



Justis- og
beredskapsdepartementet

Strategi

FoU-strategi for justis- og beredskapssektoren 2015–2019



Forord

I takt med at samfunnet endrer seg er det behov for forskning og annen kunnskap for å belyse samfunnsutfordringer som grunnlag for politikk- og tjenesteutvikling i justis- og beredskapssektoren.

Dette er den første helhetlige FoU-strategi for justis- og beredskapssektoren. Hensikten med strategien er å styrke og målrette forskningsarbeidet og tydeliggjøre prioriteringen av forskningsinnsatsen i sektoren. I tillegg er et formål med strategien å synliggjøre for forskningsmiljøene hvilke behov sektoren har for FoU.

Strategien gjelder for en fireårsperiode, fra 2015- 2019.

Strategien omhandler prinsipper, prioriterte satsingsområder og virkemidler for forskning og utvikling (FoU) innenfor justis- og beredskapssektoren. Strategien skal ligge til grunn for årlige prioriteringer av FoU.

FoU-behovet i justis- og beredskapssektoren er stort, og i strategien er det innenfor satsingsområdene identifisert en rekke prioriterte FoU-temaer. Gitt dagens bevilgningsnivå vil det være vanskelig å dekke samtlige behov i løpet av strategiperioden. I strategiperioden er det et mål å øke både bevilgninger og forskningsinnsats innenfor justis- og beredskapssektorens ansvarsområde.

I arbeidet med strategien er det gjennomført en kartlegging av FoU-behov i justis- og beredskapssektoren. Utkast til FoU-strategi har også vært på høring i Norges forskningsråd.

Strategien vil kunne suppleres med strategier innenfor enkelte delområder.

1 Innledning

1.1 Sektoransvaret

Sektoransvaret¹ innebærer at hvert enkelt departement har et overordnet ansvar for forskning for sektoren, et ansvar for å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov, et finansieringsansvar og et ansvar for internasjonalt forskningssamarbeid. I sektoransvaret inngår også forskning til bruk i departementets forvaltning, politikkutvikling og å utvikle grunnlaget for en god samfunnsdebatt.

Justis- og beredskapsdepartementets *ansvarsområder* er knyttet til straffesakskjeden og forebygging av kriminalitet, samfunnssikkerhet og beredskap, innvandring, sivile rettsområder, og utvikling av rettslige rammer i samfunnet. Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for å bidra til et oversiktlig og sammenhengende lovverk med god lovstruktur.

Strategien prioriterer fire satsingsområder for FoU innenfor justis- og beredskapssektoren:

- Samfunnssikkerhet og beredskap
- Innvandring
- Straffesakskjeden og forebygging av kriminalitet²
- Regelverk og rettsvitenskapelig forskning

1 Departementenes sektoransvar for forskning omtales i de ulike forskningsmeldingene, senest Meld. St. 18 (2012-2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter, side 125.

2 Straffesakskjeden favner forebygging av kriminalitet, anmeldelse, etterforskning/påtale, domstolsbehandling og straffegjennomføring i regi av kriminalomsorgen. Konfliktråd og og voldsoffererstatning er også en del av straffesakskjeden.

Denne strategien tar utgangspunkt i regjeringens Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024 , med forskning om samfunnsutfordringer som en av tre overordnede målsettinger. I planen er *Bedre og mer effektive offentlige tjenester* en av seks prioriteringer. I langtidsplanen legges det opp til å prioritere områder som er forskningssvake og tverrsektorielle. Dette gjelder for store deler av de prioriterte forskningstemaer innenfor justis- og beredskapssektoren. I tillegg vil Norges deltakelse og bidrag til Horisont 2020 bidra til et løft for kunnskapsutviklingen i sektoren ettersom flere av temaene i programmet er relevant for justis- og beredskapssektoren.

1.2 FoU-bevilgningen

Justis- og beredskapssektorens bevilgning til forskning er på et lavt nivå, spesielt når det gjelder midler til forskning i regi av Norges forskningsråd. I strategiperioden er det et mål å øke både bevilgninger og forskningsinnsats innenfor justis- og beredskapssektorens ansvarsområde.

Det er en ambisjon med forskningsbasert kunnskap innenfor alle deler av justis- og beredskapssektoren, men spesielt innenfor de prioriterte satsingsområdene og ved iverksetting av større reformer. For å sikre et mer kunnskapsbasert endringsarbeid skal det derfor ved igangsetting av større reformer i sektoren avsettes midler til FoU.

Forskning av betydning for politikk og tjenesteutvikling i sektor skjer ikke bare gjennom aktiviteter og prosjekter som finansieres innenfor justis- og beredskapssektorens bevilgninger. I flere programmer i regi av Norges forskningsråd gjennomføres det forskning av betydning for justis- og beredskapssektoren der en rekke departementer er bidragsytere. I tillegg vil Norges deltakelse og bidrag til det internasjonale forskningsprogrammet Horisont 2020 bidra til et løft for

kunnskapsutviklingen i sektoren ettersom flere av temaene i programmet er relevant for justis- og beredskapssektoren.

1.3 FoU-begrepet

FoU-begrepet som er brukt i denne strategien omfatter følgende:

FoU-begrepet

Grunnforskning er eksperimenterende eller teoretisk arbeid som primært utføres for å oppnå ny viten og forståelse uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk

Anvendt forskning utføres for å etablere ny kunnskap rettet mot bestemte praktiske mål og/eller anvendelser.

Utvikling: Systematisk arbeid som utvikler ny kunnskap eller anvender eksisterende kunnskap, rettet mot innføring av nye metoder, produkter eller tjenester.

For justis- og beredskapssektoren vil finansiering av anvendt forskning og utvikling prioriteres. Imidlertid vil også grunnforskning kunne bidra med aktuell kunnskap for politikk- og tjenesteutvikling i departementet og virksomhetene i sektor.

Anvendt forskning skal skje gjennom programmer i regi av Forskningsrådet og/eller utredninger og evalueringer som settes ut på anbud i regi av departementet eller virksomhetene i sektor.

2 Prinsipper for FoU-arbeid i justis- og beredskapssektoren

Følgende prinsipper legges til grunn for FoU-innsatsen innenfor justis- og beredskapssektoren:

- Kunnskapsutvikling skal skje i et nært samarbeid mellom aktuelle aktører innenfor sektoren, Norges forskningsråd, universitetene og øvrige aktuelle FoU-institusjoner
- Forskningen skal være uavhengig
- Det skal vektlegges krav til et solid datagrunnlag, metode og en systematisk/teoribasert tilnærming i prosjektene
- Alle større prosjekter og program skal konkurranseutsettes
- Tilskudd til programmer via Norges forskningsråd skal prioriteres ved behov for langsiktig kompetansebygging på forskningssvake områder

3 Satsingsområder

3.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

Forskning innenfor samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet er høyt prioritert. Stortinget har i to innstillinger til stortingsmeldinger³ sluttet seg til styrket læring, analyse og forskning om samfunnssikkerhet og beredskap samt IKT-utvikling i politiet og tverrsektorielle IKT-satsinger innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Forskning er også en av syv prioriteringer i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet (2012). Departementet og virksomhetene i sektor skal sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid gjennom forskning og kompetansehevende tiltak.⁴

Samfunnssikkerhetsområdet – prioriterte FoU-temaer⁵:

- Beskyttelse av samfunnet og robuste kritiske infrastrukturer
- Trygg digitalisering av samfunnet
- Terrortrussel- forebygging og håndtering
- Risiko og beskyttelse ifm. CBRNE
- Styring, organisering, kultur og ledelse for god samfunnssikkerhet og beredskap
- Samvirke innen nødetatene og i redningstjenesten
- Brannsikkerhet

3 Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet, , Innst. 426 S (2012-2013) og Meld. St. 21 (2012-2013)

Terrorberedskap, Innst. 425 S (2012-2013)

4 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentrale krisehåndtering.

5 Justis- og beredskapsdepartementets Forsknings- og utviklingsstrategi for samfunnssikkerhet 2014-2018.

3.2 Innvandring

Det er behov for forskning som grunnlag for styring og kontroll med innvandringen, samt kunnskap om konsekvenser og effekter av innvandringen. Innvandringen har økt sterkt siden tusenårsskiftet. Mye av økningen skyldes arbeidsmigrasjon, men også antallet asylsøkere og familieinnvandrere har økt betydelig. Antallet innvandrere uten lovlig opphold antas å være stort. I denne gruppen finnes det også mange asylsøkere som har fått endelig avslag og som venter på retur. Bedre kunnskap om innvandring- og innvandringspolitikken er viktig for utviklingen av innvandringspolitikken.

Innvandringsfeltet – prioriterte FoU-temaer

- Hvorfor asylsøkere velger Norge
- Familieinnvandring
- Identitet
- Irregulær innvandring
- Retur, herunder også kunnskap om lengeværende som blir i Norge framfor å vende hjem⁶.
- Reintegrering, regionale løsninger og koblingen mellom bistand- og utviklingspolitikken
- Sammenlignende europeisk perspektiv⁷
- Velferdsstatens bærekraft stilt overfor økt innvandring og mobilitet⁸

6 Meld. St. 27 (2011-2012) Barn på flukt

7 Meld. St. 9 (2009-2010) om Flyktninge- og migrasjonspolitik.

8 Jf. NOU 2011:7 Velferd og migrasjon, og behov for å oppdatere deler av dette materialet.

3.3 *Straffesakskjeden*⁹

Politianalysen¹⁰ peker på utviklingstrekk i kriminalitetsbildet som stiller nye krav til politiet. En av hovedutfordringene er at kriminaliteten er blitt mer organisert, grenseoverskridende og kompleks. Samtidig øker utfordringene også på grunn av økt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi som både en arena og et virkemiddel for kriminalitet. Politianalysen peker på at det generelt sett er behov for å gjøre politiet mer kunnskapsstyrt. Det gjelder hele veien fra forebygging av kriminalitet, politioperativt arbeid, etterforskning og straffesaksbehandling. Forskning om endringer i kriminalitetsbildet er et viktig kunnskapsgrunnlag for innretning og prioritering i justis- og beredskapssektorens tjenester, samt kunnskap om virkninger av kriminalitetsforebyggende strategier og tiltak. Likeledes er kunnskap om årsaker og forklaringsfaktorer til kriminaliteten viktig for effektivt forebyggende arbeid.

Det er viktig at alle ledd i straffesakskjeden er i stand til å håndtere det volumet av saker som til enhver tid foreligger. Endring i praksis eller effektivisering i den ene enden av kjeden kan få store konsekvenser i den andre enden i form av blant annet kø og mangel på varetektsplasser. For å sikre ressursmessig balanse i hele straffesakskjeden er det nødvendig å etablere et felles kunnskapsgrunnlag omkring gjeldende praksis og konsekvenser av tiltak.

Det er også viktig at ulike straffegjennomføringsformer og rehabiliteringstiltak er basert på dokumenterbar kunnskap. Justis- og beredskapsdepartementet og virksomhetene har videre behov for økt

⁹ Straffesakskjeden omfatter arbeidet med forebygging, etterforskning og oppklaring av kriminalitet, iretteføring, straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet etter endt soning. Straffesakskjeden omfatter også konfliktråd og voldsoffererstatning.

¹⁰ NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

kunnskap om de samfunnsmessige effektene av gjeldende praksis og regelverk innenfor straffesakskjeden.

Straffesakskjeden – prioriterte FoU-temaer

- Vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep¹¹
- Økonomisk kriminalitet
- Globalisering og internasjonal kriminalitet
- Radikalisering og voldelig ekstremisme – årsaker, utviklingstrekk og forebyggende tiltak ¹²
- Forskning om politiet som samfunnsinstitusjon, politiets organisasjon, politiets strategier og praksis og metoder
- Domstolsforskning, herunder effekter av domsavgjørelser, bruk av sakkyndige, forliksråd, fri rettshjelp og sideutgifter i straffesaker
- Langsiktig forskning om kriminalomsorgens virksomhet
- Sammenhenger og flaskehalser i straffesakskjeden.
- Forskning på effekten av ulike tiltak for bekjempelse og forebygging av kriminalitet
- Forskning om hvordan aktørene i straffesakskjeden ivaretar den enkeltes rettssikkerhet, enten det dreier seg om pårørende, ofre, domfelte eller tiltalte
- Rettsvitenskapelig forskning knyttet til straffelov, straffeprosess, spesielt for å belyse helhet, funksjonalitet og rettssikkerhetsspørsmål.

3.4 Regelverk og rettsvitenskapelig forskning

Departementet har ansvar for lovverk innen både privatrett, offentlig rett og strafferett. Det er grunnleggende for demokratiet at det er kunnskap om hvordan regler skapes, forstås, anvendes og virker.

¹¹ Oppfølging av Meld. St. 15 (2012-2013) Vold i nære relasjoner.

¹² Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme (Justis- og beredskapsdepartementet 2014).

Mesteparten av den rettsvitenskapelige forskningen foregår ved universitetene. I tillegg til rent juridisk forskning består rettsvitenskapelig forskning også av rettssosiologiske og kriminologiske forskningstemaer. Departementet er en viktig bruker av denne forskningen.

Departementet vil spesielt bidra ved å styrke innsatsen for forskning og evaluering om konsekvenser av lovgivning.

Departementet vil fortsette å gi bidrag til rettsvitenskapelig forskning i handlingsrettede programmer i regi av Norges forskningsråd. Dette bidrar til et tverrfaglig og tverrsektorielt perspektiv på rettsvitenskapelige temaer.

Norsk lovgivning er preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende for norsk lov. Det er derfor behov for at rettsvitenskapen vris mot en internasjonal orientering ¹³.

Regelverk og rettsvitenskapelig forskning – prioriterte FoU-temaer:

- Forskning om konsekvenser av lovgivning
- Forskning og evaluering knyttet til større reformer og regelverksarbeid innenfor justis- og beredskapsfeltet
- Forskning om avtaler på justis- og innenriksfeltet med EU. Det er behov for forskning om den konkrete nytten Norge har av disse avtalene og om de utnyttes godt nok.

NIFU (2013) Stabile rammevilkår for norsk rettsvitenskapelig forskning. Arbeidsnotat 17/2013.

13 Norges forskningsråd (NFR) har i samarbeid med NIFU-step bistått ved å rapportere status og utfordringer for juridisk forskning på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

4 Virkemidler

Å målrette FoU-innsatsen er viktig for å styrke kunnskapsgrunnlaget innenfor prioriterte områder. For å definere nye kunnskapsbehov og ta kunnskap i bruk må FoU-arbeidet følges opp i departementet og virksomhetene i sektor. Virkemidlene nedenfor skiller mellom de strategiske valg for innretningen av Justis- og beredskapssektorens FoU-innsats, samt tiltak for at FoU i større grad skal tas i bruk i justis- og beredskapssektoren.

4.1 Strategiske valg for innretningen på Justis- og beredskapssektorens FoU-innsats

4.1.1 Mer vekt på langsiktig forskning

Langsiktig forskning innenfor Justis- og beredskapsdepartementets fagområder bidrar til forutsigbarhet og kunnskapsutvikling i forskningsmiljøene, og er en forutsetning for at departementet og virksomhetene kan bestille kortsiktige oppdrag av god kvalitet. Støtte til Forskningsrådets handlingsrettede programmer vil være et viktig virkemiddel for å bygge kompetansemiljøer i justis- og beredskapssektoren.

Et annet langsiktig virkemiddel er å inngå strategiske partnerskap med utvalgte forskningsmiljøer for å knytte departementet og underliggende etater i større grad opp til relevante akademiske miljøer.

En økning av forskningsvolumet og god kvalitet på forskning vil også bidra til at norske forskere kan hevde seg på den internasjonale forskningsarenaen.

4.1.2 Tverrsektoriell forskningsinnsats

Stor sammenheng mellom ulike politikkområder krever tverrsektoriell forskningsinnsats. Dette gjør seg særlig gjeldende innenfor Justis- og beredskapssektorens ansvarsområder. Samordning mellom fag/ sektor vil bidra til merverdi og øke forskningens kvalitet, effektivitet og originalitet.

4.2 Økt bruk av forskning

4.2.1 Mer aktiv bruk av forskning

For å belyse samfunnsutfordringer som grunnlag for politikk- og tjenesteutvikling må departementet og virksomhetene i justis- og beredskapssektoren, med utgangspunkt i strategiens føringer og virkemidler, prioritere og følge opp FoU-aktiviteter i egen virksomhet.

Arbeidet med kunnskapsinnhenting og analyse skal styrkes i strategiperioden.

Det er videre en ambisjon at departementet og underlagte virksomheter i større grad skal kunne nyttiggjøre seg av internasjonale forskningsresultater.

I årsrapportenene skal virksomhetene redegjøre for hvordan forskningsstrategien følges opp.

4.2.2 Styrket kartlegging av kunnskapsbehov

Innenfor den rammen som departementets FoU-strategi utgjør, vil kunnskapsbehovet kunne endres over tid. Dette kan blant annet skyldes ny kunnskap, uforutsette samfunnshendelser og justerte politiske prioriteringer. Samarbeid og dialog mellom departementet og virksomhetene i justis- og beredskapssektoren om forskningsbehov vil bli vektlagt i arbeidet med å kartlegge FoU-behovet i sektor.

Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Trykk:
Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 09/2015-300

