, må man stille spørsmål om hvor denne oppgaven løses best. Er det en politioppgave å f.eks. typegodkjenne våpen, så må man spørre hvor i politiet man har våpenteknisk ekspertise til å ivareta oppgaven. Svaret på dette er p.t. Kripos. Det ville være mer kostnadsdrivende og ugunstig å bygge opp våpenteknisk kompetanse andre steder i etaten, kun for å ivareta våpentekniske forvaltningsoppgaver. Dette eksemplifiserer at man bør være varsom med å skille mellom straffesaker og forvaltningssaker.

3.7 Registerforvaltning og behandlingsansvar

Kripos' oppgaver i forvaltningen av politiets registre er godt beskrevet, særlig det som er knyttet til behandlingsansvaret. Dette er et område som krever betydelige ressurser, og der man forventer økt ressursbruk, blant annet knyttet til prosessforvalterrollen Kripos har fått av POD. Utvalget viser til at flere politiledere mener at behandlingsansvaret ikke bør ligge på operasjonelt nivå, men på direktoratsnivå. Datatilsynet som sentral interessent mener det samme.³⁵ Utvalget konkluderer med at behandlingsansvaret bør flyttes fra Kripos til POD.³⁶

Selv om vi kan være prinsipielt enige med utvalget (se videre drøftelse i kapittel 5), hadde vi ønsket en grundigere drøfting av spørsmålet, inkludert hvilke fordeler det har at

³⁴ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 106.

³⁵ *Ibid.*, s. 102.

³⁶ *Ibid.*, s. 106.

behandlingsansvaret er lagt til samme virksomhet som har den rene registerforvaltningen. Grunnen til at behandlingsansvaret ble tillagt Kripos ved innføring av politiregisterloven, sammenligning ved plassering av behandlingsansvar i annen offentlig virksomhet, utfordringer ved dagens modell (instruksjonsmyndighet, ressurser mv.), hensynet til nærhet til behandlingen, spørsmålet om hvem som skal være klageorgan, betydningen av IKT-forvaltningsmodellen mv. er ikke belyst eller bare så vidt omtalt i utredningen.

Nærhet til behandling av opplysninger i politiets registre tilsier at behandlingsansvaret også i fremtiden kan være tillagt Kripos. På den annen side har POD reelle styringsverktøy overfor distriktene. Dette mangler Kripos, og det er utfordrende når behandlingsansvaret skal utøves overfor distrikter og andre særorgan. Vurderingen er kompleks. Når behandlingsansvaret anbefales flyttet fra Kripos til POD, hadde vi sett det som formålstjenlig at anbefalingen var tuftet på en bredere analyse enn hva utvalget har gjort.

3.8 Særskilt om sedelighetsområdet

Vi stiller spørsmål ved noen påstander i utredningen, da særskilt de som er knyttet til sedelighetsområdet. Flere politiledere synes å mene at Voldtekstsseksjonen ved Kripos hører bedre hjemme på distriktsnivå.³⁷ Samtidig sies det at ingen politiledere ser det som gunstig å flytte porteføljen knyttet til etterretning og nasjonal monitorering. Dette er imidlertid en betydelig del av seksjonens arbeid, noe som senere bekreftes: "Bistanden omfatter blant annet etterretning, et område få politidistrikter har ressurser til."³⁸

Vi finner det underlig når Voldtekstsseksjonen særskilt blir identifisert som et fagmiljø som ikke bør være en del av Kripos. Vi vil minne om at begrunnelsen for opprettelsen av Voldtektsgruppen (VTG) var at det ville være et bedre alternativ enn å opprette et eget særorgan på sedelighetsområdet (SEPOL).³⁹ I 2015 gjennomførte POD en evaluering av VTG⁴⁰, og konkluderte med at prosjektet hadde hatt god måloppnåelse siden opprettelsen i 2010, og at det fortsatt var behov for et sentralt miljø som hadde oversikten og kompetansen til VTG. Arbeidet ved Kripos burde videreføres og prosjektet overføres i linjen, noe som da også ble gjennomført i 2016.

VTG og satsingen ved Kripos hadde følgende fem hovedmål:

1. Bidra til at voldtektsforbrytelser med felles modus eller andre likhetstrekk identifiseres, og at etterforskningen koordineres på en hensiktsmessig måte.
2. Følge med på de mest aktive voldtektsforbryterne og bidra til at gjerningspersoner identifiseres så tidlig som mulig for å forebygge nye voldtekter.
3. Gi politidistriktene faglige råd og bistå med godt kvalifisert personell i etterforskningen av voldtektsaker.
4. Overta etterforskningsansvaret i voldtektsaker etter gjeldende kriterier.
5. Etablere et nasjonalt fagmiljø for informasjons- og kompetansedeling innen saksområdet voldtekt.

Disse målene er fremdeles retningsgivende. Voldtekstsseksjonen yter altså i hovedsak etterforskningsbistand og utfører nasjonale oppgaver knyttet til etterretning og monitorering. Når flere politiledere ifølge utvalget argumenterer for at Voldtekts-

³⁷ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 87.

³⁸ *Ibid.*, s. 93.

³⁹ NOU 2008: 4 *Fra ord til handling*.

⁴⁰ Politidirektoratet (2015): *Evaluering av voldtektsgruppen ved Kripos*.

seksjonen ikke hører hjemme på Kripos, er det vår tolkning at de først og fremst refererer til mål 4 for egen etterforskning. At utvalget diskuterer seksjonens eksistensberettigelse i kapittel 8.2.3 "Etterforskning og påtale", underbygger vår antakelse. Egen etterforskning er imidlertid i realiteten en marginal del av seksjonens portefølje; kun to egne saker⁴¹ har blitt etterforsket siden opprettelsen av VTG i 2010. Den høyere påtalemyndighet ønsker imidlertid at seksjonen skal etterforske flere saker.⁴²

3.9 Særskilt om IKT-kriminalitet

I Kripos' hørings svar til politianalysen påpekte vi analysens åpenbare mangel vedrørende kriminalitetsutfordringer i det digitale rom:⁴³

Kripos finner det [...] uheldig at et så viktig område som «cyber» er minimalt berørt i analysen. Få oppgaver i årene fremover utfordrer politiet mer enn forebygging og bekjempelse av kriminalitet i det digitale samfunn der den raske teknologiske utvikling endrer forutsetningene for politiets arbeid.

Særorgansutvalget har fylt det tomrommet som politianalysen etterlot. IKT-kriminalitet som kriminalitetsfenomen er bredt beskrevet og integrert i analysen på en god måte. Allikevel har vi noen merknader til blant annet begrepsbruk og virkelighetsbeskrivelse.

Kripos beskriver IKT-kriminalitet ut fra tre akser:

- (i) IKT, teknologi og internett som åsted eller objekt for forbrytelsen (kriminalitetsform)
- (ii) IKT, teknologi og internett som verktøy for forbrytelsen (modus)
- (iii) IKT, teknologi og internett som kilde til spor (sporsted)

Kripos har oppgaver og spisskompetanse langs alle disse tre aksene. Vi mener utvalget med fordel kunne benyttet denne tredelte tilnærmingen i sin beskrivelse og vurdering. Under utredningens kapittel 8.3.9 veksles det mellom de tre aksene, noe som gjør at totalbildet fremstår utydelig. Spesielt uheldig mener vi det er når pkt. (i) over, ofte referert til som ren datakriminalitet, i utvalgets vurderinger blandes sammen med pkt. (ii) og pkt. (iii). Vi vil gi noen eksempler på dette under.

Pkt. (i) ivaretas i hovedsak at ett fagmiljø ved Kripos, Seksjon for datakrimetterforskning. Utvalget påstår at dette miljøet har lav status,⁴⁴ med henvisning til få egne etterforskninger (2) og bistandssaker (1) i 2016. Utvalget synes ikke å ha gjort noen kvalitativ vurdering av etterforskningenes kompleksitet, men kun forholdt seg til rene tall. At Seksjon for datakrimetterforskning over en femårsperiode har håndtert like mange eller flere etterforskninger enn andre fagseksjoner ved Kripos, sies det ingenting om. For det andre var bistandssaken det refereres til, en datakriminalitetssak fra et politidistrikt hvor

⁴¹ OP Ugress (2011–2015). Etterforskning av voldtekter med ukjent gjerningsmann (serieovergriper).

OP Showboys (2015–2016). Etterforskning av direkte strømming av seksuelle overgrep mot barn på Filippinene. Saken ble overtatt av Kripos fra Hordaland pd., da saken involverte krevende gjennomgang av omfattende databeslag samt utenlandsetterforskning.

⁴² NAST (2017): "Inspeksjon av seksjon for seksuallovbrudd og voldtektsseksjonen", (DL201700635), samt Riksadvokatens oppfølgingsbrev av 23. mai 2017 (ref. 2012/00238).

⁴³ Kripos (2013): "Høring – NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Høringsuttalelse fra Kripos", brev til Politidirektoratet av 11. september 2013 (DL201301144).

⁴⁴ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 98.

det var behov for datatekniske undersøkelser (jf. pkt. (iii) – IKT som sporsted). Dette utføres av Seksjon for elektroniske spor ved Kripos – ikke Seksjon for datakrimetterforskning. Hvordan den ene bistandsaken da benyttes for å underbygge en påstand om at sistnevnte seksjon har lav status, er for oss uforståelig.

Kapittel 8.3.9 i utredningen inneholder flere betraktninger rundt innovasjon, finansiering, arbeidsprosesser og lovendringer på IKT-området, som muligens hadde vært bedre å plassere et annet sted enn i et underpunkt ment for å beskrive Kripos' innsats på området. Dersom rammebetingelsene for oppgaveutførelsen skal inkluderes, burde dette gjelde alle Kripos' oppgaver – ikke kun dem som er relatert til IKT-kriminalitet.

4 BAKGRUNN OG BEHOV FOR OMORGANISERING AV SÆRORGANENE

I utredningens del II gis en beskrivelse av hvordan politiet er organisert, etterfulgt av en drøftelse av hva et særorgan er, og til slutt en redegjørelse og vurdering av distriktenes endrede bistandsbehov. Et gjennomgående trekk ved utredningen er at den først og fremst retter oppmerksomheten mot politidistriktenes «robusthet» og bistandsbehov i forbindelse med etterforskning. Andre faktorer som taler for og imot reorganisering synes i mindre grad vektlagt, eksempelvis nasjonalt ansvar for kriminaletterretning, analyse og forebyggende arbeid samt behovet for nasjonale og internasjonale kontaktpunkt med koordineringsansvar innenfor sine fagområder.

Påtaleanalyseutvalget fikk i oppdrag å vurdere påtalemyndighetens kapasitet og kompetanse.⁴⁵ Utvalget slo fast at det ikke lot seg gjøre uten først å definere samfunnsoppdraget. Kapasitet og kompetanse er relative begreper som må vurderes med utgangspunkt i oppgavene som skal løses. Det gjelder også når en skal drøfte særorganenes kapasitet og kompetanse. Politiets samfunnsoppdrag er som kjent definert i politiloven §§ 1 og 2. For å beslutte hvordan samfunnsoppdraget best løses av direktorat, særorgan og distrikter i fellesskap, må en ta utgangspunkt i den samlede oppgaveporteføljen, og deretter definere skjæringspunktene mellom direktorat, særorgan og distrikt. Oppgavefordeling og skjæringspunkt mellom disse enhetene stod sentralt også i den forrige særorgansutredningen. NOU 2017: 11 påpeker mange av de samme utfordringene, noe som viser at skjæringspunktene ennå ikke er tilstrekkelig avklart.

Adgangen til å opprette særorgan følger av politiloven § 16 tredje ledd nr. 1:

Kongen kan bestemme at det for ett eller flere politigjøremaal skal opprettes egne politiorganer.

Det er altså behovet for å løse konkrete oppgaver som begrunner særorganenes eksistens. Bistanden skal være komplementær. Innholdet i politiloven § 16 er nærmere drøftet i Ot.prp. nr. 83 (1992–93) om politiloven og i Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) om endringer i politiloven. I sistnevnte heter det at hovedmålet er å utvikle og opprettholde bistandsressurser med landsdekkende kapasitet, og at spisskompetansen de forvalter, forutsettes benyttet i saker hvor distriktene ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å håndtere *oppgaven* (vår utheving).

Vi mener at utvalget i vurderingen av distriktenes robusthet til å håndtere sakene selv legger for stor vekt på kriminalitetsområder og for liten vekt på etterforskningsmetoder. Det gir liten mening å drøfte robusthet utelukkende ut fra type straffbar handling. Hvorvidt et distrikt er i stand til å håndtere en straffesak uten bistand, kommer an på hvilke etterforskningskritt som må utføres, og ikke hvilket straffebed saken subsumeres

⁴⁵ NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden (påtaleanalysen)*.

under.⁴⁶ Eksempelvis kan noen drapssaker oppklares gjennom avhør og kriminaltekniske og rettsmedisinske undersøkelser, mens andre krever spaning, kommunikasjonskontroll, UC, romavlytting, internettrelatert etterforskningsstøtte og internasjonal rettslig bistand.

I politianalysen ble robusthet definert ved antallet ansatte man anså som nødvendig å ha innenfor ulike kriminalitetsområder, eksempelvis 20 innenfor organisert kriminalitet. Det mener vi er et feil utgangspunkt, jf. vår høringsuttalelse til NOU 2013: 9.⁴⁷

På samme måte legger særorgansutvalget opp til at distriktenes robusthet defineres i henhold til ulike kriminalitetsområder, der bistandsbehovet vurderes etter kriminalitetsområder opplistet i kapitlene 5.3.1–5.3.5 i utredningen. I samtaler med politimesterne virker det også som om utvalget har drøftet bistandsbehovet ut fra kriminalitetsområde, jf. følgende uttalelser:⁴⁸

Politimestrene utdyper i samtaler med utvalget at de største distriktene på de fleste områder neppe vil ha behov for etterforskningsbistand, men at behovet i varierende grad fortsatt vil gjelde for de mindre politidistriktene. Her er det ulike oppfatninger på forskjellige kriminalitetsområder(...)

Nær samtlige distrikter oppgir at de har kompetanse til å håndtere de fleste saker innenfor vold, drap, sedelighet og narkotikakriminalitet. Samtidig oppgir flere, også større politidistrikt, at selv etter politireformen vil det være behov for bistand innen de mest alvorlige økonomiske kriminalsakene. Noe færre distrikt oppgir i tillegg fortsatt behov for bistand innen alvorlig miljøkriminalitet. Imidlertid viste kartleggingen et gjennomgående stort kompetansebehov innenfor IKT-kriminalitet. Her er det stort behov for økt nasjonal spisskompetanse, og økt kompetanse i politidistriktene.

I utvalgets vurdering legges disse tilbakemeldingene til grunn som et premiss for den fremtidige organiseringen. Dette er en for snever tilnærming. Bistandsbehovet avhenger som nevnt av hvilke etterforskningskritt det er nødvendig å utføre for å oppklare saken. Mange av etterforskningsmetodene krever spesialkompetanse for gjennomføringen, men også for å gi råd om hvilke metoder som er anvendelige i saken. Bestillerkompetanse er avgjørende. Vår erfaring er at distriktene ikke alltid har god nok kunnskap om hvilke muligheter som finnes. Det gjelder eksempelvis innenfor kriminaltekniske undersøkelser og internettrelatert etterforskningsstøtte. Når hypotesene og informasjonsbehov er definert, må etterforskningsledelsen vurdere hvordan en skal finne informasjonen. Senest på dette stadiet må en vurdere å be om konsultativ og/eller stedlig bistand.

Kvalitetsundersøkelsen av 2016 viste et forbedringspotensial i politidistriktenes rutine i å vurdere bruk av skjulte tvangsmidler i voldtektssaker:⁴⁹

Kvaliteten på en etterforskning avhenger også av om politiet og påtalemyndigheten har benyttet alle muligheter til å sikre bevis som med rimelighet kan tenkes å være tilgjengelige. Det omfatter bruk av tvangsmidler hvor dette er forholdsmessig og anses nødvendig for en fullstendig oppklaring av saken. Det er derfor egnet til ettertanke – og utvilsomt et læringspunkt som gir grunnlag for faktiske tiltak – at det ikke er benyttet det

⁴⁶ Kriminalitetsområde kan likevel ha betydning for om distriktet bør konsultere et særorgan. I Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv oppstilles de prioriterte kriminalitetsområdene. Som gjengitt i utredningen, side 41, har Riksadvokaten kommunisert at Kripos bør konsulteres i en tidlig fase i saker om alvorlig vold mot små barn som blir alvorlig skadet, får varige mén eller dør.

⁴⁷ Kripos (2013): "Høring – NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Høringsuttalelse fra Kripos", brev til Politidirektoratet av 11. september 2013 (DL201301144).

⁴⁸ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 41 og s. 40.

⁴⁹ Riksadvokaten (2017): *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2016 – voldtekt og mishandling av nærstående*, rapport av 28. april 2017, s. 39.

som i undersøkelsen er benevnt som "utradisjonelle etterforskningsmetoder" i noen av voldtektssakene, til tross for at det ble ansett som aktuelt i 63 % av sakene. Selv om en tar høyde for at en i den konkrete vurderingen hadde konkludert med at slike etterforskningskritt ikke skulle utføres, er det god grunn til å tro at det i en eller flere av de totalt 174 sakene hvor slike metoder er vurdert som aktuelle også ville gitt resultater i form av avgjørende bevis.

For ordens skyld bemerkes at det med begrepet "utradisjonelle etterforskningsmetoder" menes "skjulte tvangsmidler"; det er i realiteten det som er vurdert her.

Når respondentene i særorgansutvalgets spørreundersøkelse svarer at distriktet er tilstrekkelig robust til å håndtere voldtektssaker generelt, er det derfor grunn til å spørre om det tas tilstrekkelig høyde for å utnytte fullt ut det potensialet som ligger i tilgjengelige metoder, eller om svaret gis på bakgrunn av metodene de vanligvis benytter i sine saker. Særorgansutvalgets undersøkelse gir ikke svar på dette.

At det er feil å definere bistandsbehovet ut fra kriminalitetsområde illustreres også gjennom det utvalget har skrevet i kapittel 5.4 "Digitalt politiarbeid og IKT-kriminalitet". Som vi har redegjort for tidligere i kapittel 3.9, blander utvalget her sammen kriminalitetsområde og metode. Blant annet vurderer de kompetansen på elektronisk sporsikring under overskriften "IKT-kriminalitet". Elektronisk sporsikring går på tvers av kriminalitetsområdene og hører ikke hjemme under denne overskriften.

I fagforvaltningsarbeidet som pågår i regi av programmet "Etterforskningsløftet", ligger det an til at fagansvaret innrettes etter metode, da man erkjenner at metodene er generiske. Tilnærmingen er også i tråd med innretningen av de skjulte metodene i de nye politidistriktene (PNP); metodene er ikke lenger "forbeholdt" organisert kriminalitet.

Metodeutvikling er en kontinuerlig prosess. Om særorgansutredningen hadde kommet ett eller to år senere, ville vi heller ikke kunnet si med særlig større grad av sikkerhet hva distriktene vil trenge av bistand i fremtiden. Som kompetansepyramiden i utredningen (figur 16.1)⁵⁰ visualiserer, vil det alltid være behov for nasjonal spisskompetanse, selv om vi gjennom nærpolitireformen får en generell kompetanseheving i distriktene.

5 UTVALGETS ANBEFALINGER

Vi har innledningsvis i kapittel 1 presentert vårt primære og subsidiære syn på utvalgets anbefalinger. I det følgende gis en ytterligere redegjørelse for vårt standpunkt til noen av disse. Noen av anbefalingene behandler vi samlet, da vi mener at disse burde være praktiske konsekvenser/tiltak utledet av de samme prinsipielle drøftelsene.

Vi gjentar her vårt prinsipielle utgangspunkt med hensyn til hva et særorgan bør være: En enhet som ivaretar nasjonale oppgaver av operasjonell karakter som (a) krever koordinering nasjonalt og/eller internasjonalt og/eller (b) som det er lite (kostnads)effektivt eller faglig hensiktsmessig å legge på distriktsnivå.

5.1 Nasjonale oppgaver til distriktene (anbefalinger 5, 6 og 7)

Som presisert innledningsvis støtter vi utvalget i at oppgaver som kan løses lokalt, bør løses lokalt, og at nasjonalt sentraliserte løsninger krever en særskilt begrunnelse.⁵¹ En slik særskilt begrunnelse bør imidlertid også ligge til grunn når nasjonale oppgaver

⁵⁰ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 255.

⁵¹ *Ibid.*, s. 229–230.

"sentraliseres" til et distrikt, hvilket foreslås for miljøkriminalitet, trafikksikkerhetsarbeidet og utlendingsfeltet. Med dette foreslås også nedleggelse av PU og UP.

Utvalget åpner for å tildele nasjonalt ansvar til enkelte politidistrikter etter prinsippet om "største bruker"⁵². Vi mener at dette bryter med det prinsipielle spørsmålet om hva som er nasjonale oppgaver. Et kriterium for hvor ansvaret bør ligge, bør være hvorvidt det aktuelle fagområdet gjelder et større antall politidistrikter, og dermed har behov for koordinering. "Største bruker" vil bety at man har regelmessig trening med det aktuelle fagområdet, men et politidistrikt vil alltid ha en konflikt mellom fagansvar og egen produksjon. Særorgan er i større grad enn distriktene skjermet fra ordinært sakspress, og forvaltning av et fagansvar kommer i mindre konflikt med kravene til saksproduksjon.

5.1.1 Miljøkriminalitet til Trøndelag politidistrikt

Utvalgets flertall foreslår at ansvaret for etterforskning av miljøkriminalitet og nasjonalt ansvar for dette fagfeltet flyttes fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt. Her mener vi at flertallet unnlater å følge sine egne prinsipper for ansvarsfordeling mellom særorgan og distrikter. Vi slutter oss til mindretallet, som blant annet bemerker følgende:⁵³

For det første harmonerer ikke dette forslaget med utvalgets egne grunnkriterier for å legge enkelte politi- og etterforskningsoppgaver til en nasjonal enhet, nemlig kriteriene som peker på sjeldent forekommende saksfelt, kompleksitet, ressursbehov, vanskelighetsgrad, distriktsovergrepene karakter og/eller behov for internasjonal bistand og samhandling. Mindretallet legger til grunn at Økokrims miljøteam i det alt vesentlige håndterer og har håndtert saker som faller inn under disse kriterier på en meget tilfredsstillende måte, og at Økokrim som nasjonalt etterforskningsorgan fremdeles må ha kapasitet og kompetanse til å håndtere denne kategorien saker.

I tillegg bemerker vi det inkonsekvente i at flertallet vektlegger nærhet til Direktoratet for arbeidstilsynet og Miljødirektoratet, begge i Trondheim, samtidig som det ikke vektlegges at en samtidig mister nærhet til andre, sentrale samarbeids- og kompetanse-enheter lokalisert i Oslo, f.eks. NTAES (Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretnings-senter) og kriminaltekniske spesialistmiljøer ved Kripos. Før øvrig befinner kun deler av Miljødirektoratet seg i Trondheim, og de delene av Arbeidstilsynet som synes å ha mest faglig synergier med Økokrims miljøkrimetterforskere, er lokalisert i tilsynets syv regioner.

Den faglige synergien mellom miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet gjør det lite gunstig å skille miljøkrim ut fra Økokrims øvrige portefølje. Vi ser det som en klar fordel at spesialkompetansen beholdes i et etablert fagmiljø, fremfor at den skal bygges opp på nytt i Trondheim, med nye aktører. For øvrig fungerer det faglige samarbeidet mellom Økokrim og Kripos i miljøkriminalitet godt og har potensial for ytterligere utvikling.

5.1.2 Utlendingsfeltet til Øst politidistrikt og nedleggelse av PU

Utvalget foreslår at PU avvikles i sin nåværende form. Den strategiske styringen av utlendingsfeltet forankres i POD, mens det operative ansvaret og nasjonale kontaktpunktet blir plassert ved Øst politidistrikt.

Vi mener at PU kan bestå som særorgan, men at det antagelig bør nedskaleres. Flere av oppgavene PU utfører i dag, kan etter vårt skjønn gjøres på distriktsnivå. Vi mener at det ikke foreligger noen særskilt begrunnelse for at et nasjonalt ansvar for utlendingsfeltet bør tildeles Øst politidistrikt. I praksis vil man også ved å flytte 400 årsverk "øremerket"

⁵² NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 218.

⁵³ *Ibid.*, s. 238.

utlendingsfeltet til ett distrikt alene fravike den distriktsstrukturen ("ett politi") som lå til grunn for politianalysen.

ID-arbeidet en stor utfordring for politiet, ikke bare på utlendingsfeltet. Arbeidet er fragmentert og det bør derfor gjennomføres en total gjennomgang av det ID-arbeidet som gjøres av politi-Norge i dag.

5.1.3 Nedleggelse av UP og overføring av trafikkoppgaver til politidistriktene

Kripos er skeptisk til forslaget om å nedlegge UP. Skjer dette, vil et av politiets viktigste områder mangle et organisatorisk uttrykk, samtidig som et ledelses- og fagmiljø som er bygget opp over lang tid, vil forvitre. En nedleggelse av UP begrunnes blant annet med at dette vil styrke distriktene. Vi mener at det her er snakk om ressurser som på nasjonalt og samlet nivå er potent, men som fordelt til politidistriktene utgjør en marginal forskjell.

Nedleggelse av UP vil fjerne det gripbare beredskapselementet som UP-personell utgjør i dag. Utvalget mener at distriktene allerede i dag har en iboende beredskapskapasitet som reduserer verdien av den beredskapsreserven som UP representerer.⁵⁴ Vi mener imidlertid at situasjonen på Storskog vinteren 2016 illustrerer at dette ikke nødvendigvis er tilfellet i praksis. Det viste seg at det var vanskelig å få gjennomført den forutsatte ressurstilførsel fra politidistriktene, mens støtten fra UP var raskt på plass.

Vi registrerer at utvalget har vært på studiebesøk i Finland hvor tilsvarende UP ("Rörliga polisen") ble nedlagt i 2014, uten at utvalget beskriver hvilke erfaringer man har hatt med dette.

Utvalget foreslår at fagansvaret for trafiksikkerhet ved nedleggelse av UP skal legges til POD. Her savner vi en begrunnelse for at en slik nasjonal oppgave legges til POD, samtidig som andre (utlendingsområdet og miljøkriminalitet) legges til to utvalgte distrikt.

5.2 Nasjonale beredskapsressurser som eget bistandsorgan (anbefaling 9)

Politiets beredskapevne ble vurdert av Gjörv-kommisjonen, som fant at denne evnen ikke var tilstrekkelig tilpasset trusselbildet og samfunnets forventninger. Det ble slått fast at ordinært (og lokalt) politi utgjør den viktigste beredskapen, men at styrket nasjonal politiberedskap også var en nødvendighet.⁵⁵ Kommisjonen anbefalte at planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser skulle gjennomføres. Dette ble fulgt opp av regjeringen i en påfølgende stortingsmelding om terrorberedskap, hvor man slo fast at senteret skulle etableres, samt at man skulle tydeliggjøre krav og standarder for politiets nasjonale beredskapsressurser (NB).⁵⁶

POD utarbeidet i 2014 en konseptvalgutredning (KVU) hvor man vurderte innretning og plassering av politiets nasjonale beredskapsressurser for å sikre en best mulig nasjonal beredskap ved ekstraordinære hendelser og kriser. POD anbefalte at Beredskapstroppen, Bombegruppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten og Helikoptertjenesten skulle samlokaliseres i et nytt beredskapssenter. Videre ble det anbefalt at de nasjonale beredskapsressursene skulle organiseres som et særorgan.⁵⁷

⁵⁴ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 302.

⁵⁵ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 337.

⁵⁶ Meld. St. 21 (2012-2013) *Terrorberedskap*, s. 73.

⁵⁷ DovreGroup / TØI (2015) *Politiets nasjonale beredskap. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*. s. 19.

I forbindelse med utarbeidelsen av KVVU-en ble Kripos intervjuet, og vi berømmet da de nasjonale beredskapsressursene for deres bistandsevne og faglige ekspertise. Vi har det samme positive synet på disse ressursene nå, tre år senere, og ser derfor ingen praktisk begrunnelse for at ressursenes plassering i Oslo politidistrikt burde endres. At dagens ordning fungerer godt, bekreftes også av utvalget.⁵⁸

Likevel finnes det argumenter som kan tale for etablering av et eget beredskapsorgan.

Vårt prinsipielle utgangspunkt er at nasjonale oppgaver og nasjonal kompetanse bør skilles organisatorisk fra distriktene. Noen unntak må gjøres, særlig for oppgaver hvor et distrikt har særskilte forutsetninger for å ivareta et fagområde grunnet nærhet til eksterne fagmiljø⁵⁹, og/eller der det ikke vil forventes å oppstå nevneverdige koordinering-sproblemer eller synergitap ved å skille oppgavene fra andre oppgaver på nasjonalt nivå.

Opprettelsen av et eget beredskapsorgan begrunnes delvis i at man vil unngå samtidighetskonflikter, der Oslos behov settes foran behov i andre distrikt.⁶⁰ Vi har ingen holdpunkter for at dette har vært et problem tidligere. Derimot har vi erfaring med at dette er en reell problemstilling når det gjelder de spaningsressursene som er tillagt Oslo politidistrikt, og hvor distriktet har et nasjonalt bistandsansvar. Dette blir i liten grad belyst eller drøftet av utvalget.

Utvalget begrunner videre opprettelsen av et eget beredskapsorgan med at de nasjonale beredskapsressursene da får nødvendig autonomi til å utvikle egen spisskompetanse og beredskapskultur.⁶¹ Vi kan ikke se at den organisatoriske tilknytningen til Oslo politidistrikt har vært til hinder for beredskapsressursenes utvikling og mener at autonomi i seg selv ikke kan benyttes som argument. Autonomi innen én og samme etat er vi skeptiske til – det er samhandling på tvers, innad og utad, som skaper utvikling.

Ressursene som av utvalget vurderes samlet i et eget beredskapsorgan, er ulike og burde vært vurdert hver for seg. Utvalget synes å ha tatt utgangspunkt i dagens interne organisering av Oslo politidistrikt og vurdert hva som bør følge med til et nytt nasjonalt organ, og hva som bør forbli i distriktet. Alle nasjonale oppgaver og kapasiteter som i dag ligger på distriktsnivå bør vurderes ut fra et prinsipielt utgangspunkt om at nasjonale oppgaver organisatorisk bør plasseres på nasjonalt nivå og at unntak bør begrunnes.

Det synes å være tett nærhet mellom oppgavene til beredskapstropp, bombegruppe og helikoptertjeneste, og disse bør samorganiseres. For krise- og gisselforhandling er dette mindre åpenbart og for disse kreves muligens vel så mye nærhet til etterforsknings- og etterretningsmiljøer. Internasjonalt er det vanlig at denne kompetansen organisatorisk plasseres fraskilt fra innsatsstyrker tilsvarende beredskapstroppen. Kripos mener at krise- og gisselforhandling bør vurderes samorganisert med de nasjonale etterforsknings- og etterretningsressursene.

I utredningen drøftes kort hvorvidt sammenslåing av NB og UP kan være en mulig modell.⁶² Stort spenn i oppgaver og ulik kompetansesammensetning trekkes frem som begrunnelse for at en slik modell er lite hensiktsmessig. Etableres et nytt nasjonalt organ basert på de nasjonale beredskapsressursene i Oslo, mener vi at enheten blir smal i

⁵⁸ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 199.

⁵⁹ Et eksempel kan være kontinentalsokkelansvaret.

⁶⁰ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 236.

⁶¹ *Ibid.*, s. 250.

⁶² *Ibid.*, s. 205.

oppgaveportefølje og vil ha få personellressurser i forhold til øvrige enheter. Hva som organisatorisk er den beste løsning, bør ikke vurderes isolert for beredskapsressursene, men ses i sammenheng med politiets organisering for øvrig. Dersom man også vurderer utvalgets forslag om å avvikle dagens særorgan og samle Kripos, Økokrim (unntatt miljø) og en ny cybersatsing i én stor enhet, blir det etter vårt syn en underlig ordning å samle det som i dag ligger på seksjonsnivå i et distrikt, i et nytt selvstendig sentralt nivå. Da vil det være en bedre løsning å legge disse oppgavene på seksjonsnivå ved siden av Kripos, Økokrim og den nye cybersatsingen i ett nytt organ (dvs. utvalgets modell 3).

En annen mulig løsning er å øke bredden og størrelsen på den nye enheten ved å oppta UP og de gjenværende nasjonale oppgavene fra PU i det nye organet.

5.2.1 Særskilt om skjulte etterforskningsmetoder

Det er Kripos' oppfatning at Oslo politidistrikts bistandsansvar for teknisk og taktisk spaning er en nasjonal oppgave som bør ligge på et nasjonalt nivå.

Utvalget mener at teknisk og taktisk spaning (TTS) og "under cover"-arbeid (UC) krever behov for nærhet til påtalejurister og etterforskere for å utvikle fag og metoder.⁶³ Kripos er enige i dette, men stiller spørsmål ved hvorfor utvalget på det grunnlaget anbefaler fortsatt organisering inn under Oslo politidistrikt, når utvalget samtidig foreslår å etablere en egen nasjonal bistandsenhet for etterforskning. Her synes særorgansutvalget å ha en mindre prinsipiell tilnærming enn f.eks. Mikkelsen-utvalget, som allerede i 2003 mente at "nasjonale bistandsoppgaver ikke bør legges til et politidistrikt, og foreslår at alle slike oppgaver blir plassert på sentralt nivå i politiet".⁶⁴

Legger man organiseringen i Oslo politidistrikt til grunn, innbefatter TTS også metodene hemmelig ransaking (HR) og romavlytting (RA). Kripos mener at plassering av disse metodene bør vurderes særskilt. HR og RA bør etter Kripos oppfatning legges til nasjonalt nivå, til Kripos eventuelt til en ny nasjonal etterforskningsenhet. Metodene har både tekniske og juridiske grensesnitt mot metoder Kripos har ansvar for. Det er også synergier når det gjelder behov for teknologitung kompetanse og avansert utstyr.

En underliggende årsak til at Oslo politidistrikt ble tildelt bistandsansvar for enkelte av de skjulte etterforskningsmetodene i 2008 var at Kripos ved etableringen av Nye Kripos manglet operative støttefunksjoner. Kripos har i dag etablert slike støttefunksjoner.

Om sentralisering eller delegering av ansvar og oppgaver drøfter utvalget selv:⁶⁵

Noen beslutninger kan skape presedens for andre beslutninger og andre deler av virksomheten. Slike beslutninger bør treffes på det nivået hvor det helhetlige ansvaret er plassert, det vil si sentralt. Standardiserte beslutninger og rutiner gir kostnads- og kvalitetsgevinster og kan bidra til effektive arbeidsprosesser i hele virksomheten. Overordnede beslutninger med strategisk rekkevidde krever informasjon og kompetanse om helhetlige konsekvenser, og tilgangen på dette er ofte best sentralt. Når lokale enheters beslutninger har konsekvenser for andre lokale enheter, og det eksisterer gråsoner av overlappende myndighet dem imellom, kan nasjonal involvering være nødvendig for å sikre at helheten ivaretas.

Sitatet beskriver dagens situasjon godt. Etterforskningsmetodene er gjensidig avhengig av hverandre, både i utvikling og praksis. Dagens delte ansvar gir en lite helhetlig tilnærming. Eksempelvis har Oslo politidistrikt brukt betydelige ressurser på "Operativ

⁶³ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 205

⁶⁴ Mikkelsen-utvalget (2003): *Samhandling og spisskompetanse i kamp mot kriminalitet*, s. 14.

⁶⁵ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 230.

IKT", en IKT-løsning som understøtter bruken av de skjulte etterforskningsmetodene, til tross for at POD i et nasjonalt IKT-prosjekt (Argus) har etablert et gradert nett med funksjonalitet som understøtter skjult etterforskning. Et annet eksempel er dataavlesing. Dataavlesning vil ha berøringspunkter med en rekke eksisterende metoder, blant annet spaning, hemmelig ransaking, romavlytting, kommunikasjonskontroll, sikring av elektroniske spor samt behov for spesifikk utvikling nettopp for dataavlesing. Det er liten tvil om at dette krever koordinering, og at det taler for en samling av metodeansvaret.

For politiets "under cover"-virksomhet (UC) er det nasjonale bistandsansvaret i dag delt - Kripos har det nasjonale bistandsansvaret for UC på nett, mens Oslo har det øvrige. Dette er en lite hensiktsmessig sonndring, som er vanskelig å etterleve fordi man i praksis ofte må operere både digitalt og fysisk i én og samme sak. Infiltrasjon og UC reiser særlige spørsmål hvor det er svært viktig at man kontinuerlig er oppdatert på rettsutvikling og internasjonal praksis. Spørsmålene gjelder uansett om arbeidet er nettbasert eller ikke. Dagens deling medfører i beste fall unødvendig dobbeltarbeid. UC som metode har etter det vi kan se liten synergi med annen virksomhet i politidistriktet, og dagens organisering synes avvikende fra det som er alminnelig praksis internasjonalt.

I tråd med vårt prinsipielle synspunkt mener vi at UC også er en nasjonal oppgave som bør organiseres på nasjonalt nivå. Dette synspunktet forsterkes ved at dagens skille mellom vanlig og nettbasert UC vanskelig kan fortsette. Hvis man først skal samle all UC-virksomhet ett sted, bør det være der nasjonal taktisk og teknisk kompetanse på annen nettbasert etterforskning er plassert.

Ved behandling av særorgansutredningen og i det pågående arbeidet med fagforvaltning i politiet bør man ha en prinsipiell gjennomgang av behovet for nasjonal kompetanse på etterforskningsmetoder. Herunder må man også vurdere Oslo politidistrikts nåværende ansvar for bistand til RA og HR. Det er vårt syn at mye kan tale for en samlokalisering av ansvaret for all skjult metodebruk. For distriktene vil samling av bistandsansvar gi færre innslagspunkt for bistand og bistanden som tilbys vil være mer helhetlig og koordinert.

5.2.2 Beredskapsoppgaver ved Kripos

Utvalget anerkjenner en utvidet definisjon av beredskap som inkluderer beredskap i det digitale rom⁶⁶, men deres drøftinger og løsningsforslag konsentrerer seg allikevel om "tradisjonell" beredskap. Vi presiserer at reell økt beredskap krever samvirke mellom aktører på lokalt og nasjonalt nivå, og løses ikke ved å etablere et nasjonalt beredskapsorgan alene. Et nasjonalt beredskapsorgan må samarbeide med Kripos (ev. en nasjonal etterforskningsenhet) og PST. Disse igjen må samarbeide med andre, også utenfor justissektoren (f.eks. Forsvaret), både når det gjelder "tradisjonell" og digital beredskap.

Kripos har sentrale beredskapsoppgaver som ligger i randsonen av det de nasjonale beredskapsressursene håndterer. I politiets beredskapssystem (PBS1) beskrives den spisskompetanse Kripos vil kunne bistå med i etterforskningen av uønskede eller ekstraordinære hendelser.⁶⁷ Kripos' beredskapskapasitet bygger på samvirket mellom operative og teknologiske ressurser, kombinert med avgjørende etterretnings- og etterforskningskompetanse (taktisk og teknisk). Desken ved Kripos er nasjonalt kontaktpunkt ved større hendelser i utlandet der norske statsborgere er involvert. Kripos leder dessuten ID-gruppen⁶⁸ som mobiliseres ved massedød (ulykker, terrorhandlinger osv.).

⁶⁶ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 191–192.

⁶⁷ Politidirektoratet (2011) *PBS1 (politiets beredskapssystem del I)*, s. 46–47.

⁶⁸ Til dette ansvaret tilligger også forvaltningen av DVI-systemet (Disaster Victim Identification).

Kripos har et nasjonalt ansvar for tilrettelegging av kommunikasjonskontroll og kan gi støtte til politidistrikt og særorgan ved behov. Vi kan bidra med flere typer lokasjons-tjenester og andre tjenester knyttet opp mot det digitale rom. Kripos har flere andre relevante beredskapsfunksjoner, blant annet kriminalteknikere i kontinuerlig beredskap. Kripos har spisskompetanse innenfor kriminalteknisk etterforskning av for eksempel bombeåsteder og kjemiske analyser av materialer derfra. BDC (Bomb Data Centre) og NKP (nasjonalt kontaktpunkt for mottak av meldinger om mistenkelige transaksjoner, betydelig svinn og tyveri av kjemikalier til fremstilling av eksplosiver) ligger ved Kripos.

5.3 Slå sammen Kripos og Økokrim (anbefaling 4)

Utvalget foreslår at fagområdene som i dag hovedsakelig ligger til Økokrim og Kripos, samles i én enhet for etterforskningsbistand. Utvalget utdypet anbefalingen slik:⁶⁹

Dette vil innebære vesentlige synergieffekter da det i dag på flere områder er parallelle kompetansemiljøer i Økokrim og Kripos. Videre antas det at etterforskning som fag vil styrkes gjennom samling i en enhet.

Samling av Kripos og Økokrim under samme ledelse er begrunnet med behovet for økt satsing på IKT-kriminalitet og behovet for økt kunnskap om IKT som ledd i forebygging og etterforskning av all kriminalitet, også økonomisk kriminalitet.

Senere benyttes følgende begrunnelse:⁷⁰

Allerede i dag har Økokrim og Kripos overlappende fagområder. Begge enheter styres av samme straffeprosessuelle rammer, og begge enheter har bygget opp til dels hver sin kompetanse innen IKT og digitale spor som ledd i etterforskningen. Det kan derfor være lite hensiktsmessig med oppdeling i økosaker og andre saker.

Sammenslåing av Økokrim og Kripos ble i 2003 vurdert av Mikkelsen-utvalget, som kom til motsatt konklusjon. Om forholdet mellom de to utvalgenes ulike vurderinger uttales av særorgansutvalget følgende:⁷¹

Den gang var også PST en del av vurderingsgrunnlaget, og særlig fire komplementære og dels overlappende kompetanseområder ble trukket frem som avgjørende; kriminalitetsområdene IKT-kriminalitet og organisert kriminalitet, samt støttefunksjonene sikring av elektroniske spor og kommunikasjonskontroll.

Utvalget har i mindre grad hatt kapasitet til å vurdere kommunikasjonskontroll, men har i sin vurdering lagt stor vekt på de øvrige kompetanseområdene. Selv om de to særorganutvalgene trekker ulike konklusjoner, er vurderingene for øvrig parallelle.

Mikkelsen-utvalgets vurdering fremgår i deres utredning, kapittel 9.8.3.2. Vi oppfatter ikke vurderingene som parallelle, og det bør de heller ikke være, siden både mandatet og premissgrunnlaget er annerledes nå enn i 2003. Etter vår mening ville det vært like hensiktsmessig å vurdere en eventuell sammenslåing ut fra endringer siden 2003 som taler for eller imot sammenslåing.

Vi er enige med begge utvalg i at det er synergieffekter mellom fagmiljøene i Kripos og Økokrim. Det har vi mange eksempler på gjennom et langt og godt samarbeid. De faglige synergieffektene taler i større grad for en sammenslåing nå enn i 2003. Kripos mottar jevnlig bistand fra Økokrim til finansiell etterforskning, mens Økokrim mottar bistand fra Kripos på skjult metodebruk, herunder kommunikasjonskontroll. Vi utfyller hverandre fordi hver av oss besitter spisskompetanse som det andre særorganet mangler

⁶⁹ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 13.

⁷⁰ *Ibid.*, s. 242.

⁷¹ *Ibid.*, s. 243.

og har bruk for i stadig flere saker. Berøringspunktene mellom oss er flere nå enn de var i 2003, og ikke bare i etterforskningssporet. I 2003 vektla man først og fremst likheter – og ulikheter – innenfor enhetenes ansvarsområder innen henholdsvis etterforskning og etterforskningsbistand, men nå bør også andre deler av oppgaveporteføljen vektlegges, som forebygging, etterretning og internasjonalt politisamarbeid. Samtidig opplever vi at forutsetningene for samarbeid på tvers av de organisatoriske skillene er bedre nå enn de var i 2003. Gjennom ulike samarbeidsfora både nasjonalt og internasjonalt er det godt tilrettelagt for å trekke ut synergier innen forebygging, etterretning og etterforskning. Sammenslåing til en felles organisatorisk enhet fremstår derfor ikke som påkrevd. Vi stiller oss ikke avvisende til en sammenslåing, men den må i så fall skje etter andre forutsetninger – og en annen modell – enn hva utvalget foreslår.

For det første må en sammenslåing innebære en reell integrering av fagmiljøene for å skape de ønskede synergieffektene. Det holder ikke med en "samling av Økokrim og Kripos under samme ledelse".⁷² Begge organisasjoner må omorganiseres under ett, og ikke hver for seg. Utvalgets anbefalte modell (modell 2) synliggjør ikke den ønskede integreringen, men gir inntrykk av at "samlingen" kun innebærer et nytt ledernivå, og at Økokrim skal bestå som en egen søyle i en ny og større organisasjon. Det er behovet for mindre autonome miljøer som taler for en sammenslåing. Det oppnås neppe gjennom modell 2. Modellen har de svakheter som Mikkelsen-utvalget advarte mot i 2003.

For det andre synliggjør ikke modell 2 bredden i Kripos' (eller Økokrims) oppgaveportefølje. Modellen legger opp til at den nye bistandsenheten for etterforskning skal bestå av tre søyler; økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet og IKT-kriminalitet. Det er av flere grunner en lite hensiktsmessig inndeling. Et sammenslått, integrert Kripos og Økokrim vil i realiteten være noe annet og langt mer enn de tre søylene. Forslaget bærer også preg av at utvalget gjennom sin inndeling har vektlagt kriminalitetsområder fremfor etterforskningsmetoder. Inndelingen er derfor lite fremtidsrettet.

I all etterforskning er man avhengig av tekniske, teknologiske og operative fagmiljøer. Kripos har en organisasjonsstruktur som legger til rette for at disse miljøene kan gi den metodiske støtten de taktiske etterforskningsenhetene har behov for på tvers av kriminalitetsområder. Et NC3 kan heller ikke operere uavhengig av de taktiske fagmiljøene, ettersom alle skal delta i de samme bistandsoppdragene og de samme etterforskningene. Ved en eventuell sammenslåing mener vi man gjennom en helhetlig OU-prosess kan ta utgangspunkt i Kripos' organisasjonsstruktur, samtidig som man sørger for at ansvarsområdene til Økokrim gis et klart organisatorisk uttrykk.

En samling av Kripos og Økokrim bør ikke først og fremst vurderes ut fra behovet for økt satsning på IKT-kriminalitet. Det finnes andre, like relevante argumenter for en sammenslåing. Synergieffekter innenfor finansiell etterforskning, herunder digital valuta, er ett av dem. Økt satsning på IKT-kriminalitet kan skje uavhengig av en sammenslåing av Kripos og Økokrim. For øvrig fremstår det noe uklart hva utvalget egentlig legger i "IKT-kriminalitet", jf. vårt kapittel 3.9. Det gir liten mening å drøfte hvordan satsningen på IKT-kriminalitet bør skje uten en omforent forståelse av hva som ligger i begrepet.

Økt globalisering og rask teknologisk utvikling har gjort etterforskning mer krevende. Bevis må oftere innhentes i utlandet, og mengden tilgjengelig informasjon har økt dramatisk. For å imøtekomme noen av utfordringene er det inngått avtaler om rettslig samarbeid, herunder MLA 2000, og Stortinget har vedtatt hjemler for bruk av flere etterforskningsmetoder.⁷³ Metodene har blitt aktuelle i flere sakstyper. Det er relativt stor forskjell på hvilke typer etterforskningsskritt som utføres i dag, sammenliknet med et par tiår siden. Det gjelder også økonomiske undersøkelser. Tidligere kunne man forholde seg

⁷² NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 69.

⁷³ Prop. 68 L (2015-2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler).

til opplysninger fra bankene, mens man nå har et stort antall ulike elektroniske betalingsløsninger, noen av dem også med digital valuta. Både Kripos og Økokrim har utviklet spisskompetanse som er gjensidig avhengig av hverandre i oppklaring av de mest komplekse straffesakene. En sammenslåing vil kunne gi faglige synergier, i tillegg til mer omforente arbeidsformer og reduserte kulturforskjeller mellom de to særorganene.

For politidistriktene vil en sammenslåing innebære at de får ett felles kontaktpunkt for bistand, og at samme enhet vil kunne gi bistand på alle områder innen etterforskning. Utenlandske myndigheter vil også få ett "single point of contact". Dette er relevante argumenter for en sammenslåing, men etter vår mening ikke avgjørende.

Mindretallet i utvalget, utvalgsmedlemmene Fause og Paulsen, har etter vår vurdering flere vektige argumenter mot en sammenslåing. Særlig påpekes ulikhetene i saksporteføljen: "Saksporteføljen til et sammenslått Kripos og Økokrim vil følgelig både bli omfattende, innbyrdes svært ulikeartet og kompleks, hvilket etter mindretallets oppfatning gir grunn til å frykte for at de to enhetenes spisskompetanse svekkes, hvilket igjen kan svekke evnen til den totale oppgaveløsning."⁷⁴ Mindretallet viser også til at man ved opprettelsen av Økokrim anerkjente behovet for å skjerme etterforskning av økonomiske straffesaker for å unngå at de tapte i ressurskampen mot andre oppgaver. Mindretallet mener denne begrunnelsen har like stor gyldighet i dag og finner det ikke sannsynliggjort at den samlede oppgaveløsningen vil bli bedre ved en sammenslåing.

Mindretallets argumenter er på flere punkter sammenfallende med Mikkelsen-utvalgets, som uttalte følgende:⁷⁵

En stor enhet kan gi de enkelte spisskompetansemiljøene mindre muligheter til å påvirke sin faglige innretning og sine betingelser for å opprettholde miljøer i god faglig utvikling. En organisering med mange parallelle og tunge sideordnede kompetanseområder vil måtte bety mange beslutningsledd og stor avstand mellom ledelsen og den enkelte kompetanseperson.

Kripos ser at små, spissede fagmiljøer kan risikere å bli marginalisert ved en sammenslåing til en stor organisasjon. Spisskompetanse er svært krevende å bygge opp og beholde. I perioder hvor den politiske oppmerksomheten rettes mot utvalgte fagområder, og det forventes at ressursene styres i en bestemt retning, vil det være krevende å opprettholde kompetansen på områder som ikke til enhver tid har oppmerksomhet.

Økokrim er et eget statsadvokatembete, mens Kripos er underlagt Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST) i påtalespørsmål. En sammenslåing forutsetter at det tas stilling til hvordan påtaleordningen skal være i ny organisasjon. Dersom Kripos og Økokrim slås sammen, vil vi fraråde at man får to parallelle modeller for påtalestyring. Den nye enheten bør underlegges NAST i alle påtalespørsmål.

Utvalgets flertall anbefaler heller ikke Økokrim-modellen dersom Kripos og Økokrim slås sammen. Hvorvidt Økokrim-modellen er den beste løsningen i økonomiske straffesaker isolert sett, har vi ingen bastant formening om. Dersom en fastholder at det er slik, mener vi at norsk politi og påtalemyndighet er bedre tjent med at Økokrim og Kripos fortsetter som to separate, nasjonale enheter. En nasjonal enhet med påtalekompetanse dels på politimesternivå, dels på statsadvokativnivå gir et uryddig påtalehierarki. Mikkelsen-utvalget uttalte også at "organisatoriske hensyn i det tosporede system taler mot en sammenslåing av Økokrim og Kripos".⁷⁶

⁷⁴ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 243.

⁷⁵ Mikkelsen-utvalget (2003): *Samhandling og spisskompetanse i kamp mot kriminalitet*, s. 161.

⁷⁶ Loc.sit.

Det er etter vår oppfatning heller ingen god løsning å legge det faglige og administrative ansvaret for Økokrim til Riksadvokaten, slik mindretallet subsidiært foreslår. Forslaget synes lite forenlig med påtaleanalyseutvalgets anbefalinger, som i NOU 2017: 5 legger opp til at Riksadvokaten i større grad enn i dag skal ivareta strategiske oppgaver og konsentrere seg om prinsipielle, overordnede spørsmål, mens påtalekompetansen i enkeltsaker delegeres nedover i påtalelinjen.

NOU 2017: 5 er fortsatt på høring og Kripos har avgitt sin høringsuttalelse via POD. Påtaleanalyseutvalget har blant annet foreslått strukturelle endringer av de eksisterende statsadvokatembetene. Det er ikke foreslått å rokke ved ordningen med NAST som felles, overordnet påtalemyndighet for Kripos og PST. En vurdering av hvordan påtalemyndigheten skal organiseres ved en eventuell sammenslåing av Kripos og Økokrim, bør skje i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2017: 5.

Spørsmålet om sammenslåing avhenger også av om UP og PU består. Hvis disse legges ned, synes det mer naturlig å slå sammen Kripos og Økokrim enn det vil være om de øvrige særorganene består.

5.4 Tydeligere skille mellom strategiske og operasjonelle oppgaver (anbefaling 11)

Kripos støtter utvalgets anbefaling om at POD må skille tydeligere mellom strategiske og operasjonelle oppgaver, og at oppgavene må fordeles til riktig forvaltningsnivå. I grenseflaten mellom Kripos og POD blir det særlig pekt på at enkelte oppgaver kan synes tilfeldig plassert og at hensiktsmessigheten av den grunn bør vurderes. Behovet for en rolleavklaring er påpekt tidligere i DIFIs evaluering av POD⁷⁷, og vi ser positivt på organisasjonsutviklingsprosessen som ble startet av og i POD høsten 2017. Under kommenteres noen fagområder vi gjerne ser avklart i denne prosessen.

5.4.1 Internasjonalt politisamarbeid

Utvalget slår fast at ansvaret for samarbeid i internasjonale spørsmål i flere sammenhenger er delt både horisontalt og vertikalt. For eksempel har POD både strategisk og operasjonelt ansvar for politiets internasjonale bidrag til FNs operasjoner, mens Kripos har strategisk og operasjonelt ansvar for FRONTEx-operasjonen i Middelhavet. Samtidig ivaretar POD det operasjonelle og administrative ansvaret for FRONTEx sine landoperasjoner. Et annet eksempel er BSRBCC (Baltic Sea Region Border Control Cooperation) hvor Kripos ivaretar formannskapet og deltar på både strategisk og operasjonelt nivå. Motsatt har POD det strategiske og operasjonelle ansvaret (helt ned til å bestille hotellrom) for INTOPS, hvor oppdraget er av samme natur og størrelse som FRONTEx-operasjonene i Middelhavet.

Det bør foretas en gjennomgang av politiets grensekontrolloppgaver med fokus på yttergrenseproblematikken. Her er det et behov for å definere porteføljen på strategisk og operasjonelt nivå. Vi mener eksempelvis at den operasjonelle delen av INTOPS, FRONTEx m.fl. burde vært overført Kripos, mens POD hadde det strategiske ansvaret for disse operasjonene. Disse prinsippene vil gjøre det lettere å både styre og utføre oppgavene.

En rettesnor ved oppgavefordelingen kan være at hvis oppgaven er politisk styrt, må POD være tett involvert. Hvis faget er dominerende, kan oppgaven delegeres til operasjonelt nivå. Er oppgaven overordnet strategisk og koordinerende, bør den ligge på direktoratsnivå. Noen oppgaver krever tett dialog med Utenriksdepartementet (UD) og

⁷⁷ DIFI (2013): Evaluering av Politidirektoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet (JBD). En overføring av disse oppgavene vil medføre en delegering av dialogen med departementene. Uten en slik delegering av den mer forvaltningsmessige dialogen, vil resultatet kunne bli en byråkratisering av politiarbeidet. Avklaringer kan gjøres med henholdsvis POD, JBD og UD i forkant av at myndigheten/ oppgaveutførelsen eventuelt delegeres.

5.4.2 Forebygging

Særorgansutvalget har i svært liten grad omtalt kriminaletterretning og forebyggende arbeid som skjer i regi av særorganene. Både etterretning og forebygging er områder hvor det er behov for et tydeligere skille mellom strategiske og operasjonelle oppgaver.

PODs handlingsplan for styrking av kriminalitetsforebygging har nylig vært på høring.⁷⁸ Her skisseres det at strategisk styring vil kunne skje gjennom POD, PHS og Kompetansesenter for forebygging. Uten et særorgan som kan være fagansvarlig, utarbeide beslutningsstøtte og forestå nasjonale tiltak, vil POD måtte innta en mer operasjonell rolle enn ønskelig. Kompetansesenteret er et tverrdepartementalt organ, selv om det ligger under JBD, og kan ikke utføre politiets oppgaver. PHS er først og fremst en opplæringsinstitusjon. Selv om kompetanse og kapasitet finnes i distriktene, er det ikke mekanismer for å samle og styre fagutviklingen innen kriminalitetsforebygging. De lokale forebyggende enhetene vil med dagens modell ikke ha ett operasjonelt nivå å forholde seg til, og POD vil ikke ha den nødvendige beslutningsstøtte til å drive strategisk styring.

Kripos mener det er behov for kriminalitetsforebygging på et nasjonalt operasjonelt nivå. Alvorlig og organisert kriminalitet har åpenbare grenseflater mot næringsvirksomhet, og det vi tradisjonelt omtaler som økonomisk kriminalitet.

Kripos' forebyggende oppgaver i dag er blant annet patruljering på nett, tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme på nett, nasjonalt kontaktpunkt for meldinger om bombekjemikalier (NKP), deltagelse i cyberkoordineringsgruppen (FCKS), innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet i samarbeid med andre etater og næringslivet, forebygging av seksuelle overgrep mot barn på nett og kampanjer mot vold og seksuallovbrudd.

5.4.3 Etterretning

Det er en mangel at politiets etterretnings- og analysearbeid, som er det vesentlige grunnlaget for kunnskapsbasert kriminalitetsforebygging, ikke har noen nasjonal, operasjonell overbygning.

Kriminaletterretning utføres av flere kompetansemiljøer i politidistriktene, Kripos, PST, Økokrim, Felles kontraterrorsenter, cyberkoordineringsgruppen (FCKS) og Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningsssenter (NTAES). I tillegg kommer det etterretningsprodukter fra andre etater og internasjonale samarbeidspartnere. Dette krever koordinering, blant annet fordi det er nære koblinger mellom alvorlig og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og terror. Politiet må sette etterretningen i sammenheng for å skape beslutningsgrunnlag for kriminalitetsforebyggende aktiviteter. Kripos mener denne oppgaven løses best ved å opprette et nasjonalt kriminaletterretningsssenter på operasjonelt nivå i politiet.

Strategisk viktige kriminelle personer må følges med på både nasjonalt og internasjonalt. De er mobile, globale og mindre synlige lokalt. Etterretning og analyse av slike personer eller nettverk kan vanskelig finne sted i hvert politidistrikt. Aktørfokuset er også viktig i

⁷⁸ Brev fra Politidirektoratet av 29.06.2017, DL 201702798.

internasjonalt samarbeid, eksempelvis gjennom etterlysninger, ved grensekontroll, ved terror og ved aksjoner mot seksuallovbrytere. PNR (*passenger name record*) kan være en ny mulighet til å forebygge at alvorlig kriminalitet krysser grenser. En slik funksjon vil også kreve en nasjonal enhet for håndtering av den omfattende informasjonen.

5.5 Avklaring av fagansvarsrollen mellom POD og underliggende enheter (anbefaling 10)

Avklaring av fagansvarsrollen for straffesaksbehandling skal ivaretas gjennom etterforskningsløftet. Vi viser til tiltak 1 i Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet – forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning. Kripos er meget positiv til at det nå etableres et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning. Kripos er involvert i tiltaket, blant annet gjennom en arbeidsgruppe hvor også POD, PHS, Økokrim, PST og Oslo politidistrikt er representert. Kripos viser til vårt innspill til POD i den forbindelse.⁷⁹ Kripos mener at avklaringen av fagansvarsrollen for straffesaksbehandling kan ha overføringsverdi til andre virksomhetsområder, eksempelvis forebygging og etterretning.

Anledningen som etterforskningsløftet – og særorgansutredningen – gir, bør brukes til å foreta en nøye gjennomgang av fagansvaret for etterforskning, på hvilke områder det skal være et slikt fagansvar, hva det skal inneholde, og hvem som bør ha det. Samtidig understreker vi viktigheten av å ta hensyn til fagområder som må oppfylle andre kvalitetsnormer enn hva et slikt forvaltnings- og utviklingsapparat kan bidra til, eksempelvis akkrediterte kriminaltekniske undersøkelser.⁸⁰

Både NOU 2013: 9⁸¹ og NOU 2017: 11⁸² anbefaler at særorganene tildeles fagansvar på sine områder. Særorgansutvalget anbefaler at PHS skal være kvalitetssikrer, og slik sikre at nye metoder og fagstyring er i samsvar med relevant forskning. Kripos støtter den anbefalte arbeidsfordelingen. Kripos legger til grunn at beslutningen fra politidirektøren og Riksadvokaten av 21. desember 2016 om å etablere et trenivåsystem (fagmyndighet, fagforvalter og fagansvarlig) ligger fast, basert på "Rapport om etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet" fra POD av desember 2016.⁸³ Etter det Kripos er kjent med finnes det ikke støtte i noen av de senere års utredninger for at fagansvar for etterforskning bør organiseres som selvstendige faggrupper⁸⁴, at fagansvar for etterforskningsmetoder bør tillegges utvalgte politidistrikter, eller at PHS bør påta seg ansvar for prosesser rundt fagansvar for etterforskning.⁸⁵

⁷⁹ Brev av 14. juni 2017, forvaltnings- og utviklingsapparatet for etterforskning – innspill fra Kripos (DL 201602480-4 510).

⁸⁰ Metodene akkrediteres internasjonalt iht. ISO-standard hvor "beste praksis" vil være gitt, se www.iso.org. Norsk akkreditering står for årlige bedømmelser av utvalgte metoder ved Kripos.

⁸¹ NOU 2013: 9 *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer*, s. 35.

⁸² NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 254–258.

⁸³ Rapport nr. 2 om etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskning er under arbeid (v. 0.85). I rapporten foreslår POD endring i navn på de ulike aktørene. I rapport nr. 2 omtales fagansvarlig som nasjonal fagforvalter, og fagforvalter (PHS) omtales som fagkoordinator. I dette høringssvaret bruker vi begrepsbruken fra rapporten av desember 2016 og NOU 2017: 11.

⁸⁴ Etablering av fagansvar er ikke til hinder for at det i tillegg opprettes faste arbeidsgrupper/faggrupper, som ledes av en fagansvarlig. Slike faggrupper, f.eks. bestående av representanter fra politidistrikt, særorgan og Den høyere påtalemyndighet, vil kunne bidra positivt til en helhetlig fagutvikling. Faggruppene bør ikke erstatte fagansvarlige institusjoner, men være et tillegg.

⁸⁵ PHS' rolle er vurdert av utvalget i kapittel 16.4.2.

Særorgansutvalget lister opp elementene de mener bør omfattes av et fag- og metodeansvar,⁸⁶ blant annet at bistandsenheten (særorganet) bør være det nasjonale og internasjonale kontaktpunktet for fagområdet, og de beskriver pådriveransvaret. Kripos støtter disse vurderingene. Egne etterforskninger, hvor metoder videreutvikles og prøves ut før kunnskapen formidles distriktene, er en forutsetning for å lykkes med pådriveransvaret. Slik vi forstår utredningen, er det ingen motforestillinger mot den praksisen.

Ulike grader av ansvar for metoder og fagområder er gjennom årene tildelt særorgan og politidistrikt. Denne tilnærmingen har vanskeliggjort helhetlig forvaltning og utvikling av fagområdene, til tross for felles møtepunkter og erfaringsutveksling. Sammenhengen og samspillet mellom metodene innenfor straffesaksbehandlingen har blitt tydeligere de senere år, og taler i økende grad for samling av fagansvar. Særlig tydelig er dette for noen av de skjulte etterforskningsmetodene som er fordelt mellom Kripos og Oslo. Det er redegjort nærmere for dette i punkt 5.2.1.

Som nasjonalt kompetansesenter skal Kripos være i front av utviklingen innenfor sine fagområder og må ha handlingsrom til å drive fag- og metodeutvikling. Kompetansen som opparbeides, deles og overføres distriktene. Kompetansedeling skjer blant annet gjennom stedlig og konsultativ bistand, fagseminarer, kursvirksomhet (både ved Kripos og som instruktører ved PHS), ved utrulling av ulike verktøy (for eksempel nytt system for kommunikasjonskontroll, verktøy for sikring av digitale spor og rutiner for skjerming av trusselutsatte personer), og gjennom politiets fagportal KO:DE. Det er viktig at mekanismene for kompetanseoverføring fungerer, slik at politidistriktene sikres oppdatert kompetanse og at spesialistmiljøene frigjør kapasitet til ytterligere metodeutvikling.

Til tross for at fagansvar ikke er klart definert, har Kripos blitt tildelt fagansvar for en rekke områder. Fagansvaret er tildelt på ulike måter gjennom instruks, disponeringskriv og oppdragsbrev. Der en instruks normalt angir generelle og brede områder (f.eks. "Kompetanse- og metodeutvikling"), vil et oppdragsbrev beskrive et mer konkret, avgrenset og fagspesifikt område (f.eks. "Etterretningspunkt for MC-kriminalitet"). På noen områder er det ikke tvilsomt at Kripos har et fagansvar, selv om fagansvaret ikke er formalisert. Dette gjelder eksempelvis våpentekniske undersøkelser og brannhunder.

Et alternativ til å plassere fagansvar i nasjonale enheter kan være å gi fagansvar til største bruker. Kripos mener imidlertid at andre hensyn veier tyngre ved fordeling av fagansvar. Nasjonale enheter vil ikke ha samme målkonflikt som et distrikt med et begrenset geografisk ansvarsområde. Nasjonale enheter vil normalt også være mindre hendelsesstyrt. Oppgaven som fagansvarlig er dessuten nært knyttet til rollen særorgan har som kompetansesentre for sine områder, bistandsansvaret og ansvaret særorganene har for kompetanseoverføring.

Informantbehandling, kriminalteknikk og internettrelatert etterforskningsstøtte (IRES) er områder der Kripos har et fagansvar, uten selv å være største bruker av metodene.

Begrepene fag- og bistandsansvar er i mange sammenhenger brukt om hverandre, med ulikt meningsinnhold. Fagansvar er en annen og bredere oppgave enn bistandsansvar. Vi viser her til særorganutredningens beskrivelse av hva et fag- og metodeansvar bør inneholde.⁸⁷ Bistandsansvar begrenser seg etter vårt syn til bistand til gjennomføring av den operative innsatsen (gjennomføringsbistand). Kripos mener både fagansvar og bistandsansvar bør samles i nasjonale enheter så langt det er mulig.

⁸⁶ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 257.

⁸⁷ Loc.cit.

Selv om et skille mellom fagansvar og bistandsansvar i utgangspunktet ikke er optimalt, mener Kripos at det er flere fordeler enn ulemper med å foreslå et slikt skille for enkelte av de skjulte etterforskningsmetodene. Et skille muliggjør en samling av fagansvaret for skjulte etterforskningsmetoder og dermed en mer overordnet forvaltning av fagsiden. Det synes å være utenfor etterforskningsløftets mandat å foreslå flytting av kompetansemiljøer mellom distrikt og særorgan. Et samlet fagansvar for skjulte etterforskningsmetoder vil gjøre det langt enklere å få til et bedre samspill mellom metodene, sikre et mer helhetlig fokus i kompetansehevende tiltak (kurs, seminarer, utdanning) og sikre sentraliserte anskaffelsesprosesser hvor de samlede behovene fra brukerne av metodene settes i fokus. I tillegg kan man lettere legge til rette for felles teknologisk støtte og distribusjon både for åpen (Origo) og skjult etterforskning (Argus).

Tildeling av bistandsansvar bør ikke være en enerett til å drive bistand eller en rett til å definere premisser for andres bistand. Nabohjelp, bistand fra PST og andre må være mulig selv om det defineres en nasjonalt bistandsansvarlig. En fleksibel oppgaveløsning, hvor ressursene settes inn der det er behov, er påkrevd. Hensikten med å definere bistandsansvaret er å forsterke ansvaret for å bistå distriktene ved behov, og sørge for at det er en reell kapasitet til å bistå, i utgangspunktet vederlagsfritt.

Kripos mener det er klokt å ha en gradvis implementering av fagforvaltningsapparatet fra 1. januar 2018. Det bør tildeles fagansvar for hele fagområder, ikke oppstykket i undermetoder. Eksempelvis bør det tildeles fagansvar for etterforskningsledelse, avhør, digitalt politiarbeid, skjulte etterforskningsmetoder, internasjonalt politisamarbeid mv. En eventuell videre oppdeling av fagansvar gjennom undergrupper bør vurderes etter hvert som fagforvaltningsapparatet utvikler seg.

5.6 Behandlingsansvaret

Spørsmålet om behandlingsansvar etter politiregisterloven er omtalt i utredningen under kap. 8.5, hvor utvalget, uten inngående drøfting, fastslår at behandlingsansvaret bør overføres til POD.

Politiregisterloven, i kraft fra 1. juli 2014, regulerer behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten til politiformål, herunder etterforskning, forebyggende arbeid og ordenstjeneste, politiets bistands- og servicefunksjon, og føring av vaktjournaler. Ved tjenstlig behov kan det også gis tilgang til opplysninger til bruk i politiets sivile og forvaltningsmessige gjøremål. Kripos er i dag behandlingsansvarlig for 17 av 19 sentrale politiregistre. Behandlingsansvaret for annen behandling av opplysninger etter politiregisterloven er plassert hos lederne for politidistriktene/særorganene, og omfatter blant annet ansvaret for egne straffesaker, lokale registre mv. Kripos har også behandlingsansvaret for den norske delen av Schengen Information System (SIS), med hjemmel i SIS-loven.

Behandlingsansvarlig for politiets sentrale registre skal påse at behandlingen av opplysninger er i tråd med gjeldende regelverk. Ansvaret består hovedsakelig av følgende oppgaver:

- utarbeide og vedlikeholde instruks for det enkelte register
- utarbeide og vedlikeholde internkontrollsystem for registeret
- utarbeide informasjons- og opplæringsmaterieil for det enkelte register samt gi opplæring
- sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet i registeret
- utarbeide nødvendige avtaler med eksterne samarbeidsorganer og databehandlere
- kvalitetskontrollere og følge opp bruk av registeret
- behandle begjæringer fra den registrerte
- håndtere eksternt tilsyn fra tilsynsmyndigheter

Bakgrunnen for plasseringen av behandlingsansvaret ved Kripos var blant annet nærhet til registrene og tilhørende fagmiljø.⁸⁸ Kripos var i høringsrunden ikke udelt positiv til plasseringen av ansvaret, blant annet fordi Kripos som behandlingsansvarlig ikke ville ha reell kontroll med behandling av opplysninger i politiet, samt at Kripos ville ha avhengigheter i POD, PIT og politidistriktene, både med hensyn til ressurser, prioritering og kontroll. Det var videre noe nytt at Kripos skulle ha instruksmyndighet knyttet til behandlingen av opplysninger i de sentrale registrene, også for overordnet organ.

Vesentlige deler av innholdet i behandlingsansvaret, samt behovet for instruksjonsmyndighet, taler i utgangspunktet for at ansvaret bør ligge på direktoratsnivå. POD har reelle styringsverktøy vis-à-vis politidistriktene, noe Kripos i stor grad mangler. Dette er en potensiell utfordring når behandlingsansvaret i det daglige skal utøves. Basert på våre erfaringer er det imidlertid også faktorer som taler for at ansvaret forblir i Kripos.

Utvalget anbefaler behandlingsansvaret overført til POD med følgende begrunnelse:⁸⁹

Dersom det gjennom tilsyn eller andre forordninger blir gitt pålegg om endringer, kan det oppstå styringsmessige utfordringer ved at POD juridisk sett er systemeier med myndighet til å bestemme nødvendige endringer. Dette skaper en styringsmessig utfordring, som etter utvalgets mening bør unngås. Utvalget anbefaler derfor at behandlingsansvaret blir overført til POD.

Utvalgets anbefaling synes ikke underbygget av konkrete erfaringer fra andre som utvalget har vært i kontakt med.

Ivaretagelse av behandlingsansvaret innebærer nødvendigvis utfordringer. Problemet er når disse utfordringene plasseres organisatorisk uten at det nødvendige verktøy for å håndtere dem følger med. Som behandlingsansvarlig siden 1. juli 2014 har vi foreløpig klart å håndtere disse utfordringene i praksis, selv om ansvaret har vært krevende.

En god forvaltning av behandlingsansvaret forutsetter tilstedeværelse og løpende oppfølging av problemstillinger som oppstår i den daglige bruken av systemene, for eksempel spørsmål knyttet til lagring, sletting og utlevering av opplysninger, prioritering av funksjonalitet og retting av feil. De administrative oppgavene, som behandling av begjæringer om innsyn, krever også en nærhet til de operative politimiljøene. PODs fremtidige rolle bør være overordnet og strategisk, og det er derfor usikkert om POD bør tillegges et ansvar som i så stor grad stiller krav til involvering i enkeltsaker. Muligens bør direktoratet først og fremst ha en rolle i de langsiktige utviklingstiltakene for oppfølging av behandlingsansvaret.

Siden politiregisterloven ble vedtatt i 2010 er det nedlagt et betydelig arbeid i å etablere og implementere prosesser som skal ivareta PODs, Kripos', særorganenes, distriktenes og eksterne parters behov i tilknytning til politiets registre. Det er i dag godt innarbeidet i etaten at det er Kripos som har behandlingsansvaret for de fleste av politiets registre. Kripos har utarbeidet sentrale instruksjoner for registrene, inngått databehandleravtaler med viktige eksterne samarbeidspartnere og utarbeidet veiledere og rutiner for lokal oppfølging av registrene. Dersom behandlingsansvaret flyttes til POD, vil det være nødvendig å gjøre endringer i etablerte prosesser, instruksverk mv.

⁸⁸ I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) kapittel 7.2.4.4 fremhever departementet at utvalget så det som sentralt at behandlingsansvaret plasseres så nært behandlingen som mulig, både geografisk og organisatorisk. Som et annet viktig prinsipp nevnes at den behandlingsansvarlige bør ha reell innflytelse på den behandlingen som skjer, eksempelvis hva som skal registreres, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, når opplysningene skal slettes og hvilke rutiner og sikkerhetstiltak som er nødvendig for behandlingen.

⁸⁹ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 106.

I rapporten *Personvern og trafikksikkerhetsteknologi*, hvor forholdet mellom personvern og trafikksikkerhetsteknologi er analysert, fremheves fire momenter i den grunnleggende vurderingen av hvor behandlingsansvaret etter personopplysningsloven skal eller bør plasseres i offentlig virksomhet.⁹⁰ Disse momentene synes relevante også ved vurdering av hvem som i fremtiden skal ha behandlingsansvaret etter politiregisterloven. Vi imøteser en grundigere vurdering av spørsmålet som ledd i en samlet vurdering av oppgavefordelingen mellom POD og Kripas.

Behandlingsansvaret består av oppgaver av både strategisk og operasjonell art. Vurderingen av hvor ansvaret skal ligge er kompleks, og bør skje som ledd i den fremtidige rolleavklaringen mellom POD og Kripas, jf. kapittel 5.4 ovenfor. Konklusjonen avhenger av hvordan den fremtidige grenseflaten defineres. For øvrig bør en avvente evalueringen av politiregisterlovgivningen, som formentlig skjer når lov- og forskriftsendringer som følge av direktivet er gjennomført og har fått virke en stund. Spørsmålet må også ses i sammenheng med hvordan man for øvrig plasserer behandlingsansvar i offentlig virksomhet.

5.7 Endringer i påtaleinstruksen

Utvalget foreslår endringer i påtaleinstruksen for å bringe den i samsvar med det de mener skal være Kripas¹, eller den nye bistandsenhetens, fremtidige ansvarsområde. Endringsforslagene behandles spredt i utredningen, jf. kapitlene 1.2, 8, 13 og 15. Begrunnelsen for endringsforslagene varierer noe mellom kapitlene. I kapittel 1.2 uttales følgende om påtaleinstruksen § 1-1:⁹¹

Utvalget mener videre at påtaleinstruksens bestemmelse om stedlig fordeling av saker bør forsterkes ved at ordlyden endres for å understreke at de tolv nye politidistriktene som utgangspunkt bør ha totalansvar for etterforskning og påtale i eget distrikt, i tråd med nærpolitireformens intensjoner. Der sakskompleksene vurderes som for ressurs- eller kompetansekrevene, eller andre prinsipielle hensyn taler for en sentral etterforskning bør sakene bli overført til bistandsenhetene.

Nåværende § 1-1 har følgende ordlyd: "En straffbar handling skal som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt." Utvalget foreslår følgende nye ordlyd: «En straffbar handling skal som hovedregel etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt."

Utvalget mener at en endring i ordlyd fra "alminnelig regel" til "hovedregel" innebærer "en presisering som gir klarere og bedre retning på bestemmelsen og bedre ivaretar hensynet til politimestrenes totalansvar slik nærpolitireformen forutsetter. Etterforskningen bør begynne i det aktuelle politidistrikt".⁹²

Oppgaver som kan løses lokalt, bør i utgangspunktet løses lokalt. I praksis kan det imidlertid tenkes tilfeller hvor oppgaver som "kan" løses lokalt, likevel ikke "bør" det. Eksem-

⁹⁰ Rapport (udatert) av Dag Wiese Schartum, Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo, som del av et større forskningsarbeid i prosjektet "Personvern og trafikk". Oppdragsgiver var Statens vegvesen. På s. 21-22 er momentene formulert som følger: "Hvem bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger? Hvem bestemmer hvilke hjelpemidler en skal gjøre bruk av når personopplysningene behandles? Hvem har øverste instruksjons og organisasjonsmyndighet i spørsmål vedrørende behandlingen av personopplysninger? Hvem har søksmålskompetanse etter tvisteloven?". "Hjelpemidler" defineres som "innsatsfaktorer som anvendes for å realisere formålet med behandlingen", eksempelvis fysiske gjenstander og programvare, kursvirksomhet, utferdigelse av interne regelverk og tilsetting av personer med særlig personvernkompetanse.

⁹¹ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 12.

⁹² *Ibid.*, s. 219.

pelvis har Kripos i enkelte tilfeller overtatt ansvaret for sedelighetssaker som strekker seg over flere politidistrikter, selv om dette er saker som "kan" løses lokalt. Hensynet til en best mulig samlet ressursutnyttelse, samt kompetanseoverføring, kan begrunne at hovedansvaret plasseres nasjonalt. I disse tilfellene har det vært et uttrykt ønske fra involverte politimestere om at etterforskningsansvaret plasseres ved Kripos.

Vi er enige med utvalget i en dynamisk tilnærming til arbeidsfordelingen ved at mer robuste og kompetente politidistrikter stadig bør kunne påta seg mer ansvar og oppgaver, også i saker med distriktsovergrepene elementer.

Hva gjelder den språklige betydningen av "alminnelig regel" kontra "hovedregel", er det slik at "alminnelig regel" nærmest kan likestilles med uttrykk som "vanlig praksis" eller "etablert praksis", og er noe mindre strengt enn "hovedregel", som legger sterkere føringer for gjennomføringen av noe, gjerne også med et mer uttrykt reglement. Når noe er en hovedregel, gjør man et bevisst og begrunnet valg om at man fraviker fra regelen. Det gjør man i mindre grad ved "alminnelig regel".

Vi mener imidlertid at gjeldende ordlyd er dekkende for så vel den nåværende som den fremtidig ønskede løsningen. Bestemmelsen praktiseres fra vår side etter klare føringer. Både faglige og ressursmessige hensyn sørger for et bevisst og begrunnet valg av saker, og inntak besluttes på toppledernivå. For øvrig finner vi verken i utvalgets egne vurderinger eller andres innspill til utvalget noen indikasjoner på at Kripos' praksis oppleves som vilkårlig. En språklig endring fra "alminnelig regel" til "hovedregel" gir etter vår vurdering ikke noe annet eller mer treffende uttrykk for ansvarsforholdet mellom Kripos og politidistriktene.

Vi har ikke opplevd at det i praksis hefter usikkerhet om hvordan bestemmelsen skal forstås. I tilbakemeldingene fra distriktene, gjengitt i utredningen, finner vi heller ingen konkrete eksempler på at ansvarsfordelingen er uklar. I de første årene etter at Kripos fikk egen påtalemyndighet, erfarte vi imidlertid at det heftet noe usikkerhet om hvilke undersøkelser Kripos kunne gjøre i initialfasen uten å "fange" påtaleansvaret for saken. I praksis er det ofte nødvendig at Kripos foretar visse undersøkelser for å bringe sakens stedlige tilhørighet på det rene. Når nedslagsfeltet er avdekket, overføres saken til stedlig politi, med mindre et av de andre alternativene i § 37-3 får anvendelse. For å unngå uklarheter og tidsspille ved usikkerhet om hvem som har ansvaret for oppfølging av rettsanmodninger og andre henvendelser fra utlandet dersom Kripos har foretatt innledende etterforskingsskritt, samt oppfølging av informasjon om straffbare forhold som ikke faller innenfor Kripos' kompetanseområde, ga Riksadvokaten nærmere retningslinjer ved brev av 9. juni 2008.⁹³

Det følger for øvrig av § 37-3 at Kripos kan etterforske saker som strekker seg over flere distrikt eller ikke naturlig hører under noe politidistrikt. Utvalgets uttalelse om at "etterforskningen bør begynne i det aktuelle politidistriktet" er derfor upresis, og ikke egnet som argument for å endre ordlyden i § 1-1. Det er nødvendig at Kripos kan iverksette etterforskning for å sikre spor som ellers kan gå tapt, uavhengig av om saken senere skal overføres til et distrikt.

På tross av utgangspunktet om politidistriktenes totalansvar foreslår utvalget å endre § 37-3 fjerde ledd om Kripos' ansvar for etterforskning av IKT-kriminalitet til en "skal-regel". Det fremstår inkonsekvent. Kriteriene bør i prinsippet være de samme som for øvrige alvorlige saker. Behovet for Kripos' kompetanse er også i slike saker dynamisk, og vil blant annet avhenge av grunnkompetansen i stedlig distrikt og hvilke metodiske

⁹³ Riksadvokaten (2008) RA-2007-549, ref. Ra 07-549 KHK/atu 832.

utfordringer den aktuelle saken reiser. Kriteriene i gjeldende § 37-3 fjerde ledd anses dekkende, og det anses derfor ikke fornuftig å endre bestemmelsen.

Utvalget har videre foreslått å endre ordlyden i påtaleinstruksen § 37-1 annet ledd, fra "Innen sitt område, jf. § 37-3 kan enheten foreta etterforskning av eget tiltak og overta en sak fra andre i samsvar med reglene i dette kapittelet" til "Innen sitt område, jf. § 37-3 kan enheten *etter nærmere kriterier fastsatt av Politidirektoratet og Riksadvokaten* foreta etterforskning av eget tiltak og overta en sak fra andre i samsvar med reglene i dette kapittelet". I straffesakssporet er det som kjent riksadvokaten eller statsadvokaten, og ikke direktoratet, som fastsetter kriteriene, jf. bestemmelsens tredje ledd, hvoretter retningslinjer fastsettes av "overordnet påtalemyndighet".

Vi mener videre at kriteriene i den gjeldende § 37-3 er dekkende for vårt saklige ansvarsområde, og tilstrekkelig konkrete. For øvrig er det jo slik at overordnet påtalemyndighet alltid kan instruere om saksansvar i enkelttilfeller, slik det blant annet ble gjort for etterforskningen av hendelsen 22. juli 2011.

Dersom ordlyden i § 37-3 likevel skal endres, anbefales løsningen vi redegjorde for i vårt høringssvar til NOU 2013: 9. Politianalysen foretok en foreløpig vurdering av særorganstrukturen. Det var bakgrunnen for at vi i vårt høringssvar ga foreløpige merknader, i påvente av særorgansutredningen. Det vi skrev den gang, er fortsatt dekkende for vårt syn. Punkt 9.1 i vår uttalelse av 11. september 2013 gjengis derfor i sin helhet:

Særskilt om Kripós' rolle

Kripós er et kompetansesenter for norsk politi med hovedmål å forebygge og bekjempe organisert og annen alvorlig kriminalitet. I vårt forhold til politidistriktene er vi komplementære, ikke konkurrerende. Vi har vår eksistensberettigelse når vi tilfører noe som har merverdi for Politi-Norge. Kripós skal utgjøre en forskjell, og dekke et behov som ikke naturlig kan dekkes ellers i politiet. Dette behovet består dels i å utføre oppgaver og tjenester, dels i å inneha utstyr og bygge kompetansemiljøer som ikke kan bygges lokalt. Med ca. 500 ansatte utgjør Kripós kun 4 % av norsk politi. Kvantitativt sett er dette en liten del, men vår virksomhet favner svært vidt. Mangfoldet i oppgaveporteføljen gjenspeiles i medarbeiderne. Våre stillingskategorier omfatter i tillegg til polititjenestepersonell bl.a. ingeniører, laboranter, samfunnsvitere, kjemikere, oversettere og fotografer.

I straffesakssporet framkommer Kripós' saklig avgrensede ansvarsområde av påtaleinstruksen kap. 37. I praksis gjelder følgende hovedkriterier for hvilke straffesaker Kripós etterforsker:

Saker som ikke hører hjemme i et bestemt politidistrikt

Saker som krever særlig kompetanse

Saker som krever utstrakt internasjonal samhandling

De tre nevnte hovedkriteriene har i praksis like stor gyldighet utenfor straffesakssporet - de er anvendelige på alle politioppgaver. Vi mener at ovennevnte kriterier bør være gjeldende ved definering av Kripós' rolle gitt ny distriktsstruktur.

Slik vi forstår anbefalingene i politianalysen vil vår rolle i liten grad påvirkes direkte. Indirekte vil det imidlertid ha betydning for deler av vår virksomhet hvilken organisasjonsmodell som velges. Eksempelvis vil behovet for stedlig bistand naturlig endres ut fra antall politidistrikt og tilførsel av ressurser og kapasitet i det enkelte distrikt. Terskelen for å be om bistand må forventes å bli høyere når distriktene blir færre. Skjæringspunktet mellom oss og politidistriktene kan likevel defineres på samme måte som nå (uavhengig av antall distrikt) - nemlig at Kripós' ansvar inntreffer når en står overfor saker som ikke hører hjemme i et bestemt politidistrikt, saker som krever særlig kompetanse eller saker som krever utstrakt internasjonal samhandling.

Vi mener at Kripós' forhold til distriktene langt på vei vil finne seg selv. Her må det være en dynamikk som påvirkes vel så meget av ytre forhold som teknologisk utvikling, endringer i kriminalitetsbildet mv, som distriktenes størrelse. Det vil være vel så viktig å avklare Kripós' rolle i forhold til andre offentlige myndigheter og Politidirektoratet. En rolle- og oppgaveavklaring mellom politiet og andre myndighetsorgan som PST, NSM, Forsvaret og

DSB vil ofte være nødvendig før man kan ha en oppfatning av hva som bør løses på distriktsnivå. Forholdet mellom Kripos og Politidirektoratet trenger noen avklaringer, bl.a. i forhold til hvorledes Kripos kan ivareta det særskilte ansvar vi har i forbindelse med spesiallovgiving (Schengen), behandlingsansvar for en rekke registre og fagansvar.

Ad saker som ikke hører hjemme i et bestemt politidistrikt:

Selv med en vesentlig reduksjon i antall politidistrikt, vil det være saker som ikke hører hjemme i et bestemt distrikt. Dette kan f.eks. være trusler fra utlandet som ikke er forankret i noe distrikt, men hvor man har etterretningsinformasjon fra utenlandske samarbeidspartnere om at en gruppe kriminelle planlegger straffbare handlinger i Norge. Det vil også være saker hvor man har opplysninger om nært forstående hendelser hvor det er nødvendig med etterforskning i initialfasen før saken "landes" hos stedlig politi. Hendelser i utlandet hvor norske borgere er involvert og hvor det besluttes at norsk politi skal iverksette etterforskning er også et eksempel på saker som ofte ikke har noen bestemt distriktstilhørighet.

Ad saker som krever særlig kompetanse:

Med samfunnsutviklingen oppstår det stadig nye behov, og samtidig krav om særskilt kompetanse og metodeutvikling. Utvalget peker på at det er uheldig at det eksisterer lokale løsninger og ulik oppgaveløsning. Felles fagutvikling etterlyses. Kripos arbeider kontinuerlig med metodeutvikling og utvikling av fag. Vi har medarbeidere med spisskompetanse som kun innehas av et fåtall personer – f.eks. datatekniske undersøkelser, ulike kriminalteknisk kompetanse, UC på nett, vitnebeskyttelse, etterforskningsledelse, mv. Gjennom etterforskning av egne saker og gjennom bistandskonseptet får vi også prøvd ut dette i praksis. For at en spesialist skal være "best når det gjelder" kreves mengdetrening. Et eksempel på dette er beredskapstroppens deltagelse i "vanlige" ordensoppdrag. Det samme gjelder eksempelvis for kriminalteknikere, avhørere og spanere. Innenfor etterretningsområdet har Kripos et nasjonalt ansvar, både strategisk og operativt. Det er naturlig at Kripos også i fremtiden tillegges et betydelig ansvar for fagutvikling, metodeutvikling og kompetanseoverføring. I så fall vil det alltid være et behov for vår bistand inntil den nyervervede kunnskapen er implementert lokalt. Bistandsfunksjonen vil også være dynamisk, dvs. behovet for bistand vil være gjenstand for kontinuerlig endring i takt med samfunnsutviklingen og metodeutviklingen.

Ad saker som krever utstrakt internasjonal samhandling:

Uavhengig av antall politidistrikt må norsk politi forholde seg til utenlandsk politi som tidligere. En kan ikke forvente at utenlandske politimyndigheter skal forholde seg til flere politidistrikter. I det internasjonale politisamarbeidet er det viktigere enn noen gang at norsk politi framstår som en enhet. Kripos er det nasjonale kontaktpunktet for det nordiske politi- og tollsamarbeidet (PTN), Europol, Interpol, Schengen, Østersjøsamarbeidet mv. Slik bør det også være i fremtiden. Utvalget er opptatt av best practice i Polit-Norge. Kripos mener at det er nødvendig å se ut over landegrensene; Norge må delta aktivt i utviklingen av en best practice internasjonalt, ikke bare nasjonalt.

I tillegg bør bestemmelsen beholde et alternativ som er dekkende for saker av prinsipiell karakter, eller som av sikkerhetshensyn bør etterforskes utenfor det distriktet de hører under. Vår antagelse i 2013 om at Kripos' forhold til distriktene langt på vei vil finne seg selv, bekreftes både gjennom tilbakemeldingene distriktene synes å ha gitt særorgansutvalget, og gjennom våre egne erfaringer.

For øvrig minner vi om at § 37-3 annet ledd, hva gjelder lovbrudd begått av norsk militært personell i utlandet, er foreslått endret.⁹⁴ Dette bør følges opp uavhengig av eventuelle andre endringer i påtaleinstruksen.

⁹⁴ Jf. Riksadvokatens brev til JBD av henholdsvis 1. juni 2015 (ref. 2012/00602-006) og 22. mars 2016 (ref. 2012/00602-010). Ansvaret er foreslått overført fra Romerike politidistrikt til Kripos.

6 SÆRSKILT OM IKT-KRIMINALITET OG ETABLERING AV NC3

6.1 IKT-kriminalitet

Utvalget definerer IKT-kriminalitet som kriminalitet som retter seg mot datasystemer, eller kriminalitet der sentrale deler av hendelsesforløpet skjer ved hjelp av datasystemer, -utstyr eller -nettverk.⁹⁵ En slik definisjon eksemplifiseres med blant annet dataangrep, identitetstyveri, ulovlig avlytting, deling av overgrepsmateriale eller ulovlig omsetning av illegale produkter på internett. Eksempelene viser at utvalget har tatt høyde for at forskjellige typer lovbrudd kan dekkes under deres definisjon av IKT-kriminalitet.

Likevel bærer utvalgets bruk av termen IKT-kriminalitet preg av at de i all hovedsak benytter termen som kriminalitet rettet *mot* datasystemer, men at de av og til mener noe annet, uten at det alltid fremgår hva de egentlig omtaler. I det ene øyeblikket sier utvalget at digitale spor er stadig viktigere i alt politiarbeid og alle typer saker, mens de i det neste påpeker den internasjonale dimensjonen eller viktigheten av at regjeringen styrker nasjonal evne til å avdekke og håndtere digitale angrep.⁹⁶ Beredskapsvevnen ved store hendelser hvor digital infrastruktur angripes eller benyttes mot samfunnet er noe veldig annet enn kampen mot eksempelvis store fildelingsnettverk som deler overgrepsmateriale, eller mot kriminelle som benytter internett til rekruttering, planlegging og gjennomføring av kriminalitet, som for eksempel terrorhandlinger eller våpensmugling.

Selv om vi tidvis synes det er vanskelig å lese utredningens del om IKT-kriminalitet grunnet uklar begrepsbruk, deler vi utvalgets grunnleggende syn om at dette er et fagområde som krever økt oppmerksomhet og innsats fra politiets side. Dette gjelder både på nasjonalt nivå og distriktsnivå.

6.2 Etablering av NC3

Europols "cybercrime"-enhet (EC3) ble etablert i 2013, og flere europeiske land har etablert eller er i ferd med å etablere tilsvarende nasjonale enheter. I Danmark ble et NC3 etablert som en del av Rigspolitiet i 2014. Sverige har sitt Nasjonalt IT-brottscentrum, som ligger innunder den Nationella Operativa Avdelingen (NOA).

Kripos støtter utvalgets anbefaling om at politiets nasjonale spisskompetanse innen bekjempelse av IKT-kriminalitet bør forankres i Kripos, fortrinnsvis ved et organisatorisk uttrykk med et nasjonalt cyberkriminalitetscenter – NC3.⁹⁷ Behovet for et slikt senter er identifisert i flere sentrale dokumenter som omhandler bekjempelse av IKT-kriminalitet,⁹⁸ og det synes å være bred enighet om behovet for en satsning på området. JBDs strategi for å bekjempe IKT-kriminalitet vurderte det dithen at "Norge trenger et nasjonalt senter for bekjempelse av IKT-kriminalitet (Cyber Crime Center) som kan arbeide på Internett, behandle elektroniske spor, håndtere de mest omfattende og kompliserte sakene på området, samt drive fag og metodeutvikling. Betydningen av et slikt høykompetent fagmiljø vil øke i tiden fremover, og det vil ha stor betydning for politiets innsats på området".⁹⁹

⁹⁵ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 49.

⁹⁶ Loc.cit.

⁹⁷ Ibid., s. 12.

⁹⁸ Blant annet i JBD (2015): *Justissektorens strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet* og i NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*.

⁹⁹ JBD (2015): *Justissektorens strategi for bekjempelse av IKT-kriminalitet*, s. 13.

Det er viktig at senteret får et klart mandat og en klart definert rolle med hensyn til øvrige deler av politiet. Senteret må være den faglige spissen i politiets håndtering av digitale spor og internettrelaterte politioppgaver. Senteret må være lederen og drivkraften i å samle og koordinere innsatsen slik at politiet opptrer som ett politi – også på dette området. Vi mener imidlertid at et NC3 alene ikke er tilstrekkelig – også distriktenes kompetanse og kapasitet mot IKT-kriminalitet må styrkes. Utvalget støtter et kompetanseløft både på lokalt og nasjonalt nivå.¹⁰⁰ Videre fremholder utvalget at PHS må innta en mer sentral plass på fagområdet: "Et slikt kompetanseløft forutsetter både utvidet tilbud til grunnutdanningen, samt etter- og videreutdanning, og en større innsats innen forskning og utvikling. Her bør Politihøgskolen innta en mer sentral rolle".¹⁰¹

Kripos skisserte i 2015 et forslag til hvordan etableringen av NC3 ved Kripos bør gjennomføres for å ivareta politiets behov for spisskompetanse og fag- og metodeutvikling innen IKT, teknologi og internett.¹⁰² POD tiltrådte forslaget, som gikk videre til JBD som et satsningsforslag om et senter på inntil 200 medarbeidere. Det ble i Kripos' skisse presisert at en etablering av et NC3 bør gjennomføres for å sikre at man bygger, organiserer og dimensjonerer et nasjonalt senter ut fra en forståelse av at teknologiutviklingen, IKT og internett påvirker kriminalitetsbekjempelsen langs tre akser (tidligere nevnt i kapittel 3.9): 1. IKT, teknologi og internett som åsted eller objekt for forbrytelsen (kriminalitetsform), 2: IKT, teknologi og internett som verktøy for forbrytelsen (modus) og 3: IKT, teknologi og internett som kilde til spor (sporsted).

Utvalget skriver om NC3 at "et slikt senter bør få i oppgave å forebygge og etterforske den mest alvorlige og komplekse IKT-kriminaliteten, samt drive fag- og metodeutvikling".¹⁰³ Kripos mener at et NC3 skal forebygge, avverge og håndtere samt etterforske og iredteføre de alvorligste og tyngste sakene innen kriminalitetsformer knyttet til IKT, teknologi og internett. Videre bør senteret gi bistand, rådgivning og kompetanseoverføring til distriktene der det er hensiktsmessig. NC3 må ha en funksjon som ivaretar internasjonalt samarbeid da dette er en viktig forutsetning for å lykkes.

Forebygging og bekjempelse av kriminalitet innen NC3s fagområder vil måtte inkludere en funksjon som ivaretar politiets tilstedeværelse på internett. Dette innebærer både åpen og uniformert og skjult og/eller sivil tilstedeværelse.

Vi mener at etablering av et NC3 bør startes umiddelbart og ikke avvente videre behandling av særorgansutredningen.

7 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

I utredningens kapittel 18 foretas en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalte løsningsforslag. Til grunn for vurderingen ligger en samfunnsøkonomisk analyse av de ulike modellforslagene, gjengitt i vedlegg 4. Utvalget konkluderer med at de økonomiske konsekvensene er begrensede, da utvalgets forslag i hovedsak innebærer organisatoriske endringer, hvor det flyttes snarere enn endres på særorganenes ressursbruk. Forventede virkninger er derfor primært kvalitative.¹⁰⁴

¹⁰⁰ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 61.

¹⁰¹ *Ibid.*, s. 54.

¹⁰² *Forslag til etablering av NC3 ved Kripos*, brev til Politidirektoratet 03.09.2015.

¹⁰³ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap*, s. 56.

¹⁰⁴ *ibid.*, s. 278.

7.1 Prissatte nyttevirkninger

Utvalget mener at det bør være grunnlag for å hente inn en stordriftsfordel knyttet til lønn og regnskap på to årsverk ved samling av Kripos og Økokrim. Utvalget betegner dette som et *nøakternt anslag*, til tross for at også utvalget vurderer hoveddelen av stordriftspotensialet til allerede å være utnyttet gjennom andre tiltak (sentralisering i PFT og tjenesteutsetting til DFØ). I tillegg vises det til den sentrale HR-organisasjonen i POD med hensyn til overordnede systemløsninger, prosesser og retningslinjer.

Vår erfaring så langt er at vi merker lite til stordriftsfordelene. Vi er også usikre på det fremtidige potensialet innen fellestjenestene. Gjennomgående er vår erfaring at beregninger i slike rapporter har en tendens til å være for optimistiske om gevinstpotensialet og undervurderer kostnadssiden av omstillingene.

7.2 Ikke-prissatte nyttevirkninger

Virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner, er vurdert kvalitativt.

Kripos deler oppfatningen at interaksjon mellom fagmiljøer stimulerer til innovasjon og utvikling som hvert fagmiljø ikke ville oppnådd enkeltvis. Dette forutsetter imidlertid at det er tilstrekkelig nærhet, forståelse og relevans mellom relevante fagmiljøer.

Om modell 2 anføres det at man ved en sammenslåing av Kripos og Økokrim vil få et større handlingsrom for å anvende ressursene fleksibelt. En mer matriseorientert tilnærming vil svekke sær- eller sektorinteressene. Imidlertid krever en slik styring en kontinuerlig stram prioritering, hvilket har vist seg å være krevende i en operativ hverdag. Typisk vil ofte ressurser være bundet opp i løpende bistand som gjør at det kan være krevende å frigjøre dem uten videre til tyngre strategiske saker.

For modell 2 vises det til at en sammenslåing av Kripos og Økokrim kan gi reduserte EBA-kostnader i form av redusert kvadratmeterpris samt reduserte utgifter til felles-tjenester. Dette er til en viss grad korrekt, imidlertid vil det være avhengig av hvordan enhetene kommer seg ut av eksisterende leieavtaler.

Ved vår vurdering av utvalgets forslag har vi forutsatt at deres forslag om flytting av behandlingsansvaret for politiets registre fra Kripos til POD er modelluavhengig. Det er snakk om et ikke ubetydelig antall årsverk, men vi kan ikke se at det er knyttet ikke-prissatte kostnadsvirkninger til en slik overføring.

Utvalget har i sin analyse ikke omtalt eller tatt høyde for økte kostnader ved etablering av et NC3-senter. Vi stiller spørsmål til at en satsning på området kun lar seg realisere ved omorganisering alene.

Med hilsen

Ketil Haukaas

Saksbehandlere: Anne Cecilie Dessarud og Hilde L. Bjørnstad