POLITIET

**Politidirektoratet** **OSLO POLITIDISTRIKT**

| Deres referanse: | Vår referanse: | Sted, Dato |
|---|---|---|
| 201702621 | 201714691 | Oslo, 30.11.2017 |

# HØRINGSSVAR – NOU 2017:11 BEDRE BISTAND – BEDRE BEREDSKAP


1. Innledning ... 2
2. Generelle merknader til utredningen ... 3
2.1 Evalueringen av Politidirektoratet ... 4
2.2 Intensjonen med politireformen – kapasitet for endring ... 4
2.3 Fagforvaltning ... 4
2.4 Noen erfaringer ... 5
2.5 Anslaget ... 5
3. Nærmere om utredningen ... 5
3.1 Metode ... 5
3.2 Særorganutredningens "glemte" felt - Etterretning. ... 6
3.3 Nærmere om utvalgets anbefalinger ... 6
3.3.1 Særorganer omtales som Politiets bistandsenheter ... 7
3.3.2. Om Politihøgskolen ... 7
3.3.3 To enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand ... 8
3.3.4 Sammenslåing av Økokrim og Kripos ... 10
3.3.5 IKT-kriminalitet og NC3 ... 11
3.3.6 Etterforskning av alvorlig miljøkriminalitet overføres fra Økokrim til Trøndelag pd. ... 12
3.3.7 Nedleggelse av UP mv. ... 13
3.3.8 Om Politiets Utlendingsenhet ... 13
3.3.9 Kriminalomsorgen overtar ansvaret for drift av internatet ved Trandum. ... 16
3.3.10 Om nasjonale beredskapsressurser mv ... 16
3.3.11 Politidirektoratet bør avklare fagansvarsrollen med underliggende enheter ... 21
3.3.12 Politidirektoratet bør skille tydeligere mellom strategiske og operative oppgaver overfor underliggende enheter. ... 21
Oppsummering ... 21



**OSLO POLITIDISTRIKT**

Post: Postboks 8101 Dep, 0032 Oslo
E-post: post.oslo@politiet.no

Tlf.: 22 66 90 50
Faks: 22 66 87 41

Org. nr.: 961398142
www.politi.no

Det vises til overnevnte NOU og høringsbrev fra Politidirektoratet av 30. juni 2017, med utsatt frist for svar til Politidirektoratet 15. november. Oslo politidistrikt beklager sen oversendelse.

Utredningen er en videreutvikling av den pågående politireformen, og omhandler forslag til endringer i politiets særorganer.

## 1. Innledning

Regjeringen nedsatte 11. mai 2016 Særorganutvalget for å utrede og foreslå fremtidig organisering av politiets særorganer og nasjonale beredskapsressurser. Utvalget overleverte sin utredning, NOU 2017:11 Bedre bistand. Bedre beredskap (Fremtidig organisering av politiets særorganer), 18. mai 2017.

Utvalgets bakgrunn, mål og mandat er inntatt i utredningens kapittel 2.2. Det fremgår av målsettingen i pkt. 2.2.2 at:

> "Politiet må organiseres på en måte som innebærer at det kan styres og utvikles som ett politi og slik at behov og ressurser kan sees i sammenheng. Polititjenesten skal i stor grad være likeverdig uansett hvor man bor. I tillegg må det sikres god ressursutnyttelse og samhandling mellom politidistriktene og særorgan, herunder også bedre utnyttelse av kunnskap og informasjon. Det må utvikles gode og kompetente fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens utfordringer knyttet til kriminalitet og samhandling. Etatens kapasitet til å styre, lede og utvikle virksomheten må styrkes.
>
> Særorganenes funksjon og kapasitet må tilpasses den nye politidistriktstrukturen. Politiets nasjonale beredskapsressurser, som i dag er administrativt plassert i Oslo politidistrikt, skal være en felles ressurs for hele landet. Det er i den forbindelse behov for å vurdere om disse ressursene kan utnyttes bedre, til fordel for alle politidistrikt, om den administrative organiseringen endres. Det er videre behov for å vurdere hvilke nasjonale bistandsressurser norsk politi skal ha i fremtiden, og innretningen på disse. Videre må det også foretas en vurdering av PHS fremtidige organisering og styringsforhold, jf utvalg fra juni 2014"

Utvalget har bestått av ni medlemmer, inkludert leder. Leder for Beredskapstroppen (BT) ved Felles enhet for nasjonale bistandsressurser (FNB) i Oslo politidistrikt (OPD) Helge Mehus var med i utvalget, men det er hensiktsmessig å understreke at han ikke var med som representant for Oslo politidistrikt i utvalget.

OPD vil innledningsvis påpeke det utvalget selv nevner i utredningens pkt. 2.3.2 – det er svakheter ved metode og datagrunnlag. Blant respondentene er det uklare forventninger til fremtidig organisering av særorganene etter politireformen. Det er ikke avklart hvordan dette vil se ut, jf. pkt. 2.3.2. Det synes på dette grunnlag noe underlig å gjennomføre en spørreundersøkelse og i tillegg bruke den som kilde i utredningen, se under.

Det er positivt at utvalget har tatt seg tid til å besøke sentrale politimyndigheter i Sverige, Danmark, Finland og Nederland. Det redegjøres for besøk hos utenlandske myndigheter i utredningens kapittel 17, men det er en viss svakhet ved utredningen at den ikke i større grad redegjør for begrunnelsene for de valg de nordiske land har gjort. Eksempelvis hvorfor;

- Sverige har valgt å opprettholde og styrke sitt Ekobrottmyndighet,
- Danmark har beholdt sin spesielle enhet som etterforsker særlig økonomisk og internasjonal kriminalitet (SØIK), og har etablert nasjonal spisskompetanse hos "største bruker"

- Finland har videreført at den sentrale enheten Karhu (tilsvarende BT) er underlagt Helsinki politidistrikt osv.

Utvalget har nedfelt følgende forslag:

1. Politiets særorganer omtales som bistandsenheter.

2. Politihøgskolen omtales som høgskole. Politidirektoratet får myndighet til å utnevne høgskolestyret. Utvalget anbefaler sammenslåing med Kriminalomsorgens utdanningssenter for slik å sikre faglig uavhengighet.

3. Dagens særorganstruktur blir erstattet med to enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand, underlagt Politidirektoratet.

4. Økokrim og Kripos slås sammen til en felles bistands- og etterforskningsenhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet. Utvalgets mindretall (to av ni medlemmer) ønsker å bevare Økokrim som i dag, subsidiært at enheten blir overført til Riksadvokatembetet.

5. Ansvar for etterforskning av alvorlig miljøkriminalitet foreslås overført fra Økokrim til Trøndelag politidistrikt. Utvalgets mindretall (to av ni medlemmer) ønsker at ansvaret for dette området forblir i Økokrim.

6. Trafikkoppgaver blir overført fra UP til politidistriktene, og Politidirektoratet styrker strategisk styring på området som sikrer fortsatt god trafikksikkerhetsinnsats.

7. Politiets utlendingsenhet blir avviklet i nåværende form. Strategisk styring av politiets arbeid på utlendingsfeltet blir forankret i Politidirektoratet. Det operative ansvaret blir overført til Øst politidistrikt, som også blir nasjonalt kontaktpunkt. Øst politidistrikt overtar det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering, ID-avklaring og koordinering av uttransportering, samt utreisesenteret på Gardermoen.

8. Kriminalomsorgen overtar ansvaret for driften av utlendingsinternatet ved Trandum.

9. Nasjonale beredskapsressurser (NB) blir etablert som et eget politiorgan for nasjonal beredskap, direkte underlagt Politidirektoratet. Seksjon for teknisk og taktisk spaning (TTS) og avsnitt for undercover (UC) forblir etablert i Oslo politidistrikt. Mannskapene i NB vil fortsatt inngå i operativ tjeneste i Oslo politidistrikt.

10. Politidirektoratet bør avklare fagansvarsrollen med underliggende enheter.

11. Politidirektoratet bør skille tydeligere mellom strategiske og operative oppgaver overfor underliggende enheter.

Disse forslagene vil bli nærmere behandlet under.

Utvalget fremholder også at oppgaveorganisering i særorgan har sine fordeler, men legger til grunn at etter Nærpolitireformen er alle politidistrikter etablert "like" og "robuste" med "likeverdige tjenester". Det betones at den foreslåtte omorganisering vil gi "fleksibilitet" i det enkelte pd. Det forutsettes også at POD nå har en "sterk ledelse" som er vel egnet til å styre NB. Forslagene skal være mer "intuitive og logiske", samt mer helhetlige og effektive ved at "komplementære og parallelle etterforskningsmiljøer blir trukket tettere sammen".

## 2. Generelle merknader til utredningen

Oslo politidistrikt vil sterkt anbefale Politidirektoratet (POD) i det alt vesentlige å foreslå en utsettelse av de endringene som eventuelt måtte følge av denne utredningen. En eventuell omorganisering av særorganene og de nasjonale beredskapsressursene kommer nå i tillegg til allerede flere løpende endringer. I tillegg fremstår utredningen på flere områder som mangelfull i sine drøftinger og kan derfor gi et for usikkert og svakt grunnlag for en framtidig

endret struktur. Etter vår oppfatning er det alt for tidlig å iverksette nye endringer. Vi vil i tilknytning til dette påpeke noen momenter:

### *2.1 Evalueringen av Politidirektoratet*

Det gjennomføres nå en evaluering av Politidirektoratet. Denne vil gi viktig kunnskap i arbeidet med å utvikle direktoratet og derigjennom politidistriktene. Dette arbeidet vil kunne resultere i interne endringer i POD, men også endret grensesnitt mot underliggende enheter. Gjennomføring av forslagene i utredningen om å tillegge POD flere operative oppgaver som eksempel forslagene i punktene 6, 9 og 10, fremstår derfor nå temmelig inkonsekvent. Vi leser i forslag 9 om de nasjonale bistandsressursene, at disse foreslås lagt inn under POD. Det vil innebære behov for en opprustning av PODs operative rolle. Forslagene synes ikke helt å fremstå i en logisk sammenheng. Vi kommer tilbake til dette under.

### *2.2 Intensjonen med politireformen – kapasitet for endring*

Intensjonene med politireformen er å styrke politidistriktene gjennom etablering av større robuste enheter som legger til rette for bedre kompetanse og kvalitet. Sett i lys av den pågående utviklingsprosessen i politidistriktene er det trolig for tidlig å sette rammene for særorganene nå. Dette bør avventes til reformen i politidistriktene er ferdig og distriktene har etablert seg med nødvendige ressurser og kompetanse mv. I verste fall kan endringen virke direkte kontraproduktivt. Dersom det skal etableres spissede fagmiljøer i særorganene er det naturlig at betydelig kompetanse rekrutteres fra politidistriktene. Skjer dette i en periode hvor de samme miljøene skal etableres og utvikles i distriktene, vil dette kunne ha en direkte innvirkning på etableringen av distriktene og virke mot hensiktene i politireformen.
OPD bruker mange ressurser og betydelig lederkapasitet for å støtte opp under og gjennomføre politireformen. Alle endringer av denne karakter er krevende for politiet. De stiller store krav til gjennomføring med betydelig ressursbruk. Det må iverksettes kraftfulle tiltak for å redusere produksjonstap under endringsprosessen og ikke minst utøves betydelig endringsledelse for å oppnå kulturelle endringer som forutsettes. Dette er en endringsaktivitet som nødvendigvis vil pågå de nærmeste årene for å sikre vedvarende effekter og gevinster av tiltakene. Ny organisasjonsstruktur, omfattende personalløp, endrede rutiner og brytninger av ulik art – er eksempler på endringens pris. Det vil som nevnt ta tid å oppnå effekter, evaluere og etterjustere distriktene. Dette er forutsigbart. Som nevnt vil det være stor risiko å starte parallelle endringsprosesser.

### *2.3 Fagforvaltning*

I disse dager sluttføres et arbeid knyttet til fagforvaltningen i etaten. Her vises til Rapport nr. 2 om etablering av et forvaltnings- og utviklingsapparat oktober 2017. Slik vi leser rapporten og foreslåtte modeller vil dette være en omfattende endring for å bygge kompetanse og sikre lik utvikling og kvalitet innenfor etterforskningsfaget. Utviklingen av denne modellen vil åpenbart involvere særorganene og trolig resultere i rokkeringer av ressurs- og oppgavefordelingen mellom Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene. Dette er neppe noe som bare kan omfatte etterforskningsfaget. Politiet har en rekke andre fagområder enn etterforskning som i prinsippet også trenger egen fagforvaltning.

*2.4 Noen erfaringer*

Etableringen av Politiets Fellestjenester har for eksempel gitt noen erfaringer. Vi har overført oppgaver og personell, men ser at grensesnittene på noen områder er uklare. Konsekvensen er at valgte løsninger trolig ville vært annerledes dersom distriktene hadde fått "satt" seg og etablert gode kompetansemiljøer. Deretter kunne de "riktige" oppgavene blitt overført i forhold til resultateffekt og økonomisk nytte. Det vi ser nå, er at oppgaver og personell er overført, mens erfaringen er at oppgaver allerede etter kort tid tilbakeføres distriktene.

**Flere prosesser på toppen av dette kan bli for krevende. Vårt klare råd er derfor å vente med denne delen av politireformen. Vi risikerer å endre strukturer i et system som ikke er satt, med svært uheldige og uforutsigbare konsekvenser.**

*2.5 Anslaget*

Mandatet er selvfølgelig styrende for utvalgets arbeid. Utvalget har på en fortjenestefull måte forsøkt å beskrive hva et særorgan er, og å skape en logikk rundt hva et særorgan skal være. Det er viktig å ha med seg den historiske utviklingen knyttet til etableringen av særorganene og hensiktsmessigheten med løsningene. Mye av utredningen går med til å omfordele oppgaver i eksisterende strukturer på nivået under politidirektoratet. Slik vi ser det skal det gode grunner til å legge ned, omfordele eller fase ut oppgaver fra en organisasjon så lenge disse fungerer godt. Det er for eksempel noe underlig at Økokrim foreslås slått sammen med Kripos, uten å problematisere hvorfor Økokrim i sin tid ble skilt ut fra Kripos. Det er bare beskrevet et årstall. Det nevnes ikke at fellesløsningen ikke fungerte. At slik informasjon ikke legges frem svekker rapportens vurderinger og forslag.

UPs opprettelse har sin historiske begrunnelse, som er grundig beskrevet i utredningen. Utvalget har foreslått å legge ned UP. Det er neppe oppsiktsvekkende at politimestrene vil legge ned UP og få mannskapene tilbake, men vil det føre til bedre trafikktjeneste og en reduksjon i antall drepte og hardt skadde i trafikken? Hva med merkevaren, oppgavefokus, kostnadseffektivitet og ikke minst den fleksible ressursbruken?

## *3.* Nærmere om utredningen

*3.1 Metode*

Under pkt. 2.3.1 - Metode og datagrunnlag, står det noe om begrepet "politiledere", og at det utover dette vil fremgå av sammenhengen hvem som er kilden. Det er benyttet formuleringer som "enkelte i politiet", "enkelte politiledere", og "enkelte politiledere og andre interessenter". Flere steder i teksten er det ikke mulig å fastslå hvem kilden er eller hvor stor andel av respondentene som representerer vurderingene. Med en uklar beskrivelse er det lagt frem et grunnlag som ikke nødvendigvis indikere at resultatene fra en ny respondentundersøkelse vil gi like vurderinger og derav de samme konklusjonene. Det kan stilles spørsmål ved hvorfor viktige respondenter er anonymisert der hvor det er benyttet kvalitativ metode. Da dette omhandler forhold som legges til grunn for konklusjoner i rapporten er det viktig at det er etterrettelig og sporbart. Vi registrerer at svarprosenten er meget lav fra politiet - kun 21 %, og OPD vil mene at svarprosenten er så vidt lav at en bør stille spørsmål ved validiteten. Det fremkommer også at av de 21 prosentene er det kun om lag 30 – 40 % som reelt er i kontakt med særorganene, og således har erfaringsgrunnlag for å besvare undersøkelsen.

Det kan indikere at utvalget er skjevt i forhold til det som skulle måles, og at "reell" svarprosent er betydelig lavere enn 21 %. Svarprosenten er også relativ lav hos enkelte særorgan; 36 %, 28 % og 24 %. Det blir da litt enkelt å vise til at prosentandelen samlet sett er 40 % for særorganene. Spørsmålet er om svarprosentene inneholder interne skjevheter og hva som har bidratt til så store svarforskjeller som resultatene viser. Ut fra foreliggende informasjon hefter det usikkerhet om resultatenes evne til å belyse utredningsmålet. Det må sies å være temmelig spesielt å bruke en spørreundersøkelse på denne måten.

Tilbakemeldingene og svarene fra politidistriktene viser en ambisjon om at politidistriktene ved ny struktur i mye større grad både ønsker og vil ha tilstrekkelig etterforskningskompetanse og erfaring til i større grad å håndtere drap, voldtekt og sedelighet, seksuelle overgrep mot barn, og narkotikakriminalitet uten bistand fra Kripos eller andre politidistrikt. Utvalgets kompetansekartlegging viser blant annet at samtlige politimestre mener etterforskningskompetanse og erfaring i eget distrikt innen organisert kriminalitet er god eller svært godt ivaretatt, jfr. pkt 5.3.1. OPDs erfaring ved bistand med teknisk og taktisk støtte (TTS) og undercovervirksomhet (UC), samt kompetansedeling av metodespørsmål og metodeutvikling, er at politidistriktene pt kanskje har noe begrenset kompetanse og erfaring med metodefag og legalitetskontroll, men etter OPDs synspunkt kan dette skyldes en krevende endringsprosess. Når det gjelder økonomisk kriminalitet er tilbakemeldingene mere tydelige på at flere vil ha behov for bistand til å håndtere tunge økonomisaker også i nye robuste politidistrikt. Etter OPDs mening kan undersøkelsen, til tross for mangelfull relabilitet, gi en klar indikasjon på at distriktene må etablere seg skikkelig før nasjonale funksjoner endres og etableres. Da kan bistandsbehovene lettere defineres.

### *3.2 Særorganutredningens "glemte" felt - Etterretning.*

Fagområdet etterretning omhandles lite i utredningen, og det kan synes som utvalget legger til grunn at dette er en oppgave som i dag ligger inn under Kripos. Politiets Etterretningsdoktrine er besluttet og skal implementeres i løpet av 2018. Utredningen har i liten grad tatt innover seg betydning av etterretning som fagområde nasjonalt. Etterretning vil gi viktig styringsinformasjon på ulike fagområder/spesialistområder knyttet til kriser og beredskap, i etterforskning og forebygging. Begrepet defineres ikke, og fagfeltet beskrives ikke som et selvstendig fremtidig arbeidsområde.

OPD hadde gjerne sett at særorganutvalget hadde gjennomført en prinsipiell drøftelse rundt det nasjonale etterretningsansvaret og behovet for å etablere et nasjonalt etterretningssenter. Etter OPDs syn svekker fraværet av etterretningsfokus noen av utvalgets konklusjoner. Det faktum at man i forslagene mangler en enhet eller en funksjon som kan gi god styringsinformasjon, som vurderes å være en forutsetning for å oppnå god samordning og koordinering mellom spesialistmiljøer, uavhengig av sammenslåing av særorgan og opprettelse av nye særorgan mv., vil kunne påvirke kriminalitetsbekjempelsen i negativ forstand. OPD kjenner til at Politidirektoratet arbeider med å utvikle en framtidig struktur på dette området.

### *3.3 Nærmere om utvalgets anbefalinger*

Som angitt innledningsvis har utvalget nedfelt 11 anbefalinger. I det følgende vil vi omtale disse.

### 3.3.1 Særorganer omtales som politiets bistandsenheter

Utvalget stiller i kapittel 4 spørsmål om hva som er et "særorgan", og lister på side 34 opp de fellestrekk de har funnet. Imidlertid konkluderer de med at det til sist er Politidirektøren som avgjør hva som regnes som særorgan.

I sammendraget og hovedanbefalingene i kapittel 1 fremgår det også at det er utvalgets oppfatning at de enheter som i dag kalles særorgan er uensartede og at organiseringen fremstår som lite intuitiv. OPD er enig i at begrepet "særorgan" kan ha sine svakheter, men vil legge vekt på at begrepet er godt innarbeidet i norsk politi og påtalemyndighet.

I tillegg fremstår det som et paradoks at en skal etablere et nytt begrep "bistandsorgan" når utvalget samtidig legger til grunn at nærpolitireformen innebærer at de tolv nye politidistriktene som utgangspunkt bør ha totalansvar for all etterforskning og påtale i eget distrikt. Det er kun der *"sakskompleksene vurderes som for ressurs- eller kompetansekrevende, eller andre prinsipielle hensyn taler for en sentral etterforskning"* at sakene bør overføres til bistandsenhetene. Dersom målsettingen er at dagens særorgan i større grad skal bruke sine ressurser og kompetanse på egne saker og saker de trekker, synes det som lite logisk at de omtales som bistandsenheter. Dersom særorganene i tillegg forventes å øke inntaket av personell for å bygge opp egen kompetanse for så å kunne bistå, er dette kontraproduktivt. Dette er en grunnleggende utfordring for OPD, men er i liten eller ingen grad beskrevet som en utfordring. Ressurser som tas bort fra distrikter i en slik ordning vil kunne føre til fall i produksjonen der de hentes fra. Flere eksempler fra OPD kan nevnes. De nye politidistriktene må bygge egen kompetanse for å kunne håndtere de fleste sakene selv.

I tillegg vil OPD hevde at det er en åpenbar svakhet ved utredningen at det opprettes et spesifikt skille mellom beredskapsressurser og bistandsressurser. Utredningen opererer med et analytisk skille mellom beredskapsressurser og bistandsressurser, noe som også får betydning for forslaget til organisering. Dette kan kanskje fungere rent teoretisk, og er forståelig utfra de undersøkelsene som er gjennomført og utredningens perspektiv, men fra OPDs synspunkt er det en forenkling av virkeligheten. Eksempelvis vil etterretnings- og etterforskningskapasitet i de aller fleste oppdrag være en forutsetning for at uniformerte operative ressurser kan gjøre sin jobb for å håndtere kriser og ekstraordinære hendelser. Etterretnings- og etterforskningsapparatet er derfor helt åpenbart beredskapsressurser. I tidskritiske situasjoner, hvor vår suksess ofte blir målt, er vi helt avhengig av sømløse overganger. Da hjelper det lite å fragmentere organiseringen av disse ressursene til ulike organisatoriske enheter under forskjellig kommando og kontroll. Her er drøftingene til dels fraværende i utredningen. Vi kommer tilbake til det under de nasjonale beredskapsressursene.

### 3.3.2. Om Politihøgskolen

Det foreslås at:
- Politihøgskolen omtales som høgskole
- Politidirektoratet utnevner høgskolestyret
- Sammenslåing med Kriminalomsorgens (KRUS) utdanningssenter for å sikre faglig uavhengighet

En sammenslåing med KRUS må utredes nærmere, men kan åpenbart ha fordeler. I denne sammenheng bør det også vurderes om også tollutdanningen kan blir en del av en slik høgskole, men dette er ikke på det nåværende stadium en viktig sak for vår etat.

Det er ellers merkelig at utvalget foreslår at Politidirektoratet skal utnevne styret. Hvorfor fravike normalordningen i sivil utdanningssektor? Det synes også underlig at utvalget bruker mulige framtidige budsjettkutt til Politihøgskolen som grunn til å begrense ansvaret for den faglige utviklingen i etaten. Vårt råd er at Politidirektoratet gjennom god kompetanse på høgskoledrift og respekt for den akademiske frihet finner fram til en god styringsmodell for Politihøgskolen. Det finnes mye tilgjengelig erfaring fra sivil utdanningssektor. Utvalget er i noen grad preget av troen på styring og kontroll. Det er vel og bra, men en viktig faglig utviklingsarena finnes i samhandlingen mellom akademia og praktikerne. Her må det være stor grad av frihet. Når er dette sagt, er det ikke tvil om politidirektørens og riksadvokatens overordnede rolle, men den kan utøves på mange måter.

Vi kan ikke se noen grunn til at ikke departementet også i tiden som kommer skal utnevne styremedlemmer.

### 3.3.3 To enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand

Det er foreslått at dagens særorganstruktur skal erstattes med to enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand, underlagt Politidirektoratet.

Innledningsvis vil OPD bemerke at det synes noe teoretisk å skille mellom etterforskningsbistand og beredskapsbistand, jf også pkt 3.3.1 Etterforskning og etterretning vil være kritiske faktorer i en krisesituasjon. En beredskapsetat vil ikke kunne fungere uten informasjon enten det er fra etterforskningen eller etterretning fra andre kilder. Dette er omfattende belyst bl.a. i Oslo politidistrikts høringsuttalelse til instruksen om forsvarets bistand til politiet. I vårt distrikt har vi flere eksempler på gode og sømløse overganger fra krevende operasjoner til etterforskning, hele tiden understøttet av etterretning.

En kan også nevne "Krudtønde-saken" fra København februar 2015. Her ble det raskt satt fokus på informasjonsinnhenting og etterretning, og dansk politi erfarte raskt at politistyrkens jakt på gjerningsperson(ene) var avhengig av opplysninger fra etterforskningen, herunder også fra sikkerhetstjenesten PET. Datainnhenting, informasjonshåndtering og analysefunksjoner var knapphetsgoder og det fremstod vanskelig å få et "fælles situationsbillede".

Vi er ikke enig i at det skal opprettes et særorgan for beredskapsbistand.
OPD mener at dagens plassering av nasjonale bistandsenheter (NB) i Oslo politidistrikt sikrer at etterforskning, etterretning og operativ beredskap sees i sammenheng. Uansett organisering, Oslo politidistrikt eller særorgan, mangler nasjonale bistandsenheter et påtaleelement. Det er gitt liten oppmerksomhet i utredningen. Noe av virksomheten, bla metodebruk som jammere mot mobilnettet og bruk av tekniske innretninger for å avlytte rom, vil tendere inn mot etterforskning som krever bla at legalitetskontroll ivaretas.

Utvalgets argumenter om at den foreslåtte enheten for beredskapsbistand vil få nødvendig autonomi, bedre mulighet for å synliggjøre ressurs- og investeringsbehov, bedre internasjonale samarbeidsvilkår gjennom etablering av samme nasjonale organisatoriske nivå som i noen andre land, er Oslo politidistrikt uenig i, og vi vil komme tilbake til dette i pkt. 3.3.10.

Oslo politidistrikt har i dag innrettet de nasjonale enhetene i egen driftsenhet på nivå to direkte underlagt politimester, for nettopp å sikre autonomi og synlighet i tillegg til å tilrettelegge for en klarere nasjonal profil. De delene av nasjonale bistandsressurser som ikke

er ment organisert sammen med de øvrige, bla fordi de er påtalestyrt; taktisk og teknisk spaning (TTS) og Under Cover (UC) må ressursmessig stimuleres på samme måte som nasjonale bistandsressurser for å kunne utføre sine oppgaver etter intensjonen i beredskapssporet (jfr. PBS1).

En av fordelene ved å beholde de nasjonale bistandsenhetene Oslo politidistrikt ligger helt klart i nærheten til samarbeidende enheter både på operasjonelt og taktisk nivå. Innsatsen Oslo politidistrikt i dag kan yte ved alvorlige og akutte hendelser er total. Den innbefatter faste konsepter og samhandlingsmønstre styrt av personell i faste funksjoner som jevnlig trenes og forbedres.

**Oslo politidistrikt er dermed uenig i utvalgets konkusjon om å opprette et særorgan med ansvar for beredskap og et særorgan med ansvar for etterforskningsbistand.** En slik organisering vil i betydelig grad redusere politidistriktets evne til å ivareta hovedstadens mange beskyttelsesbehov og åpenbare mulige mål for terror og annen alvorlig kriminalitet. En organisering i samsvar med konklusjonen vil med all sannsynlighet bidra til at OPD må etablere kompetanse som kan ivareta det tomrommet som de nasjonale bistandsressursene etterlater seg. Når disse ressursene ikke bistår andre distrikter, tar de del i ordinær patruljevirksomhet i Oslo. Her er de også en del av et velutviklet kommando- og kontrollsystem. Det står riktignok at mannskapene i NB fortsatt vil inngå i operativ tjeneste i Oslo politidistrikt. Dette er en meget krevende modell som vil skape mange unødvendige grensesnitt. Hva med ledelse, budsjetter, administrative forhold knyttet til tjenesteplanlegging, samtidighetskonflikter med egne treningsaktiviteter, straffesaksbehandling, bare for å nevne noe.

OPD har gjennom flere år beskrevet de særlige utfordringene politidistriktet har som et hovedstadspoliti, og som i de fleste tilfeller ikke kan sammenlignes med øvrige politidistrikter i landet. Dette gjelder oppgaver som kommer i tillegg til de nasjonale bistandsressursene og som fremstår som ressurskrevende og i økende omfang. I denne sammenheng er det også hensiktsmessig å la de nasjonale ressursene være en integrert del av tjenesten i distriktet. Dette skal selvfølgelig ikke gå på bekostning av øvrige bistandsbehov i landet.

I lys av utviklingen i Europa med flere anslag fra ekstreme miljøer, må OPD ha økt fokus på beredskap og større uttak av ressurser.

Forhold som kan nevnes er bla;

- Ambassader med kontinuerlig patruljering/vakthold, herunder tilstelninger som krever politiets tilstedeværelse
- Storting, regjering og departement med avpatruljering og vedlikehold
- Kongehus
- Jødiske synagoge med fast vakthold og patruljering
- Mer enn 500 demonstrasjoner/arrangement/tilstelninger som krever planlegging og mannskap, - ofte på kort varsel
- Internasjonale politiske besøk, planlegging, vakthold, sikring og oppfølging
- Stor saksmengde med mange alvorlige saker som krever vakthold i retten, herunder ressurskrevende saker fra PST og Kripos
- Eskalering av ulike typer gjengmiljø som driver utstrakt kriminalitet og bidrar til en utrygghetsfølelse i flere av byens boligområder
- Distriktet vil naturlig nok ha særlig oppmerksomhet knyttet til organiseringen av de Nasjonale beredskapsressursene som vi mener fortsatt bør være en del av distriktet

Hvem skal beslutte ressursbruk rundt bistand til ivaretakelse av disse oppgavene?

### 3.3.4 Sammenslåing av Økokrim og Kripos

Utvalgets flertall mener at Økokrim og Kripos bør slås sammen til en felles bistands- og etterforskningsenhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet, økonomisk kriminalitet og IKT-kriminalitet. Utvalgets mindretall (to av ni medlemmer) ønsker å bevare Økokrim som i dag, subsidiært at enheten blir overført til Riksadvokatembetet. OPD er enig at det kan være synergieffekter mellom fagmiljøene i Kripos og Økokrim, men stiller seg kritisk til en sammenslåing som synes å være argumentert utfra ønsket om en ("samme") ledelse.

Dersom Kripos og Økokrim skal slås sammen, forutsetter det også at det tas stilling til hvordan påtaleordningen skal være. OPD vil ikke anbefale at man får to parallelle modeller for påtalestyring.

OPD er enig med utvalgets mindretall i at Kripos og Økokrim i dag forvalter to vidt forskjellige saksområder innen alvorlig kriminalitet. Selv om begge enheter håndterer straffesaker som går inn under samlebegrepet "profittmotivert kriminalitet", er saksforholdene svært ulik mht relevante straffebud, persongalleri, etterforskningsmetodikk og metodebruk.

**Vi er enig med mindretallets medlemmer at Kripos og Økokrim løser sine oppgaver hver for seg på en tilfredsstillende måte som to selvstendige enheter**. De to særorganene bør videreføres som selvstendige og separate enheter. Dersom de to enhetene skal slås sammen til en enhet, bør en på en bedre og tydeligere måte kunne sannsynliggjøre at oppgave-løsningen blir bedre og at samfunnsoppdraget blir løst på en bedre og mer effektiv måte.

Kontrollmyndighetene, revisorfirma og advokatfirma undersøker og etterforsker stadig flere (mulige) straffbare forhold innen økonomisk kriminalitet. OPD mener at en ikke bør ikke risikere at denne type kriminalitet blir mer "privatisert". En sammenslåing av de to enhetene vil også medføre en risiko for at spisskompetanse, særlig på økonomisk kriminalitet, søker seg vekk fra politiet. OPD vil tvert imot hevde at Økokrim burde styrkes vesentlig for å kunne håndtere den kriminaliteten som i mindre grad rammer enkeltindivid, men i større grad rammer økonomiske eller ideelle samfunnsinteresser eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. Som utvalget legger vekt på i pkt 5.3.2 er dette saker som er kompliserte og ofte mangler ytre kjennetegn som klart viser at det er lovbrudd. I tillegg krever økonomisk etterforskning høy faglig innsikt og kompetanse på mange fagområder, og kjennskap til nasjonalt og internasjonalt regelverk. Økokrim bør ha kompetanse, kapasitet og utholdenhet til å kunne ta flere straffesaker, og burde ha rammeforutsetninger for å rekruttere de mest skarpskodde jurister, etterforskere og økonomer. Statsminister Solberg understreket også i sin tale på politiets ledersamling 27. oktober d.å., at det var en klar forventning fra regjeringen at politiet tydelig prioriterer økonomiske kriminalitet og arbeidslivskriminalitet i årene fremover.

OPD mener at flertallets begrunnelse for sammenslåing av Økokrim og Kripos fremstår som svakt begrunnet. Bla blir det trukket frem at sammenslåingen vil " gi synergier for eksempel ved overskuddsinformasjon", og at det vil gi "effektivisering av administrative funksjoner". Implementering av Politiets etterretningsdoktrine vil kunne sikre at "overskuddsinformasjon" deles på en mere effektiv måte enn i dag og innenfor regelverket.

### 3.3.5 IKT-kriminalitet og NC3

Det er liten tvil om at teknologiutviklingen i samfunnet endrer forutsetningen for hvordan politiet kan utføre sitt samfunnsoppdrag. Endringene går raskt og politiets evne til endringshastighet og tilpasning blir enda viktigere framover.

OPD ser det som krevende at definisjoner som legges til grunn for hva IKT-kriminalitet er, ikke er entydig og avklarende for innhold. For eksempel benytter utvalget en annen definisjon enn det Kripos gjør, noe som vil få konsekvenser dersom dette ikke avklares før etableringen av et NC3. Med bakgrunn i det stadig mer teknologidrevne samfunnet politiet operer i, vil det være naturlig, uavhengig av hvilke definisjon som legges til grunn, at det sentraliseres oppgaver til et NC3

OPD går ikke inn på en videre drøfting av definisjon her, men ønsker å støtte opp under det tydelige uttrykket utvalget har på at politiets oppgaveportefølje i større grad må prege arbeidet for å trygge det digitale rom. Dette arbeidet må prioriteres og må internaliseres i hele organisasjonen. Skal hele politiet lykkes i dette arbeidet må det en gjennomgående satsning til. Det holder ikke bare å etablere et NC3.

Skal man få til en internalisering, som i seg selv krever gjennomgående fokus etaten, er det viktig at de ressursene som finnes i politidistriktene ikke tas ut og samles i et NC3. Etableringen og utviklingen må gå parallelt ved nasjonal enhet og i politidistriktene. Det blir viktig at Politihøyskolen (PHS) får en tydelig rolle, tilbyr relevant utdanning og høster erfaring fra kompetanse som blir opparbeidet gjennom oppgaveløsning og metodeutvikling for øvrig. Her kan en se for seg at NC3 og PHS må ha et gjensidig og forpliktende samarbeid.

Et NC3 bør være den operative spydspissen der dette er hensiktsmessig. Samtidig bør senteret ha en koordinerende funksjon for å kunne kjenne til og utnytte kompetansen som opparbeides og ligger i politidistriktene og andre særorganfunksjoner. En slik rolle vil kunne ivareta en bedre utnyttelse av ressurser på tvers av politidistriktene, samt sørge for en helhetlig leveranse av erfaringer og kunnskap til PHS.

OPD er i sluttfasen av et pilotprosjekt som skal rapportere på sine erfaringer for hvilke oppgaver som bør ligge til politidistriktene innenfor IKT-kriminalitet og digitalt politiarbeid. OPD har gjennom dette skaffet seg et erfaringsgrunnlag for hvordan politidistriktene bør innrette seg, og innspill fra alle politidistriktene er innhentet i dette arbeidet. Erfaringer herfra vil også kunne si noe om anbefalt grensesnitt til et NC3, samt hvilke komplementære funksjoner og oppgaver som bør etableres sentralt.

OPD ser behovet for at etableringen av et NC3 snarest mulig kommer i gang. Det er ikke nødvendig at en slik etablering venter til resten av behandlingen av utredningen er klar. En etablering av et NC3 må gi rom for utvikling av oppgaveporteføljen, både utvidende og begrensende ift den gevinsten og effekten Nærpolitireformen gir. Det er funksjoner som klart kan etableres og utvikles videre, og som ikke bør vente. Dette gjelder eksempelvis lab-funksjoner, teknologistøtte og bistandsfunksjoner som allerede ligger til Kripos i dag. Et første skritt i etableringen vil være å samle de ressursene som allerede finnes ved Kripos inn i NC3, altså en Kripos-intern oppgave som kan gå parallelt med reformarbeidet i politidistriktene. Dersom etableringen innebærer å overføre kompetanse fra distriktene som etablerer seg vil

etaten komme i ubalanse og kan komme i en situasjon med sentral ressursallokering på bekostning av lokal utvikling.

For at et NC3 i oppstarten skal kunne finne sin komplementære funksjon inn i endringsarbeidet i politidistriktene, samt pågående produksjon, anbefales det at det etableres en raskt arbeidende utredning med milepelsleveranser over perioden man ser for seg etableringen av NC3. 4 år er i media nevnt av politidirektøren. En slik utredning må være sammensatt av ressurser både fra POD, Kripos, politidistriktene og PHS. Det anmerkes i denne sammenheng at forebygging som primærstrategi må tas inn i utredningsarbeidet og at etterretning er et satsningsområde for å skaffe et godt situasjonsbilde. Videre anmerkes det at beredskap i framtiden også innebærer en godt etablert beredskap i det digitale rom. En utredning av NC3 sine oppgaver og grensesnitt må også være komplementær ift beredskapsarbeidet lokalt og etablering av nasjonale beredskapsressurser.

Det er i mange sammenhenger vist til at Internett er grenseløst, og en kan sitte med et inntrykk av at særlig etterforskning er bort imot nytteløst. Dette er etter OPD sin erfaring et avskåret perspektiv. Internett har grenser og arbeid på Internett krever også lokalt forankrede tiltak og lokal kunnskap. Det at Internett har den beskaffenheten det har med flyktighet og er sammenvevd nasjonalt og internasjonalt krever kompetanse på forskjellige nivå. Det er like viktig å ha kompetanse til å drive forebygging, etterretning og etterforskning lokalt i politidistriktene som ved et NC3 og internasjonalt.

### 3.3.6 Etterforskning av alvorlig miljøkriminalitet overføres fra Økokrim til Trøndelag pd.

Utvalgets mindretall (to av ni medlemmer) ønsker at ansvaret for dette området forblir i Økokrim.

Når det gjelde forslaget om å flytte etterforskning av miljøsaker og nasjonalt kompetanseansvar fra Økokrim og i stedet legge det til Trøndelag politidistrikt, mener OPD at dette bryter med utvalgets egne hovedprinsipper for hva som skal håndteres av politidistriktene og hva som skal håndteres at et særorgan/bistandsorgan. I tillegg mener OPD at den faglige synergien mellom miljøsaker og økonomisk kriminalitet gjør det uheldig å skille miljøkriminalitet fra den øvrige portefølje.

Oslo politidistrikt er enig med mindretallet om at forslaget ikke synes å harmonere med utvalgets egne grunnkriterier for å legge enkelte politi- og etterforskningsoppgaver til en nasjonal enhet. Kriteriene som det pekes på er sjeldent forekommende saksfelt, kompleksitet, ressursbehov, vanskelighetsgrad, distriktovergripende karakter og/eller behov for internasjonal bistand og samhandling. OPD erfaring med samhandling med Økokrims miljøavdeling er at de håndterer saker som i det vesentlige faller innunder de nevnte kriterier.

**Oslo politidistrikt vil også her støtte mindretallets syn; at miljøavsnittet forblir i Økokrim.**

### 3.3.7 Nedleggelse av UP mv.

Det er foreslått at trafikkoppgaver blir overført fra UP til politidistriktene, og at Politidirektoratet styrker strategisk styring på området som sikrer fortsatt god trafikksikkerhetsinnsats.

OPD er helt uenig i utvalgets forslag om å nedlegge UP. Dagens UP sikrer et organisatorisk uttrykk for de trafikkoppgaver politiet har ansvar for som en viktig del av samfunnsoppdraget. I tillegg må bemerkes at UP representerer en god, synlig og kompetent merkevare for norsk politi. UP representerer et viktig element ifb med forutsigbarhet rundt tilstedeværelse på veinettet, og gir befolkningen en økt trygghetsfølelse samtidig som de hever oppdagelsesrisikoen mht straffbare forhold i trafikken betydelig.

Trafikksikkerhetsarbeid i Norge har over tid ført til gode resultater. Det er flere faktorer som påvirket dette, men ved å legge ned UP vurderer OPD at det vil kunne utfordre det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet. Befolkningen ønsker politiets tilstedeværelse på veien; noe også Politiets innbyggerundersøkelse påpekte så sent som i 2016.

Det er av stor samfunnsøkonomisk betydning å holde antall dødsulykker og alvorlige ulykker nede. UP er garantisten for at trafikksikkerhet prioriteres og utføres med kvalitet, er kunnskapsbasert og gjennomføres på en systematisk måte.

OPD har i dag tilnærmet en slik løsning utvalget ser for seg at distriktene skal ha; en egen trafikkavdeling, men dog slik at distriktets trafikktjeneste også utføres av de enkelte driftsenhetene. Fagansvaret for denne trafikktjenesten tillegges Trafikkorpset som også er pålagt en rekke hovedstadsoppgaver trafikalt (eskortering, ledsagelse mm). Dette gjør OPD spesielt og ikke direkte sammenlignbart med resten av politi Norge. De øvrige politidistriktene er ikke i samme posisjon/situasjon med å ha en dedikert enhet som utfører trafikktjeneste, risikoen for at ressursene blir "omdisponert" til andre fagfelt og oppgaver er betydelig større.

**UP foreslås videreført. UP er en suksess for trafikksikkerhetsarbeidet.**

### 3.3.8 Om Politiets Utlendingsenhet

Det er foreslått at Politiets utlendingsenhet (PU) blir avviklet i nåværende form, strategisk styring på utlendingsfeltet forankres i Politidirektoratet, og det operative ansvaret blir overført til Øst politidistrikt, som også blir nasjonalt kontaktpunkt. Videre at Øst politidistrikt overtar det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering, ID-avklaring og koordinering av uttransportering, samt utreisesenteret på Gardermoen.

OPD er delvis enig i utvalgets anbefalinger om fremtidig organisering av PU og drift av utlendingsinternatet ved Trandum. OPD er positive til at Kriminalomsorgen overtar ansvaret for driften av utlendingsinternatet ved Trandum, da driften av Trandum ligger nærmere Kriminalomsorgens kjernevirksomhet enn politiets. OPD mener imidlertid at PU bør konsentrere seg i større grad om de oppgaver som opprinnelig tilfalt PU da særorganet ble opprettet.

På denne bakgrunnen mener OPD at PUs kjerneoppgaver i fremtiden bør være registering av asylsøkere, fastsetting av asylsøkeres identitet og opprinnelsesland, samt iverksettelse,

koordinering og gjennomføring av uttransport av personer uten lovlig opphold, som har oversittet utreisefristen.

Videre ønsker OPD at PU, også i fremtiden, skal bistå politidistriktene med ID-avklaringer og eventuell kontakt med utenlandske myndigheter knyttet til ID-fastsettelse eller aksept for innreise, der dette er nødvendig. OPD er for øvrig av den oppfatning at PU bør være et nasjonalt knutepunkt opp mot andre lands myndigheter, hva gjelder samarbeid og avtaler vedrørende returer. Vi har følgende konkrete merknader.

#### *3.3.8.1 Politiets fremtidige behov for bistand fra PU*

OPD er imidlertid av den oppfatning at nærpolitireformen bør føre til at politidistriktene tilføres nye og mer komplekse oppgaver, ved at deler av PUs fagportefølje, særlig knyttet til kontrollvirksomhet, overføres til politidistriktene. Dette vil tydeliggjøre den enkelte politimesters territorielle ansvar og kontroll og samtidig gi økt fleksibilitet og samlet politikraft for forebygging og bekjempelse av kriminalitet i distriktene. I utgangspunktet er OPD enig med utvalgets vurdering om at oppgaver som kan løses lokalt, bør løses lokalt. Samtidig er det grunn til å tro at enkelte oppgaver fortsatt vil være så ressurs- og kompetansekrevende at det er mest hensiktsmessig å legge disse oppgavene til en samlet spesialisert enhet. Derfor vurderer vi at det fortsatt vil være behov for spisskompetanse på enkelte områder innenfor utlendingsforvaltningen. PU bør derfor fortsatt håndtere registering av asylsøkere, ID-avklaringer, koordinere av uttransporter og være kontaktpunkt opp mot andre lands myndigheter.

#### *3.3.8.2 Registering av asylsøkere*

Den økte asyltilstrømningen til Europa de siste årene viser tydelig behovet for ressursinnsats, økt kultur- og språkkompetanse og et godt politiblikk. Av formålsbestemmelsen i utlendingsloven § 1 fremgår det at vi til enhver tid skal vite hvem som befinner seg i riket. Derfor er det viktig med gode asylregisteringer og identifisering av personer som kommer til Norge. Dette for å påse at det er konfliktens ofre som ankommer Norge og som innvilges beskyttelse, samt for å forebygge kriminalitet og ivareta samfunnssikkerheten.

Sett i lys av situasjonen i 2015, med en betydelig økning av antall asylsøkere til Norge, mener OPD det er nødvendig med et dedikert organ som har ansvaret for registering og oppfølging av asylsøkere. I situasjoner med høye asylforekomster er det avgjørende med et koordinerende fagorgan. Registering av asylsøkere er ressurskrevende og bygger i stor grad på tillit. OPD mener det er en styrke at PU med sin spisskompetanse innenfor asylfeltet, registrerer asylsøkere. PU har som politiets særorgan også tilgang til de nødvendige virkemidlene, som politiets registre, for en sikker registeringsprosess og for å undersøke og verifisere søkerne og deres historier. PUs spesialiserte arbeid bidrar til å avdekke kriminelle handlinger begått av utlendinger i hjemlandet eller i Norge, samt at PU bidrar til å avdekke ID-misbruk og identifiserer ulike trender og modus. Skulle det oppstå en situasjon med stor økning i asylankomster, vil det være en mere effektiv løsning at politidistriktene midlertidig avgir til PU nødvendige ressurser etter en avtalt fordelingsmodell.

#### *3.3.8.3 ID-avklaring og koordinering av returer*

PU har i dag ansvaret for å avklare identiteten til alle utlendinger som søker asyl i Norge, og etter OPDs vurdering er det essensielt at ID-arbeidet begynner så snart en asylsøker ankommer riket. Videre har PU ansvaret for å koordinere alle uttransporter i bort- og

utvisningssakene fra politidistriktene og i egne saker, i tillegg til å iverksette soningsoverføringsvedtak.

Utover dette bistår PU politidistriktene med å avklare identiteten til utviste utlendinger som skal uttransporteres, og der identiteten til utlendingen er uavklart. I disse tilfellene er det politidistriktet som har ansvaret for uttransporten og ID-avklaring, men distriktet ber ofte PU om bistand i forbindelse med ID-arbeidet. OPD finner dette samarbeidet svært nyttig.

ID-arbeid er særdeles viktig, da det har en kriminalitetsforebyggende effekt og bidrar til raske uttransporter av straffedømte utlendinger, samt av andre utlendinger uten lovlig opphold i riket. PU besitter i dag spisskompetanse hva gjelder ID-arbeid og retur, og ID-kompetansen blir trolig styrket av at PU er et knutepunkt for samarbeid nasjonalt og med andre lands myndigheter.

Identitetsarbeid og retur er nært knyttet sammen, idet avklart identitet er en forutsetning for retur. OPD mener derfor det er hensiktsmessig at PU også fremover yter bistand til politidistriktene med ID-avklaring når dette er nødvendig i forbindelse med uttransport, samt at PU fortsetter med koordinering og gjennomføring av uttransporter.

#### *3.3.8.4 Forberede og saksbehandle bort- og utvisningssaker*

I tråd med nærpolitireformen mener OPD at forberedelse og saksbehandling av bort- og utvisningssaker er en oppgave som utelukkende bør gjøres av politidistriktene, uavhengig av hvorvidt det er tale om en utlending med avslag på asylsøknad eller ikke. PU vil slik sett fristilles for saksbehandlingsoppgaver og kan fokusere på sine kjerneoppgaver. Ved å tilbakeføre denne oppgaven til politidistriktene vil man få en tydeligere ansvarsfordeling mellom politidistriktene og PU, og man sikrer ensartet praksis.

#### *3.3.8.5 Påtale- og etterforskningskompetanse*

PU har etter sitt mandat ikke påtale- eller etterforskningskompetanse og behandler derfor ikke straffesaker. Spørsmålet om påtalekompetanse var oppe til vurdering hos Riksadvokaten i 2015, som konkluderte med at PU ikke burde ha påtalekompetanse.

I forlengelsen av dette er OPD positive til utvalgets forslag om at påtaleinstruksens bestemmelse om stedlig fordeling av saker bør forsterkes, ved at ordlyden i § 1-1 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 [1]. Der sakskomplekset vurderes som for ressurs- eller kompetansekrevende eller andre prinsipielle hensyn taler for en sentral etterforskning, bør det likevel være en åpning for at sakene kan overføres til bistandsenhetene, men ikke til PU.

#### *3.3.8.6 Territorialkontroll*

PU har tydelig faglig grensesnitt i arbeidsoppgaver og ansvar mot politidistriktene og arbeider i dag ofte parallelt med det ordinære politiet i distriktene på områder som den enkelte politimester har ansvar for. Etter utlendingsloven § 21 har politiet på visse vilkår adgang til å foreta en utlendingskontroll for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet på det rene. I hovedsak ligger dette ansvaret til det enkelte politidistrikt, men PU har også adgang til å gjennomføre og gjennomfører jevnlig slike kontroller.

---

[1] NOU 2011:11 s. 12

OPD mener det er utfordringer knyttet til at både politidistriktet og PU gjør kontroller innenfor samme området. Dagens situasjon kan innebære uheldige målkonflikter, og representere en utilsiktet belastning for annet arbeid i politidistriktet. OPD mener derfor at territorialkontroll bør være et ansvar som utelukkende ligger til politidistriktene.

**OPD anbefaler at PU opprettholdes som særorgan, men at PU`s kjerneoppgaver i fremtiden konsentreres om registrering av asylsøkere, ID-fastsetting og uttransporteringer.**

3.3.9 Kriminalomsorgen overtar ansvaret for drift av internatet ved Trandum.

Politiets utlendingsinternat ved Trandum blir brukt for å sikre gjennomføring av tvangsreturer i saker med stor unndragelsesfare.

OPD er enig med utvalget i at det er tale om personer som ikke skal bringes tilbake til det norske samfunnet og som dermed ikke har krav på tilbudene som en vanlig innsatt i Norge har. Videre er vi enig med utvalget i at det i hovedsak handler om å behandle frihetsberøvede personer, som over en tid skal oppholde seg på internatet, før avreise.

Drift av utlendingsinternat ved Trandum er ikke å anse som en kjerneoppgave for politiet, og OPD mener i likhet med utvalget at Kriminalomsorgen har bedre kompetanse til å drive fengselslignende institusjoner, som Politiets utlendingsinternat. **OPD mener derfor at ansvaret for Politiets utlendingsinternat ved Trandum bør overføres fra PU til Kriminalomsorgen**.

3.3.10 Om nasjonale beredskapsressurser mv

*3.3.10.1 Nærmere om nasjonale beredskapsressurser*

Utvalget foreslår at nasjonale beredskapsressurser (NB) etableres som et eget politiorgan for nasjonal beredskap direkte underlagt Politidirektoratet. Seksjon for teknisk og taktisk spaning (TTS) og Avsnitt for undercover (UC) forblir liggende til Oslo politidistrikt. Mannskapene i NB vil fortsatt inngå i operativ tjeneste i Oslo politidistrikt.

Politidistriktet vurderer at utfordringene ved å drifte NB ikke er strukturelle, men særlig av økonomisk og styringsmessig karakter. Disse løses ikke gjennom å etablere et særorgan. Her må også legges til en utfordring knyttet til arbeidet med å definere dimensjonerende ressursallokering både med hensyn til mannskaper og utstyr. Distriktet har en løpende dialog med Politidirektoratet om disse utfordringene. Dette er meddelt i styringsdialogen med POD for årene 2016, 2017 og 2018. Begrunnelsene for å skille ut NB som et eget særorgan synes mangelfull. Vesentlige problemstillinger drøftes ikke. De økonomisk administrative utfordringene kan som nevnt åpenbart løses innenfor dagens struktur.

Den integrerte modellen med en organisatorisk knytning til landets største politidistrikt, som i tillegg har hovedstadsoppgavene som beskrevet over, er effektiv og fornuftig med tanke på kompetansebygging, kompetanseutnyttelse, karrieremuligheter og en fornuftig økonomisk bruk av innsatspersonell. I tillegg har distriktet allerede de administrative støttefunksjonene som trengs for å drifte disse ressursene. Funnene i utredningen underbygger ikke konklusjonen om at et særorgan gir best ressursutnyttelse og bedre felles kapasitet for hele landets nasjonale beredskap. Konklusjonen og anbefalingen om at et særorgan vil være en

mer hensiktsmessig organisering av de nasjonale beredskapsressursene er ikke godt nok begrunnet. Sett i lys av nærpolitireformens grunnprinsipp skal politidistriktene i hovedsak være så robuste at de kan gjennomføre normale forebyggende og kriminalitetsbekjempende aktiviteter innenfor eget geografisk ansvarsområde. For OPD representerer leveranser fra NB mer og mindre normale leveranser opp mot hovedstadens utfordringer. Det betyr at dette er en kapasitet som bør være tilgjengelig på en annen måte enn som et særorgan. For NBR vil hovedstaden være en naturlig trenings- og oppdragsarena. Dette skal selvfølgelig ikke gå på bekostning av bistandsoppgavene.

Faren for samtidighetskonflikter er et vesentlig poeng i utredningen og begrunner anbefalingen av et særorgan. Samtidighetskonflikten oppstår når ressursene skal prioriteres. I dette tilfellet et samtidig behov som meldes fra to eller flere distrikter. Så lenge NB er en begrenset ressurs, vil det være en mulighet for samtidighetskonflikter. Dette vil kunne oppstå uavhengig av organisering og vil også måtte håndteres av et særorgan. Prioriteringer må gjøres hele tiden også av andre særorganer. Bistandsressurser vil også måtte vurderes opp mot egne saker.

Det ble allerede i 2015 gjort grep for å håndtere eventuelle samtidighetskonflikter ved etablering av et eget felles nasjonalt kontaktpunkt (FKP) som også skal hindre forfordeling til Oslo, sørge for riktig respons og kvalitetssikre anmodningene. OPD har også etablert klare rutiner dersom slike konflikter skulle oppstå. Utvalget kunne spurt om disse rutinene og oversiktene. Det finnes ingen åpenbare registrerte samtidighetskonflikter. Å håndtere samtidighetskonflikter må uansett alle bistandsenheter forholde seg til. Så langt vi kan se, er ikke dette problematisert for andre særorganer (se over) som både håndterer egne saker og skal bistå andre med de samme ressursene. Noe som kan oppfattes som temmelig inkonsekvent i utredningen.

Etableringen av et beredskapssenter (PNB), ny helikoptertjeneste med transportkapasitet og den pågående revisjonen av politiets beredskapssystem sammen med tydeligere økonomiske rammer, vil effektivisere og utvikle bistandsenhetene i tråd med kravene om å styrke primæroppgavene i politiet (politireformen). De planlagte tiltakene vil i seg selv gi mer positiv utvikling av NB enn etablering av et særorgan som vil representere en betydelig budsjett- og administrativ kostnad. Etter OPDs mening er ikke konklusjonen i samsvar med argumentasjon og drøfting i utredningen..

#### *3.3.10.2 Nærmere om Felles enhet for nasjonale bistandsoppgaver*

Det er OPDs syn at Felles enhet for nasjonal bistandsoppgaver (FNB) har vært underfinansiert over tid. Distriktet har ved flere anledninger foreslått en øremerket bevilgning til distriktet for å sikre finansieringen av NB. Politimesteren i Oslo har over lang tid arbeidet for å oppnå forbedrede rammevilkår slik at tjenesten og tilbudet kan utvikle seg i samsvar med samfunnsbehovene, uten å få tilstrekkelig gjennomslag for det. I 2017 har POD og OPD startet med å utarbeide langtidsplaner for FNB som har et 12 års perspektiv, med tidsintervaller på fire år. Et forutsigbart budsjett basert på avtalt ambisjonsnivå relatert til trusselbilde vil gi en bedre forutsigbarhet og tydelighet. Denne utfordringen blir ikke borte ved etableringen av et særorgan.

FNB er organisert i fem ulike fagområder som er komplementære, men som ikke kan erstatte hverandre eller løse hverandres oppgaver. Etter beslutningen om å utvide BT i 2012 er kapasiteten til de andre fagområdene også økt, dette er også bare delvis finansiert gjennom økte bevilgninger. Krise og gisselforhandlertjenesten (KGF) er nyetablert som egen seksjon og

Bombetjenesten (BG) har utdannet flere teknikere. Helikoptertjenesten (Heli) starter planlegging av helt nytt konsept med tre nye helikoptre, har styrket sin kompetanse med plattform for BTs skarpskyttere og vil ha egen transportkapasitet med sertifisering for innsettelse i farlig område. Den Kongelige politieskorte (DKP) har økt sin livvaktstyrke betydelig. Alt dette er meget gode satsinger.

De siste årene er en stadig større andel av bistandsanmodningene håndtert av Bombetjenesten, KGF og Helikoptertjenesten. I et fremtidig perspektiv kan det være at nettopp disse fagområdene blir mest relevante for bistand til andre politienheter. Drone-/antidrone-prosjektene er eksempler på fremtidig bistandskompetanse i politiet. Disse er besluttet lagt til politiets helikoptertjeneste og BG. Vi har også erfart at BGs kompetanse på sprengstoff, hjemmelagde bomber og kjemikalier er mer etterspurt.

I 2016 var det BT som hadde den lavest andelen av bistandsoppdragene fra FNB. Heli utførte de fleste bistandsoppdragene utenfor OPD, mens de øvrige har flest oppdrag innenfor OPD. I størrelse utgjør BT cirka 40 % av FNB. Dette er informasjon som ikke er i samsvar med tekst i utredningen, punkt 12.2.1, hvor BT sies å utgjøre hoveddelen av FNB.

DKP er ikke beskrevet som bistandsressurs i utredningen. Dette er i strid med kravene og beskrivelsen i PBS, hvor livvakttjenesten klart defineres som innsatskategori 2 med bistandsansvar for hele landet. I en krisehendelse hvor Kongefamilien og Kongehuset er truet vil DKP være en viktig kontraterrorenhet. DKP er en nasjonal beredskapsressurs som bistår de ulike politidistriktene med nærsikring av kongefamilien og bør fortsatt være en del av de nasjonale bistandsressursene.

*3.3.10.3 Nærmere om samtidighetskonflikt og begrunnelser for å ta ut NB*

Utvalgets anbefaling er at det etableres et særorgan hvor de nasjonale bistandsressursene samles, men OPD mener at hovedkonklusjonen i utredningen i for en stor del er basert på potensiell fare for samtidighetskonflikter, manglende mulighet for langsiktig kapasitetsbygging, bedre økonomiske rammer og mer effektiv styring ved å ha direkte adgang til nasjonal ledergruppe (NLG). Argumentet med at lederen for et nytt særorgan skal sitte i NLG kan neppe veie særlig tungt. Oslos politimester sitter i NLG, og vil på et strategisk nivå neppe ha problemer med å håndtere saker knyttet til NB.

Det blir hevdet at denne organiseringen kun er historisk begrunnet, men OPD vil hevde at det finnes svært gode argumenter for at dagens modell er beholdt nettopp fordi den fungerer etter intensjonene, og at hovednedslagsfeltet for NB er i Oslo og det sentrale østlandsområdet og de oppgaver og utfordringer som regionen representerer.

OPD oppfatter utvalgets argumentasjons slik at faren for samtidighetskonflikter fremstår som en av hovedgrunnene til at en særorganmodell anbefales. Dette til tross for at det i utredningen flere ganger beskrives at samtidighetskonflikter hittil ikke har vært noe problem. I følge utredningen finnes ingen gode eksempler på slike konflikter i løpet av de siste 41 årene.

FNB vil alltid være en begrenset ressurs og utfordringen vil, uavhengig av organisering, være prioritering av ressursene. Politimester forholder seg til at ved samtidighetskonflikter skal ressursene prioriteres der behovet er størst, og det er ikke gitt at dette er størst i Oslo. POD og Justisdepartementet har anledning til å etablere ytterligere retningslinjer Samtidighetskonflikter organiseres ikke bort, de må løses uansett hvor de oppstår.

### *3.3.10.4 Økonomi*

Politidirektoratet (POD) fastsetter retningslinjer for FNB gjennom Politiets beredskapssystem (PBS) vedrørende krav, målsetting, kompetanse, utstyr, kapasitet, samarbeid og erfaringsutveksling. Det viktigste utviklingsarbeidet er å samordne de økonomiske rammene med ambisjonene nevnt over. Dette løses ikke ved å etablere en ny organisatorisk enhet.

Utredningens punkt 12.5 beskriver uklarhet når det gjelder føringer fra POD, påvirkning av prioriteringer og ressursfordeling. Fra OPDs side kan det som nevnt se ut som om utvalget har en overdreven tro på at strukturelle endringer vil ivareta og rette opp økonomiske rammevilkår, styring og ledelse fra Politidirektoratets side. Dette er kommentert over.

Etablering av en ny organisasjon er krevende også økonomisk. Det er OPDs syn at utredningens forslag om organisering i et særorgan vil innebære store endringer, og være meget kostnadsdrivende for politiets totale budsjett. I tillegg kommer kostnadene til å bygge opp parallell kompetanse i Oslo for å sikre en riktig og påregnelig respons i hovedstaden. Dette vil være meget kostnadskrevende og lite effektiv bruk av de totale politiressurser, og det særlig i en tid da det kan forventes en innstramming og effektivisering i offentlige budsjetter. Da blir det i hvert fall unødvendig pengebruk å bygge opp nye organisasjoner med tilhørende administrative krav og behov. Det må også understrekes at planleggingen av nytt beredskapssenter ikke har tatt høyde for at ressursene skal driftes som et eget særorgan i designprogrammet som foreligger før byggestart i 2018. Det er heller ikke satt av areal til etablering av egen etterretning og andre relevante støttefunksjoner for å drifte et særorgan.

**OPD mener at det vil gi bedre samlet kvalitativ oppgaveløsning ved utvikling av dagens modell der FNB er underlagt OPD (som største bruker). Organiseringen vil også representere den best mulige kostnadseffektive drift og kapasitetsutnyttelse. Vi mener også en slik løsning gir god kvalitet og utvikling i andre av politiets fagmiljøer i den daglige tjenesten, så vel som i FNB selv. Vi tror også at denne modellen representerer legitimitet og gjenkjennelighet hos publikum, jf også neste punkt.**

### *3.3.10.5 Kultur og Kompetanse*

En sunn politikultur sikres best i en levende politiorganisasjon med et bredt ansvar og hvor publikumskontakt er en del av de daglige gjøremålene. Kulturbygging må til enhver tid være i fokus for å skape tillit blant publikum og øverste politiske ledelse.

Grunnkravene og grunnprinsippene i politiet sikrer verdiene i vår "politidoktrine". Farene ved å etablere et særorgan kan være at FNB beveger seg over i et tankesett som vi finner i en "forsvarsdoktrine". Det vil være uheldig dersom tjenestemenn/-kvinner i et særorgan utvikler en egen kultur, eget språk og egen uniformering som gjør at tjenestepersonellet beveger seg bort fra politikulturen og etablerer sitt eget tankesett med egne verdier og normer.

Den daglige tjenesten ved OPD gir mulighet for en effektiv, uformell ledertrening for operatørene i BT. I skarpe politioppdrag erfarer vi at Oslos innsatsledere delegerer taktisk kommando og kontroll for å håndtere stressede politioppdrag med skytevåpen. Dette er trening som ikke kan gjenskapes med scenarier på en øvingsarena.

Spesialisering i politiet fordrer at fagkompetansen brukes i det daglige sammen med andre for å sikre at kunnskapen vedlikeholdes. Dagens integrerte modell gir mye gratis trening som medfører at FNB får god politioperativ erfaring som ikke er mulig å oppnå som en ren treningsmodell.

Det er uhensiktsmessig å ha FNB-enheter som trener og venter på krisehendelser, mens OPD må utdanne andre som kan fylle tomrommet for håndtering av daglige skarpe oppdrag. Så snart det etableres en praksis hvor andre enheter benyttes, vil FNBs tilstedeværelse gradvis forsvinne og andre politienheter vil fylle tomrommet. Erfaringer fra Sverige viser at den Nasjonale innsatsenheten (NI) har få oppgaver, mens de regionale styrkene løser de fleste skarpe oppdragene.

Fordeler med dagens norske modell:

- Tjenestepersoner blir flinkere til å bruke "maktpyramideprinsippet"
- Tjenestepersonene får større og bedre situasjonsforståelse, som gir bedre grunnlag for gode politioperative beslutninger i en operasjon
- Tjenestepersoner blir bedre til å regulere spenningsnivået
- Gir god rekruttering da FNB oppleves som forbilder i daglig tjeneste
- Høy utnyttelsesgrad av ressursene – hindrer tap av motivasjon ved at kompetansen omsettes i praktisk politiarbeid

En effektiv løsning av samfunnsoppdraget og kjerneoppgavene vil stille høye krav, både til spesialisering, fagkompetanse, kontinuerlig læring og utvikling i hele organisasjonen. Dette løses best ved at innsatspersonell med kostbar spesialkompetanse er en del av en etablert politikultur med fokus på politiets hovedoppgaver – dette ivaretas best ved FNB er organisert under OPD.

Etablering av politiets beredskapssenter hvor flere av FNBs ressurser samlokaliseres, et nytt helikopterkonsept med transportkapasitet, revisjon av PBS og innføring av langtidsplaner, vil gi større positiv effekt for utvikling av FNB enn etablering av et særorgan. Ressursene kan som nevnt best utnyttes ved å være knyttet til det største politidistriktet med de største utfordringene.

#### *3.3.10.6 Seksjon for teknisk og taktisk spaning (TTS) og avsnitt for undercover (UC)*

OPDs utgangspunkt er at TTS og UC må forbli organisert i OPD, som har det største nedslagsfeltet for den kriminaliteten som krever disse politimetodene. Det fremstår som en åpenbar fordel at TTS og UC-enhetene knyttes opp mot den organisasjonen med størst behov innenfor etterforskning, og for OPD er det viktig at de skjulte etterforskningsmetodene romavlytting, hemmelig ransaking, spaning, teknisk sporing, skjult kameraovervåking, imsicatching og infiltrasjon/provokasjon, som alle primært er verktøy i etterforskning, til daglig har nærhet til og virker i etterforskningsmiljøer.

Selv om både TTS og UC er nasjonale beredskapsressurser, jfr. PBS1, vil den naturlige plasseringen være i tilknytning til etterforsking. Imidlertid vil OPD påpeke at manglende overordnet strategi og ambisjon for TTS- og UC-ressursene, herunder strategi for anskaffelser, vedlikehold og investeringer, gjør det vanskelig for OPD å avklare hvilke forventninger øvrige politidistrikt og særorgan kan ha til bistandskonseptet. Det er en utfordring at driftsutgiftene ved bistand av TTS og UC, i motsetning til NB, må dekkes av rekvirerende politidistrikt og

særorgan. Som ved drøftingen av NB-ressursene, synes utfordringene å være av økonomisk administrativ karakter, ikke av strukturell karakter.

Hva gjelder ansvaret for undercovervirksomhet er dette i dag delt mellom Oslo politidistrikt og Kripos. Oslo har den operasjonelle delen mens Kripos har UC på nett. Dagens kriminalitets- og teknologiutvikling har ført disse to feltene nærmere hverandre.

*3.3.10.7 Effektiv kriseledelse i akuttfasen av en hendelse*

Dette er en grunnleggende drøfting som er fraværende i utredningen. I denne høringen har vi problematisert skillet mellom etterforskningsbistand og beredskapsbistand. Dette er langt på vei et kunstig skille. Beredskap og etterforskning vil være gjensidig avhengig av hverandre – en klar nyvinning i OPDs organisering av nytt krisestyringskonsept og et øvingselement i den siste store terrorøvelsen Nordlys (2017) - effektiv samhandling i en akutt krisesituasjon. De kapasitetene som trengs for å løse en krise må sømløst kunne samhandle. I denne sammenheng vil ett kommando- og kontrollsystem være helt avgjørende. Det har Oslo politidistrikt i dag. Vi kan tenke oss en situasjon der disse ressursene fragmenteres. NB går over til et særorgan med egen ledelse, og støttefunksjonene som TTS til Kripos. OPD har en stor etterretningsorganisasjon som kan være et aktuelt bidrag. Da må tre ulike politiorganisasjoner samhandle for å kunne gjennomføre en samlet aksjon. Her vil vi minne om utallige evalueringer etter øvelser som viser at nettopp effektiv samhandling i kriser er meget krevende. Dette gjelder både vertikalt og horisontalt. En slik tenkt modell vil åpenbart innebære et behov for en sterkere operativ styring og koordinering fra POD. Det er neppe tanken bak videreutviklingen av POD.

Med dette som utgangspunkt er det nærliggende å fraråde en fragmentering av innsatsressurser som er gjensidig avhengig av hverandre for å løse akutte kriser. Det blir vi utvilsom målt på.

<u>3.3.11 Politidirektoratet bør avklare fagansvarsrollen med underliggende enheter.</u>
Vi Viser til det som er sagt innledningsvis i pkt 2.3

<u>3.3.12 Politidirektoratet bør skille tydeligere mellom strategiske og operative oppgaver overfor underliggende enheter.</u>
Det vises her til generelle bemerkninger til utredningen i pkt 2.

I Prop. 61 LS (2014-2015) vedrørende endringer i politiloven om PODs oppgaver og ansvar: "*Disse medlemmer vil understreke at Politidirektoratets rolle er å lede og samordne politiet innenfor de rammer Storting og regjering setter opp, ikke å utvide disse rammene ved å tilta seg flere oppgaver.*"

**Oppsummering**

Så vel utredningens manglende kvalitet og den pågående nærpolitireform i landets 12 politidistrikter, tilsier at en særorganreformen bør utsettes.

Subsidiært vil OPD mene at;

1. Betegnelsen særorgan videreføres
2. Politihøyskolen omtales som høyskole og departementet fortsetter å utnevne styret. En eventuell sammenslåing av Politihøyskolen og KRUS forutsetter nærmere utredning.
3. Dagens særorgan ikke erstattes med to enheter for henholdsvis etterforskningsbistand og beredskapsbistand underlagt POD.
4. Økokrim og Kripos ikke slås sammen, men vil støtte en opprettelse av et NC3
5. Forslaget om å trekke ut miljøkriminaliteten fra Økokrims portefølje og legge det til Sør Trøndelag politidistrikt ikke iverksettes.
6. UP blir opprettholdt som et særorgan
7. PU ikke nedlegges som særorgan, men vil anbefale at ansvarsområdet i større grad blir konsentrert om registrering av asylsøkere, ID-fastsetting og uttransporteringer.
8. Kriminalomsorgen bør overta driften av Trandum.
9. NB ikke blir et eget særorgan, men forblir sammen med TTS og UC i OPD
10. POD videreutvikler dagens arbeid knyttet til all fagforvaltning i etaten.
11. Evaluering av POD gjennomføres mht til grensesnitt mot underliggende etater.

Med hilsen

**Hans Sverre Sjøvold**

*Saksbehandler: Gro Smogeli*