DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 42

(2004–2005)

## Politiets rolle og oppgaver

# Innhold


**1 Innledning og sammendrag** ..... 5
1.1 Meldingens formål og bakgrunn ..... 5
1.2 Meldingens hovedkonklusjoner ..... 6
1.3 Sammendrag ..... 7

**2 Grunnprinsipper for norsk politi** .... 9
2.1 De 10 grunnprinsippene ..... 9
2.2 Oppfølging av prinsippene ..... 10

**3 Utviklingstrekk som utfordrer politirollen** ..... 12
3.1 Utviklingstrekk i samfunnet ..... 12
3.1.1 Globalisering og internasjonalisering ..... 12
3.1.2 Migrasjon, demografi og det flerkulturelle samfunn ..... 13
3.1.3 Folketallsutvikling og bosettingsmønster ..... 15
3.1.4 Kulturelle og religiøse motsetninger ..... 15
3.1.5 Den teknologiske utviklingen ..... 15
3.1.6 Informasjons- og mediesamfunnet ..... 16
3.1.7 Økt bevissthet om rettigheter ..... 17
3.1.8 Endringer i holdninger og normer .... 17
3.1.9 Rusmidler ..... 18
3.1.10 Klimaendringer og ekstreme naturhendelser ..... 18
3.1.11 Organisert kriminalitet ..... 19
3.1.12 Terrorisme ..... 20
3.1.13 Utviklingstrekk – oppsummering ..... 23
3.2 Kriminalitetsutviklingen ..... 23
3.2.1 Utviklingen i anmeldte lovbrudd fra 1993 til 2003 ..... 24
3.2.2 Utviklingen i forseelsessaker ..... 25
3.2.3 Særlig om utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten. ..... 25
3.2.4 Kriminalitetsbildet ..... 26
3.2.5 Kriminalitetsutvikling og kriminalitetsbildet – oppsummering ..... 29
3.3 Andre særlige utviklingstrekk som utfordrer politirollen ..... 29
3.3.1 Sikkerhetsindustrien ..... 30
3.3.2 Private etterforskere ..... 31
3.4 Utviklingstrekk – en utfordring ..... 32

**4 Politiets organisering, oppgaver og oppgaveløsning** ..... 33
4.1 Politi- og lensmannsetatens organisering ..... 33
4.2 Politi- og lensmannsetatens oppgaver ..... 35
4.2.1 Trygghetsskapende oppgaver ..... 35
4.2.2 Oppgaver i kriminalitets-bekjempelsen ..... 37
4.2.3 Sivile rettspleieoppgaver ..... 38
4.2.4 Forvaltningsoppgaver ..... 40
4.2.5 Fangetransport ..... 43
4.2.6 Grensekontroll ..... 43
4.2.7 Internasjonalt politisamarbeid ..... 44
4.2.8 Politi- og lensmannsetatens bistandsrelasjoner til andre aktører .... 45
4.3 Politiets ressursbruk fordelt på oppgaver ..... 45
4.4 Politiets ressursmessige handlingsrom – noen eksempler ..... 47
4.4.1 Politiets trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende oppgaver ... 47
4.4.2 Omstilling og videreutvikling ..... 47
4.4.3 Døgnkontinuerlig tjeneste – tilgjengelighet ..... 48
4.4.4 Etterforsking – nye utfordringer ..... 49
4.4.5 Teknologi – IKT ..... 50
4.4.6 Politiets bistandsrolle – psykiatrisk helsevern ..... 50
4.5 Oppsummering ..... 51

**5 Politireform 2000** ..... 52
5.1 Foreløpig evaluering av politireformen ..... 52
5.2 Oppfølging av evalueringsrapporten ... 54

**6 Politiets rolle i samfunnet** ..... 56
6.1 Overordnet målsetting for politiet ..... 56
6.2 Kriminalpolitiske føringer relevante for politiet ..... 57
6.2.1 Kriminalpolitisk utgangspunkt ..... 57
6.2.2 Forebygge og bekjempe kriminalitet ..... 58
6.2.3 Alvorlig organisert kriminalitet ..... 59
6.2.4 Det flerkulturelle samfunn ..... 59
6.2.5 Vold i nære relasjoner ..... 59
6.2.6 Kriminalitetsofrenes stilling ..... 59
6.3 Publikums forventninger til politi- og lensmannsetaten ..... 60
6.3.1 Trygghet ..... 60
6.3.2 Synspunkter på det lokale politi ..... 61
6.3.3 Politiets prioritering ..... 63
6.3.4 Noen hovedinntrykk og refleksjoner .. 63
6.4 Riksadvokatens styringssignaler for politiets straffesaksbehandling ..... 64

6.5 Avveining mellom kollektive beskyttelsesbehov og individuell rettssikkerhet ... 65
6.6 Et lokalt forankret politi ... 67
6.6.1 Forutsetninger for et lokalt forankret politi ... 68
6.6.2 Hovedstadsutfordringer ... 70
6.7 Politiet som beredskapsorganisasjon ... 71
6.7.1 Politiets beredskap ved større hendelser og ekstraordinære situasjoner ... 71
6.7.2 Politiets bevæpningsadgang ... 72

**7 Politiets fremtidige oppgaver og oppgaveløsning** ... 76
7.1 Politiets mål og oppgaver ... 76
7.1.1 Nærmere om kjerneoppgaver ... 76
7.1.2 Bør politiet tilføres nye – eller avlastes for oppgaver? ... 77
7.2 Bedre oppgaveløsning ... 79
7.2.1 Nye målekriterier for det totale politiprodukt ... 80
7.2.2 Strategisk tilnærming til politiets arbeid i kriminalitetsbekjempelsen med særlig vekt på forebygging ... 81
7.2.3 Kraftsamling mot samfunnstruende og annen alvorlig kriminalitet ... 83
7.2.4 Utnyttelse av kompetanse ... 85
7.2.5 Utnyttelse av politireserven ... 87
7.2.6 Bruk av teknologi ... 87
7.3 Mer effektiv straffesaksbehandling ... 87
7.3.1 Utvidet bruk av forenklet forelegg ... 88
7.3.2 Bedre utnyttelse av lensmannens tilknytning til påtalemyndigheten ... 88
7.4 Politiets samvirke med andre aktører ... 89
7.4.1 Samvirke politi – kommune ... 89
7.4.2 Politiets samarbeid med andre nød- og beredskapsetater ... 90
7.4.3 Politiets samvirke med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet ... 92
7.4.4 Politiets samarbeid med helsevesenet og det psykiske helsevern ... 92
7.4.5 Politi- og lensmannsetatens samvirke i forbindelse med naturoppsyn ... 93
7.4.6 Politiet og sikkerhetsindustrien ... 94
7.4.7 Det sivile samfunnets plass i kriminalitetsbekjempelsen ... 95
7.4.8 Samvirke mellom politiet og Forsvaret ... 95

**8 Politiets rekruttering, kompetanse og bemanning** ... 99
8.1 Rekruttering ... 99
8.1.1 Rekrutteringstiltak ... 100
8.2 Kompetanseutvikling ... 101
8.2.1 Utdanning ... 102
8.2.2 Ledelse ... 104
8.2.3 Ledelsesutvikling. ... 105
8.3 Organisasjonskultur og personalpolitikk ... 106
8.4 Kriteriebasert ressursfordeling ... 107
8.4.1 En modell for ressursfordeling mellom politidistriktene ... 107
8.4.2 Gjennomføring av modellen ... 108

**9 Administrative og økonomiske konsekvenser** ... 109

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 42

(2004–2005)

# Politiets rolle og oppgaver

*Tilrådning fra Justis- og politidepartementet av 24. juni 2005, godkjent i statsråd samme dag (Regjeringen Bondevik II)*

## 1 Innledning og sammendrag

### 1.1 Meldingens formål og bakgrunn

Formålet med denne stortingsmeldingen er å beskrive og drøfte politi- og lensmannsetatens rolle og oppgaver. Regjeringen ønsker gjennom meldingen å vise hvordan politi- og lensmannsetaten kan møte utfordringene etaten står overfor i de nærmeste 5 – 10 årene, og i hvilken retning etaten bør utvikles.

Det har ikke vært foretatt en helhetlig gjennomgang av politi- og lensmannsetatens samfunnsrolle siden politirolleutvalget avsluttet sitt arbeid i 1987. Politirolleutvalgets to utredninger var imidlertid sentrale dokumenter i arbeidet med nåværende politilov, jf. Ot. prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven).

Politirolleutvalgets ti grunnprinsipper for politiets oppbygging, virksomhet og rolle i samfunnet har i stor grad blitt lagt til grunn i utviklingen av politi- og lensmannsetaten. Dette kommer blant annet til uttrykk i stortingsmelding nr. 23 (1991-1992) Om bekjempelse av kriminalitet, hvor man videreførte politirolleutvalgets prinsipper om at politi- og lensmannsetaten skal ha et desentralisert og sivilt preg, og tilpasse seg lokalsamfunnet gjennom et samspill med publikum.

I stortingsmelding nr 22 (2000-2001) Politireform 2000 Et tryggere samfunn, opprettholdes politirolleutvalgets prinsipper som et godt verdimessig grunnlag for etaten. Departementet la vekt på å få fram den betydningen en klart definert politirolle har for publikums tillit til og forståelse for etatens arbeid og oppgaveløsning. Hovedvekten i stortingsmeldingen om politireformen ble lagt på strukturelle og organisatoriske virkemidler.

Regjeringen legger i denne meldingen vekt på etatens oppgaver og oppgaveløsning, samhandling og samarbeid med andre, rekruttering og kompetanse. Meldingen har sin bakgrunn i anmodningsvedtak fra Stortinget, jf romertallsvedtak nr V i Budsjettinnstilling S. nr. 4 (2002 – 2003), der Regjeringen blir bedt om å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om politirollen med bakgrunn i politirolleutvalgets to utredninger og i forhold til rekruttering og bemanning. Som bakgrunn for anmodningsvedtaket viste komiteen til at det er viktig med en gjennomgang og vurdering av politirollen både i forhold til dagens situasjon og fremtidens utfordringer, og at dette bør skje i forbindelse med en samlet evaluering av hele politireformen, jf. budsjettinnstillingen s. 26. Politirolleutvalgets delutredning I – NOU 1981: 35 og delutredning II – NOU 1987: 27, og stortingsmelding nr. 22 (2001–2002) Politireform 2000, jf. Innst. S. nr. 241 (2000-2001), er der-

for viktige bakgrunnsdokumenter for denne meldingen.

I Stortingsproposisjon nr. 1 (2003–2004) skriver departementet at en stortingsmelding som både inneholder en evaluering av politireformen og en gjennomgang av politirollen, vil bli utarbeidet i 2005, jf. s. 100. I Budsjettinnstilling S. nr. 4 (2003–2004), s. 43, sluttet justiskomiteen seg til dette. I Stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005) s. 86 pkt. 2.2 om politirollen beskrives mer utførlig hvilke tema meldingen vil omtale. Justiskomiteen sluttet seg til dette i Budsjettinnstilling S. nr. 4 (2004-2005).

## 1.2 Meldingens hovedkonklusjoner

Regjeringen ønsker et politi som fyller rollen på en tydelig og tillitskapende måte slik at samfunnets og befolkningens behov for rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd ivaretas gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet.

En veldefinert og omforent politirolle er avgjørende for etatens identitet og handleevne i et stadig mer komplekst samfunn. Dette forutsetter en kontinuerlig ansvars- og rolleavklaring mellom politiet og andre private og offentlige aktører.

Politidistrikter med tilstrekkelig bemanning og ressursgrunnlag til å kunne håndtere sine mange og viktige samfunnsoppgaver er en viktig forutsetning for et lokalt forankret politi. Regjeringen tar sikte på at opptaket av studenter til Politihøgskolen vil være på et nivå som sikrer at det er nok politifaglig personell til å dekke forventet avgang fra etaten og utjevning av forskjeller mellom politidistriktene, uten at det foretas reduksjoner i enkelte distrikt. Regjeringen vil etter evalueringen av politireformens fase 2 i 2007, komme tilbake med en samlet vurdering av behovet for tilgang på personell i et lengre tidsperspektiv.

Den norske politimodellen nyter høy tillit. Regjeringen anser vår politiordning for både hensiktsmessig og ressurseffektiv. Den gir god rettssikkerhet, handlekraft og skaper tillit og bred kontaktflate, samt god legitimitet så vel i tettbygde som grisgrendte områder. Politi- og lensmannsetaten ivaretar førstelinjetjenesten både ved opprettholdelsen av ro og orden, i den sivile rettspleien, i strafferettspleien, ved redningstilfeller og andre former for krisehåndtering som store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag. Samlet betyr dette at politi- og lensmannsetaten er nøkkelelementet i vår samfunnsmessige beredskap og en viktig del av vårt rettssamfunn.

Politireform 2000 og etterfølgende evalueringer gir en god plattform for å videreutvikle etaten uten å endre politiets særpreg. Den norske politimodellen skal også i fremtiden kjennetegnes ved et bredt oppgavespenn med lokal forankring som sikrer nærhet til publikum og gode forutsetninger for oppgaveløsning og samhandling i lokalsamfunnet. Etatens brede oppgaveportefølje og desentraliserte tjenesteenhetsstruktur er bevisst valgt for å sikre et lokalt forankret politi. Det idémessige grunnlaget som politirolleutvalgets ti grunnprinsipper samlet uttrykker, skal også i fremtiden være en del av verdigrunnlaget for politi- og lensmannsetaten.

Meldingen legger til grunn at det etablerte ansvarsforholdet mellom politiet og påtalemyndigheten opprettholdes.

Ordningen med et ubevæpnet politi som underbygger etatens sivile preg, videreføres.

Med bakgrunn i et samfunn i endring og et endret trusselbilde med fremvekst av grenseoverskridende organisert kriminalitet, økte forventninger til politiets trygghetsskapende funksjon og bekjempelse av hverdagskriminalitet, vil Regjeringen i videreutviklingen av etaten særlig legge vekt på:

*Politi- og lensmannsetatens oppgaver*

- Politiet skal i samvirke med andre offentlige og private aktører bidra til økt trygghet i samfunnet. Borgernes trygghet skal økes gjennom redusert kriminalitet, økt tilgjengelighet og målrettet informasjon. Politiet med sine mange viktige og krevende oppgaver må avklare roller og forutsetninger med sine samvirkende aktører.
- Det internasjonale samarbeidet mot alvorlig, organisert og samfunnstruende kriminalitet skal styrkes. Nye Kripos, nasjonalt etterretningsregister, nye metoder og bruk av ny teknologi skal være sentrale virkemidler i kampen mot organisert og annen alvorlig kriminalitet.
- Politiet skal være forberedt på et bredt spekter av hendelser som også kan kreve større organisert innsats. Politiets døgnkontinuerlige beredskap, utrustning og kompetanse gir etaten et godt utgangspunkt for beredskapsoppgaver.
- Politiet skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag, og ha det sentrale ansvaret i den lokale beredskapen med øvelsesmønster basert på samvirke med andre

nødetater, Forsvaret, kommuneledelse, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og publikum. Politi- og lensmannsetaten skal på regionalt nivå ha et samvirke med fylkesmannen i arbeidet med å forebygge og håndtere større ulykker, kriser og katastrofer i fred og krig. Fylkesmannen har et koordinerende ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.

*Politi- og lensmannsetatens oppgaveløsning*

- Politi- og lensmannsetatens virksomhet skal være kunnskapsstyrt. Med bakgrunn i økt kunnskap om kriminalitetens utvikling og kriminalitetens samlede kostnader for samfunnet, skal politiet i samarbeid med andre offentlige og private aktører forebygge kriminalitet. Kriminalitetsbekjempelsen skal basere seg på proaktive og reaktive strategier. Den forebyggende innsatsen mot hverdagskriminalitet må rettes mot barn og unge som er i faresonen for å begå kriminalitet og mot gjengangere.
- Mindre alvorlige og tilståtte straffbare forhold skal i større grad avgjøres umiddelbart på lokalt nivå. Utvidet adgang til bruk av forenklet forelegg og adgang for lensmenn til å utferdige forelegg på bot i mindre alvorlige saker skal forenkle straffesaksbehandlingen. Potensialet i konfliktrådsordningen skal utnyttes.

*Politi- og lensmannsetatens kompetanse*

- Kompetansen som den treårige politihøgskoleutdanningen gir, må benyttes der slik kompetanse er påkrevd. En rekke arbeidsoppgaver som i dag utføres av politiutdannet personell kan utføres av personell med annen relevant kompetanse. Det er også viktig å utnytte mulighetene for sammensetning av rett kompetanse, eksempelvis gjennom bruk av tverrfaglige team for bedre oppgaveløsning.
- Spennvidden i etatens oppgaver og samfunnets kulturelle mangfold stiller økte krav til etaten. Objektivitet, integritet og høy etisk standard og bevissthet skal prege politiets utdanning og tjenesteutøvelse.

## 1.3 Sammendrag

Kapitlene 2 – 5 er meldingens beskrivende del der det redegjøres for politirolleutvalgets ti grunnprinsipper, utviklingstrekk i samfunnet, kriminalitetsutviklingen, politi- og lensmannsetatens organisering og oppgaver og evalueringen av Politireform 2000. Kapitlene 6 – 8 redegjør for politiets rolle og oppgaver i fremtiden. I kapittel 9 omtales administrative og økonomiske konsekvenser.

Kapittel 2 omtaler politirolleutvalgets ti grunnprinsipper slik utvalget redegjorde for disse i sin første utredning. Grunnprinsippene hadde til formål å angi hvilke kjennetegn politiet skal ha, basert på en analyse av samfunnets behov for polititjenester. Utvalget mente at anvendelsen av prinsippene innebar en nærpolitimodell. Prinsippene har siden i stor grad vært lagt til grunn for utviklingen av politiet.

Kapittel 3 beskriver endringer i kriminalitetsutviklingen og andre samfunnsforhold som antas å virke inn på politiets oppgaveløsning. Nye utfordringer og endrede rammebetingelser må også få konsekvenser for politiets rolle. En beskrivelse av utviklingstrekk må ligge til grunn for en drøftelse av politiets fremtidige rolle og oppgaver.

Politiets samlede utfordringer vil være et resultat av politiets oppgaver og ansvar. Meldingen omtaler i kapittel 4 derfor utførlig politiets samlede oppgaver som grunnlag for å vurdere politiets fremtidige oppgaver og oppgaveløsning. Andre forhold av betydning i en vurdering av politiet vil være borgernes behov for rettssikkerhet og trygghet.

Politireform 2000 – Et tryggere samfunn, er den mest omfattende kvalitetsreformen som noen gang er gjennomført i etaten, og er derfor viktig for utviklingen av politiet. Reformen omfatter en rekke organisatoriske, personalpolitiske og teknologisk relaterte forbedringstiltak. Det er gjennomført en foreløpig evaluering, og hovedresultatene fra denne evalueringen, sammen med departementets vurdering og oppsummering av evalueringen, er omtalt i kapittel 5.

Publikums synspunkter på politi- og lensmannsetaten og etatens oppgaveløsning må i vårt samfunn være en viktig premiss i en videreutvikling av etaten og de fremtidige valg. Meldingen omtaler derfor i kapittel 6 resultater fra noen publikumsundersøkelser som er gjennomført i senere år. Blant annet dokumenteres at politi- og lensmannsetaten nyter stor tillit i befolkningen, og denne tillit er det viktig å opprettholde. Viktige forutsetninger av betydning for fortsatt høy tillit til politiet blir omtalt i kapittel 6, blant annet politiets lokale forankring og forholdet til publikum. Videre omtales andre sentrale forutsetninger og føringer for politiets virke.

Norsk politi har en bredere oppgaveportefølje enn land vi vanligvis sammenligner oss med. Et

sentralt tema i kapittel 7 er en vurdering av politiets oppgaver. Spørsmålet om politiet skal tilføres nye eller avlastes for oppgaver behandles her. Andre sentrale temaer i kapittel 7 er politiets ressursutnyttelse og oppgaveløsning med vekt på en mer målrettet og effektiv utnyttelse av etatens samlede ressurser uten at det går på bekostning av rettssikkerheten og kvaliteten i oppgaveløsningen. Politiets mange oppgaver gir etaten en bred kontaktflate til andre offentlige myndigheter og private aktører. Noen av disse samvirkerelasjonene vil også bli nærmere omtalt i kapittel 7.

Politiets kompetanse og bemanning er viktige forutsetninger for at etaten også i framtiden skal kunne ivareta sine oppgaver på en tillitsvekkende måte. Et kompetent politi, med høy etisk standard og integritet, og en bemanning som er tilstrekkelig til også å ivareta beredskapshensyn, er avgjørende forutsetninger for trygghet og sikkerhet. Dette er noen sentrale temaer som blir behandlet i kapittel 8. Politidirektoratet har fått utarbeidet et forslag til kriterier for ressursfordeling. Ved fordeling av ressurser til politidistriktene skal disse kriteriene legges til grunn, jf. kapittel 8.4.

# 2 Grunnprinsipper for norsk politi

Politirolleutvalget, som ble opprettet ved kgl.res. av 10. desember 1976, fikk som mandat å gjennomgå de oppgaver politiet hadde samt vurdere hvilke oppgaver politiet fortsatt skulle ha og hvilke det eventuelt burde fritas for. Utvalget skulle herunder uttale seg om hvilke oppgaver som bør være politiets primæroppgaver.

I mandatet nevnes en del aktuelle temaer som utvalget spesielt ble bedt om å ta opp. Disse er økonomisk kriminalitet, politiets forvaltningsmessige gjøremål, politiets forebyggende tjeneste, politiets oppgaver i vegtrafikken og politiets rolle i beskyttelse av naturressursene. Utvalget tolket mandatet dit at departementet ønsket en drøfting av samtlige politioppgaver, men med særlig vekt på de nevnte temaer. I tillegg til politiets oppgaver skulle utvalget vurdere politiets rolle i samfunnet.

Utvalget reiste i den første delutredningen spørsmålet «Hva slags politi vil vi ha?». Det vil si hvilke kjennetegn politiet skal ha. Utvalget besvarer spørsmålet gjennom en analyse av samfunnets behov for polititjenester, og med bakgrunn i denne analysen foreslo utvalget ti grunnprinsipper for norsk politi. De ti grunnprinsippene stiller opp noen viktige kjennetegn som krav til politiets oppbygging og virksomhet, men kan også ses som uttrykk for hvilke grunnleggende verdier politiet skal ivareta. Utvalget mente videre at disse verdiene er nært knyttet til hvordan politiet er, hvordan det ser ut og hvordan det opptrer. Prinsippene skulle også danne grunnlaget for politiets valg av midler og metoder.

De ti grunnprinsippene refereres her kort slik:

## 2.1 De 10 grunnprinsippene

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer.

   Politiet skal avspeile demokratiske og humanistiske idealer, i tråd med vår samfunnsform og vårt styresett.

2. Politiet skal ha et sivilt preg.

   Sivilt preg er først og fremst det motsatte av militært preg, og går særlig på politiets oppgaver, metodebruk og opptreden. Det sivile preg styrkes dersom politiets oppgaver ikke ensidig går ut på å bekjempe kriminalitet. Politiets sivile preg åpner for et fruktbart samspill med publikum, og er dermed en forutsetning for at politiet skal kunne bekjempe kriminaliteten.

3. Vi skal ha et enhetspoliti.

   Begrepet enhetspoliti betyr at politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon i motsetning til en politiordning som bygger på spesialpoliti av ulike slag. Prinsippet forhindrer sektortenkning, og gjør det lettere å foreta en avveiet prioritering mellom oppgavene.

   Prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyrer andre forvaltningsmyndigheter med politi- eller påtalemyndighet.

4. Politiet skal være desentralisert.

   Politiet skal ha mange og spredte tjenestesteder. Politiet bør være tilstede i lokalsamfunnet, enten dette er en mindre landkommune eller bydel i en større by. Et desentralisert politi, vil i likhet med det sivile preg, åpne for samspill mellom politiet og befolkningen.

5. Politimannen skal være en generalist.

   Prinsippet om at polititjenestemenn skal være generalist, er en følge av ønsket om et desentralisert politi. Skal tjenestemenn betjene et lite distrikt, er det nødvendig å være generalist. En konsekvens av generalistprinsippet er at spesialenheter bare bør opprettes når det er tvingende nødvendig for å skape eller ta vare på ekspertise. Generalisten skal være hovedaktøren.

6. Politiet skal virke i samspill med publikum.

   Publikum er politiets viktigste ressurs, og samspillet med publikum bør være selve hovedstrategien.

   Samspillet politi – publikum går i korthet ut på samarbeid om løsningen av daglige problemer. Hjelp til selvhjelp i kriminalitetsforebyggende øyemed er ett eksempel. Publikums

bistand til politiet i samband med konkrete saker er et annet.

7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet.
   Mellom politiet og lokalsamfunnet eksisterer både formelle og uformelle bånd, som til sammen utgjør det som kalles integrasjon. Integrasjon er, likesom desentralisering og sivilt preg, med på å skape grunnlaget for samspill mellom politi og publikum.
   Prinsippet om integrasjon må ikke strekkes for langt. Politiets profesjonelle integritet krever av og til en viss avstand til det som skjer i lokalmiljøet. Det er svært viktig at politimannen bevarer sin fulle uavhengighet av alle grupper og enkeltpersoner.

8. Politiet skal ha bred rekruttering.
   Det tjener demokratiet at politiets tjenestemenn og kvinner har bred sosial bakgrunn. Det er gunstig for den praktiske samhandling mellom politi og publikum, og det styrker samfunnets tillit til politiet.
   Politiet bør derfor rekrutteres fra hele landet, alle sosiale lag og gjenspeile samfunnet med hensyn til kjønn, livserfaring, yrkesbakgrunn og utdanning. Politiets sammensetning bør vise mangfoldet i vårt samfunn.
   Ønsket om representativitet må ikke gå foran kravet til skikkethet. Hovedmålet ved rekruttering må være å finne frem til de som er best egnet for yrket.

9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.
   Politiet bør selv foreta en overveiet og begrunnet prioritering mellom sine oppgaver. Prioritering er ikke først og fremst et spørsmål om innbyrdes rangering av lovbruddstyper. Det største problemet består i å velge strategi i polititjenesten.
   Politiet bør legge hovedvekten på forebyggende ordenstjeneste, med sikte på å forebygge straffbare anslag mot den alminnelige fred, orden og sikkerhet. Ingen andre kan påta seg denne oppgaven.

10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.
    Kontroll med politiet er et av rettsstatens grunnprinsipper. Politiet skal være underlagt politisk, sosial og formell kontroll. Den beste garanti mot maktmisbruk og overtramp ligger i politiets selvkontroll, basert på yrkesetiske normer og en høy yrkesmoral. Derfor har polititjenestemennenes holdninger og yrkeskultur stor betydning.

Utvalget mente at det er en indre sammenheng mellom de 10 grunnprinsippene. Legges disse til grunn for den norske politiordning, får man etter utvalgets oppfatning et politi med følgende kjennetegn:
- små enheter
- liten grad av arbeidsdeling
- flerfoldighet av oppgaver
- et minimum av maktbruk
- nært samarbeid med publikum
- integrasjon i lokalsamfunnet
- representativitet
- forebygging som hovedmål
- yrkesmoral som grunnlag for kontroll

Skal det settes et enkelt navn på denne modellen, mente utvalget at dette måtte bli «nærpolitiet». Etter utvalgets oppfatning har det norske politiets styrke tradisjonelt ligget i den nære kontakt med befolkningen i lokalsamfunnet. Utvalget gikk inn for å holde fast på og forsterke dette trekket ved vår politiordning.

## 2.2 Oppfølging av prinsippene

De ti prinsippene fikk Stortingets tilslutning under behandling av stortingsmelding nr. 23 (1991–92) om bekjempelse av kriminalitet, jf. Innst. S. nr. 192 ( 1991-1992), og har siden i stor grad vært lagt til grunn for utviklingen av politiet. Samfunnsutviklingen nasjonalt og internasjonalt har etter at de ti grunnprinsippene ble formulert, vært stabil på enkelte områder, mens den på andre områder har vært rask og omfattende. Samfunnet har i ikke ubetydelig grad endret seg fra det samfunnsbildet som politirolleutvalgets prinsipper ble utviklet på grunnlag av. Det idémessige grunnlaget som prinsippene samlet uttrykker skal allikevel også i fremtiden være en del av grunnlaget for politi- og lensmannsetaten. Nye utfordringer, endrede forutsetninger for etatens virksomhet med økte krav og forventninger til etatens trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende innsats, samt bredden i etatens oppgaver og politireformen, underbygger imidlertid et behov for en bredere, mer overordnet og prinsipiell tilnærming til politirollen. Dette og andre sentrale temaer for rollen behandles nærmere i kapittel 6

etter at utviklingstrekk i samfunnet, kriminalitetsutviklingen, politiets oppgaver og oppgaveløsning, samt evalueringen av politireformen er behandlet i kapitlene 3 – 5.

# 3 Utviklingstrekk som utfordrer politirollen

Samfunnsutviklingen påvirker politiets oppgaver, oppgaveløsning og arbeidsvilkår, og vil de kommende år stille politiet overfor en rekke nye utfordringer. Utviklingen i kriminaliteten, befolkningssammensetningen, teknologien, internasjonaliseringen m.v., vil medføre både nye, større og mer kompliserte oppgaver for politiet. Det er viktig at videreutviklingen av politi- og lensmannsetaten tilrettelegges med utgangspunkt i utfordringer politiet vil stå overfor i årene fremover.

I kapittel 3 redegjøres det først for noen utviklingstrekk i samfunnet som antas å ha betydning for politiet og politiets oppgaver (kapittel 3.1), før kriminalitetsutviklingen i Norge beskrives i kapittel 3.2. Avslutningsvis i kapittel 3.3 behandles to andre utviklingstrekk som utfordrer politirollen.

## 3.1 Utviklingstrekk i samfunnet

Den teknologiske og sosiale utvikling og de rettspolitiske rammebetingelser er avgjørende for politiets oppgaver og oppgaveløsning. Nedenfor presenteres noen sentrale nasjonale og internasjonale utviklingstrekk som antas å ha konsekvenser for politiet de neste 5 - 10 årene.

### 3.1.1 Globalisering og internasjonalisering

En globalisert verden er preget av rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon. Forutsetningene for globaliseringen ligger i ny teknologi, avregulering av kapitalmarkedene, nedbygging av statsgrensene og harmonisering av konkurransevilkår.

*Grenser ingen hindring*

Landegrenser blir stadig mindre viktige i forhold til sosial og økonomisk samhandling. Hendelser ett sted i verden får i økende grad betydning for enkeltmennesker, virksomheter og samfunn andre steder. Det blir enklere og billigere å formidle og dele kunnskap. Økt mobilitet, internasjonalisering og friere flyt av varer, tjenester og arbeidskraft representerer viktige utviklingstrekk som er av betydning også for Norge.

Samtidig som nedbygging av grenser skaper nye muligheter for verdiskapning, velferd og utvikling ser vi at mange land og grupper faller utenfor den positive utviklingen. Skjev ressursfordeling, sosial nød og fattigdom, kan føre til økt kriminalitet, og representerer på den måten en utfordring for velferdstaten generelt, og for de rettshåndhevende myndigheter spesielt.

*Globalisering og kriminalitet*

Globaliseringen innebærer raske endringer, som ikke alltid er positive, innenfor viktige samfunnsområder. Økt grenseoverskridende kriminalitet er et eksempel på slik utvikling. Vi har sett en urovekkende utvikling, ikke minst på «nye» kriminalitetsområder, som organisert og økonomisk kriminalitet, menneskesmugling og menneskehandel. I Norge ser vi dessuten stadig nye kriminelle aktører og nettverk. Internasjonal kriminalitet forsterker og utvider den nasjonale kriminaliteten, og bidrar med sin grenseoverskridende virksomhet til å gjøre kriminalitetsbildet mindre oversiktlig for norsk politi. En stadig større andel av den grove internasjonale kriminaliteten skjer i ly av ordinær forretningsvirksomhet, eller regulær handel over landegrenser. Likeledes blir det stadig enklere for profesjonelle kriminelle aktører, som det blir for lovlig virksomhet, å overføre penger og investere internasjonalt (hvitvasking av penger).

Det pengesterke norske markedet vil i økende grad kunne komme i fokus for kriminelle aktører og nettverk i utlandet. Det kan forventes et økende tilbud av for eksempel illegale varer, tjenester og bedragerikonsepter rettet mot Norge. Den antatte utvikling som her skisseres, fører med seg nye utfordringer for samfunnet og krevende oppgaver for politiet. Dette gjelder ikke minst politiets kompetanse til å håndtere nye og avanserte former for kriminalitet. En kriminalitet som stiller krav til politiets metoder, organisering, og evner til å samarbeide på tvers av landegrenser. Politiet vil trolig i økende grad måtte priori-

tere mellom kryssende forventninger til et tilgjengelig politi og et politi som arbeider langsiktig og mindre synlig for å avdekke alvorlig kriminalitet.

### 3.1.2 Migrasjon, demografi og det flerkulturelle samfunn

Globaliseringen og bedret kommunikasjon har medført sterk vekst i migrasjon over landegrensene. Den rike delen av verden, herunder Norge, tiltrekker seg trygghets- og arbeidssøkende mennesker med håp om et bedre liv. Dette fører til en berikelse av det norske samfunnet, ved at tilfanget av impulser og inspirasjon fra andre kulturer øker. Mangfoldet i kulturelle uttrykk gir oss muligheter for et rikere liv og bidrar til kreativitet og fornyelse. Kulturelle forskjeller bidrar til variasjon og utgjør en styrke for samfunnet hvis denne verdien forvaltes riktig. Økt immigrasjon, især fra ikkevestlige land, fører også med seg utfordringer, som, hvis de ikke håndteres riktig, vil kunne føre til uro og konflikter både i og mellom samfunn. Kunnskap om fremmede kulturer, migrasjon og befolkningsutvikling er nyttig for å forstå sosiale og politiske utviklingstrekk, og for å forstå de utfordringene politiet vil møte. Det vil imidlertid være enda viktigere for politiet å fokusere på etikk, menneskerettigheter og rettssikkerhet, slik at enkeltindividet respekteres uavhengig av sosial bakgrunn, etnisitet, økonomi, seksuell legning m.v.

#### *Migrasjon – illegal innvandring*

Befolkningsveksten i mange av de fattigste landene, og i en rekke land i konflikt- eller tidligere konfliktområder, fører til en skjevfordeling i den demografiske sammensetning, med en stor andel barn og unge. Disse unge menneskene vil ha forventninger med hensyn til utdannelse, jobb og trygghet. Dersom disse forventningene ikke innfris i hjemlandet, vil stadig flere søke å få del i rikdommen i andre land. Mye tyder på at presset fra fattige, ustabile og krigsherjede land mot rike vestlige land ikke vil avta i årene som kommer. En utilsiktet og uheldig følge av økt immigrasjon kan være en økning i visse typer kriminell virksomhet, blant annet knyttet til illegal innvandring.

I et europeisk perspektiv rettes det stadig mer oppmerksomhet mot den organiserte kriminaliteten knyttet til den illegale innvandringen. Den gjelder blant annet menneskesmugling, handel med kvinner og barn og ulovlig prostitusjon. EU-landene er av den oppfatning at de sosiale, økonomiske og politiske konsekvensene av den årlige illegale innvandringen til EU, med flere hundre tusen personer hvert år, vil kunne få betydelige konsekvenser for kriminalitetsbildet i Europa. Illegal innvandring anses for å være blant de mest profitable og minst risikofylte kriminalitetstypene. Det er også den type kriminalitet som oftest kombineres med annen type kriminalitet.

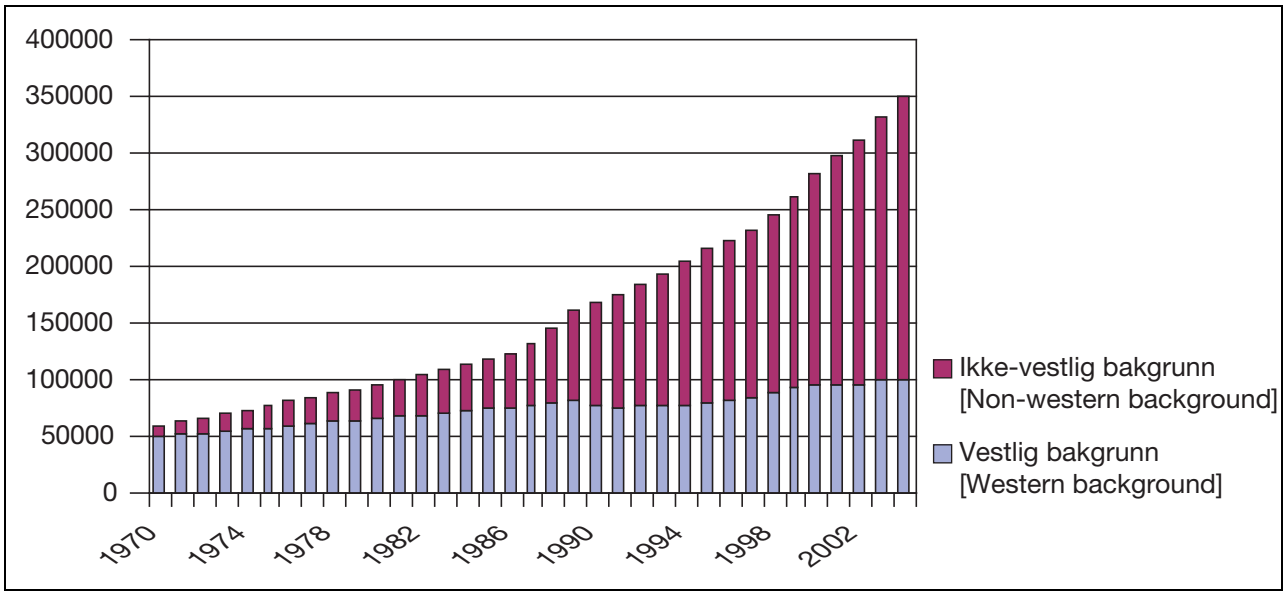
I de siste årene har det vært en økning av menneskesmugling til Norge. Norsk politi antar at mer enn 80 prosent av de som søker politisk asyl, har fått hjelp av organiserte menneskesmuglere. En del legitime asylsøkere benytter seg av menneskesmuglere for å komme seg bort fra uholdbare forhold i opprinnelseslandet.

Antallet asylsøkere til landet har gått ned i senere tid. Innføringen av fingeravtrykksystemet Eurodac, mer effektiv saksbehandling og uttransportering av søkere som ikke har fått innvilget asyl, antas å ligge til grunn for nedgangen. Effekten av disse tiltakene antas på den annen side å kunne medføre at de som ikke fyller vilkårene for opphold i Schengen-området, vil forsøke å få adgang ved hjelp av falske identitetspapirer. En økning i den illegale innvandringen skaper store utfordringer for politiet. Utfordringen blir ikke bare å avdekke og etterforske den illegale innvandringen, fastslå identiteten på de uten dokumenter eller med falsk identitet, men også å bekjempe kriminalitet som følger i kjølvannet av illegal innvandring. Dette kan for eksempel dreie seg om ulønnet/påtvunget arbeid og prostitusjon for å dekke utgifter til utferdigelse av identitetspapirer og smugling over landegrensene. Økt illegal innvandring og anvendelse av illegal arbeidskraft kan også føre til mindre lojalitet i arbeidslivet generelt, og til at den «sunne» og tilsiktede konkurransen svekkes. Korrupsjon kan lett følge i kjølvannet av en slik utvikling. Politiet vil bli stilt overfor store utfordringer for å avdekke og forfølge slik kriminalitet.

#### *Et flerkulturelt samfunn*

Den demografiske utviklingen i Norge, sammen med påvirkningen utenfra, herunder innvandring, har bidratt til at Norge har endret seg fra å være et forholdsvis homogent samfunn, til å bli et samfunn med islett av flere kulturer og påvirkning fra andre lands levesett.

I dag består innvandrerbefolkningen av 349 000 personer, eller 7,6 prosent av hele Norges befolkning. Antall innvandrere har økt de siste 50 årene. Etter 2. verdenskrig kom flyktningene fra Øst-Europa, senere kom arbeidsinnvandrere både




Figur 3.1

Kilde: SSB

fra Europa og resten av verden. Etter at det i 1975 ble stopp for arbeidsinnvandring til Norge har antallet flyktninger fra ikke-vestlige land økt. Dette ser man av figur 3.1 over.

Antall innvandrere varierer med innvandringspolitikken, med behovene på arbeidsmarkedet og med krisene i verden. Under og etter krigene på Balkan økte innvandringen. I hovedsak har innvandringen til Norge i de senere år bestått av flyktninger, personer som er innvilget opphold etter søknad om asyl og personer som er kommet hit som resultat av familiegjenforening.

Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, gir i kapittel 10 en nærmere beskrivelse av kriminalitet og innvandring. Kriminalstatistikken viser at det er en liten andel av den totale kriminaliteten som begås av innvandrere. Selv om ikke-vestlige innvandrere utgjorde en større andel av de straffede enn deres andel av befolkningen skulle tilsi, er det viktig å understreke at det er en liten andel innvandrere som er kriminelle, også blant ikke-vestlige innvandrere. I følge stortingsmeldingen er det innen volds-, vinnings- og narkotikakriminalitet at ikke-vestlige innvandrere utgjør en større andel enn forventet i forhold til deres antall. Dette er også erfaringer gjort i andre land som har tatt imot innvandrere. Ferske tall fra Danmark viser den samme tendensen. Det bør imidlertid presiseres at det kan være problemer med statistikk på dette området, og politiets arbeidsmetoder kan påvirke kriminalitetsstatistikken.

I følge stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, kapittel 10.7, er ikke-vestlige innvandrere mer utsatt for kriminalitet enn vestlige innvandrere og nordmenn. Ikke-vestlige innvandrere er særlig overrepresentert som ofre for personlige overgrep. Dette gjelder spesielt vold, men også tyveri fra person på offentlig sted, ran og utpressing, ærekrenkelse, sjikane og diskriminering. Når det gjelder vold, er ikke-vestlige innvandrere overrepresentert som ofre innen alle aldersgrupper. Det er flere ikke-vestlige innvandrere enn nordmenn og vestlige innvandrere som registreres som ofre for den grovere volden og gjentatt vold. Ikke-vestlige innvandrerkvinner blir over tre ganger oftere enn norske kvinner registrert som ofre for kvinnemishandling. En del av de ikke-vestlige innvandrerkvinnene som registreres som ofre for kvinnemishandling er gift med norske menn.

En befolkningssammensetning med flere minoritetsgrupper påvirker politiets arbeid. Kravene til å forebygge og forhindre fordommer og forskjellsbehandling i befolkningen, og i politietaten, øker.

### *Demografiske endringer i Norge*

I de fleste vestlige land, herunder Norge, har de store barnekullene i 1950-årene vært fulgt av familiedannelser med færre barn. I korte trekk fører dette til det man populært har kalt eldrebølgen, dvs. flere pensjonister, færre unge og færre i

arbeidslivet. Dette medfører store utfordringer innen eldreomsorgen, helse- og trygdesystemene og vil også by på utfordringer i et kriminalitets- og trygghetsperspektiv. Den eldre del av befolkningen vil i fremtiden utgjøre en gruppe som vil stille større krav til tjenester og ytelser fra det offentlige, også når det gjelder trygghet.

### 3.1.3 Folketallsutvikling og bosettingsmønster

Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider en offisiell befolkningsfremskriving hvert tredje år, senest i desember 2002. Fremskrivningen er gjort for perioden 2002 – 2050, men siden tidshorisonten for denne meldingen er de neste 5 – 10 årene, så vil vi her presentere en fremskriving for perioden 2002 – 2015.

SSB har utarbeidet seks ulike alternative fremskrivinger basert på forutsetninger som nasjonal vekst, sentralisering og flytting, og hvor folkemengde og fordelingen av denne vil variere avhengig av alternativ.

*Fremskriving 2002 – 2015*

Det samlede folketallet for landet som helhet kommer til å stige fram til 2015 for samtlige seks alternativer. Veksten i folketallet varierer imidlertid avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn. For det laveste alternativet stiger folketallet fra ca 4 524 000 til ca 4 643 000 og for det høyeste fra ca 4 524 000 til ca 5 005 000.

Fremskrivningen viser videre at folketallet i følge samtlige alternativer, med noen få unntak, vil øke i alle fylker. Den sterkeste veksten vil komme i Akershus, Oslo, Vestfold og Rogaland, og ca en tredjedel av veksten (på mellom 120 000 og 480 000) antas å komme i Akershus og Oslo.

*Økende sentralisering*

Norges befolkning blir stadig mer sentralisert. Siden 1985 har en økende andel av befolkningen bodd i de mest sentrale kommunene, og sentraliseringen var særlig rask på slutten av 1980- og 1990-tallet. SSB har også sett på befolkningsutviklingen på kommunalt nivå for perioden fram til 2010, og forventer et stadig mer sentralisert bosettingsmønster. Byråets fremskrivinger viser at frem mot 2010 kan folketallet komme til å synke i mer enn to av fem kommuner, selv om landets samlede folketall er ventet å stige i samme periode. Over halvparten av norske kommuner har under 5 000 innbyggere. Fra 1990 til 2001 sank folketallet i nesten 80 prosent av disse kommunene, og en tilsvarende utvikling kan ventes fram mot 2010. Nesten alle sentrale kommuner vil vokse, særlig i områdene rundt de store byene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

*Innvandring*

Særlig endring i nettoinnvandringen betyr mye for folketallsutviklingen de nærmeste årene. Innvandringen er imidlertid sterkt preget av variasjon og uforutsigbarhet. Nettoinnvandringen har hatt en økende tendens de siste tiårene, men med store svingninger fra år til år. Disse skyldes både svingende økonomiske konjunkturer i Norge og andre land, spesielt i Sverige, samt konflikter og politiske problemer i mange land. Et økende antall innvandrere til landet er flyktninger og asylsøkere. Høy nettoinnvandring vil særlig få konsekvenser for Oslo og de største byene.

### 3.1.4 Kulturelle og religiøse motsetninger

I de senere år er det registrert en økt tendens til at religiøse motsetninger inngår som en viktig del av konflikter, både nasjonalt og internasjonalt. Store forskjeller mellom fattig og rik, både mellom land og internt i det enkelte land, kan forsterke allerede eksisterende konfliktmønstre. En verden med store uløste politiske konflikter, økonomisk skjevfordeling og religiøse motsetninger kan føre til oppslutning om fundamentalistiske bevegelser og rekruttering til terrornettverk. Slike fundamentalistiske strømninger er både knyttet til religiøse grupper og til ekstreme politiske nettverk, i tillegg til rene kriminelle, mafia-lignende grupper. Denne utviklingen er av særlig betydning for politiet fordi terrorister er kriminelle, som i utgangspunktet skal pågripes og straffes.

### 3.1.5 Den teknologiske utviklingen

*Generelt*

Utvikling og utbredelse av ny teknologi endrer stadig rammebetingelsene for samhandling og kommunikasjon mellom mennesker nasjonalt og internasjonalt. Utbredelsen av Internett, e-post og mobiltelefoner er eksempler på dette. Teknologiutviklingen er raskere og har større innvirkning på alle samfunnsområder enn tidligere. Disse utviklingstrekkene representerer flere utfordringer, men også muligheter for politiet.

Teknologiutviklingen har gitt de kriminelle nye muligheter til å utføre kriminelle handlinger, og til å unndra seg kontroll og straffeforfølgelse. Det kommer stadig nye produkter som er velegnet for kriminell virksomhet. Teknologiutviklingen gjør at kriminelle også kan operere i trygg avstand til et åsted, eksempelvis fra et annet land enn der hvor lovbruddet utføres.

Ny teknologi gir også politiet flere muligheter og mer effektive hjelpemidler til å etterforske og forebygge kriminalitet. Elektroniske og biologiske spor har økt mulighetene for oppklaring av alvorlige forbrytelser. Teknologiutviklingen har gitt politiet bedre muligheter til hurtig og effektiv kommunikasjon, eksempelvis i forbindelse med ulykker eller andre krevende politioperative operasjoner, og til en mer effektiv håndtering av store mengder data.

*Informasjons- og kunnskapsteknologien endrer kriminalitetsbildet*

Internett og moderne informasjons- og kunnskapsteknologi fører med seg nye former for kriminalitet. Eksempelvis misbruk av person- og kredittkortopplysninger i forbindelse med netthandel. En fremtidig innføring av «digital identitet» vil bidra til økt sikkerhet, men kan også gjøre det mer attraktivt å stjele andre menneskers digitale identitet. Dette kan igjen føre til nye kriminalitetsformer eller større omfang av allerede kjent kriminalitet, blant annet menneskesmugling.

Teknologiutviklingen kan også medføre at flere former for tradisjonell kriminalitet reduseres. Teknologien har for eksempel økt den enkelte borgers muligheter til egenbeskyttelse gjennom alarmsystem og overvåkingskameraer. Startsperrer på biler og boligalarmer vil redusere antallet bilbrukstyverier og boliginnbrudd. Mindre bruk av kontanter som betalingsmiddel og bedre beskyttelse av kassaapparater og kontantbeholdninger vil redusere antallet butikkran. Denne utviklingen kan føre til at objekter med mindre risiko blir mer utsatt for kriminalitet. En utvikling med stadig mer avanserte sikkerhetssystemer kan føre til at våpen, trusler og fysisk vold blir vanligere i tilknytning til vinningskriminalitet, og at kriminaliteten i større grad enn det vi ser i dag rettes mot person eller objekter som er mindre beskyttet og mer sårbare.

Den teknologiske utviklingen endrer forutsetningene for politiets kriminalitetsbekjempelse. Utviklingen vil ikke bare øke behovet for ny kompetanse og investeringer i ny teknologi, men øker også politiets behov for samarbeid på tvers av distrikts- og landegrenser. Samtidig må politiets muligheter til effektiv kriminalitetsbekjempelse avveies mot brudd på privatlivets fred, personvernhensyn og andre grunnleggende rettsikkerhets- og menneskerettighetsprinsipper.

### 3.1.6 Informasjons- og mediesamfunnet

*Generelt*

Medienes omfattende omtale av kriminalitet, med detaljerte skildringer av hendelsesforløp og sterk personfokusering, gjør at kriminaliteten, både nasjonalt og internasjonalt, har fått økt oppmerksomhet og kommer stadig tettere inn på folk. Ofte ser vi omtale av store kriminalsaker i media nesten umiddelbart etter at de er begått, og lenge før etterforskningen er avsluttet eller saken er behandlet av domstolene.

Pressens virksomhet har mange paralleller til politiets etterforsking, men er båret fram av andre interesser enn det som preger politiets arbeid. Ofte vil det være en direkte interessekonflikt mellom politiet og pressen. Politiet har under sin etterforsking taushetsplikt, og ønsker at informasjon ikke blir offentliggjort for å unngå at vitner eller mistenkte påvirkes av pressens beskrivelser. Pressen har nettopp interesse av å publisere den informasjon som den undersøkende journalistikk har samlet inn.

Det er en økt forventning om at politiet og påtalemyndigheten deltar i den offentlige debatt, også i saker som er under etterforsking eller til behandling i domstolen. Offentlig oppmerksomhet om politiets arbeid gir politiet en mulighet til å henvende seg direkte til publikum.

Medias omtale av store og alvorlige kriminalsaker og andre dramatiske hendelser kan føre til unødig frykt. Medias fokusering og vinkling kan noen ganger gjøre det problematisk for politiet å nå fram med informasjon og en nøktern fremstilling av faktiske forhold.

*Medias kontrollfunksjon*

Medias interesse for politiets arbeid, med stadig tettere oppfølging og aktiv tilstedeværelse i kriminalsaker, gjør at politiet til enhver tid er utsatt for etterprøving og kontroll av «den fjerde statsmakt». Det er i all hovedsak positivt. Medias dekning og vinklinger kan likevel ha enkelte negative sider, for eksempel kan offentliggjøring bidra til å gi et fortegnet eller unyansert bilde av saker som det ut fra etterforskings- eller andre hensyn ikke

er mulig for politiet og påtalemyndigheten å kommentere, eller korrigere.

*Forholdet til publikum*

Utviklingen i media og i det alminnelige utdanningsnivået i samfunnet, har økt borgernes bevissthet om samfunnsforhold og individets rettigheter. Borgernes oppfatninger om samfunnsforhold generelt og politiets arbeidsoppgaver og rolle spesielt, utgjør en viktig premiss for politiets kommunikasjon med publikum.

En viktig utfordring for politiet i årene framover vil være å videreutvikle kommunikasjonen med media og publikum. En utfordring blir å informere om oppgaveutførelse og prioriteringer på en slik måte at publikum opplever at deres trygghetsbehov blir ivaretatt. Dette har også betydning i forhold til å skape tillit til politiet, hvilket igjen påvirker politiets arbeidsforhold og mulighet til å innhente nødvendig informasjon.

Internett kan være et godt verktøy for å styrke politiets kommunikasjon med publikum, og kan utvikles til å bli politiets hovedkanal for ekstern kommunikasjon. For eksempel gjennom å legge ut overordnet policy, styringsdokumenter og analyser av kriminalitetsbildet på politidistriktets nettside. For å videreutvikle politiets dialog med publikum, kan brukerundersøkelser gjennomføres ved bruk av Internett. Spørsmål og innspill til politiets prioriteringer kan gjennomføres på samme måte.

### 3.1.7 Økt bevissthet om rettigheter

Det siste tiåret er det vedtatt en rekke nye lover som rettighetsfester befolkningens behov for helsetjenester, velferd og utdanning. Likestillingsrettigheter og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygget ut. Mange av disse rettighetene har sin opprinnelse i internasjonale konvensjoner, som Norge har undertegnet og innarbeidet i det norske lovverket.

*Økt bevissthet om rettigheter og politiets virksomhet*

Publikums økte bevissthet om sine rettigheter i den offentlige forvaltning, gir seg også utslag i forhold til politiet gjennom skjerpede krav og forventninger til effektivitet, kvalitet og informasjon.

Økt rettighetsfokus har også ført til en lavere terskel for å søke advokathjelp, påstå uaktsomhet og fremsette erstatningskrav, også begrunnet i misnøye med politiet eller andre rettshåndhevende myndigheter. Politiets handlemåte blir også i større grad enn tidligere påklaget til overordnet myndighet av personer som mener seg utsatt for kritikkverdig atferd, eller mangelfull innsats ved ulykker, etterforsking eller pågripelser.

Lov- og regelutviklingen påvirker politiets saksbehandling og ressurssituasjon, både i straffesaker, sivile saker og forvaltningssaker. Selv om regelstyrte prosesser sikrer kvalitet, kan økte formalkrav ha en byråkratiserende og forsinkende effekt på politi- og lensmannsetatens oppgaveløsning.

### 3.1.8 Endringer i holdninger og normer

Lovgiver innvirker i stor grad på samfunnets kriminalitetsnivå. Det er lovgiver som bestemmer hvilke handlinger som skal kriminaliseres. I et demokrati skal lovreguleringer i prinsippet gjenspeile befolkningens holdninger og vurderinger. Det er viktig at folks rettsoppfatning og rettferdighetsforståelse harmonerer med den faktiske lovgivning og rettshåndhevelse.

Ved å spørre befolkningen om deres respekt for lover og regler kan en måle hvordan rettsoppfatninger på utvalgte områder endrer seg over tid. MMI's undersøkelse Norsk Monitor viser en tendens til synkende lovrespekt og hensynsfullhet, som riktignok varierer avhengig av hvilke handlinger det er tale om. Hovedinntrykket for tidsrommet 1985 – 2001 er likevel at befolkningens holdninger til ulike typer regelbrudd i all hovedsak er stabile.

Manglende vekt på etterlevelse av lover og regler øker faren for lovbrudd, og i «På vei mot det gode samfunn ?» (Hellevik m fl) drøftes betydningen av endringer i befolkningens lovrespekt. Det pekes blant annet på at den materialistiske verdiorienteringen kan få negative konsekvenser. Materialistisk verdiorientering og tiltagende vektlegging av egne behov kan bidra til mindre vilje til samfunnsinnsats, lavere skattemoral og økt aksept av økonomisk uhederlighet som for eksempel forsikringssvindel. Det pekes videre på at en verdiutvikling i materialistisk retning også kan føre til mindre hensynsfullhet i forhold til andre mennesker.

Politiet forventes i økende grad å bli stilt overfor dilemmaet mellom på den ene siden økt krav om handling, samtidig som politiets inngrep møtes med skepsis og kritikk. Politiet som verdiforvalter og formidler av samfunnets normer og rettferdighetstenkning blir en stadig viktigere og mer krevende side av politirollen.

### 3.1.9 Rusmidler

Misbruk av rusmidler utgjør et stort samfunnsproblem, og er en ubestridt medvirkende faktor i svært mange kriminelle handlinger. Det gjelder både alkohol og narkotika. En endring i bruk antas å kunne få konsekvenser for kriminaliteten, og dermed for politiet.

*Alkohol*

Norge ligger i dag nest nederst av de europeiske landene når det gjelder alkoholforbruk. Årlig registrert omsetning av alkohol, målt i liter ren alkohol pr innbygger over 15 år, var i 2002 ca. 5,9 liter pr innbygger i Norge. Til sammenligning ble det omsatt 11,3 liter ren alkohol i Danmark, 9,2 liter i Finland og 6,9 liter i Sverige samme år. Det relativt lave konsumet i Norge sammenlignet med våre naboland, kan indikere et potensiale for økt konsum i Norge, noe en økning i konsumet fra ca. 4,6 liter ren alkohol pr innbygger over 15 år i 1992, til ca. 5,9 liter i 2002, også antyder.

Sammenlignet med våre naboland er alkohol dyrt i Norge, og en endret prispolitikk antas å få konsekvenser for alkoholforbruket. Gitt et høyere forbruk, vil antallet alkoholskader, alkoholrelaterte ulykker og voldskriminaliteten øke. For eksempel skjer 70 prosent av de anmeldte voldstilfellene i Norge i alkoholrus (Pernanen 1999).

Finland, som har et forholdsvis likt drikkemønster som Norge, har i den senere tid erfaringer med reduserte priser. Finland satte i mars 2004 ned alkoholavgiftene med rundt 40 prosent. Umiddelbart økte alkoholforbruket med 20 prosent. Antallet personer tatt for fyllekjøring økte med 25 prosent. Grov alkoholrelatert vold økte med 20 prosent.

*Narkotika*

Sterk vekst i bruk av narkotika har skapt mange utfordringer for politiet i kriminalitetsbekjempelsen. Sammenholdes denne utviklingen med kriminalitet begått under påvirkning av alkohol, blir utviklingstrekkene bekymringsfulle.

Økningen i antallet gjerningspersoner avspeiler både større utbredelse og en økt kontrollinnsats på området. I 1986 hadde 8 prosent av ungdom på landsbasis, i aldersgruppen 15 til 20 år, prøvd cannabis. I 2004 hadde andelen økt til 15 prosent (SIRUS: 2004). SIRUS siste undersøkelse fra 2004, viser imidlertid en liten nedgang i bruk av illegale stoffer i aldersgruppen 15 til 20 år. Dette gjelder først og fremst andelen som oppgir å ha brukt cannabis, der det har vært en nedgang både på landsbasis og i Oslo.

Andelen 15 - 20 åringer på landsbasis, som oppgir at de noen gang har brukt amfetamin, ligger på 4 - 5 prosent, mens andelen som oppgir at de noen gang har brukt ecstasy, har holdt seg på omkring 2 – 3 prosent gjennom flere år.

Utviklingen i Europa indikerer en stabilisering med hensyn til heroin- og sprøytebruk. Denne stabiliseringen oppveies av økt bruk av andre stoffer, som f.eks. kokain, cannabis og ecstasy, og det faktum at mange unge europeere nå bruker en kombinasjon av stoffer, intensivt eller regelmessig .

Cannabis er det illegale rusmiddelet som er mest utbredt i EU. Rundt 10 prosent av alle 15 – 16-årige skoleelever i Finland, Sverige og Norge har prøvd cannabis, sammenlignet med over 30 prosent i Spania, Frankrike og Storbritannia. Når det gjelder trender for cannabisbruk, er bildet sammensatt, men samtidig tyder tilgjengelige data på at antallet unge brukere har stabilisert seg i løpet av de siste 2 – 4 årene i Nederland, Finland, Sverige og Norge, dog på historisk høye nivåer.

### 3.1.10 Klimaendringer og ekstreme naturhendelser

Politiet har i de senere år i stadig større grad blitt involvert i krevende oppgaver knyttet til naturhendelser. Dette skyldes først og fremst politiets ansvar og rolle i den offentlige redningstjenesten, men også politiets ansvar for å ta initiativ i krisesituasjoner inntil annen myndighet kan overta. I følge Norges Forskningsråds prosjekt for utvikling av scenarier for klimautviklingen i Norge frem mot 2030 – 2050 (RegClim), forventes nedbøren å bli mer intens, den gjennomsnittlig vindhastighet å øke noe de fleste steder i vinterhalvåret, likeså hyppigheten av stormer med store skader som følge. Skader og problemer vil i økende grad være knyttet til naturulykker under til dels ekstreme forhold. Politiet som beredskapsorganisasjon vil spille en stadig viktigere rolle i tiden framover.

Politiet har blitt trukket inn i krisehåndtering og etterarbeid i tilknytning til ekstreme naturhendelser i utlandet. Et eksempel fra senere tid er politiets deltakelse i forbindelse med identifisering av omkomne etter Tsunami-katastrofen i Sør-Asia vinteren 2004/2005. I etterkant av katastrofen samordnet og tilrettela politiet slik at både overlevende og pårørende fikk effektiv hjelp av de

myndigheter og organisasjoner som utgjorde mottaksapparatet på Oslo lufthavn, Gardermoen.

Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005), Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, gir politiet nye oppgaver i forbindelse med alvorlige hendelser i utlandet.

### 3.1.11 Organisert kriminalitet

*Hva er organisert kriminalitet?*

For å kunne kartlegge den organiserte kriminaliteten, har EU–landene gått inn for å benytte bestemte kriterier for å definere organisert kriminalitet. Den samme definisjonen er tatt i bruk i Norge. Minst seks av følgende kjennetegn må foreligge, blant annet nummer 1, 3, 5 og 11, for at lovbrudd eller kriminelle grupper skal kunne klassifiseres som organisert kriminalitet:

1. samarbeid mellom flere enn to personer,
2. alle har egne tildelte oppgave,
3. samarbeidet strekker seg over lengre eller ubegrensete perioder,
4. det brukes en form for disiplin og kontroll,
5. det foreligger mistanke om alvorlige kriminelle handlinger,
6. virksomhet foregår i flere land (på internasjonalt nivå),
7. det brukes vold eller annen form for trussel,
8. organiseringen er av kommersiell eller forretningsmessige art,
9. hvitvasking av penger er en del av operasjonene,
10. det utøves innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi,
11. aktivitetene styres av målsetting om vinning og/eller makt.

Et spesielt trekk ved den organiserte kriminaliteten er et klart profittmotiv, ofte i kombinasjon med et internt status- og anerkjennelsesbehov. Et annet trekk er at de kriminelle handlingene ofte er godt organiserte, og at terskelen for bruk av vold og anslag mot liv og eiendom er lav. Et tredje trekk er at gjerningsmennene ofte benytter seg av samme metoder og utstyr som politiet besitter. Som en del av forberedelsesprosessen inngår for eksempel planlegging, spaning og øvelser. I tillegg benyttes både våpen og moderne teknologi. Ikke sjelden har de kriminelle mer avansert utstyr enn politiet.

Politiet kan etterforske enkeltsaker som inngår i organisert kriminalitet uten å avdekke sammenhenger til et organiserte miljøer. Det reelle omfanget av den organiserte kriminaliteten blir derfor ikke alltid synlig.

*Utviklingen i den organiserte kriminaliteten*

I de senere årene er det registrert et sterkere innslag av organisert kriminalitet. Deler av denne kriminelle aktiviteten er av nasjonal karakter, mens det særlig i senere år har blitt en økning i kriminelle handlinger som utøves av grupperinger som helt eller delvis har tilhold i utlandet. Flere av sakene i de senere år har hatt preg av at gjerningsmennene ikke synes å sky noen som helst midler for å nå sine mål. Ranet av Norsk kontantservice a/s i Stavanger i april 2004, kan tjene som eksempel på økt hensynsløshet og vilje til å bruke skytevåpen. En politimann ble drept og en lang rekke sivile personer ble satt i ytterste fare. Det er ingen tvil om at hendelsen har skapt stor frykt ikke bare i lokalbefolkningen, men har også preget opinionens oppfatning om organisert kriminalitet som en samfunnstrussel. Den profesjonelt planlagte og gjennomførte aksjonen synliggjør at vi i femtiden må være forberedt på at slike vel organiserte og voldelige kriminelle handlinger trolig vil gjenta seg.

Den organiserte kriminaliteten er i sin art mer sofistikert enn den tradisjonelle kriminaliteten. Dette gjør at den organiserte kriminaliteten representerer en langt større trussel mot samfunnet og samfunnsordenen enn tradisjonell kriminalitet, samtidig som den er mer vanskelig å bekjempe. Stadig flere av de kriminelle nettverkene benytter seg av til dels avansert teknologi og knytter sine illegale aktiviteter til virksomheter som er – eller fremstår som – lovlige. I mange tilfeller blir utbyttet hvitvasket gjennom tilsynelatende lovlig næringsvirksomhet. Organiserte kriminelle nettverk planlegger og utfører sine operasjoner på en slik måte at oppdagelsesrisikoen minimeres. Ved å gi kriminaliteten en internasjonal profil, spekuleres det bevisst i det internasjonale samfunns manglende evne til en samordnet og effektiv kriminalitetsbekjempelse på tvers av landegrensene.

For den kriminelle er det ofte en enkel sak å forflytte seg eller overføre verdier fra et land til et annet. I de fleste tilfeller vil dette kunne skje meget hurtig ved elektroniske banktjenester. Den teknologiske utvikling har dessuten ført til at kriminelle handlinger kan iverksettes i et land, mens virkningen inntrer i et annet land. Disse forhold kan utnyttes strategisk av organiserte kriminelle til å fremme den kriminelle virksomheten og for å unngå straffeforfølgning, herunder beslag og inndragning av verdier.

De teknologiske nyvinninger åpner også for at kriminelle personer og organisasjoner kan kommunisere mer effektivt og avskjermet og dermed

skjule sine spor. Internett og utviklingen innen kryptering har lagt vel til rette for denne utvikling. Samtidig har banker, næringsliv og offentlig virksomhet gjort seg avhengig av datanettverk hvor kriminelle kan skaffe tilveie, manipulere og blokkere informasjon, utøve industrispionasje, sabotasje, bedrageri, utpressing og gjennomføre «elektroniske innbrudd». Det må forventes økt fremtidig aktivitet innen blant annet verdipapirkriminalitet, internasjonale bedragerier og IKT-kriminalitet. IKT- utviklingen representerer en risiko i dobbel forstand ettersom den nye infrastrukturen både gir de kriminelle et mulig åsted og et skjulested.

De beskrevne utviklingstrekk har også innvirkning på hvilke muligheter terrorister har til å skjule sine aktiviteter. Gjennomgang av etterforskede saker knyttet til terror viser en rekke kjennetegn som også går igjen i kriminelle nettverk knyttet til organisert kriminalitet. Både skjult organisasjon, metodikk, utstyr, kommunikasjon, disiplin og målbevissthet fremstår som fellestrekk for organiserte nettverk som vil agere med alvorlig kriminalitet, enten for å oppnå økonomisk vinning eller annet politisk eller ideologisk mål.

I følge EUROPOL har den organisert kriminaliteten i EU vært økende de siste 15 årene. Det påpekes videre at utvidelsen av EU fra 15 til 25 medlemsstater øker muligheten for nye markeder og nye kriminelle aktiviteter, kanskje særlig på områder som illegal innvandring, handel med mennesker og narkotika, samt muligheten til å reinvestere utbyttet fra kriminalitet i lovlig virksomhet.

Et utviklingstrekk er økt bruk av trusler mot vitner og aktører innenfor strafferettspleien. Det er i Norge flere eksempler på trusler mot politi, rettspersonell og vitner den senere tiden. For å forhindre straff og oppklaring av en sak blir ulike former for psykisk og fysisk terrorisering av vitner og andre involverte benyttet. Denne utvikling er ikke bare bekymringsfull for politiet, vitner og pårørende, men for hele rettsstatens legitimitet og funksjonalitet.

Et annet utviklingstrekk er den organiserte kriminalitets økte bruk av bestikkelser eller trusler overfor ansatte i privat og offentlig virksomhet. Folk trues eller bestikkes til å gi fra seg verdier, informasjon eller gjenstander som skal benyttes i andre straffbare forhold. Denne økende bruk av trusler, er et klart utviklingstrekk som antas å bli forsterket i årene framover.

Utviklingen innen organisert kriminalitet antas å representere en av de største utfordringene som politiet står overfor, nasjonalt og internasjonalt. Forskjeller i rettssystem, lovgivning og manglende utleveringsavtaler er noen eksempler på manglende samordning, og som hindrer effektiv internasjonal kriminalitetsbekjempelse.

### 3.1.12 Terrorisme

Terrorisme er ikke et nytt fenomen. Utviklingen i internasjonal terrorisme har blant annet hatt sine årsaker i kulturelle, religiøse, sosiale og politiske forhold, ofte i et samvirke. Terrorbildet i de senere år har i stor grad vært preget av subnasjonale grupper i den muslimske verden som føler sine verdier og religion truet av vestlig kultur og vanstyre. Trusselen fra internasjonal terrorisme må sees i sammenheng med pågående konflikter, slik som konflikten mellom Israel og palestinerne, og situasjonen i Irak og Afghanistan. Situasjonen i disse landene vil trolig være ustabil i lang tid fremover, og en ny generasjon med terrorister kan være i ferd med å vokse frem i Irak og Afghanistan. Noen av disse vil trolig kunne bruke sin erfaring i andre konflikter på et senere tidspunkt. Konfliktene vil fortsatt utnyttes av al-Qaida- nettverket og andre ekstreme islamistiske terrorgrupper som en generell legitimering av det de oppfatter som kampen mot «Vestens angrep på islam».

Det internasjonale trusselbildet de siste årene har gjenspeilet følgende trender:

- økt aksept av vold som politisk legitimt kampmiddel,
- utvikling av internasjonale nettverk blant militante islamister,
- ekstreme aktivisters økende teknologiske og operasjonelle kompetanse,
- terrorgruppers ønske om å anskaffe masseødeleggelsesvåpen.

*Organisering og omfang*

Terrorister organiserer seg i grupper eller lukkede celler, ofte knyttet sammen i internasjonale nettverk. Teknologiutviklingen med Internett og andre løsninger for elektronisk kommunikasjon over landegrensene har gitt organiserte nettverksgrupper mange muligheter for skjulte operasjoner.

Internasjonal terrorisme representerer en form for asymmetrisk krigføring. Demokratiske verdier som åpenhet, rettsikkerhet, teknologisk og økonomisk framgang gjør oss i særlig grad sårbare for terrorister, mens terrorister på den annen side handler ubundet av normer, samfunnsorden og rettslige skranker. En særlig trussel

refererer seg til mulig fremtidig bruk av kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske midler (CBRN-midler). Ved bruk eller trussel om bruk av slike midler vil mange land kunne bli rammet både direkte og indirekte, eksempelvis ved smitte eller radioaktivt avfall.

Det er lite som tyder på at trusselen fra ekstreme islamister er avtagende. Tross vellykkede operasjoner fra de europeiske sikkerhetsmyndighetene, rekrutteres det fremdeles medlemmer til ekstreme islamistiske grupperinger. Disse er ofte unge personer vokst opp i Europa, drevet av et behov for å gjøre opprør og aksjonere mot europeiske regimer. Bombeaksjonen i Madrid 2004 og arrestasjoner i europeiske land vitner om en slik utvikling.

### *Terrorisme og andre former for organisert kriminalitet*

Koblingen mellom terrorisme og andre former for organisert kriminalitet er ikke ny. Terrorister benytter seg eksempelvis av hvitvasking av utbytte fra andre straffbare forhold og forfalskninger i forbindelse med blant annet identitets- og reisedokumenter, kredittkort og leiebiler.

### *Norge og terrorisme*

Norges politiske og militære engasjement i internasjonale konflikter, for eksempel vår militære deltakelse i Afghanistan og Irak, bidrar til at Norge er synlig internasjonalt. Dette kan gjøre norske interesser til et mer aktuelt mål enn om vi ikke deltok i slike konflikter.

Norges rolle som leverandør til det europeiske energimarkedet, gjør at vi i økende grad kan komme til å dele sikkerhetspolitiske utfordringer med europeiske mottakerland. Trusselen mot Norges leveringsevne påvirkes ikke bare av Norges forhold til land eller andre aktører som kan tenkes å ha fiendtlige hensikter. Mottakerlandenes forhold til land eller aktører i andre deler av verden kan også påvirke norsk petroleumsvirksomhet, ved at anslag kan rettes mot norske innretninger i den hensikt å ramme mottakerlandet. Et annet forhold som kan påvirke den fremtidige trusselsituasjonen, er norske petroleumsselskapers etablering i enkelte konfliktområder.

### *Terrorhandlinger utenfor Norge og deres innvirkning på norske samfunnsforhold*

Høsten 2001 vedtok FNs sikkerhetsråd flere resolusjoner som omhandler terrorisme. Den mest kjente er resolusjon 1373 som blant annet forplikter medlemslandene til å gjennomgå nasjonal lovgivning med sikte på en mer effektiv kamp mot terrorisme. Det var særlig viktig å ramme finansiering og annen form for bistand til terroroperasjoner. Det ble videre lagt stor vekt på informasjonsutveksling. På denne bakgrunn iverksatte mange land en rekke lovrevisjoner. Særlig i samferdselsektoren har det åpne samfunn fått merke et strengere kontrollregime. På denne bakgrunn er en rekke samordnede sikkerhetstiltak etablert, blant annet innenfor flytransport og havnekontroll. Et omfattende felles europeisk regelverk for forebygging av anslag mot flysikkerheten er innlemmet i EØS-avtalen, og trådte i kraft som norske bestemmelser 5. mai 2004. IMO (International Maritime Organization) hvor Norge deltar, har initiert et eget sikkerhetsregime gjeldende fra 1. juli 2004 om særskilt passasjerkontroll ved skipsanløp direkte fra utlandet.

Også i Norge har terrortrusselen ført til ny lovgivning, blant annet på strafferettsområdet. Norge må ha en lovgivning som er noenlunde harmonisert med andre land, slik at man ikke på grunn av liberal lovgivning tiltrekker seg organisert og annen alvorlig kriminalitet. Dersom Norge blir oppfattet som et land med mindre kontroll og sikkerhetstiltak enn andre land, vil Norge kunne virke tiltrekkende på terrorister eller personer med tilknytning til terrormiljøet fordi de tror det er lettere å skjule seg her.

En scenariestudie som ble varslet i stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, er gjennomført og lagt til grunn i det videre sikkerhetsarbeidet, jf. nærmere om dette nedenfor i kap. 7.4.8 om terror- og sabotasjesituasjoner offshore. Samarbeidet mellom sentrale departementer har blitt oppgradert. Gjennom stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt – militært samarbeid, har Regjeringen fulgt opp Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. stortingsmelding nr. 17 (2001-2002). Det er etablert et fast sekretariat for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for de hemmelige tjenester (KRU). Politiets sikkerhetstjeneste utarbeider hvert år en åpen versjon av nasjonal trusselvurdering.

Muligheten for terror har på mange måter virket inn på politiets planer og prioriteringer. Forsterket vakthold ved enkelte lands ambassader har medført økt ressursbruk til slik tjeneste for politiet i Oslo. Et mer samstemt øvelsesmønster som innbefatter politi og forskjellige deler av Forsvaret, basert på ansvarsforhold som beskrevet i

stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) er under utvikling (se kap. 7.4.8).

Terrorhandlinger må først og fremst forebygges gjennom et godt samarbeid mellom sikkerhets- og etterretningstjenester nasjonalt og internasjonalt. Dersom en ikke klarer å forebygge angrep og må gå til motaksjon, er det viktig at man har godt trenet og utrustet spesialenheter i politiet.

### *Terrormål*

Norge har i all hovedsak vært skånet for trusler om terrorhandlinger. I mai 2003 fremmet al-Qaida trusler mot Norge og norske interesser. Selv om trusselen fra al-Qaida var konkret rettet mot norske interesser i utlandet, anser Politiets sikkerhetstjeneste at trusselen tilkjennegir at norske interesser generelt er legitime mål for ekstreme islamister. Det har også kommet andre trusler mot norske myndigheter og trusler mot norske representasjoner i utlandet, men så langt har disse ikke vært fulgt opp i handling. Det kan imidlertid ikke utelukkes at norsk næringsliv, andre norske aktører og norske borgere i eller utenfor konfliktområder kan bli utsatt for gisseltaking eller andre terrorhandlinger der målet er press mot norske styresmakter. Generelt har næringslivet, transportsektoren, politikere og turister vært ansett som de mest aktuelle terrormål. Terrorangrepene på Bali og i Mombasa var begge rettet mot turister. En kan ikke utelukke at turister kan være terrormål i Norge. De amerikanske og israelske ambassadene i Oslo har tidvis vært ansett som utsatte terrormål. Også andre lands representasjoner og interesser kan i gitte situasjoner være utsatt.

Ved en vurdering av risikoen for maritim terrorisme er det vesentlig å peke på at skip i tillegg til å kunne fungere som mål for en terroraksjon, også vil kunne fungere som et middel. Gasstankere, oljetankere, containerskip eller skip som frakter kjemikalier eller gifter kan tenkes styrt mot andre mål. Norske skip i internasjonalt farvann, særlig skip som knyttes til USA, kan være terrormål. Norsk eide skip, petroleumsrelaterte innretninger og offshore installasjoner på norsk sokkel har periodevis vært gjenstand for særskilte sikkerhetsvurderinger. Nevnte objekter kan også være mulige terrormål.

Ved terroraksjoner i den senere tid synes høyt antall døde å ha vært en viktig målsetning eller akseptert følge ved aksjonen. Derfor kan terroranslag mot sivil infrastruktur og transportmidler i samferdselssektoren, og andre objekter eller steder med mange mennesker til stede, være et aktuelt scenario.

### *Utfordringer for Politiets sikkerhetstjeneste og politiet*

Vår nasjonale strategi mot internasjonal terrorisme forutsetter i særlig grad et godt samarbeid mellom Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og det alminnelige politi. PST har som en av sine hovedoppgaver å forebygge terrorisme og andre sikkerhetstruende situasjoner. Å forebygge at terrororganisasjoner lykkes med planlegging og gjennomføring av terroraksjoner har høyeste prioritet. I det forebyggende terrorarbeidet vil hovedfokus være å hindre rekruttering til og finansiering av terrorisme, å eliminere våpenstøtte til terrororganisasjoner, å bidra til å hindre terrorister i å søke tilflukt i Norge eller planlegge eller på annen måte støtte terroraksjoner utenfor Norge. For tjenesten er derfor hovedvekten lagt på forebyggende analyse og tiltak der PST er avhengig av godt samarbeid med politiet og andre nasjonale myndigheter, og å kunne utveksle etterretningsinformasjon, analyser og trusselvurderinger med samarbeidende utenlandske sikkerhets- og etterretningstjenester.

De samlede nasjonale politiressurser skal bidra til trygghet, og alt personell må ha oppmerksomhet mot forhold som kan true vår sikkerhet. All informasjon i det alminnelig politi som kan tenkes å ha tilknytning til sikkerhetstruende forhold, må formidles til PST.

PST ble vesentlig omorganisert i perioden 2000 – 2002, nettopp med sikte på bedre samvirke med politiet i henhold til det nye trusselbildet. Det ble samtidig iverksatt tiltak med sikte på bedre samvirke med andre etterretnings- og sikkerhetstjenester. Informasjonsinnhenting, bearbeidelse og informasjonsutveksling er sentralt i denne sammenheng. PST har et moderne og avlyttingssikkert samband. Nevnte forhold er viktige forutsetninger for et effektivt samvirke.

Utfordringer for politi- og lensmannsetaten gjelder generelt dimensjonering av og tilgang på nødvendige ressurser, planlegging og gjennomføring av øvelser alene eller i samarbeid med øvrige nødetater og Forsvaret, samt utvikling og vedlikehold av planverk, kompetanse og politioperative tiltak. Politiet skal både sikre nødvendig terror- og sabotasjeberedskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og ivareta politi- og lensmannsetatens øvrige gjøremål. Det er en utfordring for politidistriktene

å finne en god balanse mellom hensynet til terrorberedskap og innsats på øvrige ansvarsområder. Samspillet mellom politi- og lensmannsetaten, Forsvaret og andre beredskapsorganisasjoner og deres evne til å samarbeide og finne sine respektive roller, vil være blant de største utfordringene i årene framover.

I kapittel 6.7.1 gis nærmere omtale av politiets beredskap i ekstraordinære situasjoner. I kapittel 7.4.8 beskrives samvirket mellom politiet og Forsvaret i ekstraordinære situasjoner som politiet har ansvaret for å håndtere, men hvor det kan være aktuelt at Forsvaret bistår politiet under politiets ledelse og styring.

### 3.1.13 Utviklingstrekk – oppsummering

Et fellestrekk ved flere av utviklingstrekkene beskrevet over er den internasjonale dimensjonen. Dette gjelder for eksempel utviklingstrekk som globalisering, migrasjon, kulturelle og religiøse motsetninger, den teknologiske utviklingen, og bruk av rusmidler. Hvert enkelt av disse utviklingstrekkene utgjør en utfordring for politiet, men har også i noen grad et felles møtepunkt i den organiserte, grenseoverskridende kriminaliteten. Utviklingstrekkene tyder på at deler av kriminaliteten blir mer organisert, kompleks og brutalisert. Stadig flere av de kriminelle nettverkene benytter seg av til dels avansert teknologi og knytter sine illegale aktiviteter til virksomheter som er – eller fremstår som – lovlige. Den antatte utvikling som her skisseres, fører med seg nye utfordringer for samfunnet og krevende oppgaver for politiet.

Skal politiet kunne håndtere disse oppgavene må etaten sikres høyt spesialisert kompetanse innen f. eks. nye etterforskingsmetoder, kriminologi, økonomi/finans, IKT, statistikk/analyse og internasjonalt samarbeid. Dette stiller store krav til utdanningstilbudet ved Politihøgskolen, og rekrutteringen til etaten. Det blir antakeligvis enda viktigere i fremtiden å rekruttere spesialister fra andre faggrupper i tillegg til politiutdannet personell og jurister, jf. kapittel 8.

## 3.2 Kriminalitetsutviklingen

Et samfunn kan i en viss forstand selv påvirke kriminalitetens omfang og utvikling ut fra hvilken politikk som føres, hvilke handlinger som kriminaliseres og hvordan utsatte grupper behandles. Kriminalitet handler også om sosiale normer og den enkeltes oppfatning av egne plikter, rettigheter og ansvar. I vår lovgivning er kriminaliteten delt i to grupper: forbrytelser som dekker de mest alvorlige forhold, og forseelser som er av mindre alvorlig karakter.

I Norge fører Statistisk sentralbyrå (SSB) den offisielle kriminalstatistikken. Siden den offisielle statistikken baserer seg på den registrerte kriminaliteten, gir denne statistikken ikke et bilde av den faktiske kriminaliteten i Norge. Kriminalstatistikken gir derfor ikke mål på det totale omfang av kriminaliteten.

Straffbare handlinger som ikke blir registrert av politiet, og som derfor ikke inngår i kriminalstatistikken, omtales som mørketall. Undersøkelser tyder på at mørketallene er svært omfattende, og at de varierer med type lovbrudd, oppdagelsesrisiko, publikums og bedrifters motivasjon for å anmelde lovbrudd og politiets ressurser og prioriteringer. I levekårsundersøkelsene (1983-2004) ble et representativt utvalg over 15 år spurt om deres utsatthet for lovbrudd. Denne typen undersøkelser gir oversikt over lovbrudd som av ulike grunner ikke blir anmeldt, og gir en indikasjon på mørketallenes størrelse. Tall fra Kriminalstatistikken sammenholdt med levekårsundersøkelsene gir derfor et mer utfyllende bilde av den faktiske kriminaliteten enn kildene hver for seg. Fremstillingen nedenunder vil bli supplert med levekårsdata der det ligger til rette for det.

Den offisielle kriminalstatistikken omhandler ikke forseelsessaker som er avgjort med forenklet forelegg. De forenklede foreleggene registreres ikke i politiets registre, men av Statens innkrevingssentral (SI), og inngår derfor ikke i kriminalstatistikken. Forenklede forelegg er imidlertid straffesaker som det bør tas hensyn til når et samlet kriminalitetsbilde skal beskrives.

Ordningen med forenklet forelegg ble introdusert ved endring i vegtrafikkloven i 1968. I dag kan kurante saker som gjelder forseelser etter vegtrafikkloven, tolloven og småfartøyloven avgjøres med forenklet forelegg. Tall departementet har innhentet fra SI viser en økning i antallet forenklede forelegg fra 147 519 i 1994 til 226 757 i 2004.

Nedenfor gis en beskrivelse av utviklingen i forbrytelser og forseelser, og deretter en beskrivelse av kriminalitetsbildet. For å vise utviklingen i den registrerte kriminaliteten fra år til år, tas utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås statistikk for anmeldte lovbrudd, dersom ikke annen kilde er oppført i teksten. De nyeste tallene fra Statistisk sentralbyrå er fra 2003 og inngår i en tidsserie

med direkte sammenliknbare tall fra og med 1993. Tidsserien har i 2005 blitt revidert. Revisjonen lot seg ikke gjennomføre for 1992. Derfor vil 1993 bli regnet som første år med SSB sin statistikk over anmeldte lovbrudd.

### 3.2.1 Utviklingen i anmeldte lovbrudd fra 1993 til 2003

Kriminalstatistikken har vist økning for de fleste typer lovbrudd i løpet av de siste 10 årene. Som vist i figur 3.2 ble 327 466 lovbrudd anmeldt til politiet i 1993. Antallet har siden steget jevnt opp til 420 762 i 2003. Noe av økningen skyldes nye registreringsrutiner hos politiet som fanger opp mer av den faktiske kriminaliteten slik at mørketallene dermed har blitt mindre. Andre forklaringer kan være borgernes mer positive holdning til å politianmelde lovbrudd og forsikringsselskapenes vilkår om politianmeldelse før skadeerstatning, eksempelvis for tyveri. Selv om det har skjedd vesentlige endringer i grunnlaget for statistikken er samtidig kriminalitetsutviklingen så sterkt økende at den ikke kan forklares med feilkildene alene, men viser en reell økning i begåtte lovbrudd i perioden. Sett i forhold til innbyggertallet har anmeldte lovbrudd økt fra 76,2 pr. 1000 innbygger i 1993 til 92,4 pr. 1000 innbygger i 2003.

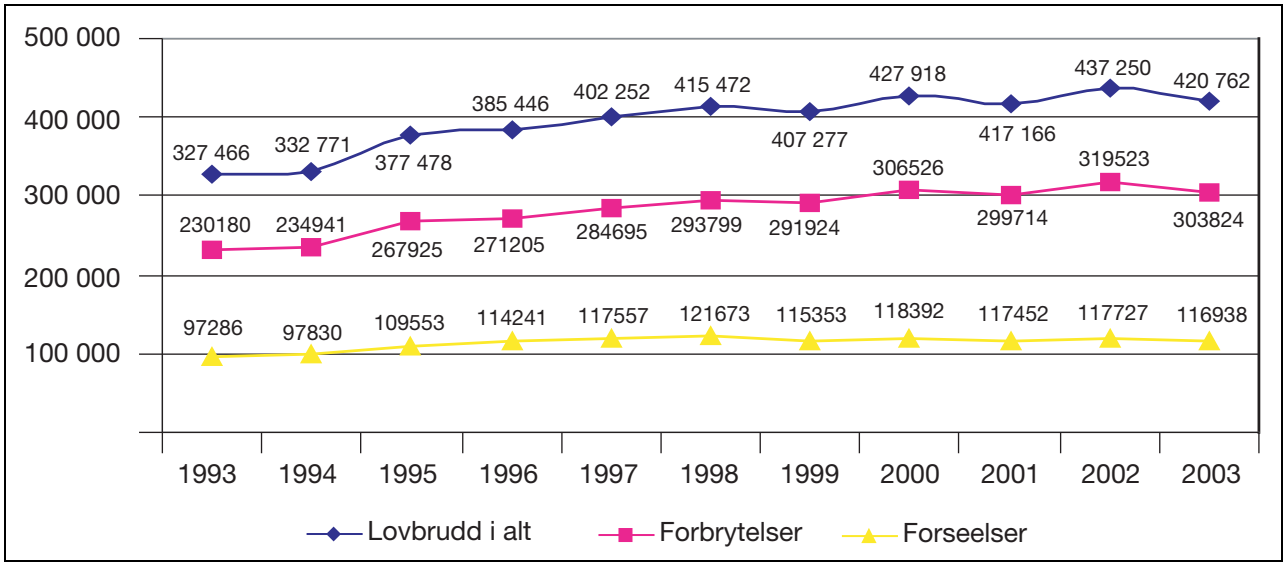
I perioden sett under ett har det vært særlig stor økning i antall vinnings- og narkotikaforbrytelser, og det er disse lovbruddsgruppene som i all hovedsak har økt volumet av anmeldte lovbrudd totalt. Narkotikaforbrytelsene har økt sin andel fra 4 prosent av hele kriminalitetsbildet i 1993 til 9 prosent i 2003. Som man ser av figuren over, sank anmeldelsene for både forbrytelser og forseelser fra 2002 til 2003. Ifølge politiets egne tall har anmeldte lovbrudd fortsatt gått ned i 2004. Dette gjelder også for store grupper som vinning, narkotika og skadeverk.

*Vinningskriminalitet*

Som vinningskriminalitet regnes simpelt og grovt tyveri, brukstyveri av motorkjøretøy, utpressing og ran. I 1993 ble det anmeldt 187 422 vinningsforbrytelser mot 214 973 i 2003. Økningen var mest markert fram mot år 2000, mens det i periodens siste 3 år har vært en nedgang i antallet anmeldelser. I løpet av årene fra 1993 til og med 2003 er antallet anmeldte grove tyverier fra boliger og hytter gått ned med 43,8 prosent. Ifølge politiets egne tall fortsatte nedgangen også for 2004. Om våre eiendeler er blitt tryggere i de private hjem, er vi i større grad utsatt for tyverier når vi beveger oss i det offentlige rom. Det skjer imidlertid oftest tyverier av sykler og biler. I løpet av 2003 ble det anmeldt 17 416 sykkeltyverier og 14 508 bilbrukstyverier.

Det er tyveriene som dominerer i statistikken og tyveriene utgjør en vesentlig del av hverdagskriminaliteten i Norge. Også levekårsundersøkelsene viser at tyverier er den typen lovbrudd som skaper flest kriminalitetsofre. I Levekårsundersøkelsen 2001 oppga hver tiende person over 15 år at de hadde vært utsatt for tyveri eller skadeverk i løpet av det siste året. To tredjedeler av tyveriene ble anmeldt til politiet.

Den mest markante endringen i kriminalitets-




Figur 3.2 Anmeldte lovbrudd 1993–2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå

bildet i løpet av de siste 10 årene er økningen i narkotikakriminaliteten, selv om utviklingen har flatet ut og tallene gått noe ned i løpet av de siste par årene. Mens det i 1993 ble anmeldt 12 714 narkotikaforbrytelser var antallet i 2003 på 36 657. I løpet av 2001 ble nesten 11 000 forskjellige personer tatt av politiet for en eller flere narkotikaforbrytelser. Dette er mer enn en tredobling siden 1990.

Mer enn 90 prosent av alle anmeldte narkotikaforbrytelser anmeldes av politiet selv, og store deler av den store økningen skyldes økt innsats fra politiets side. Det er imidlertid også grunn til å tro at en betydelig del av stigningen har sammenheng med en faktisk økning i befolkningens befatning med ulovlige rusmidler. Spørreundersøkelser fra Statens institutt for rusmiddelforskning viser at det er langt flere ungdommer som har brukt amfetamin og ecstasy i 2000 enn det som var tilfellet på begynnelsen av 1990-tallet. Det er anslått at antall heroinmisbrukere ble fordoblet i løpet av 1990-tallet. I siste halvdel av 1990-tallet var det også langt flere ungdommer som regelmessig brukte cannabis enn tidligere. Det ble gitt nærmere tre ganger så mange straffereaksjoner for narkotikalovbrudd i 2003 sammenlignet med 1997.

*Vold*

Vold innebærer et angrep på den enkeltes helse, selvfølelse og livskvalitet. I levekårsundersøkelsene fra 1987 og frem til i dag har det vært et stabilt omfang på drøyt 5 prosent av befolkningen over 16 år som årlig utsettes for vold og trusler om vold. Kriminalstatistikken viser derimot en klar stigning i voldsforbrytelsene for samme periode. Dette gjelder i særlig grad for legemsfornærmelsene, som har lavest strafferamme. Sett i lys av resultatene fra levekårsundersøkelsene kan det se ut som om det først og fremst har vært økning i anmeldelsestilbøyeligheten for denne typen kriminalitet, og at mørketallene er i ferd med å bli mindre. Tilbøyeligheten til å anmelde er imidlertid fortsatt svært lav, noe vi vil komme tilbake til nedenfor.

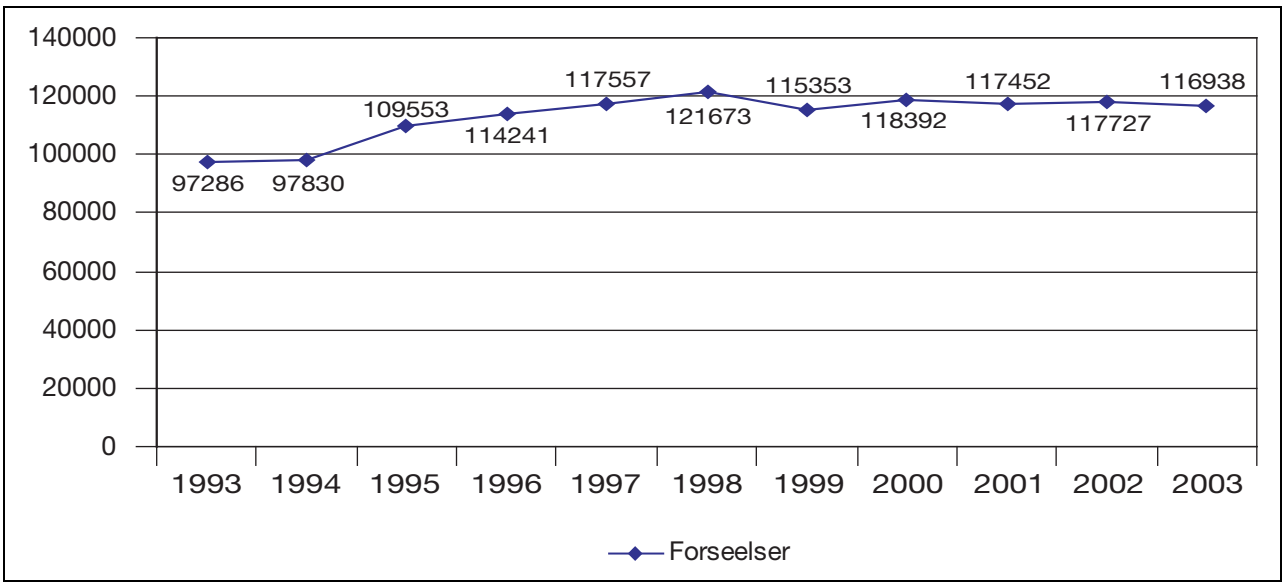
For de mer alvorlige voldsforbrytelsene er endringene små. I 1993 ble det anmeldt 38 drap mens antallet i 2003 var høyest i hele 10-års perioden med 51 drap. Lavest var antallet i 1999 med 33 anmeldte drap.

### 3.2.2 Utviklingen i forseelsessaker

Anmeldte forseelser har økt fra 97 286 i 1993 til 116 938 i 2003. Det er særlig økingen i anmeldelser for overtredelser av vegtrafikklovgivningen en som gir utslag for forseelsesstatistikken sett under ett.

### 3.2.3 Særlig om utviklingen i barne- og ungdomskriminaliteten.

Ifølge Statistisk sentralbyrå ble til sammen 5 766 barn og unge i alderen 15 – 17 år møtt med en straffereaksjon for enten en forbrytelse eller forseelse i 2003. De fleste i alderen 15 til 20 år blir tatt for trafikk- og vinningskriminalitet, og i 64 prosent av tilfellene gjaldt straffereaksjonen en




Figur 3.3 Anmeldte forseelser. 1993–2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå

forseelse. Statistikken viser imidlertid også at et betydelig antall barn under 15 år kommer i kontakt med politiet på grunn av lovbrudd, og at enkelte ved 15-årsalderen har en atferd som ender med en eller flere straffereaksjoner for relativt alvorlig kriminalitet. Kriminalstatistikken indikerer at barn under 15 år er i risikosonen for å begå kriminalitet. Antakelsen styrkes av økningen i straffereaksjonene for narkotikakriminalitet blant unge i alderen 15 til 20 år.

Ungdom, og da spesielt unge menn, har alltid vært overrepresentert i kriminalstatistikken. Midt på 1980-tallet var nesten halvparten av alle siktede under 21 år. Antallet siktede ungdommer var imidlertid stabilt fra slutten av 1980-tallet og fram til midten av 1990-tallet. I løpet av de senere årene har imidlertid denne generelle trenden snudd, og i 2001 ble mer enn 6 prosent av alle menn i aldersgruppen 18 – 20 år tatt av politiet etter å ha begått en eller flere forbrytelser.

Utviklingen de siste 10 – 20 årene viser at bruk av narkotika, og de levekårsproblemer som kan følge av dette, er voksende i den norske befolkningen. Det er et bekymringsfullt trekk at stadig flere barn og unge blir tatt for narkotikakriminalitet og at barn og unge utgjør en stadig større del av det samlede kriminalitetsbildet. For unge under 18 år har antall straffereaksjoner økt med 39 prosent fra 1997 til 2003. Til sammenlikning steg antallet straffereaksjoner med 19 prosent for befolkningen under ett. Stigningen for de unge skyldes i hovedsak flere narkotikaforbrytelser. Det ble gitt nærmere tre ganger så mange straffereaksjoner for narkotikalovbrudd i 2003 sammenlignet med 1997. Straffereaksjoner for vinningslovbrudd ligger på nesten samme nivå som det gjorde i 1997, mens reaksjoner for voldslovbrudd og skadeverk økte med henholdsvis 83 og 73 prosent i perioden.

Barn og unge har også tidligere vært sentrale i denne utviklingen, men kriminalstatistikken og andre kilder fra de aller siste årene, viser at befatning med narkotika øker mest blant ungdom. Dagens ungdom ser med andre ord ut til å stå overfor en rusproblematikk som skiller seg noe fra problematikken som ungdom sto overfor kun for få år siden.

Statistisk sentralbyrå har beskrevet hvordan enkeltpersoner født i 1977 har blitt siktet for lovbrudd i tidsrommet 1992 til 2001 (Statistisk sentralbyrå, 2005). Av de 52 163 personene som ble født i 1977, hadde 11 000 begått minst én forseelse innen utgangen av 2001. 5 000 hadde begått en forbrytelse. Mens de fleste sto bak kun en enkeltepisode hver, var det en liten gruppe som sto for en relativt mye større andel av den registrerte kriminaliteten. Nesten to tredjedeler av forbrytelsene ble begått av omtrent 11 prosent av de registrerte lovbryterne. De aller mest aktive i 1977- kullet, 155 gutter og 10 jenter, sto alene bak hele 35 prosent av forbrytelsene. Resultatene viser også at jo mer alvorlig lovbruddkarriere man har, desto dårligere skårer man på de sosiale indikatorene i undersøkelsen. Personer med langvarig lovbruddsmønster har svært ofte ikke fullført videregående skole. Mange er langtidsmottakere av sosialhjelp og har ustabil tilknytning til arbeidslivet. Det konkluderes med at lovbruddskarrierer i stor grad må sees i sammenheng med personens allmenne livssituasjon, og med marginaliseringsprosesser i samfunnet.

### 3.2.4 Kriminalitetsbildet

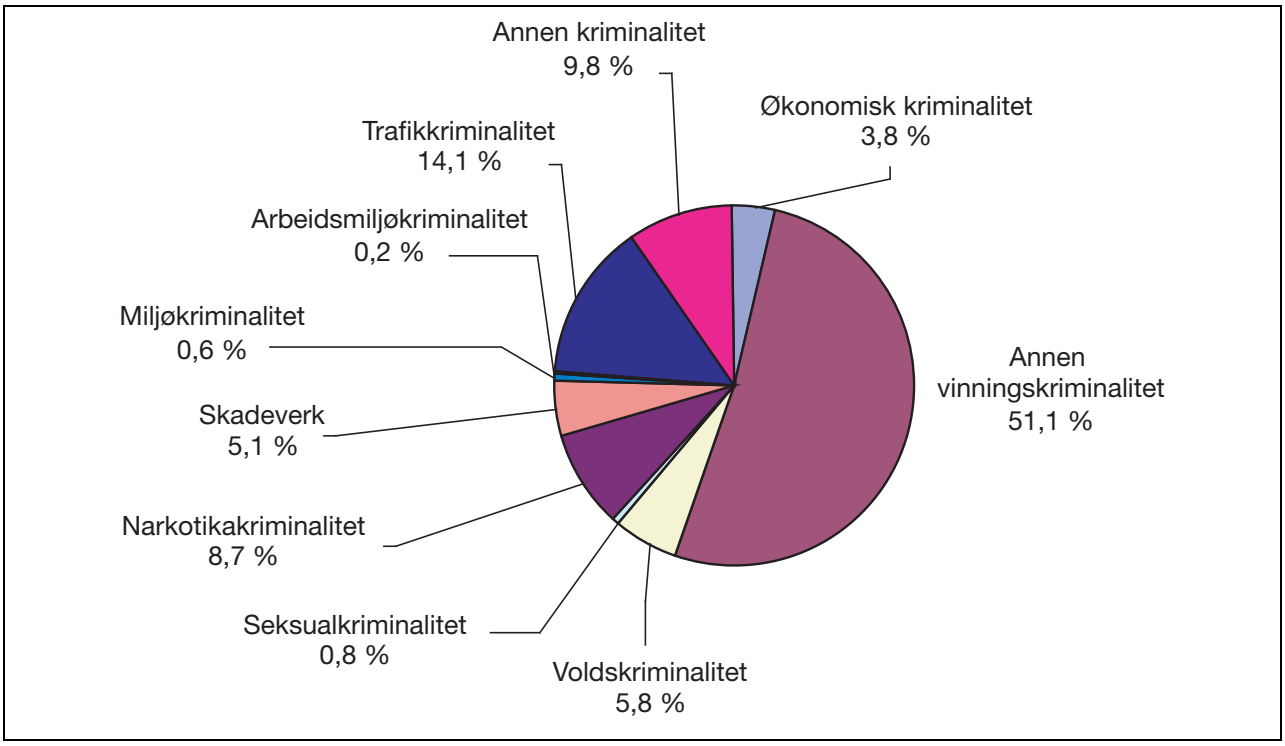
*Viktige elementer i kriminalitetsbildet*

Figur 3.4 viser hele kriminalitetsbildet for anmeldte forbrytelser og forseelser i 2003. Figuren viser at økonomisk kriminalitet og annen vinningskriminalitet representerer til sammen 54,9 prosent av all registrert kriminalitet i Norge. Trafikkriminalitet er nest største gruppe, mens narkotikakriminalitet omfattet 8,7 prosent av hele bildet i 2003.

Det foreligger ingen statistikk som viser omfanget av den organiserte grenseoverskridende kriminaliteten. Deler av den organiserte, grenseoverskridende kriminaliteten er å finne i tallene for vinningskriminalitet, narkotikakriminalitet og økonomisk kriminalitet. Fremstillingen baserer seg derfor først og fremst på etterretningsinformasjon.

Politiets saker og etterretningsinformasjon tyder på at kompleksiteten i straffesakene øker og at økonomisk kriminalitet i større grad foregår i organiserte former med sterk grad av internasjonalisering. Ny informasjonsteknologi og uoversiktlige selskapsstrukturer krever stadig større etterforskingskapasitet.

Mange politidistrikt oppgir narkotika, sammen med vold, trusler og torpedovirksomhet i tilknytning til narkotika, som den største utfordringen i tilknytning til organisert kriminalitet. Politiet har de senere år også observert overlappende organisering av narkotikasmugling og spritsmugling til Norge. Videre inngår deler av den tradisjonelle vinningskriminaliteten og økonomisk kriminalitet i den organiserte grenseoverskridende kriminaliteten. Grensene mellom øko-




Figur 3.4 Anmeldte lovbrudd etter lovbruddsgruppe. 2003

Kilde: Statistisk sentralbyrå

nomisk kriminalitet og annen kriminalitet blir stadig mindre tydelige.

Handel med kvinner knyttes i mange tilfeller til illegal migrasjon og prostitusjon. Det er særlig i Oslo vi ser en økning i denne type saker. Oslo har med stor sannsynlighet blitt del av det europeiske markedet for menneskehandel.

Et annet utviklingstrekk gjelder vitners utsatthet for trusler og forfølgelse.

### *Annen vinningskriminalitet*

Som annen vinningskriminalitet regnes simpelt og grovt tyveri, brukstyveri av bil, utpressing og ran. Det ble anmeldt 86 116 simple tyverier i 2003. Dette er 2 prosent færre enn for året før. Nedgangen gjelder for mange undergrupper av simpelt tyveri, men særlig markant sank antallet sykkeltyverier.

Det ble anmeldt 68 357 grove tyverier i 2003, 4,9 prosent færre enn året før. Nedgangen gjaldt også for boliginnbrudd. I 2003 ble det anmeldt 20 130 brukstyverier av motorkjøretøy, en nedgang på 10,9 prosent fra året før. Samtidig ble det anmeldt 1 578 tilfeller av utpressing og ran, 9,85 prosent færre enn for 2002.

At det registreres færre tyverier bekreftes både av politiets egne tall for 2004 og av resultatene fra levekårsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå. I Levekårsundersøkelsen 2001 svarte 10 prosent av den voksne befolkningen at de hadde blitt utsatt for tyveri og skadeverk. I 1997 var andelen på 13 prosent. Tyveriene utgjør like fullt en vesentlig del av hverdagskriminaliteten som skaper utrygghet, sjenanse og plage.

### *Narkotika*

I 2003 ble det anmeldt 36 657 narkotikaforbrytelser i Norge. Dette er 18,7 prosent færre enn for 2002. Mest markant var nedgangen for forbrytelse mot legemiddelloven, eller bruk og besittelse av narkotika, med hele 21 prosent færre anmeldelser i 2003 (fra 25 322 i 2002 til 19 981 i 2003). For forytelser mot Straffeloven § 162 første ledd gikk anmeldelsene ned med 16,8 prosent, eller fra 18 047 anmeldte forbrytelser i 2002 til 15 009 i 2003. For straffelovens § 162 annet og tredje ledd gikk anmeldelsene ned med 8 prosent, eller fra 1 247 i 2002 til 1 143 i 2003. I følge politiets egne tall har samme nedadgående trend fortsatt i 2004 med unntak for den grove narkotikakriminaliteten etter § 162 tredje ledd, som gjelder betydelig kvantum. Politiets egen statistikk viser en økning i antallet anmeldelser etter § 162 tredje ledd fra 79 i 2002, 139 i 2003 til 154 i 2004. En økning på 10,8 prosent fra 2003 til 2004.

Det er politiet som står bak nærmest alle anmeldelsene i denne typen saker, og siste års endringer i den registrerte narkotikakriminaliteten avspeiler blant annet politiets prioritering av de mest alvorlige og arbeidskrevende sakene framfor stadig flere anmeldelser for bruk og besittelse av små mengder narkotika.

### *Vold*

I 2003 mottok politiet 24 478 anmeldelser for voldskriminalitet. For Straffelovens kapittel 22 Forbrytelser mot liv, legeme og helbred, sank anmeldelsene fra 14 977 i 2002 til 14 584 i 2003. For kapittel 21 Forbrytelser mot den personlige frihet, gikk anmeldelsene ned fra 9 144 i 2002 til 8 766 i 2003. I følge politiets egne tall viser anmeldelsene for voldskriminalitet mindre endringer fra 2003 til 2004.

I Levekårsundersøkelsen 2001 rapporterte 5 prosent at de hadde vært utsatt for vold eller trusler om vold det siste året. Dette tilsier at ca 180 000 personer opplever denne typen overgrep hvert eneste år. Tall for 2001 viser at 45 000 av disse hadde fått synlige merker eller kroppsskader av den volden de hadde blitt utsatt for.

Det meste av volden og truslene om vold som rapporteres i levekårsundersøkelsene forblir ukjent for politiet. I Levekårsundersøkelsen 2001 ble bare 15 prosent av hendelsene anmeldt til politiet. Ofrene oppgir svært ulike grunner for ikke å ta kontakt med politiet når de blir utsatt for vold. I nesten 30 prosent av tilfellene unnlater offeret å anmelde fordi de antar at politiet likevel ikke kan gjøre noe. I nesten hvert femte tilfelle er hendelsen, etter offerets oppfatning, en bagatell det ikke er verdt å ta kontakt med politiet for. For en like stor andel oppgir ofrene at de ikke vil blande politiet inn i hendelsen. I tillegg oppgir drøyt 8 prosent at de lot være å ta kontakt med politiet fordi de kjente gjerningspersonen. Levekårsundersøkelsen 2001 viser også et annet bekymringsfullt trekk idet enkelte oppgir frykt for represalier fra overgriperen som grunn for ikke å anmelde volden eller trusselen.

Levekårsundersøkelsen 2001 viser videre at hjemmet i mange tilfeller er arena for vold mot kvinner. Drøyt 60 prosent av alle voldstilfellene mot kvinner skjedde i egen eller andres bolig. Menn er oftere utsatt for vold på offentlig sted. Drøyt 70 prosent skjedde i forbindelse med uteliv. Samtidig er kvinner oftere enn menn utsatt for gjentatt vold. For begge kjønn under ett viser Levekårsundersøkelsen at over halvparten av ofrene oppgir å ha opplevd minst to voldsepisoder siste år. Over en firedel hadde opplevd minst tre episoder. Kunnskapen om gjentatt utsatthet kan dermed fortelle noe om hvem og om i hvilke situasjoner man mest sannsynlig blir utsatt for ny kriminalitet. Samtidig vet vi at mer enn hvert tredje tilfelle av vold og trusler skjer på fredager og lørdager. I 60 prosent av alle voldstilfellene oppgav ofrene at gjerningspersonen var påvirket av rusmidler.

Det er betydelig flere som er engstelige for vold og trusler enn antallet som faktisk utsettes for denne type kriminalitet. Andelen av den voksne befolkningen som har vært svært eller noe urolig for å bli ofre for voldelige handlinger, har i levekårsundersøkelsene for perioden 1983 – 2001 variert mellom 8 og 11 prosent. Frykten for voldelige handlinger er mest utbredt blant kvinner. I levekårsundersøkelsen fra 2001 oppga 13 prosent av kvinnene og 3 prosent av mennene at de var urolige for vold eller trusler om vold i nærmiljøet. For begge kjønn er det imidlertid en nedgang i frykten sammenlignet med 1997, og med størst nedgang for de aller eldste. Frykt for å bli utsatt for voldelige handlinger har ikke nødvendigvis sammenheng med sannsynligheten for å bli et offer for vold. I levekårsundersøkelsene er det de yngste mennene som føler seg mest trygge, selv om det er denne gruppen som er mest utsatt.

Trygghet for liv og eiendom er et gode i velferdssamfunnet. Mange i den voksne befolkningen blir imidlertid utsatt for vold, trusler om vold, tyveri og skadeverk. I Levekårsundersøkelsen 2001 svarer hver syvende person over 15 år at vedkommende hadde blitt utsatt for denne typen lovbrudd i løpet av de siste tolv månedene. Både i 1991 og 1997 var andelen hver sjette person, som ble utsatt for minst ett tilfelle av disse lovbruddene. Selv om anmeldelsesstatistikken antyder at det begås flere voldshandlinger i Norge enn tidligere, indikerer levekårsundersøkelsen at folk flest er mindre utsatt enn før.

### *Innvandrere og kriminalitet*

Den nyeste statistikken fra SSB om innvandrere og kriminalitet er for 2002 og teller straffede for forbrytelser. Statistikken kontrollerer for kjønn, alder og bosted, men ikke for sosioøkonomisk status. Med innvandrer menes personer registrert bosatt i landet med to utenlandsfødte foreldre, uavhengig av personens statsborgerskap og hvor de er født. Utenlandske statsborgere som har pådratt seg straff i Norge, men som ikke var registrert som bosatt her er tatt ut av materialet.

I 2002 var strafferatene for ikke- vestlige innvandrere på 30 straffede pr. 1000 innbyggere. For befolkningen ellers var antallet 13,5 straffede pr. 1000 innbyggere. SSB viser stor variasjon mellom landene; fra 10 til over 70 straffede pr. 1000 innbyggere. Flest straffede var det fra Asia inklusive Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika. Forskjellene mellom ikke-vestlige innvandrere og nordmenn er størst blant menn i aldersgruppen 15 – 17 år.

Ikke-vestlige innvandrere hadde høyere rater innenfor alle lovbruddsgruppene unntatt for miljø- og arbeidsmiljøkriminalitet. Størst forskjell var det innefor vinning, vold og seksualkriminalitet. For visse typer grove volds- og seksualforbrytelser samt ran og grovt ran var hver fjerde henholdsvis hver femte straffede i 2002 innvandrer.

Andelen straffede økte mer i den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen enn blant nordmenn i perioden 1998 – 2002. Mens raten var omtrent uendret for nordmenn fra 1998 – 2002 (13 – 14 straffede pr. 1000 innbyggere) økte raten for ikke-vestlige innvandrere fra 26 til 30 straffede pr. 1000 innbygger. Størst økning hadde 15 – 17 årige innvandrermenn, fra 49 til 77 straffede pr. 1000 innbygger for perioden 1998 – 2002. Resultatene er gjennomgående enda mer tydelig for Oslo-delen av materialet enn for andre fylker i landet. Det er i tillegg bekymringsfullt at ikke-vestlige innvandrere gjennomgående ble straffet for mer alvorlig kriminalitet enn nordmenn.

Den registrerte kriminaliteten avspeiler nødvendigvis ikke mønsteret i den faktiske kriminaliteten. Registrert kriminalitet er lovbrudd politiet selv avdekker eller som blir anmeldt av borgerne. Ikke-vestliges relativt høye andel i kriminalstatistikken kan ha nær sammenheng mellom lav sosial status og høy oppdagelsesrisiko for lovbrudd. SSB har tidligere vist at innvandrere oftere enn nordmenn får saken avgjort på påtalenivå. Videre har man sett at innvandrere oftere enn nordmenn blir frifunnet (SSB:1997). Vi mangler nyere faktagrunnlag om dette, men en undersøkelse av pågrepne i 1998 viser at det var relativt sett mange flere innvandrere enn nordmenn som ble pågrepet sett i forhold til de straffede samme år (SSB:1998). Fram mot straffereaksjon kan man derfor anta at sammensetningen av ikke-vestlige innvandrere og nordmenn er skjev. I Norge er det ikke foretatt undersøkelser som kontrollerer for sosioøkonomisk status og kriminalitet mellom ikke-vestlige innvandrere og nordmenn. Vi mangler også gode sammenlikninger av mørketallenes størrelse ut fra offerundersøkelser og selvrapporteringsundersøkelser om kriminalitet i de to befolkningsgruppene. Vi vet at slike undersøkelser, kombinert med registerdata fra politiet, kan si mer om den faktiske kriminaliteten enn hva man klarer med hvert enkelt kildemateriale alene.

### 3.2.5 Kriminalitetsutvikling og kriminalitetsbildet – oppsummering

Anmeldelsesstatistikken referert foran viser en nedgang i det totale antall anmeldelser i de siste årene. Nedgangen synes i det vesentlige å skyldes redusert antall narkotikaanmeldelser og anmeldelser som omfatter vinningskriminalitet. Anmeldelsesstatistikken viser en dreining fra innbrudd til tyveri på offentlig sted. Det er også registrert økning i kriminalitet begått av personer under 18 år.

For mange kriminalitetsformer antas mørketallene å være store. Økt antall anmeldelser kan ikke automatisk oppfattes som et utrykk for økning i den faktiske kriminaliteten, men like gjerne være et utslag av økt tilbøyelighet til å anmelde. Tilsvarende gjelder registrert nedgang i anmeldelsesstatistikken. Statistikken viser nedgang i narkotikakriminaliteten. Den faktiske narkotikakriminaliteten er neppe redusert, men statistikken viser at politiet i større grad konsentrerer seg om de profesjonelle narkotikakriminelle og virksomhetens bakmenn, og i mindre grad om den enkelte narkotikabruker. Politiets prioritering på dette området gir seg utslag i færre anmeldelser for narkotikaovertredelser, men økte omkostninger knyttet til et langt lavere antall, men mer komplekse og ressurskrevende saker. For å få et helhetlig bilde av den faktiske kriminaliteten må det også tas hensyn til utviklingstrekk omtalt i kapittel 3.1.13. Anmeldelsesstatistikken må derfor leses med stor forsiktighet.

Kriminalstatistikken viser et noe høyere antall straffede pr. 1000 for ikke vestlige innvandrere enn for befolkningen ellers. Antallet straffede pr. 1000 innbyggere var 30 pr. 1000 innbyggere for ikke vestlige innvandrere, mens den var 13,5 for nordmenn. Statistikken viser imidlertid stor variasjon mellom ulike land.

## 3.3 Andre særlige utviklingstrekk som utfordrer politirollen

Norsk statlig virksomhet har vært preget av universelle ordninger og en relativt enhetlig organisering av offentlige tjenester. Det offentlige har

hatt en helt dominerende rolle som, tjenesteprodusent, utformer og kontrollør av tjenestene. Samfunnsutviklingen har ført til fremvekst av nye forretningsvirksomheter som omfatter mange former for privat tjenesteyting. Ofte vil slike tjenester utvikles og virke parallelt med tjenesteyting i offentlig sektor. I slike tilfeller vil det være viktig å tydeliggjøre forskjeller, og avklare grensesnitt til slike parallelle aktører. I enkelte sammenhenger vil det kunne være naturlig at det utvikles samarbeid mellom det offentlige apparat og private selskaper som opererer i samme marked. I lys av samfunnsutviklingen vil en nedenfor se nærmere på utviklingen innen sikkerhetsindustrien og privat etterforskingsvirksomhet fordi dette er to former for tjenesteyting med klare berøringspunkt til politi- og lensmannsetaten.

### 3.3.1 Sikkerhetsindustrien

Prinsippet om statlig politimonopol innbærer at håndheving av lov og orden er politiets ansvar. Ved etableringen av private vakt- og sikringstiltak blir det sentrale spørsmålet derfor hvilken handlefrihet private har for vern av person og eiendom. Politiloven av 1927 fikk en bestemmelse som gjorde det mulig å opprette privat ordensvern, dersom dette skjedde «med politimesterens samtykke og (må bare) virke under hans ledelse.» Ved ny politilov av 1936 kom et totalt forbud mot privat ordensvern. Et slikt forbud er videreført i nåværende politilov av 1995, riktignok i en noe mer avdempet form. Forbudet i politilovens § 26 første ledd må tolkes i lys av reservasjonen i annet ledd som sier at

> «forbudet ikke er til hinder for at det etableres vakthold som tilsikter å beskytte person eller eiendom eller verne om naturen. Forbudet er heller ikke til hinder for at en arrangør av allment tilgjengelig sammenkomst eller tilstelning etablerer vakthold for å opprettholde ro og orden under arrangementet.»

Det er særlig i de siste tiår at utviklingen av vakt- og sikkerhetsselskaper har vokst kraftig i vårt land. Med bakgrunn i Vaktvirksomhetsutvalgets innstilling, ble ny lov om vaktvirksomhet vedtatt 2001. Hovedformålet med ny lov var å heve kvaliteten på vektertjenestene, bedre den offentlige kontroll og styrke rettsikkerheten for de som kommer i kontakt med vekterne. Lovens virkeområde omfatter en lang rekke tjenester som tilsyn, kontroll, ledsager- eller verdistransporter, alarmsystemer eller kameraovervåking. Loven gjelder bare ervervsmessig virksomhet, hvor vederlag er det avgjørende kriterium. Loven gjelder ikke for egenvakthold, nabohjelp eller vaktoppdrag som utøves sporadisk og har lite omfang.

Ervervsmessig vaktvirksomhet krever tillatelse fra lokal politimester, eventuelt Politidirektoratet i de tilfeller virksomheten strekker seg over flere politidistrikter. Etter dagens regler stilles det krav til politiattest, grunnutdanning, uniform og bruk av legitimasjon i forbindelse med vaktvirksomhet. En gitt tillatelse kan tilbakekalles. Reglene regulerer bruk av hund, batong og håndjern som egenbeskyttelse. Ansatte skal som et utgangspunkt være ubevæpnet, men kan etter særskilt søknad, og under spesielle vilkår, bære gassvåpen.

I utgangspunktet har ansatte i vaktvirksomhet i Norge ikke større fullmakter til å gripe inn overfor andre samfunnsborgere enn en hvilken som helst sivilperson. Hovedinnholdet i vekternes og vaktselskapenes virksomhet er som hovedregel å observere, kontrollere og rapportere. Fra tid til annen hender det at vaktselskaper blir anmeldt for urettmessig tvangsbruk eller andre overgrep mot privatpersoner. Slike tilfeller undergis vanlig etterforsking.

Pr. oktober 2004 var det registrert 225 godkjente vaktselskaper. Bransjen spenner over en bred skala, fra mange enkeltmannsforetak til fire store selskaper, Securitas, Vakt Service, Falck og Hafslund. Bransjen selv har oppgitt en totalomsetning på ca. 6 milliarder kroner. Ca. 3,4 milliarder kroner av omsetningen gjelder vaktvirksomhet på privat, eller med utgangspunkt i privat område. Vaktvirksomhet er ikke lenger begrenset til vakt om fysiske gjenstander eller områder. I senere år har vaktoppgaver knyttet til person (livvakt) blitt mer aktuelt. Den teknologiske utvikling har gitt grunnlag for sterk vekst innen elektroniske overvåking, som pr. i dag har en omsetning på ca. 1,5 milliarder kroner. I følge bransjen selv er ca. 8 000 personer nå ansatt i vakt – og sikringstjeneste.

Den sterke veksten i virksomheten forklares fra næringen delvis som en reaksjon på frykten for innbrudd, brann og annen kriminell virksomhet, samtidig med at økt materiell velstand har ført til at mange privatpersoner og næringsdrivende ser seg i stand til å kjøpe seg slik tjeneste. Den senere tids vekst i bransjen knytter seg i hovedsak til at næringsliv og det offentlige i stadig større grad setter ut funksjoner, eksempelvis resepsjons– og vaktmestertjenester, på anbud.

Mange vaktselskaper har etablert et godt strukturert samarbeid med politiet. Utviklingen

av grovere vinningsforbrytelser, herunder ran, har i særlig grad bidratt til denne utviklingen. Grensesnittet for samarbeidet mellom politiet og sikkerhetsbransjen behandles nærmere i kapittel 7.4.6.

### 3.3.2 Private etterforskere

Parallelt med utviklingen av sikkerhetsindustrien har det utviklet seg en egen bransje med private etterforskere. Deler av virksomheten er organisert som enkeltmannsforetak, mens andre er ansatt i forsikringsselskaper, eller i egne etterforskingsbyrå.

Privat etterforskingsvirksomhet er ikke lovregulert. Virksomheten er således undergitt lovgivningens alminnelige skranker for hva som kan foretas i forhold til andre. Det innebærer at den som utfører privat etterforsking ikke har noen videre tilgang til metoder eller fremgangsmåter ved innsamling av informasjon enn andre privatpersoner. Sentrale bestemmelser vil således være å finne i straffeloven, straffeprosessloven og personopplysningsloven.

Årsakene til at det finnes et marked for private tjenester på et felt der politiet og påtalemyndigheten har som oppgave å forhindre, avdekke og iretteføre brudd på straffelovgivningen, er trolig sammensatte.

I noen tilfeller dreier det seg om privat etterforsking for å finne grunnlag for en eventuell politianmeldelse – eller sivilrettslige følger. I andre tilfeller anvendes privat etterforsking på områder som er, eller har vært gjenstand for politietterforsking. Eksempler på dette er mistenkte eller siktedes bruk av private etterforskere, gjerne gjennom advokat, for å sannsynliggjøre at en siktelse eller tiltalebeslutning hviler på sviktende grunnlag, eller for å tilrettelegge grunnlaget for en begjæring om gjenopptakelse. Denne type privat etterforsking vil ofte være konsentrert om å finne svikt i det etterforskingsmaterialet som politiet har samlet inn. Den mistenkte eller siktede er imidlertid ikke alene om å benytte seg av privat etterforsking i straffesaker. Fornærmede eller pårørende i straffesaker som ikke kan slå seg til ro med et etterforskingsresultat, vil også kunne være kjøpere av slike tjenester. Begrensninger som følger av norske myndigheters stedlige kompetanse, f. eks. ved forsvinninger eller forbrytelser i utlandet, vil også kunne gi grunnlag for privat tjenesteyting i form av etterforsking.

Jo mer lydhøre politi og påtalemyndighet er til anmodninger om ytterligere etterforskingsskritt, jo mindre vil markedet for private tjenester være. Politiet bør så langt som mulig etterkomme saklige, godt begrunnede, ønsker om tilleggsetterforsking fra fornærmede og etterlatte, og fra siktede og forsvarere.

Bruk av informasjon samlet inn ved privat etterforsking med sikte på å avdekke kriminelle handlinger, er ikke uproblematisk i en strafferettslig etterforsking. Intervjuer og andre undersøkelser gjort av andre enn politiet anses, med rette, å ha mindre beviskraft enn politiavhør mv. Både straffeprosessloven og påtaleinstruksen regulerer strengt hvilke fremgangsmåter politiet kan bruke under avhør og annen innsamling av beviser. Som illustrasjon kan her nevnes den lovpålagte plikt politiet har til å samle inn informasjon som både taler til fordel og ugunst for den mistenkte, forbud mot ledende spørsmål, mot bruk av løfter eller uriktige opplysninger under avhør, og et generelt krav til rolig og hensynsfull opptreden. Privat etterforskingsinformasjon vil ikke være undergitt tilsvarende kvalitetssikring, og arbeidet lar seg ikke kontrollere på samme måte som for politiets vedkommende. Opplysninger som er samlet inn ved privat etterforsking, vil likevel kunne virke inn på politiets vurdering av om en anmeldelse bør etterforskes og innrettingen av den. Det er en utfordring for politi og påtalemyndighet å unngå en sosial slagside i prioriteringen av etterforskingsressursene ved å prioritere saker hvor det opptrer ressurssterke personer eller organisasjoner som kan kjøpe seg privat etterforsking.

Straffesaksdokumenter inneholder en rekke sensitive opplysninger, særlig om personlige forhold. Utgangspunktet er at private etterforskere ikke har større rett til innsyn i straffesaksdokumenter enn befolkningen for øvrig. Det er ingen bestemmelser om taushetsplikt som hindrer spredning av personsensitive opplysninger som (blant andre) private etterforskere på denne måte får innsyn i. Riktignok rammer straffeloven § 144 bl.a. advokaters – og deres «betjenter eller hjelpere» – åpenbaring av opplysninger som er «betrodd» dem. Det er lagt til grunn at det i hovedsak bare er klienten og personer som gir opplysninger i forståelse med klienten som kan betro advokaten opplysninger i lovens forstand. Opplysninger som er innhentet av politiet i forbindelse med etterforskingen, vil falle utenfor dette. Advokatene har således bare i begrenset utstrekning taushetsplikt om de opplysninger de får gjennom straffesaksdokumentene. Dersom en advokat lar seg bistå av en privat etterforsker,

vil heller ikke denne ha taushetslikt om de opplysninger som fremgår av straffesaksdokumentene. Men forsvarerens rett til dokumentinnsyn på etterforskingsstadiet gjelder bare så langt «det kan skje uten skade eller fare for etterforskingens øyemed eller for tredjemann», jf straffeprosessloven § 242 første ledd første punktum. Bestemmelsen i straffeprosessloven § 242 innebærer heller intet forbud mot at opplysninger som kan unntas, gjøres kjent for forsvareren under vilkår om taushetspålegg.

En kartlegging av omfanget og arten av privat etterforskingsvirksomhet i Norge ble gjort i 1997 av Privatetterforskingsutvalget, som var nedsatt av Justisdepartementet. Privat etterforskingsvirksomhet her i landet er uensartet og mangfoldig. Omfanget av privat etterforskingsvirksomhet, i alle fall sett i et lengre tidsperspektiv, synes å ha vært økende. Det antas at virksomheten på landsplan omfatter ca. 50 personer, hvorav 20 – 30 i Oslo-området. Representanter for næringen og en del advokater har gått inn for en autorisasjonsordning for private etterforskere. Dels på grunn av at bransjen er uensartet og mangfoldig, har Justisdepartementet så langt ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for nærmere regulering, men vil følge utviklingen i bransjen.

## 3.4 Utviklingstrekk – en utfordring

Det som i særlig grad preger samfunnsutviklingen er en tendens til mer internasjonal, organisert og brutalisert kriminalitet. En slik utvikling må ikke svekke politiets muligheter for en god håndtering av den nasjonale kriminaliteten. Den nasjonale kriminaliteten er ikke alltid like alvorlig, men i sum er den på mange måter en større utfordring. Det er kanskje denne kriminaliteten som først og fremst skaper usikkerhet og utrygghet blant folk, og det er denne kriminaliteten som det er politiets oppgave, sammen med andre lokale aktører, å forebygge. Det bilde som synes å avtegne seg er et politi i en «tofrontskrig», og hvor de to frontene hver for seg stiller ulike krav til politiet. Det er en utfordring for politiet å skjerpe kampen mot den tyngre, brutale og dels internasjonale kriminaliteten, og samtidig bekjempe den nasjonale kriminaliteten på en effektiv måte.

# 4 Politiets organisering, oppgaver og oppgaveløsning

Samfunnsutviklingen beskrevet foran i kapittel 3.1, må i en vurdering av politiets samfunnsrolle, sees i sammenheng med etatens organisering, bredden i politiets oppgaver, ansvar og ressurser. I dette kapittelet presenteres derfor etatens organisering og oppgaver. Sakstall for de største oppgavene og hvor mye ressurser som går med til enkelte oppgaver søkes synliggjort. Hensikten med dette er å gi en oversikt over dagens politi som et utgangspunkt for den videre drøfting av politiets fremtidig rolle og oppgaver. I siste del av kapittelet behandles forhold av betydning for politiets ressursmessige handlingsrom.

Overføringen av det administrative ansvaret for lensmennene fra fylkesmennene til politimestrene i 1994 var en organisatorisk tilpasning for å styrke ledelsen og ressursutnyttelsen lokalt. Politiloven av 1995 medførte i tillegg en forenkling og endring i rettsgrunnlaget for politiets polisiære oppgaver og organisering. Etter etableringen av Politidirektoratet og Politireform 2000 videreføres arbeidet med organisatoriske, strukturelle, administrative og ledelsesmessige tilpasninger med sikte på å styrke den administrative og faglige ledelse lokalt. Organiseringen av etaten som et enhetspoliti der politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon, ligger fast. Enhetspolitimodellen understøtter behovet for helhetlig ledelse og samordning av ressursene for en mest mulig kvalitativ og kostnadseffektiv oppgaveløsning.

Historisk har ordenstjenesten og strafforfølgningen vært ansett som politi- og lensmannsetatens primærfunksjoner. Politiets oppgaver spenner imidlertid over et vidt og uensartet spekter, der de enkelte gjøremålene ofte glir over i hverandre i den daglige tjenesten. Etatens oppgaver og desentraliserte tjenesteenhetsstruktur er bevisst valgt. Med sin tvangsmakt, døgnkontinuerlige tjeneste, ressursberedskap, mobilitet og tjenesteenhetsstruktur er politi- og lensmannsetaten den sentrale aktøren i det daglige arbeidet for et trygt samfunn.

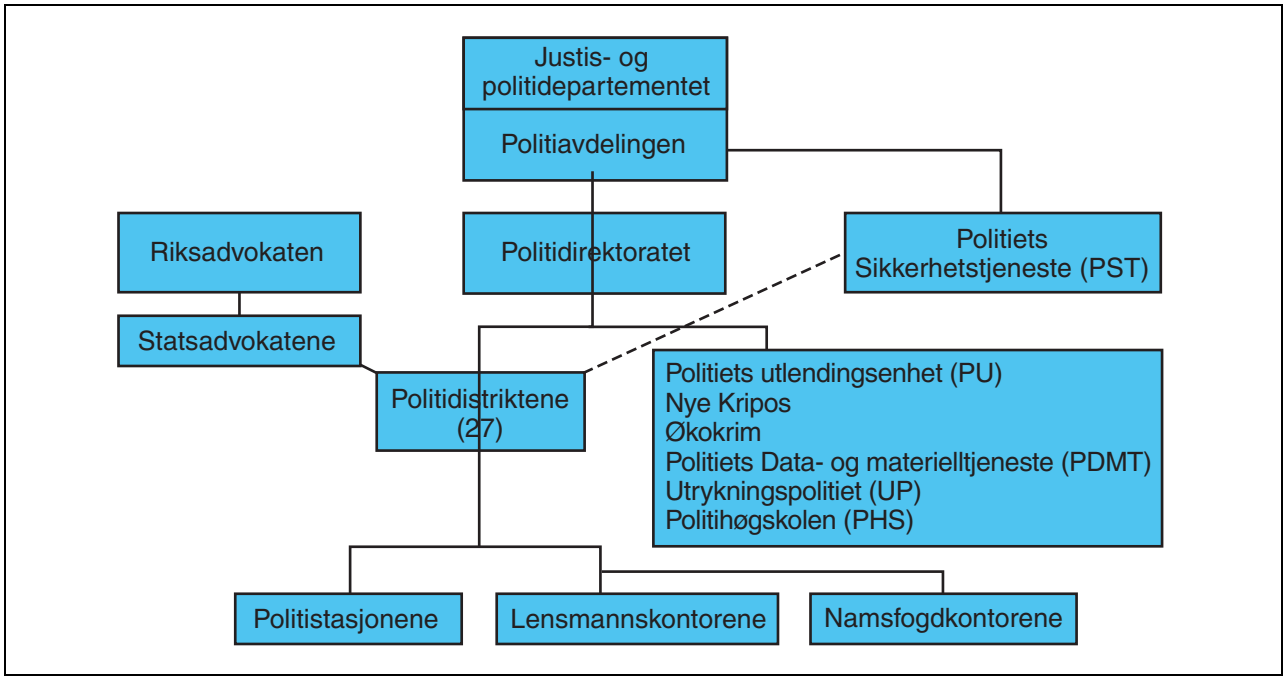
## 4.1 Politi- og lensmannsetatens organisering

Et sentralt trekk ved den norske politiordningen er det to-sporede systemet som innebærer at påtalemyndigheten er en integrert del av politiet, under riksadvokatens og statsadvokatenes overordnede fagledelse av politiets strafforfølgningsfunksjon, mens Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har overordnet faglig ansvar for resten av politiets virksomhet, jf. figur 4.1 over. Overordnet koordinering besørges gjennom regelmessig kontakt mellom Riksadvokaten, departementet og direktoratet.

*Justis- og politidepartementet* og Politidirektoratet utgjør den sentrale politiledelsen. Justisdepartementet har ansvar for etatsstyringen av Politidirektoratet, Riksadvokaten, Generaladvokaten og Politiets sikkerhetstjeneste. Gjennom departementets styringsdokumenter og styringsdialog kommuniseres og kontrolleres målsettinger og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten.

*Politidirektoratet* har med unntak for Politiets sikkerhetstjeneste, ansvaret for ledelse og oppfølging av politidistriktene og særorganene. Ansvaret er knyttet til den overordnede faglige ledelsen av politi- og lensmannsetatens virksomhet, herunder fordeling av ressurser og resultatoppfølging. Gjennom en effektiv og målrettet etatsledelse skal direktoratet bidra til å styrke kriminalitetsbekjempelsen. Direktoratets oppgaver er blant annet etatsledelse, personal- og organisasjonsutvikling, støtte- og tilsynsoppgaver, forvaltningsoppgaver, beredskap, samt behandling av klagesaker.

*Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* er direkte underlagt Justisdepartementet, og rapporterer i alle viktige saker til departementet. Politiets sikkerhetstjeneste er organisert med en sentral enhet i Oslo (DSE), og enheter i samtlige politidistrikter unntatt Oslo. Innenfor tjenestens saksområde har DSE i store trekk samme ledelsesfunksjon som Politidirektoratet har overfor politi- og lensmannsetaten. I politidistriktene er tjenesten underlagt den lokale politimester og representanter for tjenesten er organisasjonsmessig plassert i politimesterens distriktsledelse. Politimeste-




Figur 4.1 Politi- og lensmannsetatens organisering.

Politi- og lensmannsetatens organisasjonsstruktur slik den vil være fra 1. januar 2006 når den sivile rettspleien på grunnplanet samles i politi- og lensmannsetaten i hele landet.

ren i Oslo er fritatt for PST's oppgaver som ivaretas av Den sentrale enhet. Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste har påtalekompetanse på politimesternivå. I konkrete etterforskingssaker forholder den enkelte politimester seg til førstestatsadvokaten i stedlig statsadvokatembete.

### *Politi- og lensmannsetatens særorganer*

For å løse politioppgaver av landsomfattende karakter er det i medhold av politiloven § 16 opprettet flere sentrale særorgan. Med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste rapporterer samtlige særorgan til Politidirektoratet i administrative og politifaglige spørsmål. Nedenfor gis en kort oversikt over de forskjellige særorganene.

To av særorganene har et særskilt ansvar for bekjempelse av bl a økonomisk kriminalitet, og organisert og annen alvorlig kriminalitet. *Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet* (Nye Kripos) ble etablert 1. januar 2005, og *Økokrim* i 1988.

I *Nye Kripos* videreføres bistandsfunksjonen, laboratorietjenester og andre oppgaver som lå til Kriminalpolitisentralen. I tillegg skal særorganet på selvstendig grunnlag etterforske organisert og annen alvorlig kriminalitet. Nye Kripos er gitt ytterligere omtale i kapittel 7.2.3.

*Økokrim* er både politienhet og statsadvokatembete. Økokrim skal i tillegg til å foreta etterforsking og strafforfølgning i egne saker innenfor sitt saksområde (økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet og datakriminalitet), også yte bistand til politidistriktene. Økokrim yter også bistand til sikring og analyse av databeslag, finansiell etterforsking og i påtalemessige spørsmål.

*Politiets utlendingsenhet* (PU) ble etablert i januar 2004. PU har til oppgave å registrere nye asylsøkere og fastslå deres identitet og opphavsland. PU har ansvar for drift av Utlendingsinternatet og uttransportering av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge, samt et nasjonalt ansvar for samordning og støtte til andre politiorganer på utlendingsområdet.

*Utrykningspolitiet* (UP) yter politidistriktene bistand til planlegging, tilrettelegging og gjennomføring av trafikkinnsatsen, og utfører selv direkte trafikktjeneste i alle politidistrikt. UP skal også yte den sentrale politiledelsen bistand i spørsmål om trafikk og trafikkfaglige spørsmål.

*Politihøgskolen* (PHS) skal gi teoretisk og praktisk utdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Først og fremst grunnutdanning, og dernest oppfølgende videreutdanning. Gjennom egen forskrift er Politihøgskolen delvis innlemmet under lov om universiteter og høgskoler,

som forvaltes av Utdannings- og forskningsdepartementet. Politihøgskolen er derved sidestilt med øvrige statlige institusjoner, som loven gjelder for, med hensyn til faglige fullmakter m.m. Politihøgskolen er for øvrig underlagt Politidirektoratet.

*Politiets data- og materielltjeneste* (PDMT) ble etablert 1. januar 2004 ved at tidligere Politiets materielltjeneste (PMT) og Politiets datatjeneste (PD) ble slått sammen. Særorganet er et rådgivnings- og utviklingsorgan med oppgaver innen bl.a. materiellforvaltning, drift og utvikling av sentrale politiregistre, IKT-løsninger og andre tekniske løsninger.

*Politidistriktene*

Landets 27 politidistrikt er inndelt i geografiske driftsenheter – lensmannsdistrikt og politistasjonsområder. Etter endring av politiloven i 2004, jf Ot.prp. nr 43 (2003-2004) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet), kan det i politidistriktene også opprettes namsfogddistrikt ledet av en namsfogd, jf nærmere om dette nedenfor i kapittel 4.2.3 om etatens sivile rettspleieoppgaver på grunnplanet.

Politimesteren utøver distriktsledelsen innen gjeldende fullmakter, dels direkte og dels gjennom distriktets ledergruppe og administrativt støtteapparat. Med bakgrunn i det to-sporede systemet er politimesteren på straffesaksområdet påtalemessig underordnet Riksadvokaten og statsadvokat. Administrativt og i øvrige fagområder er politimesteren underordnet Politidirektoratet og Justisdepartementet.

Påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet er foruten politimestrene, visepolitimestrene, politiadvokatene og politifullmektigene for så vidt de har juridisk embetseksamen og gjør tjeneste i embete eller stilling som er tillagt påtalemyndighet, samt lensmennene. Politijuristene kan imidlertid også ha saksbehandlingsansvar knyttet til ansvarsområder utenfor straffesaksområdet, eksempelvis etatens forvaltningsrettslige oppgaver som hører under departementets og direktoratets ansvarsområde. I slike tilfeller opptrer tjenestemannen derfor ikke på vegne av påtalemyndigheten.

## 4.2 Politi- og lensmannsetatens oppgaver

Etatens brede og uensartede spekter av oppgaver omfatter gjøremål som ofte glir over i hverandre i den daglige tjenesten. Det kan derfor være problematisk å finne et godt prinsipp for systematisering av politiets oppgaver. Det har ofte vært foretatt en funksjonell inndeling i 6 kategorier med utgangspunkt i gjøremålenes konkrete innhold: sikkerhetsfunksjon, ordensfunksjon, strafforfølgingsfunksjon, hjelpe- og servicefunksjon, bistands- og samarbeidsfunksjon og andre oppgaver. Fordi svært mange av oppgavene har sammenheng med politiets trygghetsskapende funksjoner, der mange av gjøremålene glir over i hverandre, har vi her valgt en annen inndeling etter følgende kategorier:

- Trygghetsskapende oppgaver
- Politiets oppgaver i kriminalitetsbekjempelse – forebyggende tiltak og straffesaksbehandling
- Sivile rettspleie oppgaver
- Forvaltningsoppgaver
- Fangetransport
- Grensekontroll
- Bistandsrelaterte oppgaver

Politiets ansvarsområde og oppgaver er nærmere regulert i politiloven og i flere andre særlover. For enkelte oppgaver gjelder lovpålagte saksbehandlingsfrister. Etaten har allikevel i hovedsak forholdsvis stor skjønnsmessig frihet i valg av løsningsalternativer, tiltak og prioriteringer, men kan ikke fritt velge bort en eller flere oppgaver.

Mange av politi- og lensmannsetatens oppgaver innebærer forskjellige former for hjelp, service, bistand og veiledning til publikum. I tillegg har politiet en viktig funksjon som samfunnets alminnelige hjelpe- og serviceorgan. Befolkningen har ofte behov for hjelp av ulik slag, som ikke ligger innenfor fagområdet til noen bestemt etat. Politi- og lensmannsetaten har gode forutsetninger for å yte slik hjelp og service. Politiet er til stede lokalt, det har døgnkontinuerlig beredskap med ressurser i form av personell og utstyr, og det er vant til å aksjonere raskt. Polititjenestemenn og kvinner har dessuten bred erfaring i å ta hånd om mange slags situasjoner.

### 4.2.1 Trygghetsskapende oppgaver

Endring i kriminalitetsbildet og den alminnelige samfunnsutviklingen for øvrig har i senere år ført til sterkere fokus på politiets trygghetsskapende virksomhet, med økende krav til politiets tilgjengelighet, organisering og bruk av ressurser. Politiloven foreskriver at politiet skal yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfelle

og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig. Politiets plikt til å gripe inn gjelder først og fremst overfor handlinger eller tilstander på offentlig sted. Ved krenkelser på privat område vil som hovedregel politiets aksjonsplikt utløses etter begjæring fra den krenkede eller på bakgrunn av at forholdet er undergitt offentlig påtale.

### *Politiets døgnkontinuerlige beredskap*

Alle politidistrikt har en døgnbemannet polititjeneste som basis i politiets beredskap ved ordinære og ekstraordinære situasjoner. Politiets oppgaver knyttet til opprettholdelse av den alminnelige ro og orden ivaretas gjennom den ordinære vakt- og patruljetjenesten. Politiets døgnkontinuerlige beredskap, utrustning og kompetanse gir politiet et godt utgangspunkt for å kunne håndtere ulykker, kriser og faresituasjoner. De fleste steder benyttes aktiv tjeneste, og i en del lensmannsdistrikter dekkes beredskapen også med reservetjeneste. Reservetjenesten er en passiv beredskapstjeneste der mannskapene utenfor ordinær arbeidstid er tilgjengelig for utrykning fra f.eks. bopel. Utrykning utføres når situasjonen krever det og oppdragene formidles via politidistriktenes operasjonssentraler.

De organisatoriske endringene som fulgte av politireform 2000 og de gjennomførte reformer i Politiets sikkerhetstjeneste, har samlet gitt grunnlag for en kvalitetsheving av politiets trygghetsskapende oppgaver. Nye operasjonssentraler, nødnummer/servicenummer og bedre kommunikasjonssystemer gir lavere responstid og større presisjon i beredskapstjenesten. Politiet har organisert seg og øver for et vidt spekter av ekstraordinære situasjoner, eksempelvis væpnede pågripelsessituasjoner knyttet til kriminalitet, sabotasje og terrorsituasjoner. Enkelte sider av denne virksomheten bli nærmere omtalt i kapittel 6.7.1.

### *Politiets trafikktjeneste*

Målet med politiets trafikktjeneste er å bidra til økt trafikksikkerhet. Politiets tilstedeværelse skal skape trygghet i trafikken, økt fremkommelighet og samtidig virke forebyggende og holdningsskapende. Derfor prioriterer politiet kontroll av fart, rus, bruk av verneutstyr og aggressiv kjøreatferd.

Kontroll av den enkelt trafikant bidrar til å avdekke ikke bare trafikklovbrudd, men også andre lovbrudd da de fleste kriminelle på et eller annet tidspunkt ferdes i trafikken.

Politiets trafikktjeneste er en integrert del av politiets operative tjeneste. Politiet samarbeider tett med andre etater og enheter i trafikksikkerhetsarbeidet, både på statlig, fylkesnivå og kommunalt nivå. Mediene er også en viktig medspiller for å nå ut med informasjon til publikum.

### *Politiets sjøtjeneste*

Til sjøs har politidistriktene ansvaret for de tilstøtende områder innenfor territorialgrensen (sjøterritoriet). I dag er det Oslo, Bergen og Østfinnmark som har permanent sjøtjeneste hele året. For den største delen av landet er sjøtjeneste et sesongpreget sommerfenomen. Utenom sommersesongen er en del av båtene fortsatt operative ved at de er klargjort og lagret på båthenger. Politiets sjøtjeneste skal primært forhindre farlig atferd til sjøs. I tillegg vektlegges innsats mot båttyveri, miljø- og faunakriminalitet, ulovlig fiske og fangst samt ulovlige inngrep i strandsonen. Veksten i antall fritidsbåter understreker viktigheten av denne tjenesten.

### *Politiets oppgaver i tilknytning til kontinentalsokkelen*

Olje- og gassvirksomheten utenfor norskekysten har i løpet av 30 år medført betydelige oppgaver for politiet. Totalt er det i dag ca 150 innretninger over vann og ca 330 havbunnsinnretninger som er i produksjon. I gjennomsnitt er 16 000 personer i daglig arbeid på norsk sokkel. Det politimessige ansvar for norsk sokkelvirksomhet er ved kgl. res. av 23. februar 1990 delt mellom Rogaland, Nordmøre og Romsdal, Helgeland og Troms politidistrikt.

Politiet har hovedsaklig to oppgaver i tilknytning til kontinentalsokkelen; etterforsking og beredskapsoppgaver. Omfattende riggulykker som «Bravo» i 1977, «Alexander Kielland» i 1980 og «West Vanguard» i 1986, har tilført politiet betydelig erfaring og spesialkompetanse, både i relasjon til beredskapsoppgaver og etterforsking. På beredskapsområdet må politiet i særlig grad samvirke med Forsvaret, Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet og de mange forskjellige operatørselskapene. Flere produksjonsfelt og transportledninger berører andre lands myndigheter, og det er utarbeidet flere samarbeidsavtaler som regulerer samvirke i ekstraordinære situasjoner. Beredskapmessige hensyn forutsetter betydelige ressurser til utdanning, øvelser og samhandling med andre beredskapsenheter nasjonalt og internasjonalt.

*Politiets oppgaver i redningstjenesten*

Politiets oppgave innenfor redningstjenesten er å koordinere fellesinnsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner. Tiltakene kan bestå i evakuering, ettersøking, medisinsk førstehjelp, registrering av skadde, vakthold og nødvendige trafikkreguleringer. Politiets ansvar under katastrofer og krisehåndtering gjelder også forhold som går utover selve redningssituasjonen. I naturkatastrofer og lignende situasjoner har politiet en initialplikt i innledningsfasen, inntil annen offentlig myndighet kan overta.

Redningstjenesten er organisert med to hovedredningssentraler i Stavanger og Bodø (HRS) og 28 lokale redningssentraler (LRS). Samordning og ledelse av redningstjenesten tilligger de to hovedredningssentralene. Politimestrene i Rogaland og Salten leder hovedredningssentralene. I redningstjenesten har politiet en nøkkelposisjon, både som skadestedsleder og i ledelsen av det utøvende stabsarbeid knyttet til operasjonssentralene og den lokale redningssentral.

I følge tall innhentet av Politidirektoratet fra hovedredningssentralene, var det totale antallet iverksatte redningsoppdrag i overkant av 2 500 i 2004. De fleste av disse oppdragene ble koordinert av de lokale redningssentralene. I løpet av de siste 20 årene har det vært en merkbar økning i redningstilfeller, og i takt med utviklingen innen ferie- og fritidsvaner og ekstremsport, forventes denne utviklingen å fortsette. Politidirektoratet har anslått at politiet på landsbasis brukte ca 35 årsverk til uvikling og vedlikehold av den lokale redningsberedskapen, eksempelvis til planverk, øvelser, samband og stabsfunksjoner. Politiets totale ressursbruk ved konkrete søk etter savnede personer og redningstilfeller kommer i tillegg.

*Politiets ambassadevakthold*

Norge er folkerettslig forpliktet til å utføre ambassadevakthold. Mottakerstaten har etter Wien – konvensjonen av 18. april 1961 «en spesiell plikt til å treffe alle passende tiltak til å beskytte stasjonens område mot enhver inntrengen eller skade og til å hindre at stasjonen forstyrres eller krenkes». Det samme gjelder i utgangspunktet det diplomatiske personalet og deres boliger. Hvor langt mottakerstatens aktsomhetsplikt strekker seg, må avgjøres etter en konkret vurdering.

Det er for tiden 55 ambassader etablert i Oslo foruten EU-delegasjonen, PLO-delegasjonen, to generalkonsulater og de ovenfor nevnte internasjonale organisasjoners kontorer. Russland har i tillegg generalkonsulat i Kirkenes og konsulat i Barentsburg.

*Politiets livvakttjeneste*

Livvakttjenesten er en nasjonal ressurs. Tjenesten har som oppgave å sikre kongefamilien, medlemmer av regjeringen og andre som ut fra sin posisjon og stilling vurderes å ha et beskyttelsesbehov.

### 4.2.2 Oppgaver i kriminalitetsbekjempelsen

Det er et hovedmål for politiet å bekjempe kriminalitet. Politiets kriminalitetsbekjempelse bygger dels på en forebyggende strategi, og dels på en etterfølgende strategi. Den forebyggende strategien omhandler tiltak for å forhindre straffbare handlinger, mens den etterfølgende strategien omhandler tiltak som settes inn etter at den straffbare handling er begått, f eks etterforsking, påtale, dom og fullbyrdelse av straff. Samvirket mellom forebyggende og etterfølgende tiltak har i senere år kommet sterkere i fokus. I politiets «Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002 – 2005» fremgår at forebyggende og etterfølgende tiltak er samvirkende elementer som må kombineres i politiets proaktive arbeid. Problemorientert arbeidsmetodikk skal være førende.

*Forebyggende virksomhet*

Politiets forebyggende virksomhet skal være kunnskapsstyrt og målrettet på grunnlag av analyse og kartlegging, tilpasset behov og forventet effekt (jf. omtalen av problemorientert politiarbeid i kap. 7.2.2). En type tiltak er oppsøkende og informativ virksomhet alene eller i samarbeid med andre aktører, f eks informasjon til skoleelever, lærere eller foreldre om narkotika og rus. En annen type tiltak retter seg mot kontroll av spesielle steder, risikogrupper og miljø, potensielle eller etablerte lovbrytere. Kontrolltiltak kan være av mer aktiv art, eksempelvis for å hindre ansamlinger og motvirke etablering av kriminalitetsfremmende miljø. Mer passive kontrolltiltak kan være å holde bestemte områder, risikoutsatte miljø eller personer under observasjon. Politiets regulerende inngrep etter f eks politiloven § 7 til opprettholdelse av den offentlige ro og orden, sikkerhet eller vern om den alminnelige lovlydighet, hører også til de forebyggende tiltak.

Situasjonsorientert og lokalorientert forebygging tar sikte på å påvirke forhold ved situasjonen eller andre kriminalitetsbetingende faktorer i lokalområdet. En måte er å informere publikum om hvordan de fysisk kan sikre seg mot kriminalitet. En annen måte kan være å øke oppdagelsesrisikoen ved tilstedeværelse på steder og tidspunkt hvor kriminalitet erfaringsmessig skjer.

Personorientert forebygging fokuserer på samfunnsmessige, miljø- og individbaserte årsaker til kriminalitet. Skolen er en viktig arena for politiets personorienterte tiltak mot barn og ungdom.

I mange tilfeller finnes kriminalitetens årsaker i forhold som andre etater har hovedansvar for å gripe inn i. Konseptet for politiets tverretatlige og tverrfaglige samarbeid med andre er SLT-modellen (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) som har til formål å koordinere, målrette og øke effektiviteten og kvaliteten i det lokale kriminalitetsbekjempende arbeidet.

*Straffesaksbehandling*

Politiets straffesaksbehandling er en rettslig styrt virksomhet underlagt påtalemyndighetens ansvar, kontroll og direktivmyndighet. Strafforfølgningen består av ulike stadier som i hovedsak er etterforsking, avgjørelse av tiltalespørsmålet, domstolsbehandling og fullbyrdelse av straff. Under etterforskingen kan politiet benytte ulike tvangsmidler eller spesielle etterforskingstiltak, eksempelvis pågripelse og varetektsfengsling, ransaking, beslag, teknisk sporing og kommunikasjonskontroll.

Politiets straffesaksbehandling krever godt samvirke mellom etterforskere, påtaleansvarlig jurist og administrative støttefunksjoner. God samhandling med eksterne aktører som domstol og advokater er også viktig. Etterforskingen skal sikre tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til avgjørelse av tiltalespørsmålet, fremskaffe informasjon relevant for straffeutmålingen, avklare om vilkårene er tilstede for inndragning, rettighetstap og strafferettslige særreaksjoner som f eks forvaring. Politiet må samtidig ivareta rettssikkerheten til involverte parter i saken. Etterforskingen kan i hovedsak deles i to elementer; taktisk og teknisk etterforsking. Taktisk etterforsking omfatter avhør av vitner og siktede og annen informasjonsinnsamling gjennom f eks beslag av gjenstander og dokumenter. Teknisk etterforsking gjelder åstedsundersøkelser i forbindelse med f eks innbrudd eller drap, samt undersøkelser av gjenstander m v. Politiet kan benytte seg av forskjellige metoder i etterforskingen. En av de mer kjente er kommunikasjonskontroll som ofte benyttes i etterforskingen av narkotikakriminalitet.

Utviklingen senere år har også ført til at politiet som etterforskingsinstans må forholde seg til økte forventninger fra ofre for kriminalitet, blant annet i forhold til informasjon, effektivitet og oppklaring. Eksempelvis gjelder dette saker om drap, annen vold og seksuelle overgrep.

### 4.2.3 Sivile rettspleieoppgaver

Lensmannen er i dag tillagt ansvar for flere typer av oppgaver som betegnes «den sivile rettspleie på grunnplanet». Dette er rettspleiegjøremål som utføres på nivået under tingrettene, og omfatter namsmannsfunksjonen – tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning, stevnevitnefunksjonen og enkelte andre sivile gjøremål. Et anslag basert på data fra politidistriktene viser at det i 2004 samlet gikk med ca 685 årsverk til tvangsoppgaver, oppgaver for skifteretten og oppgaver etter gjeldsordningsloven.

Med bakgrunn i endringer i politiloven vil de sivile rettspleieoppgavene fra 1. januar 2006 bli samlet i politi- og lensmannsetaten i hele landet. Sekretariatsfunksjonen til forliksrådene i kommunene overføres og inngår fra samme tidspunkt i etatens sivile rettspleieoppgaver, jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet) og Innst. O. nr. 90 (2003-2004), jf. Ot.prp. nr. 53 (2004-2005) Om lov om endringer i lov av 25. juni 2004 nr. 53 om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet) og Innst. O. nr. 77 (2004-2005).

Gjennomsnittlig antall forliksrådssaker totalt i kommunene for perioden 2002 – 2004 var i henhold til tall innhentet fra Politidirektoratet 229 643. I politidistriktene vil de sivile rettspleieoppgavene enten bli ivaretatt av lensmannskontor, politistasjon, eller eget namsfogdkontor som blir en ny tjenesteenhet i politiet. Namsmannen vil fra 1. januar 2006 enten være lensmann, politistasjonssjef eller namsfogd.

Tabell 4.1 Sivile rettspleieoppgaver – gjennomsnittlig saksmengde i politidistriktene i perioden 2002 – 2004

| Tvangs-forretninger | Gjelds-ordning | Skifterettsoppgaver Dødsfallmeldinger | Registreringer | Hovedstevnevitne forkynnelser | Naturskade-takst | Skjønn |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 178 173 | 2 847 | 31 661 | 1 522 | 92 464 | 1 368 | 178 |

Kilde: Politidirektoratet

*Tvangsfullbyrdelse*

Krav om tvangsfullbyrdelse ved manglende oppfyllelse av avtaleforpliktelser, f eks krav om utlegg på grunn av manglende betaling for en vare eller tjeneste, fremsettes for namsmannen. Tvangsfullbyrdelsesloven gir de nærmere regler for namsmannens saksbehandling. Langt de fleste sakene gjelder ubetalte, men ubestridte pengekrav. Andre typer av tvangsforretninger, eksempelvis krav om fravikelse, midlertidige forføyninger, arrest og tvangssalg er mindre i antall, men betydelig mer arbeidskrevende enn utleggsforretninger. I tillegg stiller disse forretningene store krav til kunnskap og menneskekjennskap.

I 2003 behandlet namsmennene 174 379 forretninger. 154 320 var utleggsforretninger mens 20 059 var andre typer forretninger.

*Gjeldsordning*

Privatpersoner kan i medhold av gjeldsordningsloven av 1992 fremsette søknad om gjeldsordning til namsmannen. Loven er ment å gi privatpersoner med uoverkommelig gjeldsbyrde anledning til å betjene gjeld etter evne, og over et avtalt tidsrom. Blir gjeldsordning åpnet mellom skyldner og kreditor utarbeider namsmannen forslag til frivillig gjeldsordningsavtale. Protesterer en kreditor blir et nytt forslag til tvungen gjeldsordning utarbeidet og oversendt tingretten for videre behandling. Som følge av frister og forhandlingsperioder vil saken ofte ta 6 – 8 måneder.

Ved innføring av loven var det et stort behov for kompetanseheving i lensmannsetaten. Det ble gjennomført opplæring både regionalt og lokalt over flere år. Et av kompetansehevingstiltakene var oppretting av stillinger for gjeldsordningskonsulenter. Noen av stillingene har blitt benyttet til regionale kompetansesentre, med en koordinator på landsbasis. I dag er det 8 gjeldsordningskonsulenter som driver regionale kompetansesenter med ansvar for ett eller flere politidistrikter.

Saksbehandlingen ved søknad og forberedelse til gjeldsordning er arbeidskrevende og komplisert. I 2003 behandlet etaten 2 695 søknader om gjeldsordning. Det antas at oppgaven krever ca. 110 årsverk.

Tabell 4.2 Sivile rettspleieoppgaver – estimat for samlet antall årsverk i politidistriktene pr 01.01.05 til utførelse av tvangsforretninger, gjeldsordningssaker og skifterettsoppgaver – registreringer, fordelt på polititjenestemenn og administrativt personell

| Polititjenestemenn | Administrativt personell |
|---|---|
| 244 | 440 |

Kilde: Politidirektoratet

*Lensmannsskjønn*

Lensmannsskjønn benyttes også i dag selv om bruken har avtatt de siste 20 – 30 årene. Lensmannsskjønn går i hovedsak ut på å motta og vurdere begjæringen, varsle partene, oppnevne skjønnsmenn, samt gjennomføre skjønnet med parts- og vitneavhør og eventuell befaring. Partene representeres ofte av prosessfullmektiger. Lover som hjemler lensmannsskjønn er bl a servituttloven, vassdragsloven, grannegjerdeloven, vegloven og husdyrloven. Saksbehandlingen er regulert i skjønnsprosessloven av 1917.

*Hovedstevnevitne*

I medhold av domstolsloven er lensmannen hovedstevnevitne i lensmannsdistriktet. Oppgaven er å utføre forkynnelser av dokumenter som ikke forkynnes pr post.

*Takststyrer for naturskadetakster*

Lensmannen er representant for Statens naturskadefond. Alle naturskader skal meldes til lensmannen innen en frist. Lensmannen forelegger saken for Statens landbruksforvaltning. Enten foretar lensmannen en forenklet behandling etter naturskadelovens bestemmelser eller så avholder lensmannen takst over skadene etter reglene i

Tabell 4.3 Forvaltningssaker – saksmengde for utvalgte sakstyper i politidistriktene i 2004

| Førerkort/kjøreseddel | Våpensaker | Passutstedelser | Politiattester | Lotteri |
|---|---|---|---|---|
| ca. 57 000 | ca. 103 000 | ca. 481 000 | ca. 75 000 | ca. 11 000 |

Kilde: Politidirektoratet

skjønnsprosessloven. Ytterligere saksbehandling foretas etter forholdsordre fra Naturskadefondet.

*Skifterettsoppgaver*

Lensmannen bistår tingretten og bobestyrer med registrering og verdsetting av aktiva i konkursbo, samt døds- og skilsmissebo tingretten har til offentlig skifte. Spesielt arbeidet med konkursbo kan være omfattende og arbeidskrevende.

Lensmannen mottar alle dødsfallmeldinger i sitt distrikt, fører dødsfallprotokoll for kommunen og innberetter dødsfallet til tingretten, kirkegårdsmyndighet, folkeregisteret mv.

I arbeidet inngår også å innhente opplysninger om arvemessige og økonomiske forhold. I forbindelse med mottak av dødsfallmeldingene utfører lensmannen en rekke veiledningsoppgaver for mennesker i en vanskelig livssituasjon, om valg av skifteform mv.

*Notarialfunksjon*

Lensmannen har begrenset kompetanse som notarius publicus i medhold av lov om notarius publicus av 26. april 2002 nr. 12 og tilhørende forskrift § 2 annet ledd nr. 2. Blant oppgavene er bekreftelse av underskrifter på dokumenter, bekreftelse av rett kopi og utstedelse av leveattester, samt i forbindelse med slike saker motta forsikring eller tilsvarende erklæring.

### 4.2.4 Forvaltningsoppgaver

I følge politirolleutvalget var det i 1981 over 100 særlover som påla politiet forskjellige oppgaver innenfor den offentlige forvaltningen. Fremvekten av andre og mer spesialiserte forvaltningsorganer har innvirket på omfanget og karakteren av etatens forvaltningsoppgaver, og antallet særlover er fortsatt høyt. Forvaltningsgjøremål utføres både av polititjenestemenn, politijurister og annet administrativt personell. Funksjonsfordelingen varierer dels med saksområde og dels med hvordan det enkelte politidistrikt har organisert arbeidet. Innen de fleste saksområder har utviklingen gått i retning av at oppgavene i økende grad ivaretas av administrativt personell. Etatens forvaltningsområder varier i omfang og arbeidsbelastning. Noen av de større og mer arbeidskrevende saksområdene er knyttet til vegtrafikk-, våpen-, utlendings- og passlovgivningen. Nedenfor omtales noen av forvaltningsområdene som tilligger etaten.

*Førerkort m v*

Langt den største saksmengden innen vegtrafikklovgivningen knytter seg til førerkort og kjøreseddel. En vesentlig del gjelder vurdering av vandel, edruelighet og helse i forbindelse med søknad om førerkort/kjøreseddel eller tap av førerkort/kjøreseddel. Søknader om nedsettelse av tiden for tap av førerrett eller sperrefrist ilagt ved rettskraftig straffedom eller forelegg på bot, behandles også av politiet når søknaden grunnes på etterfølgende forhold. Politiet har også gjøremål knyttet til registrering av prikkbelastning som følge av straffbar overtredelse av trafikklovgivningen.

*Saker etter våpenloven og brann- og eksplosjonsloven*

Etter våpenlovgivningen har politiet en rekke oppgaver knyttet til sivile skytebaner, tilvirking,

Tabell 4.4 Forvaltningssaker – estimat for samlet antall årsverk i politi- og lensmannsetaten til utførelse av utvalgte sakstyper, fordelt etter personellgruppene polititjenestemenn (tj.menn), jurister (jur.) og administrativt personell (adm.pers)

| Førerkort/kjøreseddel | | | Våpensaker | | Passutstedelser | | | Politiattester | Lotteri |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| tj.menn | adm.pers | jur. | adm.pers | jur. | tj.menn | adm.pers | jur. | adm.pers | adm.pers |
| ca. 14 | ca. 50 | ca. 14 | ca. 60 | ca. 3 | ca. 2 | ca. 160 | ca. 1 | ca. 10 | ca. 18 |

Kilde: Politidirektoratet

omsetning, innførsel og utførsel, erverv og oppbevaring av skytevåpen, våpendeler og ammunisjon. En vesentlig del av saksbehandlingen gjelder tillatelse til å erverve og inneha registreringspliktige skytevåpen og våpendeler, samt tilbakekall av tillatelser og forbud mot å eie registreringsfrie skytevåpen, og politiet er bemyndiget til å kontrollere at blant annet reglene for oppbevaring etterleves. Det nye nasjonale våpenregisteret sikrer nødvendig informasjon når dette er påkrevet og letter saksbehandlingen.

Politiet behandlet i 2003 totalt 51 008 våpensøknader. I 2004 er antall behandlede søknader i overkant av 100 000. Den store økningen har sammenheng med våpenamnestiet som varte til 1. september 2004. Søknader om tillatelse til erverv av eksplosiv vare behandles av politiet.

### *Lotterier, utbetalingsautomater, bingo*

Opprettelsen av Lotteritilsynet medførte at politiet er blitt fritatt for en del av oppgavene knyttet til lotteriforvaltningen. Politiet behandler imidlertid fortsatt søknader om tillatelse til å avholde landslotterier, lokale lotterier, lotteri ved utplassering av gevinstautomater og bingo, samt autoriserer innehavere av lokaler hvor lotteri skal avholdes.

### *Utlendingsforvaltning*

Innen utlendingsforvaltningen har politiet flere typer av oppgaver. Noen av oppgavene er knyttet til arbeid av mer praktisk art, som for eksempel kontroll av reisedokumenter i forbindelse med inn og utreise (unntak gjelder ved passering av indre Schengen-grense), drift av Utlendingsinternatet og uttransportering av asylsøkere som har fått avslag eller andre utenlandske borgere som skal uttransporteres fra Norge. Ansvaret for drift av Utlendingsinternatet og uttransporteringer er tillagt Politiets utlendingsenhet. Innen Schengensamarbeidet skal politiet drive kontroll opp mot indre Schengen-grense etter konseptet «informasjonsstyrte kontroller i grensenære områder» (territoriekontroll). Politiet foretar herunder identifikasjonsvisitasjon som en del av kontrollen med utlendingers innreise og opphold i riket. Til dels utføres disse oppgavene som en del av den ordinære operative polititjenesten. Politiets arbeidsoppgaver knyttet til kontroll av Schengen-ytter-grense og territoriekontroll omtales ellers nærmere i kapittel 4.2.6. For ytterligere omtale av Politiets utlendingsenhet vises til kapittel 7.2.4.

Utlendinger som har fått arbeids- eller oppholdstillatelse før innreise, skal melde seg for politiet etter innreise. Politiet er videre mottager av meldinger fra visse offentlige og private institusjoner om deres kontakt med utlendinger. Asylsøknader behandles ikke av politiet, men selve søknaden fremsettes for politiet som oversender denne til Utlendingsdirektoratet (UDI). Når det gjelder søknader om arbeid/opphold, midlertidig arbeidstillatelse, familiegjenforening, reisedokument, visumutvidelser og bosettingstillatelse der det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt, mottas og behandles disse av politiet. Også søknad om erverv av norsk statsborgerrett leveres politiet som forbereder saken før oversendelse til UDI. Sak om bortvisning eller utvisning forberedes av politiet for oversendelse til UDI i de tilfeller politiet ikke selv kan avgjøre saken. Politidistriktene har egne utlendingskontor for å ivareta nødvendig saksbehandling. I medhold av utlendingslovgivningen bortviste eller utviste politiet i 2003 i alt 2 201 personer fra landet.

Politidirektoratet anslår at det benyttes i alt ca. 550 årsverk til territoriekontroll (kontroll opp mot indre Schengen-grense), oppgaver tillagt Politiets utlendingsenhet og øvrig forvaltningsmessig saksbehandling. Av det totale antallet årsverk er om lag 230 årsverk polititjenestemenn, hvorav de fleste er ansatt i Politiets utlendingsenhet.

### *Pass*

I egenskap av passmyndighet etter passloven behandler politiet alle søknader om pass, likeså tilbakekall av pass. Søknad om pass fremsettes i politidistriktet søkeren er bosatt i. Før søknaden kan behandles må søkeren innbetale passgebyr, og politidistriktene må derfor føre passregnskap i tillegg til register over utstedte pass. I tillegg til at det ble utstedt ca. 481 000 ordinære pass i 2004, jf tabellen ovenfor, ble det utstedt om lag 50 000 nødpass. Det høye antallet nødpass hadde sammenheng med overgangen til maskinlesbare pass, og antallet nødpass forventes å bli betydelig lavere i tiden fremover.

### *Politiattester*

Når det i særlov er fastsatt vandelskrav, kan det utstedes politiattest i medhold av strafferegistreringsloven m/forskrift eller annen særbestemmelse. I stadig flere tilfeller krever særlovgivningen politiattest, eksempelvis i forbindelse med opptak til og gjennomføring av studier, utøvelse av virksomhet eller ansettelse i en bestemt type stilling. Før attesten kan utferdiges med påkrevde

opplysninger må det gjennomføres søk i bl.a. straffe- og bøteregisteret. Utvidelsen av anvendelsesområdet for politiattest har medført et ikke ubetydelig merarbeid. I følge Politiregisterutvalgets innstilling i NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, har det vært en sterk økning i antall politiattester i løpet av en fem års periode. Antallet politiattester som utstedes kan forventes å øke i tiden fremover. Politiregisterutvalget anslo at det medgikk ca. 15 årsverk på landsbasis til utstedelse av politiattester og annen vandelskontroll.

*Arrangementer, politivedtekter, begrenset politimyndighet, politioppsyn mv*

For enkelte områder er forvaltningsmyndigheten hjemlet i politiloven. Dette gjelder blant annet myndighet til å tillate eller nekte arrangement på offentlig sted, kreve refusjon av utgifter til særlig politioppsyn og tildele begrenset politimyndighet.

I forbindelse med stadfestelse av politivedtekter avgir politiet uttalelse. Politiet kan sette forbud og gi påbud etter politivedtektene i form av enkeltvedtak i medhold av f eks vedtektenes bestemmelser om orden på offentlig sted, eksempelvis ved søknad om fyrverkeri.

*Salg og skjenking av alkohol*

Politiet gir uttalelse til kommunen i saker om utstedelse av bevilling til salg eller skjenking, og kan stenge salgs- eller skjenkested ved manglende skjenke- eller serveringsbevilling. Skjenkestedene kan pålegges å ha ordensvakter godkjent av politiet. Av hensyn til ro og orden kan politiet i medhold av serveringsloven midlertidig stenge skjenkesteder.

*Hittegods*

Politiet mottar og registrerer hittegods, søker å finne eier av tapt gods og utleverer dette, samt sørger for at finnere tilkjennes finnerlønn i medhold av hittegodsloven. I de tilfeller eieren ikke lar seg oppspore i løpet av tre måneder, selges hittegods/herreløst gods gjennom namsmyndighetene.

*Brukthandel*

Politiet behandler søknader om brukthandelbevilling og kan trekke tilbake slike tillatelser i medhold av brukthandelloven. Grunnen til at myndigheten er lagt til politiet er ønsket om å hindre omsetning av stjålne varer. Politiet er gitt kontrollmyndighet for å påse at virksomheten skjer i samsvar med regelverket.

*Hunder/hundehold*

Politiet har etter hundeloven (lov av 4. juli 2003 nr 74) adgang til å gripe inn overfor hunder og hundeholdere til ivaretakelse av enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet og trygghet, eller for å verne andre dyr. De mest praktiske oppgavene for politiet er å ta hånd om løse hunder, og hvis hunden ikke avhentes av hundeholderen, selge, omplassere eller avlive. Det kan fattes vedtak om umiddelbare sikkerhetstiltak som pålegg om båndtvang, tidsbegrenset bruk av munnkurv, inngjerding av eiendom der hund oppholder seg, reduksjon i antall hunder, forbud mot hunders tilstedeværelse i bestemte områder osv.

Hunder som har angrepet eller skadet og ulovlige/farlige hunder kan vedtas avlivet/omplassert, og hundeholdere kan forbys å ha med hund å gjøre.

*Andre spesiallover som pålegger politiet forskjellige forvaltningsoppgaver:*

- *Psykisk helsevernlov.*
  Politiet kan begjære tvungen undersøkelse, videre undersøkelse (observasjon) og tvungent psykisk helsevern.
- *Barnevernloven.*
  Politiet avgir uttalelse i barnevernssak og har etter anmodning plikt til å bistå barnevernet ved gjennomføring av vedtak.
- *Serveringsloven.*
  I medhold av serveringsloven kan politiet pålegge serveringssteder å holde ordensvakter godkjent av politiet, og som grunnlag for godkjennelsen kreve gjennomført kurs.
- *Vaktselskaper.*
  Politiet godkjenner vaktselskaper og tilbakekaller gitte tillatelser i medhold av vaktvirksomhetsloven.
- *Dyrevernlova.*
  Politiet skal sørge for at en domfelt for overtredelse av loven blir fratatt dyr som er i hans varetekt.
- *Schengen-loven.*
  Nye Kripos registrerer blant annet stjålne eller på andre måter tapte pass, førerkort og våpen.
- *Lov om sprit til teknisk bruk m.v.*

Politiet avgir uttalelse ved søknad om rett til å forhandle rødsprit og teknisk isopropanol.
- *Straffegjennomføringsloven.*
  Politiet avgir uttalelse i forbindelse med at kriminalomsorgen nekter besøk pga straffbar handling.
- *Helligdagsfredloven.*
  Politiet kan gi tillatelse til arrangement som ellers ville vært forbudt etter loven.

### 4.2.5 Fangetransport

Politiet bruker mye ressurser til transport av varetektsinnsatte til framstillinger for retten, lege/tannlege og eventuelt andre framstillinger og transporter. For soningsinnsatte kan det dreie seg om transport i tilknytning til eventuelt rettsoppmøte, eller andre arrangementer som krever politiets tilstedeværelse som vakt over den innsatte.

En arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet i 2002 konkluderte med at politi- og lensmannsetatens ulike personellkategorier i arrest- og transportfunksjonen brukte anslagsvis 150 årsverk til fangetransporter og framstillinger, herunder representerte polititjenestemenn det største ressursuttaket. Sammenlignet med beregninger gjort i 1996 har ressursforbruket økt vesentlig. Denne utvikling må ses i sammenheng med de øvrige uviklingstrekk i straffesakskjeden: flere saker under etterforsking, mer bruk av varetekt, hyppigere forlengelser av varetekt (flere rettsmøter) og økning i antall dommer med flere fengselsdøgn. I tillegg medfører to-instansordningen økt ressursuttak for fremstillinger og transport for politiet. Likeledes har økt behov for varetektsplasser ført til at mange varetektsinnsatte må transporteres over lange strekninger. Selv om Oslo politidistrikt har et større antall arrestforvarere, var det i 2004 allikevel nødvendige å benytte polititjenestemenn tilsvarende i overkant av 12 årsverk. Personalressursene måtte i all hovedsak hentes fra tjenestelistene for oppsatt mannskap i den døgnkontinuerlige tjenesten.

Ved lange og vanskelige reiseavstander til fengsel og/eller domstol, blir transportetappene tilsvarende lange og ressurskrevende. Det er relativt store forskjeller rundt i landet. Eksempelvis nevnes at Vestfinnmark politidistrikt regelmessig må benytte seg av fengslet i Vadsø eller Tromsø for varetektsformål.

### 4.2.6 Grensekontroll

Schengen-konvensjonen forplikter Norge til å gjennomføre en effektiv kontroll ved inn- og utreise, såkalt Schengen-yttergrense kontroll. Alle som passerer Schengen-områdets ytre grenser skal kontrolleres, både ved innreise og utreise. I praksis innebærer dette at alle som foretar passering av grensen i den hensikt å ta opphold på territoriet, eller ønsker å forlate territoriet via norsk yttergrense, skal kontrolleres fysisk.

For borgere som skal kontrolleres som EU-/Schengen-borgere, er det i prinsippet kun identitetskontroll, men det er ingen begrensninger i kontrollmuligheten det enkelte land har hvis behovet vurderes å være tilstede. For tredjelandsborgere skal det gjennomføres en såkalt utvidet kontroll, som innebærer at alle innreisevilkårene skal vurderes og aksepteres før innreise foretas.

Av landets 27 politidistrikter har 24 distrikter grenseovergangssteder. Oslo lufthavn, Gardermoen, er utvilsomt den grenseovergangen som har størst trafikk fra/til land utenfor Schengen-territoriet. Landegrensen på Storskog i Øst-Finnmark, hvor det bare foregår trafikk fra tredjeland, er særdeles viktig, ikke minst fordi denne grenseovergangen normalt krysses av personer som er visumpliktige. Sjøgrensen er i utgangspunktet alltid yttergrense ved ordinær skipstrafikk og fergeforbindelser fra tredjeland. Intern rutetrafikk med andre Schengen-land er imidlertid unntatt kontrollplikten. For politiet representerer cruisefartøyer en betydelig kapasitetsmessig utfordring, særlig i sommertiden på Vestlandet, men også i Oslo-fjordområdet samt i Troms og Lofoten. Det er normalt ingen kontroll på indre grenser. Dette gjelder også intern rutetrafikk til/fra lufthavner og sjøhavner mellom Norge og andre Schengenland. Kontroll kan iverksettes når det oppstår særskilt behov.

For å sikre nødvendig informasjon, er det etablert et krav om at mannskaps- og passasjeropplysninger skal fremsendes til politiet før ankomst til grenseovergangsstedet. På denne måte har politiet mulighet til å kontrollere opplysningene opp mot nasjonale registre, hvorav kontroll i Schengen Information System (SIS) er obligatorisk. Alle tredjelandsborgere som foretar innreise eller utreise skal kontrolleres i SIS. Som en god støtte i mannskaps- og passasjerinformasjon på sjøgrensen har politiet tilgang til Forsvarets anløpsregister (COSS), som gir oversikt over utenlandske fartøy eller norsk fartøy med utenlandsk kaptein på veg til eller fra norsk havn. Norsk deltagelse i

regelverksutviklingen som pågår innen grensekontrollsamarbeidet og den praktiske gjennomføringen av dette, samt deltagelse i utviklingen av SIS II, gis høy prioritet.

For politiets bruk er det etablert permanente grensekontrollfasiliteter i totalt 8 politidistrikter. Ved Oslo lufthavn krever grensekontrollen ca. 130 årsverk. Det er her ansatt ca. 50 grensekontrollører. Noen få grensekontrollører er for øvrig ansatt for tjeneste ved Sandefjord lufthavn. Det samme gjelder Storskog, Østfinnmark. I de øvrige politidistriktene utføres grensekontrollen på det aktuelle grenseovergangsted når trafikkgrunnlaget tilsier kontrollaktivitet. Slike kontroller utøves i stor grad av politimannskaper i ordinær tjeneste, hovedsakelig fra operative enheter, men også fra forvaltningsenheter i politiet.

Politidirektoratet anslår at det årlig benyttes ca. 300 årsverk til kontrolloppgaver knyttet til Schengen-yttergrense kontroll, hvorav ca. 235 er polititjenestemenn. Til øvrige oppgaver innen utlendingsforvaltningen er det anslått at det medgår ca. 550 årsverk, jf. nærmere ovenfor under omtalen av utlendingsforvaltningen i kapittel 4.2.4 om forvaltningsoppgaver.

Siden kriminalitetsutviklingen har ført til større oppmerksomhet om internasjonal og grenseoverskridende kriminalitet, er det i politisammenheng vesentlig å etablere ordninger som kan kompensere for bortfallet av grensekontroll på Schengen-områdets indre grenser. I vårt langstrakte land har det derfor blitt viktig å utnytte de muligheter som SIS gir. Effektiv kontroll forutsetter dessuten særlig god lokalkunnskap langs grensen, gode systemer for mottak, analyse, rask utlevering av etterretningsinformasjon, og godt samarbeid med andre deler av politiet og tollvesenet. Nye Kripos og Politiets utlendingsenhet spiller en viktig rolle med sin spisskompetanse på blant annet områdene informasjonsinnhenting, trendanalyser og identitetsfastsettelse. For å styrke samhandlingen og øke effektiviteten er det gitt opplæring av mannskaper, anskaffet to spesialutstyrte kjøretøy til bruk på tvers av politidistriktene, samt innført konseptet «informasjonsstyrte kontroller i grensenære områder» (territoriekontroll) som del av politiets bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet. Daglig gjennomføres indre utlendingskontroll og kontroller rettet mot grenseoverskridende kriminalitet. Flere politidistrikt i østlandsområdet og de nordligste fylker, avdekker gjennom denne virksomheten større og mindre kriminelle forhold, samt brudd på utlendingsloven.

### 4.2.7 Internasjonalt politisamarbeid

Det nordiske politisamarbeidet har eksistert i lang tid. De gode erfaringene fra det nordiske samarbeidet søkes videreført i politisamarbeidet med andre land i Østersjøområdet. Norge deltar i Baltic Sea Task Force on Organized Crime (BSTF) og Baltic Sea Region Border Cooperation. BSTF er et samarbeidsorgan mellom landene som grenser til Østersjøen, i tillegg til Island. Det arbeides med tiltak innenfor justisområdet og omfatter politisamarbeid og kriminalitetsbekjempelse, utlendingsspørsmål, fengselssamarbeid, rettslige spørsmål og grensekontroll. Det er opprettet en operativ komité (OPC) der tjenestemenn fra politi, toll, påtalemyndighet og i noen tilfeller kystvakt og grensestyrker deltar på operativt nivå. OPC følger opp og iverksetter samarbeidstiltak etter signaler fra BSTF som komiteen rapporterer til. Det er videre opprettet ekspertgrupper som rapporterer til OPC.

Som en del av det nordiske politisamarbeidet deltar Norge i det såkalte PTN – samarbeidet, Politi- og Tollsamarbeidet i Norden. Ordningen ivaretar utstasjonering av nordiske polititjenestemenn i sentrale land i Europa, Afrika og Asia. Disse har som oppgave å bistå politi og påtalemyndighet i Norden. Nettverket av sambandsmenn er et velfungerende verktøy i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet. Videre har Norge sambandsmenn med oppgaver knyttet til utlendingsfeltet. De er for tiden utplassert i henholdsvis Berlin, Bangkok og Islamabad. Med virkning fra 1. januar 2005 er det administrative ansvaret for ti årsverk som sambandsmenn overført fra Politidirektoratet til Utenriksdepartementet.

Samarbeidet mellom norske politimyndigheter og EU har blitt stadig tettere. Samarbeidet er basert på avtalene om deltagelse i Schengen-samarbeidet og Europols virksomhet. Norge har en polititjenestemann utplassert i Europol i Haag. Den norske samarbeidsavtalen med Europol har gitt gode resultater i løsningen av kompliserte internasjonale saker. Innen Schengen-samarbeidet er det opprettet sentre for operativ utvikling av forskjellig karakter. EUs grensekontrollbyrå «Det europeiske grensekontrollbyrået» ble opprettet i første halvår 2005. Norske politimyndigheter deltar aktivt i dette arbeidet, og skal ha en tjenestemann ved grensekontrollbyrået.

Interpol står sentralt i en rekke tiltak for å bekjempe alvorlig kriminalitet. Norsk politi har en sterk forankring i Interpol-samarbeidet, som gir verdensomspennende kontakter med politi og

rettshåndhevende myndigheter i de 177 medlemslandene. Norge har to polititjenestemenn ved Interpols Generalsekretariat i Lyon. Interpol arbeider med kriminalitet som involverer to eller flere land og mottar, lagrer, analyserer og distribuerer informasjon om kriminalitet og kriminelle i samarbeid med alle medlemslandene. Nye Kripos har ansvar for det nasjonale Interpol-kontoret i Norge.

Norsk politi deltar i internasjonalt fredsbevarende arbeid. Både EU, FN og OSSE etterspør bidrag fra norsk politi til fredsbevarende operasjoner, sivil krisehåndtering og oppbygging, opplæring og veiledning av politiet i land som har vært utsatt for konflikter. Det er innledet et nært samarbeid med politiet i flere av de nye EU-landene, hvor Norge bidrar med opplæring og trening. Norsk politi benyttes også ved en rekke prosjekter knyttet til demokratibygging innenfor norsk bistandsarbeid, særlig gjelder dette opplæring. Siden 1989 har politi- og lensmannsetaten avgitt politipersonell til internasjonal operasjoner. Arbeidsoppgavene varierer i henhold til den enkelte operasjons mandat, men omfatter vanligvis rådgivning/observasjon, instruksjon og operativ polititjeneste. I dag er ca. 60 polititjenestemenn/-kvinner avgitt til denne type oppgaver.

### 4.2.8 Politi- og lensmannsetatens bistandsrelasjoner til andre aktører

Politiet plikter å yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane, jf. politiloven § 2 nr. 5 og politiinstruksen § 2-2 nr. 5 og kapittel 13. Politiets plikt til å yte bistand til annen offentlig myndighet følger av en rekke lover, blant annet innen helse og sosialvesen, annen tilsyns- og kontrollmyndighet og næringsvesen. Politiet har fremdeles en sedvanerettslig bistandsplikt, og hvis offentlige vedtak skal tvinges igjennom ved bruk av makt, er politiets medvirkning nødvendig.

*Politiets som bistandsyter til andre aktører*

Ulike spesiallover pålegger politiet bistandsplikter overfor andre aktører. Ofte vil dette være rapporteringsplikter eller opplysnings- og informasjonsplikter, for eksempel plikt til å underrette barnevernsmyndigheten om etterforsking mot barn eller mishandling av barn, Utlendingsdirektoratet om etterforsking mot utenlandsk statsborger eller flyhavarikommisjonen om flyulykker.

Politiet som samfunnets sivile maktapparat må fra tid til annen medvirke til gjennomføring av andre myndigheters vedtak. Dette krever som regel at organet skaffer tvangsgrunnlag for vedtaket gjennom søksmål om dom, men på enkelte områder åpner lovgivningen for direkte tvangsmessig gjennomføring, eksempelvis tvangsmessig vedtak etter barnevernloven. Politiets bistand er nødvendig hvis forholdene krever bruk av fysisk makt mot person eller gods under effektueringen. Videre bistår politiet helsevesenet med transport av psykiatriske pasienter som skal innlegges/tvangsinnlegges.

*Politiet mottar bistand fra andre aktører*

Kystvakten er en etat som yter bistand til politiet jf. lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten § 17 første ledd. Slik bistand vil være aktuell eksempelvis i forbindelse med forebygging og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøy eller faste innretninger.

Så fremt det ikke inngår i et væpnet angrep på Norge, er det politiet som har hovedansvaret for den operative beredskapen i forhold til terror og sabotasje.

Forsvarets bistand til politiet i fred er fastsatt ved kgl.res. av 28. februar 2003. Aktuelle situasjoner hvor det kan være aktuelt med bistand fra forsvarets side er eksempelvis ved fjerning av eksplosiver, ved nærliggende fare for anslag mot vesentlige samfunnsinteresser og i forbindelse med naturkatastrofer.

Politiet og øvrige nødetater kan også rekvirere bistand fra sivilforsvaret direkte ved ulykker eller katastrofer.

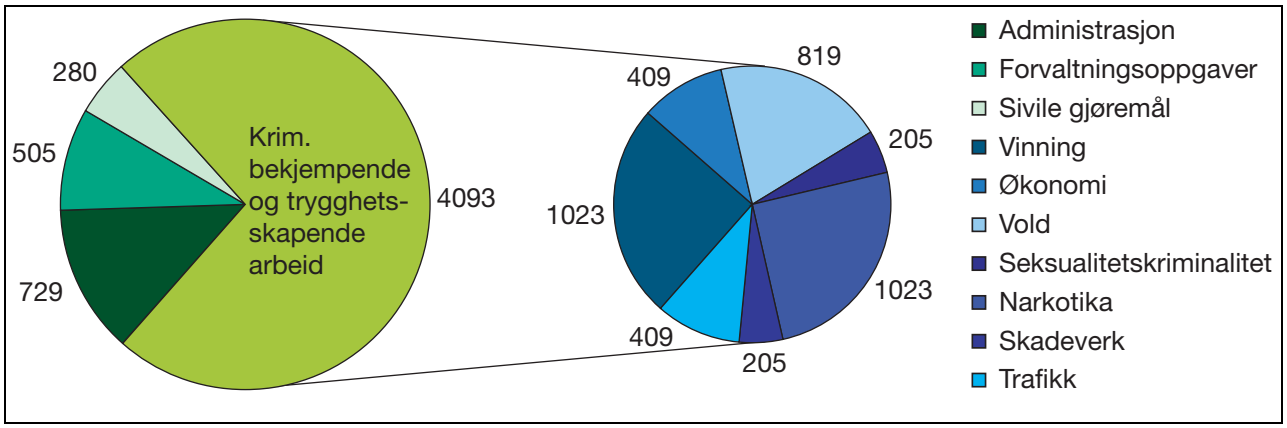
## 4.3 Politiets ressursbruk fordelt på oppgaver

Til å utvikle en modell for ressursfordeling mellom politidistriktene engasjerte Politidirektoratet et eksternt konsulentfirma. I modellen deles politioppgavene i følgende fire hovedgrupper:

1. kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende oppgaver,
2. forvaltningsoppgaver,
3. sivile gjøremål og
4. administrasjon.

*Nasjonal fordeling*

På bakgrunn av innrapportering fra politidistriktene på ressursbruk i 2002 ble de fire hovedgrup-




Figur 4.2 *Fordeling av ressurser (mill kr) på politioppgaver etter oppgave*

Kilde: «Ressursfordeling mellom politidistriktene», Fürst og Høverstad ANS 2002. Tall i millioner kroner.

pene vektet. Legges konsulentrapportens vekting til grunn, fremgår det at politidistriktene i 2002 brukte om lag 73 prosent av ressursene sine på kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende oppgaver, 9 prosent på forvaltningsoppgaver, 5 prosent på sivile gjøremål og 13 prosent på administrasjon. Sivile gjøremål består i hovedsak av namsmannsoppgaver. Utlendingsforvaltningen utgjør om lag halvparten av forvaltningsoppgavene.

Konsulentrapporten deler videre gruppen kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende oppgaver i syv ulike undergrupper. De 73 prosentene fordeler seg på følgende måte: Vinning (25 pst), økonomi (10 pst), vold (20 pst), seksualkriminalitet (5 pst), narkotika (25 pst), skadeverk (5 pst) og trafikk (10 pst). Prosentsatsene angir fordelingen på det tidspunktet innrapporteringen ble foretatt. Den innbyrdes fordelingen mellom oppgavene vil naturligvis endre seg over tid. Legges konsulentrapportens fordelingsnøkkel til grunn for budsjettildelingen i 2004 til politidistriktene, så ble midlene fordelt som følger:

Figur 4.2 viser at politidistriktene i 2004 brukte 4093 millioner kroner til kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende oppgaver. 729 millioner kroner anslås brukt til administrasjon, 505 millioner kroner til forvaltningsoppgaver og 280 millioner kroner til sivile gjøremål. Diagrammet til høyre viser fordelingen mellom de ulike kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende oppgavene.

### *Ressursfordeling i tre distrikter*

For å undersøke hvordan ressursene fordeler seg i ulike distrikter, har direktoratet kontaktet tre distrikter.

Fremstillingen er basert på regnskapstall for 2003. Det er knyttet usikkerhet til de oppgitte fordelingene.

Forskjeller i ressursbruken mellom de tre distriktene har mest sannsynlig sammenheng med forskjeller i organisasjons- og oppgavestruktur. Det er ikke unaturlig at et typisk land–distrikt, med relativt mange administrative enheter og et relativt lite antall oppgaver totalt, må bruke en noe større andel av ressursene på administrasjon. Likeledes har landdistriktene gjennom lensmannen hatt ansvaret for flere sivile oppgaver enn politiet i byene.

Tabell 4.5 Fordeling av ressursbruk i tre distrikter, 2003. Prosent.

| | Fürst og Høverstad | Nær storby | Land | By og land |
|---|---|---|---|---|
| Kriminalitetsbekjempelse og trygghetsskapende arbeid | 73 | 79 | 62 | 81 |
| Sivile gjøremål | 5 | 6 | 10 | 5 |
| Forvaltningsoppgaver | 9 | 7 | 12 | 4 |
| Administrasjon | 13 | 8 | 16 | 10 |

Kilde: Distriktene og «Ressursfordeling mellom politidistriktene», Fürst og Høverstad ANS 2002

## 4.4 Politiets ressursmessige handlingsrom – noen eksempler

I politi- og lensmannsetaten, med så mange ulike oppgaver og forventninger om innsats til alle døgnets tider, blir fleksibilitet og handlefrihet i ressursutnyttelsen viktig. Vi vil derfor se nærmere på hvilken ressursmessig handlefrihet politiet har til å løse sine mange og ulike oppgaver.

I de senere år er det gjennomført flere endringer som øker fleksibiliteten i ressursbruken. Blant de viktigste er at skillet mellom regnskapspostene 01 – til lønn og 11 – til drift er opphevet, ordningen med stillingshjemler er fjernet og ordningen med rammebudsjettering innført. Andre forhold kan imidlertid bidra til å redusere politidistriktenes fleksibilitet til å prioritere på kort og mellomlang sikt. I dette kapitlet omtales noen forhold med konsekvenser for ressursbruken i politiet.

### 4.4.1 Politiets trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende oppgaver

Det er en målsetting å styrke politiets trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende arbeid.

Politi- og lensmannsetaten driver en døgnkontinuerlig virksomhet med mange utfordrende, og til tider svært krevende oppgaver. I noen tilfeller må det anvendes makt, og derfor er det krav om helt nødvendig vedlikeholdstrening for å kunne løse oppgaver i den spisse» enden. Oppgavespennet, krav til vedlikeholdstrening og en døgnkontinuerlig krevende tjeneste, er noen forhold som kan tenkes å ha konsekvenser for bemanningssituasjonen i det daglige.

For å få en noe klarere formening om hvordan de forhold som er nevnt ovenfor, og for så vidt også andre forhold, påvirker bemanningen i den daglige tjenesten, er det innhentet opplysninger om tjenesteoppsettet i tre ulike politidistrikter (tjenestesett 08.00 – 16.00 for en onsdag i januar 2005). Tjenestesettene i de tre distriktene skal illustrere bemanningssituasjonen på dagtid i et større byområde, et by- og landområde og et landområde. Resultatet, som oppsummeres kort nedenunder, må tolkes med stor grad av forsiktighet. Resultatet trenger verken være representativt for vedkommende distrikt, eller for politi- og lensmannsetaten som helhet. Tjenesteoppsettene gir imidlertid visse indikasjoner på omfang av «fravær» og årsaker til «fraværet». Med «fravær» menes her bortfall fra oppsatt tjeneste på grunn av andre forhold som kurs, reiser og transportoppdrag, trening og sykefravær med mer.

Fremstillingen nedenunder omfatter kun tjenestemennene på settet, og ikke vaktleder eller arrestforvarer og mannskaper i arresten der slike finnes.

*Større byområde:*

Tjenestesettet gjelder en politistasjon i en større by. Politistasjonen disponerte i utgangspunktet 204 timeverk. Av de 204 timeverkene gikk ca. 40 timeverk til reiser, transport og lignende, 33 timeverk til permisjoner og annet fravær og 9 timeverk bort i sykdom. Av totalt disponibelt 204 timeverk gikk ca. 120 timeverk til politioperativt arbeid. Det betyr at ca to tredeler av de disponible ressursene på tjenestesettet ble benyttet til politioperativt arbeid.

*By- og landområde:*

Tjenestesettet gjelder en politistasjon i en by. Politistasjonen disponerte i utgangspunktet 104 timeverk. Av de 104 timeverkene gikk 48 timeverk til annen tjeneste som UEH – trening, deltakelse i ledermøte eller avgitt til annen enhet. 24 timeverk ble anvendt til fangetransport og fremstilling. Av totalt disponibelt 104 timeverk på tjenestesettet, gikk 32 timeverk, eller noe under en tredel, til politioperativt arbeid som forebygging, spaning, overvåking samt rapportskriving.

*Landområde:*

Lensmannskontoret disponerte fem tjenestemenn på tjenestesettet. To tjenestemenn brukte hele dagen til ferdigstillelse av en omfattende bedragerisak, en arbeidet hele dagen med namssak, en brukte mesteparten av dagen til arbeidsoppgaver i forbindelse med Barents Rescue 05 der vedkommende sitter i arbeidsgruppen og den siste tjenestemannen brukte deler av dagen til forebyggende arbeid og resten av dagen til å ferdigstille årsrapporten på Schengen-arbeidet.

### 4.4.2 Omstilling og videreutvikling

Politiutdannet personell er et knapphetsgode, som primært bør benyttes til oppgaver som krever politikompetanse. Over flere år har det derfor vært et uttalt mål å erstatte politiutdannet personell med personell med annen utdannelse der det er formålstjenlig. Mens oppmerksomheten tidligere primært var rettet mot politiets administrative og sivile oppgaver, har oppmerksomheten i de senere årene i tillegg blitt rettet mot politioppgaver, som for eksempel fangetransport. Dette er

av flere grunner fornuftig, og bidrar samlet til en mer effektiv oppgaveløsning.

Når politiutdannet personell erstattes av personell med annen utdanningsbakgrunn, har begrunnelsen gjerne vært et ønske om å styrke det politioperative arbeidet. En løsning kan være at tjenestemannen som erstattes fortsetter i sin stilling som polititjenestemann, men nå med oppgaver som krever politikompetanse. En slik løsning vil styrke det politioperative arbeidet med ett årsverk, men løsningen har to budsjettmessige konsekvenser. Lønnsutgiftenes andel av totalbudsjettet vil øke på bekostning av investeringer og drift, fordi bemanningen i distriktet styrkes med en sivil ansatt. I tillegg øker utgiftene til utstyr, drift og variabel lønn til tjenestemannen. Lønnsutgiftene til en tjenestemann som går fra tjeneste på dagtid til døgnkontinuerlig tjeneste øker eksempelvis med kr 50 000.

Andre løsninger kan være at tjenestemannen som erstattes av en med sivil utdannelse, enten går over i annen ledig stilling som krever politikompetanse, eller at tjenestemannsstillingen inndras. I begge tilfeller kan frigjorte lønnsmidler, dvs i de tilfeller der ansatte med annen utdanning lønnes lavere enn tjenestemannen, gå til styrking av polititjenesten. Siden dette gjelder oppgaver som utføres på dagtid, så blir det frigjorte beløpet neppe særlig stort. I de tilfeller hvor tjenestemannsstillingen inndras, reduseres antallet ansatte med politiutdannelse i politidistriktet.

Eksemplene over viser noe av utfordringen som ligger i å realisere målsettingen om å frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid. Et ønske om en rask realisering av målsettingen vil enten kreve tilførsel av friske midler, eller en omdisponering fra drifts- og investeringsbudsjettet til lønnsbudsjettet. En slik omdisponering kan i noen tilfeller være en riktig løsning, men kan andre ganger få uheldige konsekvenser for drifts- og investeringsbudsjettet.

En gjennomgang av regnskapsførte utgifter til Fast lønn og Bygningers drift, lokalleie for perioden 2001 – 2004 viser at utgiftene til disse postene har økt med henholdsvis 20 og 21 prosent i perioden, mens utgiftsveksten totalt for post 01 har vært 15 prosent. En utvikling hvor utgifter til både fast lønn og lokalleie øker mer enn regnskapsførte utgifter totalt, bidrar over tid til å redusere politidistriktenes mulighet til dekning av variable lønnsutgifter, drift og investeringer.

### 4.4.3 Døgnkontinuerlig tjeneste – tilgjengelighet

Endring i kriminalitetsbildet og den alminnelige samfunnsutviklingen for øvrig, har i senere år ført til økt oppmerksomhet om politiets trygghetsskapende rolle, med blant annet økte forventninger til politiets tilstedeværelse. Denne forventning stiller krav om en døgnkontinuerlig polititjeneste.

Døgnkontinuerlig tjeneste er en særdeles ressurskrevende tjenesteform. For å styrke den døgnkontinuerlige polititjenesten i hvert av de 27 politidistriktene med en tomannspatrulje kreves ca. 375 tjenestemannsstillinger (27 ganger 7 ganger 2).

Døgnkontinuerlig tjeneste, eksempelvis i form av mobil tomannspatrulje, kan særlig ute i landdistrikter føre til at geografisk mer fjerntliggende områder vil kunne bli uten dekning, eller få svært dårlig dekning. Dersom den aktive patruljen blir opptatt med et bestemt oppdrag, f eks en pågripelse, vil en slik situasjon innebære en resursbinding som kan oppfattes som problematisk. Et vedtak fra Arbeidstilsynet synliggjør en type ressursbinding som vil kunne få betydelige konsekvenser for politiets tilgjengelighet. Vedtaket har pålegg om minst to personer med relevant opplæring for tilsyn når det er innsatte i arrest. Kravet kan avvikes i enkelte tilfeller på ordre fra politimester, eller den som i arbeidsgivers navn leder virksomheten, og for å verne liv og helse.

Eksemplet overfor viser at ikke bare akutte hendelser, men også administrative bindinger medfører begrensninger for politiets ressursmessige handlingsrom.

*Reservetjeneste*

Siden den døgnkontinuerlige tjenesteformen er ressurskrevende, har beredskapen i distriktene vært løst ved såkalt reservetjeneste. For det enkelte politidistrikt er dette en langt billigere tjenesteform enn døgnkontinuerlig tjeneste.

Det synes å være på det rene at bruken av reservetjeneste har blitt markert redusert de senere år. Dette har blant annet sammenheng med langt større bruk av vaktsamarbeid mellom lensmannskontorer og innenfor regionordninger. Slikt samarbeid var det i politidistriktene lenge før Politireform 2000, men har blitt ytterligere forsterket etter iverksetting av reformen. Ut fra opplysninger politidistriktene har gitt til direktoratet, er det grunn til å regne med at bruken av reservetjeneste kan bli ytterligere redusert i årene framover, men dette vurderes fortløpende.

Tabell 4.6 Utvikling i utgifter til tolke-, legetjenester og andre sakkyndige

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Endring |
|---|---|---|---|---|---|
| Tolketjenester | 14,2 mill | 18,8 mill | 24,2 mill | 24,5 mill | + 73 % |
| Legetjenester | 29 mill | 35 mill | 33 mill | 33 mill | + 12 % |
| Andre sakkyndige | 21 mill | 26 mill | 32 mill | 47 mill | + 97 % |

Kilde: Politidirektoratet

Reservetjeneste blir gjerne nevnt som en årsak til at det kan være vanskelig å rekruttere tjenestemenn til enkelte distrikter. Mindre bruk av reservetjeneste ved overgang til aktiv tjeneste medfører økte utgifter for politiet, men gir mer aktiv polititjeneste i distriktene.

### 4.4.4 Etterforsking – nye utfordringer

Den kriminalitetsutvikling vi ser er dels en utvikling i retning av en alvorligere, mer organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Politiet har i senere år registrert en betydelig økning i store, komplekse saker som omfatter organisert kriminalitet med internasjonale forbindelser. Slike saker omfatter ofte mange personer og ressursbruken må derfor følge et samordnet opplegg som kan omfatte flere land og mange politiinstitusjoner. En rekke tiltak må av bevissikringshensyn gjennomføres samtidig.

Pågripelser, fremstillinger og varetektsplassering, avhør og andre etterforskingstiltak, vil oftest bety store ressursmessige uttellinger, hvor den eller de som styrer ressursbruken har begrenset handlingsrom. Med de geografiske avstander i landet, vil politiets transportløsninger på dette området virke inn på politiets oppgaveløsning.

Elektroniske og biologiske spor har, sammen med for eksempel kommunikasjonskontroll, økt politiets muligheter til å avdekke og oppklare alvorlig kriminalitet. Økt bruk av kommunikasjonskontroll har ført til økte beslag av stoff og penger og flere pågripelser knyttet til alvorlig organisert kriminalitet, herunder grov narkotikakriminalitet.

Samtidig som det er viktig at de nye etterforskingsmetodene blir tatt i bruk av politiet, er de samme metodene kostnadskrevende. Iverksettelse av kommunikasjonskontroll vil ofte måtte følges opp av andre parallelle og kostnadsdrivende tiltak.

Tabell 4.6 over viser utviklingen i utgifter til tolk, legetjenester og andre sakkyndige i straffesaker for perioden 2001 – 2004.

Som tabellen viser har særlig politiets utgifter til tolk og andre sakkyndige økt sterkt i perioden 2001 – 2004. Det er grunn til å anta at økningen i både tolkeutgifter og utgifter til andre sakkyndige avspeiler endringer i befolkningssammensetningen, kriminalitetsbildet og de faktiske muligheter til sporsikring som den medisinske og tekniske utviklingen har medført. Mens utgifter til tolk antakeligvis er en god indikator på den internasjonale dimensjonen i dagens kriminalitetsbilde, så er utgifter til andre sakkyndige en indikator på politiets utgifter til analyser av biologisk materiale, eksempelvis utgifter til DNA – analyser.

Tilsvarende utvikling kommer også til uttrykk ved økt bruk av kommunikasjonskontroll, jf. tabell 4.7.

Omprioritering av politiets innsats mot bakmenn i narkotikasaker krever økte ressurser og avanserte etterforskingsmetoder. De økte kostnadene består i første rekke av utgifter til spaning og kommunikasjonskontroll. Begge disse etterforskningsmetodene er arbeidsintensive. I forbindelse med kommunikasjonskontroll har politiet ofte behov for tolketjeneste, siden samtalene ofte foregår på fremmede språk. Nedenfor i boks 4.1 omtales en sak som ble oppklart relativt enkelt, og som direktoratet vurderer til å være en sak under gjennomsnittet kostnadsmessig.

Tabell 4.7 Utvikling i kostnader til teletjenester i samband med kommunikasjonskontroll

| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Endring |
|---|---|---|---|---|
| 8.4 mill | 19,6 mill | 23,9 mill | 23,2 mill | + 176 % |

Kilde: Politidirektoratet. Samtlige beløp er eks. Mva.

**Boks 4.1 Et eksempel på økte etterforskingskostnader i narkotikasaker**

Eksempelet gjelder et samarbeid mellom Sunnmøre, Sogn og Fjordane og Hordaland politidistrikt. Regnskapsoversikten viser at det ble brukt ca. kr 450 000 på saken før tiltale ble utferdiget. I denne saken var det ikke tolkeutgifter, som i andre saker ofte utgjør betydelige kostnader. Politiet hadde i tillegg store utgifter til fangetransport, som ikke er inkludert i regnskapet.

Effektivt politiarbeid skaper samfunnsøkonomiske gevinster blant annet i form av økt trygghet, reduserte sosiale problemer og økt skattegrunnlag. På lang sikt vil et effektivt politiarbeid kunne medføre en nedgang i kriminaliteten og en redusert etterspørsel etter polititjenester, men på kort sikt vil et effektivt politiarbeid kunne avdekke mer kriminalitet og påføre politiet og straffesakskjeden for øvrig økte kostnader.

### 4.4.5 Teknologi – IKT

På samme måte som det er viktig for politiet å ta i bruk de muligheter som ligger i de nye metodene, så er det viktig at politiet tar i bruk de muligheter som ligger i IKT. En effektivt og målrettet polititjeneste krever gode kunnskaper om kriminalitetsbildet og utviklingen i kriminaliteten, og utviklingen går i retning av problemorientert politiarbeid som metode og et kunnskapsstyrt politi. Et kunnskapsstyrt politi krever relevante data, politioperative systemer for lagring og analyse av data, analysekompetanse og kompetanse til å vurdere analyseresultatet og til å trekke de riktige politifaglige konklusjoner.

Effektiv bruk av teknologi er en forutsetning for å kunne realisere et moderne politi med høye målsettinger de nærmeste årene. Et viktig virkemiddel vil være å ta i bruk ny teknologi i utviklingen av et effektivt politi med høy kvalitet.

Som tabell 4.8 viser har utgifter til IKT variert sterkt fra år til år, noe som primært har sammenheng med investeringer. Politiets utgifter til drift og vedlikehold av datautstyr økte fra ca. 54 mill kr i 2001 til ca. 76 mill kr i 2004, en økning på ca. 40 prosent.

Tabell 4.8 IKT-investering, drift og vedlikehold

| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Endring |
|---|---|---|---|---|
| 198 mill | 306 mill | 286 mill | 284 mill | + 44 % |

Kilde: Politidirektoratet

### 4.4.6 Politiets bistandsrolle – psykiatrisk helsevern

Politiet plikter å yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når det følger av lov eller sedvane. Politiet har blant annet bistandsoppgaver i forbindelse med psykisk helsevern.

Det har vist seg svært vanskelig å innhente en kvantifisering av arbeidsomfang, men det foreligger data fra henholdsvis Oslo – og Troms politidistrikt som kan gi en viss indikasjon.

*Oslo politidistrikt:* Beregninger gjort av Oslo politidistrikt viser at den operative innsatsstyrken i distriktet i gjennomsnitt bruker 5.15 timer pr oppdrag i forbindelse med psykiatrisk helsevern. I 2004 brukte Oslo politidistrikt et sted mellom 6 – og 7 årsverk til denne typen oppdrag.

Antallet oppdrag økte med ca. 10 prosent fra 2003 til 2004, og tall for de fire første månedene i 2005 tyder på en økning også i 2005.

*Troms politidistrikt:* Politidistriktet har ikke kunnet foreta noen presis analyse av hvor mange timeverk som er brukt til denne typen oppgave, men distriktet har foretatt en fortløpende registrering i vaktjournalen. Registreringen omfatter imidlertid ikke bare bistandsoppgaver, men alle former for bistand eller oppfølging når den det gjelder er antatt å være et psykiatrisk tilfelle.

Registreringene i vaktjournalen bekrefter distriktets generelle inntrykk om at arbeidsmengden til denne typen oppdrag er økende. Politidistriktet opplyser at hvert vaktsett som regel er involvert i et eller annet oppdrag der den eller de involverte oppfattes som eller har diagnose som psykiatrisk syk. Slike oppdrag kan i noen tilfeller legge fullt beslag på en patrulje på vedkommende tjenestesett.

Her er imidlertid viktig å påpeke at situasjonen i Troms politidistrikt neppe er representativt for samtlige politidistrikter. Det store antallet meldinger har en klar sammenheng med at Åsgård psykiatriske sykehus ligger i Tromsø, og politiet

Tabell 4.9 Troms politidistrikt

| 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|
| 681 meldinger | 782 meldinger | 803 meldinger |

Kilde: Politidirektoratet

mottar et betydelig antall henvendelser fra sykehuset.

## 4.5 Oppsummering

Dagens politidistrikter er i stor grad i stand til å løse løpende oppgaver uten hjelp utenfra. Store politidistrikter er en forutsetning for å sikre ressurser til den døgnkontinuerlige vaktberedskapen og politiets trygghetskapende arbeid. Som vist kreves det 14 polititjenestemenn for å etablere en døgnkontinuerlig tomannspatrulje. Publikums forventninger til politiet om tilgjengelighet og rask respons stiller store krav til bemanningen i det enkelte distrikt.

Gjennomgangen av etatens oppgaver viser at cirka tre fjerdedeler av politiets budsjett går til kriminalitetsbekjempelse og politiets trygghetsskapende oppgaver. Den siste fjerdedelen fordeler seg med cirka halvparten til administrasjon og halvparten til sivile rettspleie- og forvaltningsoppgaver.

Nye metoder og økt bruk av elektroniske og biologiske spor gir politiet bedre muligheter til å etterforske og bekjempe kriminaliteten, men er også ressurskrevende. Mange saker krever analyser av biologiske spor og store mengder data som vil være vanskelig å utføre uten sakkyndige og avansert dataverktøy. Gjennomgangen i kapittel 4.4 synliggjør de kostnadsdrivende sidene av etterforsking og IKT. På lang sikt vil et effektivt politiarbeid kunne medføre en nedgang i kriminaliteten, men på kort sikt kunne avdekke mer kriminalitet og påføre politiet og straffesakskjeden for øvrig økte kostnader.

Med mange ulike og krevende oppgaver blir det en utfordring for politiet å innfri de mange forventninger andre myndigheter og publikum har til etaten. På denne bakgrunn omtaler meldingen i kapittel 7.1 hvilke oppgaver som er politiets kjerneoppgaver, og om det er oppgaver som politiet bør avlastes for.

Etatens mange oppgaver medfører bred kontaktflate og utstrakt samvirke med andre offentlige myndigheter og private aktører. Gode samvirkerelasjoner er en viktig forutsetning for god oppgaveløsning, og politiet er på mange områder avhengig av samvirke med andre aktører, jf. nærmere om dette i kapittel 7.4.

En ressurseffektiv og god oppgaveløsning krever et godt styrings- og rapporteringsverktøy, jf. nærmere i kapittel 7.2.1.

Etatens mange oppgaver krever en tilsvarende bredde i kompetanse. Det har de senere årene vært et uttalt ønske at politikompetanse primært skal benyttes til politioppgaver, og gjennomgangen i kapittel 4 tyder på at etaten har kommet et godt stykke på vei. Disse spørsmål behandles nærmere i kapitlene 7.2 og 8.

# 5 Politireform 2000

Politireformen ble behandlet i Stortinget våren 2001 på bakgrunn av stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) Politireform 2000 – Et tryggere samfunn, jf. Innst. S. nr. 241 (2000-2001) Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000. Et tryggere samfunn. Ved siden av strukturelle endringer, inneholder politireformen – som er den mest omfattende kvalitetsreformen i etaten noen gang – en rekke organisatoriske, personalpolitiske og teknologisk relaterte forbedringstiltak.

Hovedmålene for Politireform 2000 er en politi- og lensmannsetat som

- mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten,
- er mer tjenesteytende og publikumsorientert,
- samt arbeider mer kostnadseffektivt.

Gjennomføringen av politireformen er delt i to hovedfaser: Fase 1, som ble iverksatt 1. januar 2002, dreide seg om strukturelle, organisatoriske, ledelsesmessige og tekniske endringer. Hovedtiltaket i denne fasen var reduksjon i antall politidistrikter fra 54 til 27 for å sikre større og mer ressurseffektive enheter. Politireformens fase 2 ble iverksatt 1. januar 2005. Denne fasen omfatter en gjennomgang og samordning av driftsenhetsstruktur og tjenesteordninger, mer aktiv patruljetjeneste, bedre utnyttelse av fagkompetansen, effektivisering av administrasjonen og bedre ressursutnyttelse. Gjennomføringen av politireformens fase 2 er samordnet med endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet (Ot. prp. nr. 43 (2003-2004)). Disse endringene vil i være ferdigstilt innen 1. januar 2006.

Justiskomiteen understreket betydningen av å sikre effektiviseringsgevinster av reformen og frigjøre stillinger som kan omdisponeres til operativ tjeneste. Totalt ble 1 260 stillinger omdisponert i denne prosessen, i hovedsak fra administrative til operative oppgaver.

I fase 2 fortsetter arbeidet med påvisning og realisering av gevinster. I denne fasen som omfatter politiets lokale tjenesteenheter, er det ikke aktuelt å foreta en sentralisering fordi politiets nærvær i lokalmiljøet anses å være av stor betydning for kriminalitetsbekjempelsen og samfunnsberedskapen. Endringer i den sivile rettspleie på grunnplanet som ble vedtatt våren 2004, befester politiets forankring i nærmiljøet.

## 5.1 Foreløpig evaluering av politireformen

Politireformen er fortsatt i gjennomføringsfasen. Den evalueres i flere trinn. Første trinn var en statusvurdering før reformen ble iverksatt. Andre trinn var en evaluering av reformens fase 1, hvor hensikten var å sikre at samtlige planlagte tiltak var gjennomført. Tredje trinn er en evaluering foretatt høsten 2004, som omtales her. Det er fastsatt en ny evaluering i 2007.

På det tidspunkt denne evalueringen ble gjennomført var det for tidlig å måle effekter av reformen, men evalueringen er svært nyttig fordi den gir muligheter til å justere og korrigere det videre reformarbeid.

Nedenfor gis et utdrag av evalueringsrapporten knyttet til sentrale tema.

*Forskjellige grupper – forskjellig oppfatning.*

Evalueringen, som er utført av et eksternt konsulentfirma, omfatter intervjuer med politimestrene, landsomfattende publikumsundersøkelse og spørreundersøkelser internt i fire politidistrikter og med eksterne samarbeidspartnere. Målgruppene, som har til dels forskjellig grunnlag for sine vurderinger, gir til sammen en bred og nyansert tilbakemelding på politireformen så langt.

*Politimestrene* har stor tro på reformen og står relativt samlet om at dette har vært en nødvendig reform. Flere av politimestrene understreker at uten reformen ville de aldri ha maktet å holde driften på et akseptabelt nivå med de ressursene de hadde til disposisjon. Reformen har bidratt til utvikling av politiets virkemidler – ledelse, organisasjon, systemer, kompetanse, arbeidsformer og metoder.

*Befolkningen* har tillit til politiet. De som har hatt kontakt med politiet er stort sett fornøyd og de er mer fornøyd enn de som ikke har erfaring

fra møte med politiet. Det er relativt store forskjeller i brukernes tilfredshet. Politiet har flest fornøyde brukere på sivile og forebyggende aktiviteter, flest misfornøyde brukere når det gjelder håndtering av meldinger om mistenkelige forhold, oppfølging av konkrete anmeldelser og tilgjengelighet ved akutt behov for hjelp.

Mange *ansatte* gir uttrykk for at rammebetingelsene for å gjøre jobben er forverret i reformperioden. Over 70 prosent av de ansatte mener at reformen har vært helt eller delvis mislykket. Misnøyen blant ansatte er stor både i de politidistriktene som ikke er endret og de nye, sammenslåtte distriktene.

*Mellomlederne* er noe mindre negative til reformen enn ansatte generelt, men vesentlig mer kritiske enn politimestrene. Politimestrene synes å vurdere reformen i et mer overordnet og langsiktig perspektiv, og de knytter de negative effektene mer til ressurssituasjonen og omstillingsfriksjon enn til reformens overordnede grep.

*Evne til å utvikle og utnytte kompetanse.*

Det er ulike oppfatninger mellom ledelse og ansatte om i hvilken grad de nye og større politidistriktene har vært i stand til å bygge opp, vedlikeholde, beholde og utnytte kompetansen. Politimestrene mener reformen har bedret forutsetningene for å utvikle og utnytte kompetanse. De ansatte rapporterer derimot ikke en slik positiv utvikling, men tvert om en svak negativ utvikling. Det kan skyldes at ledelse og medarbeidere har ulike perspektiver. Ledelsen legger stor vekt på muligheten de større distriktene gir til å etablere ulike spesialistfunksjoner. Mens det er en oppfatning blant ansatte, og tildels mellomledere flere steder, at spesialistmiljøene prioriteres på bekostning av kompetansen i den «ordinære» tjenesten.

*Forebyggende politiarbeid*

Politimestrene gir uttrykk for at reformen ikke har bidratt til å vri innsatsen over på forebyggende arbeid i den grad de hadde forventet. Både ansatte og eksterne samarbeidsparter mener at ressursbruken på forebyggende arbeid er redusert i løpet av reformperioden. Publikum gir klart uttrykk for et ønske om at politiet skal prioritere forebyggende arbeid.

*Bekjempelse av hverdagskriminalitet.*

Politimestrene mener at mulighetene for en hensiktsmessig ressursinnsats mot hverdagskriminaliteten er merkbart redusert i løpet av reformperioden. Årsaken tilskrives imidlertid den generelt vanskelige ressurssituasjonen i perioden, og ikke reformen som sådan. De fremhever at de organisatoriske forutsetningene for å håndtere hverdagskriminaliteten – gitt adekvate ressurser – er økt i og med reformen, særlig gjelder dette de nye distriktene. Både ansatte og publikum er av den oppfatning at politiets evne til å håndtere hverdagskriminaliteten er blitt dårligere de siste to årene.

*Evne til å håndtere store saker.*

Politimestrene i de nye distriktene mener at reformen i stor grad har bedret politiets forutsetninger for å håndtere de store sakene, mens deres kolleger i de uendrede distriktene mener at hos dem har reformen i liten grad bidratt til dette. Når det gjelder den faktiske innsatsen i store saker, oppgir imidlertid politimestrene både i de nye og de uendrede distriktene at de i større grad enn før kan sette inn en hensiktsmessig ressursinnsats. Evalueringsrapporten knytter dette til faktorer som utviklingen i kriminalitetsbildet og endringer i overordnede prioritereringer.

Ledere og tillitsvalgte i de nye distriktene peker dessuten på at en til dels har fått mer kompetanse å spille på, og at denne kompetansen i større grad er organisert i kompetansemiljøer. I tillegg gir de uttrykk for at det har skjedd noe med holdningen til samarbeid. Det er lettere å sette sammen team og samarbeide på tvers av geografiske og faglige grenser.

Befolkningsundersøkelsen viser at alvorlig kriminalitet er det området der publikum har best inntrykk av politiets arbeid. Her svarer 58 prosent at de har et godt inntrykk, mens kun 9 prosent svarer at de har et dårlig inntrykk av politiets innsats på dette området.

*Synlighet/tilstedeværelse og tilgjengelighet.*

Evalueringsrapporten tar opp to sider ved politiets publikumskontakt, nemlig direkte synlighet/tilstedeværelse og politiets tilgjengelighet ved behov.

Befolkningens vurdering av politiets synlighet der folk ferdes kommer dårlig ut. Hele 43 prosent i de 8 områdene som er vurdert har et dårlig inntrykk av politiets synlighet. Dette er imidlertid kun målt en gang, høsten 2004. Det foreligger dermed ikke noe mål på bevegelse i oppfatninger.

I evalueringsundersøkelsen ble ansatte i fire distrikter bedt om å gi sin vurdering av publikums

tilfredshet med politiets synlighet/tilstedeværelse. Andelen som mener at publikum er svært eller nokså tilfreds er sunket fra 51 prosent før reformen til 25 prosent i 2004.

I den samme undersøkelsen blant ansatte i fire distrikter ba en også om en vurdering av brukernes tilfredshet med politiets tilgjengelighet. Her er andelen som tror at brukerne er svært eller nokså tilfreds med tilgjengeligheten redusert fra 67 prosent til 45 prosent i samme periode.

Brukerne derimot, som er den andelen i befolkningsundersøkelsen som har tatt kontakt med politiet i forbindelse med akutt behov, har imidlertid en vesentlig mer positiv vurdering. Av disse 393 personene svarer 63 prosent at de er svært eller ganske godt fornøyd, mens 31 prosent er ganske eller svært misfornøyd. I evalueringsrapporten tolkes dette som en klar indikasjon på et forbedringspotensial, men det viser også at både politiansatte og befolkningen generelt er mer kritisk i sin vurdering enn de som faktisk har mottatt tjenesten.

*Forholdet til eksterne samarbeidspartnere.*

Både politimestere og de ansatte gir uttrykk for at reformen i liten grad har bidratt til å videreutvikle samarbeidet med eksterne instanser. De viktigste samarbeidspartnerne, sett fra politimestrenes side, er media og kommunepolitikere/kommunale ledere. Politimestrene vurderer kvaliteten på dette samarbeidet som uendret og fortsatt bra.

Representanter for utrykningsetatene hevder at politiet gjennomgående kommer senere til stede ved ulykker og i krisesituasjoner enn før reformen. De oppgir at konsekvensene av dette er at de andre aktørene må sørge for skadestedsledelsen, og at utrygghetsfølelsen øker hos helsepersonell som tilkalles til skarpe oppdrag. Et gjennomgående synspunkt er imidlertid at det er ute i distriktene problemet merkes best.

Samarbeidspartnere på forebyggende områder ga uttrykk for at politiet har vilje, men mindre ressurser enn tidligere til å samarbeide om det forebyggende arbeidet. Forventningene til hva politiet skal bidra med er betydelige og dekker et bredt spekter. Det interessante er imidlertid variasjonene mellom de fire distriktene som er med i evalueringsundersøkelsen. Søndre Buskerud peker seg ut med positive respondenter både blant de ansatte og eksterne samarbeidspartnere. Årsaken til den positive responsen synes å være en satsing på metodeutvikling, samarbeidsutvikling og tydeliggjøring av politiets forebyggende oppgaver. Gjennom utviklingen innenfor problemorientert politiarbeid (POP) er politiet blitt mer kritisk til hvordan de bruker ressursene sine, og hva som gir effekt. Ikke alle samarbeidspartnere har tatt inn over seg denne tilnærmingen. Men de som har akseptert en mer tidsriktig oppfatning av grensesnittet mellom politiets og deres egne forebyggende oppgaver, synes mer fornøyd enn de som ikke har gjort det. Det finnes også eksempler på at samarbeidspartnere på kommunal side har vært pådrivere for bruk av POP på forebyggende område. Suksess på det forebyggende feltet forutsetter en fortsatt avklaring av grensesnittet mellom politiet og de øvrige aktørene på området.

*Evalueringsrapportens oppsummering.*

Evalueringsrapporten beskriver i oppsummeringen en etat som har bedret sine forutsetninger for å styre ressursene og håndtere alvorlig kriminalitet, men som så langt ikke har oppnådd den ønskede effekt når det gjelder hverdagskriminaliteten og forholdet til publikum.

Evalueringsrapporten peker på positive erfaringer med ulike samarbeidsordninger og regionordninger. Det har skjedd en viss samordning mellom nabodistrikter, i den forstand at de både assisterer hverandre ved hendelser hvor dette er praktisk rent geografisk og i noen grad fordeler spesialkompetanse mellom seg. Når det er behov for slik spesialkompetanse kan distriktene trekke på hverandres ressurser. Dette fremheves som svært positivt. Evalueringsrapporten anbefaler distriktene å følge opp slike ordninger og foreta tilpasninger hvor det er nødvendig.

På det forebyggende området fremheves positive erfaringer med felles planlegging av aktiviteter og anvendelse av metodene i problemorientert politiarbeid. Gjennom slik planlegging kan aktivitetene tilpasses vaktlistene og potensialet hos de forskjellige samarbeidspartnere kan utnyttes bedre.

Avslutningsvis peker evalueringsrapporten på behovet for å finne en bedre balanse mellom lokal tilstedværelse, håndtering av hverdagskriminalitet og ressursbruk på alvorlig kriminalitet, forholdet mellom oppgaver og ressurser og forholdet mellom ulike interessenters forventninger til politiet.

## 5.2 Oppfølging av evalueringsrapporten

Departementet vurderer evalueringen som svært nyttig, særlig fordi den gir innspill som

kan bidra til å korrigere, justere og styrke det videre reformarbeidet. Reformens mål skal fortsatt være førende for norsk politi. Ressursproblematikken vil stå sentralt i tiden fremover og politiets mål og pålegg må være i samsvar med ressursene. Organisasjonsmessige endringer og tiltak, herunder etablerte vaktordninger skal evalueres for å sikre at de gir den nødvendige effekt. Dette er særlig viktig for de endringene som skjer videre i reformen.

Evalueringen viser at det skjer en utvikling i riktig retning. Departementet vil fremheve at politireformen var en nødvendig omstilling av norsk politi for å møte det nye kriminalitetsbildet og samtidig få et mer aktivt og utadrettet politi. Politiet har oppnådd gode resultater når det gjelder store og alvorlige saker. Større politidistrikter har gitt en bedre ressursutnyttelse og bedre fleksibilitet i oppgaveløsningen. Politi- og lensmannsetaten skal i videreføringen av fase 2 styrke tilgjengeligheten lokalt og innsatsen mot hverdagskriminaliteten. For å oppnå en best mulig forebyggende effekt, må det fokuseres på rolleavklaring og klarere oppgavefordeling mellom involverte etater. Erfaringer viser at problemorientert tilnærming og samordning av lokale tiltak kan bidra til gode resultater. Tilbakemeldinger fra publikum viser også at det er tilgjengelighet, og ikke nødvendigvis synlighet, som gir størst brukertilfredshet.

# 6 Politiets rolle i samfunnet

Den ytre ramme for politi- og lensmannsetatens samfunnsrolle er fastlagt ved den til enhver tid gjeldende rettslige regulering av politiets ansvar og myndighetsbeføyelser. Et særtrekk ved etatens posisjon i det sivile samfunn er politimyndigheten som gir adgang til å anvende makt. Politi- og lensmannsetatens ansvarsområde, oppgaver og politimyndighet er sammen med faglig kompetanse formelle kjennetegn på politiet som offentlig myndighetsorgan. Andre kjennetegn gjelder måten etaten i forskjellige situasjoner og sammenhenger opptrer på og samhandler med publikum, andre offentlige etater og organisasjoner. Eksempelvis har politiet i stor grad søkt å ivareta sine oppgaver uten utstrakt bruk av makt. Andre forhold som er viktig for politiets profil er politidistriktenes og tjenesteenhetenes organisering og lokalisering, tilgjengelighet og beredskap, rekruttering, personalets utdanningsnivå, samt kvalitet og resultater i oppgaveløsningen. Politirolleutvalgets grunnprinsipper beskrevet foran i kapittel 2 inneholder elementer fra samtlige kjennetegn.

Folks tillit til politiet er en forutsetning for politiets oppgaveløsning. Årlige målinger gjort av Markeds- og Medieinstituttet viser at politiet er den virksomhet som folk flest har størst tillit til. I en vurdering av politiets samfunnsrolle, er det derfor viktig å være oppmerksom på forhold som kan medføre endringer i dette tillitsforholdet.

Det er grunn til å anta at tillitsforholdet vil påvirkes i negativ retning, dersom det over lengre tid utvikles et gap mellom samfunnets og borgernes forventninger til politiet og politiets oppgaveløsning. Publikum må derfor gis informasjon som kan gi realistiske forventninger til politiets oppgaveløsning. Serviceerklæringen kan være en av flere egnede informasjonsmåter. Politiets informasjonsvirksomhet og den publikumsrettede virksomheten må ha høy prioritet.

Politiet må i størst mulig grad legge vekt på publikums forventninger i egen planlegging, eksempelvis ved systematisk bruk av publikumsundersøkelser. Tidligere undersøkelser viser blant annet at publikum er opptatt av politiets kapasitet og reaksjonstid ved behov for hjelp.

Nedenfor i kapitlene 6.2 – 6.7 beskrives og drøftes forhold av sentral betydning for politiets samfunnsrolle. Slike forhold er regjeringens kriminalpolitiske føringer for politiet, publikums forventninger og riksadvokatens styringssignaler for politiets straffesaksbehandling, avveiningen mellom personvernhensyn og kollektive beskyttelsesbehov, forutsetninger for et lokalt forankret politi, og politiets beredskap ved større hendelser og ekstraordinære situasjoner. Før disse forholdene omtales, presenteres regjeringens overordnede målsetting for politiet.

## 6.1 Overordnet målsetting for politiet

Regjeringen ønsker med bakgrunn i endringer i kriminalitetsbildet, utviklingstrekk i samfunnet og forventninger til politiets ivaretakelse av trygghet, å skissere politiets rolle i samfunnet. Det idémessige grunnlaget som politirolleutvalgets ti prinsipper samlet sett gir uttrykk for, søkes herunder ivaretatt og videreført. Nedenfor presenteres en overordnet målsetting for politiets fremtidige virke, som utgangspunkt for en videre konkretisering av noen grunnleggende elementer for den norske politimodellen.

Den overordnede målsetting er at politiet i samvirke med andre skal bidra til økt trygghet i samfunnet. Nedenfor redegjøres nærmere for hva som ligger i målsettingens to nøkkelbegreper «trygghet» og «samvirke».

### *Trygghet*

Trygghet for liv og eiendom er et viktig velferdsgode. Politiet skal bidra både til trygghet gjennom opprettholdelse av ro og orden, redusert kriminalitet og god samfunnsberedskap som kan forebygge og håndtere ulykker og anslag mot samfunnet. Politiet har et særlig ansvar på alle områdene, og den enkelte borgers og samfunnets trygghetsbehov skal derfor være førende for politiets oppgaver, oppgaveløsning, organisering og prioritering.

Politiets ansvar for trygghet kan igjen konkretiseres til et ansvar for:

– Objektiv (reell) trygghet. Det er en hovedopp-

gave for politiet å bidra til redusert kriminalitet, og å opprettholde den alminnelige ro og orden i samfunnet. Den grovere, kalkulerende og samfunnsskadelige kriminaliteten skal møtes med høy oppdagelsesrisiko, en effektiv strafferettspleie og høy straff, mens mindre alvorlig kriminalitet skal møtes med en mer human rettspleie kjennetegnet ved at samfunnets sivile krefter mobiliseres, ved at justispolitikk møter helse- og sosialpolitikk og gjennom alternativ konflikthåndtering. Politiet har også en sentral rolle som statens aktør i akuttsituasjoner som krever organisert innsats og som setter liv eller viktige samfunnsinteresser i fare. Enten det gjelder ulykker, naturkatastrofer eller terror.

– Subjektiv (opplevd) trygghet. En viktig oppgave for politiet er å bidra til redusert frykt for kriminalitet og annen virksomhet som truer den alminnelige fred og orden. Frykt reduserer på samme måte som utsatthet for kriminalitet og andre krenkelser, velferden og livskvaliteten for den enkelte. Politiet kan først og fremst bidra til å øke borgernes opplevelse av trygghet gjennom redusert kriminalitet, økt tilgjengelighet og målrettet informasjon. Dette forutsetter et lokalt politi og en målrettet døgnkontinuerlig beredskapstjeneste som gir publikum rask respons ved behov for hjelp.

Trygghet i begge betydninger forutsetter et lokalt forankret politi. Det vil si et politi som er tilgjengelig når folk har behov. Et lokalt forankret politi er en viktig forutsetning for det samarbeid som må finne sted i en felles bestrebelse på å forebygge og redusere kriminaliteten. Proaktive strategier bør iverksettes på lavest mulig nivå, og mindre alvorlige saker skal i større grad avsluttes lokalt så langt dette er faglig og rettssikkerhetsmessig forsvarlig. Det er videre viktig at straffereaksjoner kommer snarest mulig etter at et lovbrudd har funnet sted.

En lokal forankring er likeledes en forutsetning for at politiet skal fylle sin oppgave knyttet til lokal krisehåndtering og redningstjeneste. Uten en lokal forankring kan politiet vanskelig fylle sin trygghetsskapende oppgave.

Viktige forutsetninger for et lokalt forankret politi er gode relasjoner til publikum og de lokale folkevalgte myndigheter (kommunen), slik dette er nærmere beskrevet i kapittel 6.6.

*Samvirke*

En rekke utfordringer i samfunnet er sammensatte og komplekse, og krever tverrfaglig innsats. Det betyr at politiet, for å kunne løse sine hovedoppgaver, må samvirke med andre. Samvirke som arbeidskonsept, har ikke bare i seg store fordeler, men er i mange sammenhenger en forutsetning for å lykkes. Særlig politiet, med sine mange viktige, ulike og krevende oppgaver, må avklare forutsetninger og videreutvikle samvirket med andre aktører for de viktigste oppgavene. Dette gjelder nasjonalt med andre statlige og private aktører, kommunale etater og det sivile samfunn, samtidig som nye utfordringer krever økt internasjonalt engasjement.

Politiet må ikke oppfattes som hovedaktør på samfunnsområder hvor ansvaret tilligger andre etater. Politiets døgnkontinuerlige tjeneste må ikke medføre at politiet blir unødig belastet med gjøremål som andre har hovedansvaret for.

Den overordnede målsetting for politiet får konsekvenser for politiets oppgaver, oppgaveløsning, organisering og prioritering, se nærmere behandlingen i kapittel 7.

## 6.2 Kriminalpolitiske føringer relevante for politiet

Regjeringens kriminalpolitiske føringer er forankret i Sem-erklæringen, stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005) og i regjeringens handlingsplaner.

### 6.2.1 Kriminalpolitisk utgangspunkt

Regjeringen er opptatt av en verdiforankret justispolitikk som sikrer borgerne trygghet, demokrati og rettssikkerhet. Trygghet for borgerne innebærer trygghet mot overgrep og vilkårlighet i all myndighetsutøvelse, trygghet mot utsatthet for kriminalitet, og trygghet gjennom en god samfunnsberedskap som kan forebygge og håndtere ulykker og anslag mot samfunnet, av ulik karakter. Et levende demokrati krever at borgerens rettigheter og plikter kan realiseres gjennom grunnfestede rettsstatsverdier som blant annet ytringsfrihet, personvern og andre sentrale verdier eller menneskeretter. Imidlertid må demokratiske rettigheter og den individuelle frihet balanseres opp mot samfunnets behov for å beskytte fellesskapet.

Rettssikkerhet er i denne sammenheng et todelt prinsipp: Borgeren skal beskyttes mot overgrep fra myndighetene, og mot overgrep fra andre borgere. En god kriminalpolitikk må ivareta begge aspekter.

Regjeringen mener at en helhetlig og ansvar-

lig kriminalpolitikk er å forebygge og bekjempe kriminalitet, imøtekomme samfunnets krav på beskyttelse samtidig som lovbryteren ansvarliggjøres og fornærmede og det berørte nærmiljø ivaretas når den kriminelle handling først har funnet sted. En moderne kriminalpolitikk reflekterer den tosidighet som samfunnet står overfor i kriminalitetsbekjempelsen. Kriminalpolitikken må evne å møte unge førstegangskriminelle på en god og fornuftig måte. Det fordrer blant annet samarbeid over etatsgrensene, særlig med helse, psykiatri, barnevern og utdanningssektorene. Det legger også en forpliktelse på samfunnet til å beskytte borgerne mot for eksempel alvorlig og organisert kriminalitet og terrorhandlinger. Samfunnet må møte organisert kriminalitet med realisme. En slik kriminalpolitisk tosidighet krever individuell tilpasning i alle ledd av rettskjeden og en samordnet oppfølgning i hele straffesakskjeden.

Der forholdene ligger til rette for det, søker regjeringen å utvikle gode, humane og effektive konfliktløsningsmodeller. Kriminelle som i sin atferd viser evne og vilje til å respektere samfunnets regler ved gjennomføringen av straffereaksjonen og som ønsker rehabilitering, skal behandles i samsvar med dette. De skal kunne vises tillit og undergis det brede sett av positive reaksjonsformer som man har utviklet. På den annen side skal organiserte kriminelle som gjennom en hensynsløs og vedvarende kriminalitet har vist at de bryter regler og misbruker tillit, behandles strengt.

Norge er i dag et flerkulturelt samfunn. Regjeringens arbeid mot rasisme og diskriminering har som utgangspunkt at kulturelt mangfold er berikende for det norske samfunnet og en styrke for fellesskapet.

### 6.2.2 Forebygge og bekjempe kriminalitet

Forebygging og bekjempelse av kriminalitet skal være et høyt prioritert virksomhetsområde for politiet. Gjennom sin sentrale rolle i tilknytning til behandling av straffesaker skal politiet i samvirke med de andre aktørene i strafferettspleien bidra til en effektiv straffesakskjede som et viktig virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen. Nærhet i tid mellom det straffbare forhold, straffereaksjon og fullbyrdelse av denne virker preventivt, og tiden fra straffbar handling til reaksjon og fullbyrdelse må reduseres. Politiet skal motvirke kriminell utvikling blant barn og unge og alvorlig kriminalitet mot personer, eiendom og fellesskapet. Politiet må ikke tape av syne hvor viktig det er at også mindre og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd (bl.a. tyveri, innbrudd, bilbrukstyveri av motorvogn, skadeverk, naskeri og enkelte former for legemsfornærmelser og trusler) blir etterforsket og oppklart. Det er gjennom slike hendelser mange føler at de mister trygghet i dagliglivet.

For å oppnå gode resultater må arbeidet skje på bred front i samfunnet, og involvere ulike aktører gjennom forpliktende samarbeid på tvers av forvaltningen på ulike nivåer og i nært samarbeid med private aktører og frivillige organisasjoner. I tillegg må politiet i samarbeid med relevante aktører stimulere publikum til selv å bidra med beskyttelse og sikring av verdier.

Det forebyggende arbeidet skal særlig rette seg mot barn og unge, gjengangere, rusmiddelmisbrukere og mot vold i nære relasjoner og i det offentlige rom. Det skal også legges vekt på etterfølgende tiltak for å forhindre nye lovbrudd.

I kriminalitetsbekjempelsen må det legges større vekt på alternativ konflikthåndtering og mobilisering av samfunnets sivile krefter gjennom forvaltningssamarbeid. Blant flere gode tiltak som finnes, er det her naturlig å fremheve følgende:

*Mobilisering av det sivile samfunn* gjennom samarbeid om lokale kriminalitetsforebyggende tiltak – SLT – er en forpliktende tverretatlig samarbeidsmodell for samordning av forebyggende tiltak i kommunene, mellom politiet og andre offentlige etater, frivillige organisasjoner og næringslivet, jf. kapittel 7.4.1.

*Kriminalpolitikk møter helse og sosialpolitikk* der samfunnsstraff bl.a. kan idømmes rusmiddelmisbrukere som begår kriminalitet. Etter nye regler, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven), kan samfunnsstraff idømmes også for grovere narkotikalovbrudd i rehabiliteringsøyemed. Promilleprogram kan idømmes som vilkår ved betinget dom etter kjøring i ruspåvirket tilstand. Tilsvarende er det med bakgrunn i Ot.prp. nr. 81 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeloven (prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll), vedtatt en prøveordning med narkotikaprogram med domstolskontroll for rusmiddelmisbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet.

*Prinsipper for gjenoppretting og forsoning (restorative justice)*. I tråd med prinsippene for gjenoppretting og forsoning skal det legges til rette for at partene møtes for å løse den aktuelle konflikten og bidra til gjenoppretting av materielle skader og bearbeiding av mellommenneskelige relasjoner. Flere tiltak i strafferettspleien – især konfliktrådsordningen og beslektede ordninger – har slike elementer i seg.

Økt bruk av megling i konfliktråd skal prioriteres. Politiet, påtalemyndigheten og konfliktrådene skal samarbeide om å tilby megling i alle straffesaker som er egnet for det. Megling kan bidra til at konflikter løses lokalt, at gjerningspersonen får innsikt i konsekvensene av egen adferd og at offeret ivaretas.

*Prosjektet* «SNU unge lovbrytere i tide» er et fellesprosjekt for stat, kommune og lokalsamfunn, med vekt på systematisk forvaltningssamarbeid for å hjelpe den unge lovbryter til et verdig liv uten kriminalitet. Prosjektet retter seg mot unge på vei inn i kriminalitet og mot unge domfelte. Det legges vekt på å ansvarliggjøre den enkelte og gjenopprette muligheten til positiv deltagelse i samfunnet.

### 6.2.3 Alvorlig organisert kriminalitet

Den alvorligste organiserte kriminaliteten er en trussel mot vår samfunnsorden. Samfunnet må derfor på bred front mobilisere mot de som står bak den mest hensynsløse og rå kriminaliteten. Myndighetene skal møte de organiserte kriminelle miljøene aktivt og med fasthet ved å utnytte tilgjengelige metoder.

Flere former for alvorlig organisert kriminalitet kan ikke bekjempes av politi, påtalemyndighet og rettsvesen alene gjennom å avdekke og straffeforfølge. Organisert menneskehandel er et eksempel på alvorlig kriminalitet som forutsetter et bredt og koordinert samarbeid på tvers av ulike sektorer, nasjonalt og internasjonalt. Ni departementer og fem direktorater samarbeider i dag for å forebygge handel med kvinner og barn, hjelpe og beskytte ofre for menneskehandel, samt avdekke og straffeforfølge de som tjener på menneskehandel i Norge og internasjonalt.

For å oppnå en adekvat reaksjon for den enkelte lovbryter og for å hindre at kriminalitet lønner seg, må det sørges for at lovbryterne fratas utbyttet av den straffbare virksomheten gjennom aktiv bruk av inndragningsreglene. Oppfølgingen skal være samordnet i hele straffesakskjeden og basert på høy kompetanse på alle nivåer. De kriminelle miljøene er lukkede, slik at etterretning og infiltrasjon vil bli mer nødvendig fra politiets side. Den grenseoverskridende kriminaliteten gjør det dessuten nødvendig med et tett internasjonalt samarbeid mellom rettshåndhevende myndigheter.

### 6.2.4 Det flerkulturelle samfunn

Rasistisk motivert vold og trakassering skal tas alvorlig og prioriteres høyt av politiet og påtalemyndigheten.

De som utsettes for diskriminering, rasistisk motivert vold eller trakassering skal møtes med den samme respekt og forståelse som andre som utsettes for kriminelle handlinger. Politiet må øke sin bevissthet og kunnskap om minoriteter sett i forhold til endringer i befolkningssammensetningen og minoritetsgruppers behov. Det er viktig at rekrutteringen til politiet gjenspeiler endringen i befolkningssammensetningen.

Saker som gjelder diskriminering, rasistisk motivert vold eller trakassering skal ikke henlegges uten at det foreligger saklig grunn til dette. Politiet og påtalemyndigheten må sikre god kompetanse og rask oppfølgning på saksfeltet.

### 6.2.5 Vold i nære relasjoner

Ordningen med familiekoordinatorer ved hvert av landets 27 politidistrikter, ble etablert 1. juli 2002. Koordinatoren skal sørge for at offeret og de pårørende møtes med forståelse, kunnskap og innsikt fra politiet, både menneskelig og politifaglig. Målsettingen er å bidra til at terskelen for å kontakte politiet senkes, og dermed bidra til flere anmeldelser av familievoldssaker.

Regjeringens handlingsplan Vold i nære relasjoner (2004–2007), gjennomføres i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet. Politiets arbeid med vold i nære relasjoner skal styrkes. En evaluering av ordningen med familiekoordinatorer danner grunnlaget for det videre arbeidet på området. Evalueringen indikerer at potensialet for videreutvikling er stort. Justisdepartementet vil følge opp evalueringen.

### 6.2.6 Kriminalitetsofrenes stilling

I kriminalpolitikken har oppmerksomheten i all hovedsak vært rettet mot den overgripende part – mot lovbryteren, og i langt mindre grad vært opptatt av hvordan offeret har opplevd situasjonen og klart seg etter lovbruddet. På flere områder har man etter hvert fått en økt forståelse for at ofrene har spesifikke behov som går ut over at staten påtar seg oppgaven å etterforske forbrytelsen og eventuelt fører rettssaken.

Gjennom sin virksomhet møter politiet en rekke personer som befinner seg i en svært sårbar situasjon. Dette kan være personer som selv har vært utsatt for straffbare handlinger eller

deres nærmeste. I tillegg vil politiet komme i kontakt med mennesker som har mistet en eller flere av sine nærmeste, enten som et resultat av straffbare handlinger eller ved ulykker. Felles for mange av disse personene er at de i sitt møte med politiet uttrykker stort behov for oppfølging, støtte og informasjon. Langt på vei kan politiet imøtekomme behovet for informasjon og oppfølging i forbindelse med etterforskning og en eventuell rettssak, men det må utvikles et tett og nært samarbeid med andre instanser for å sikre at ofrene eller de pårørendes behov for psykologisk hjelp og sosial støtte ivaretas. Flere politidistrikter har, eller er i ferd med å utvikle egne rutiner for ivaretakelse av ofre og deres nærmeste.

Som et ledd i arbeidet for å styrke kriminalitetsofrenes stilling har regjeringen nedsatt et utvalg for å utrede styrking av fornærmedes og pårørendes straffeprosessuelle stilling. Videre er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på praktiske aspekter ved pårørende og kriminalitetsofres møte med politi og rettsapparat. Gruppen skal foreslå tiltak for å utvikle bistand og veiledning til kriminalitetsofre og deres pårørende.

*Avhør av barn*

Justisdepartementet oppnevnte en arbeidsgruppe i 2003 for å vurdere reglene om dommeravhør og observasjon av barn. Rapporten ble avgitt i mai 2004, og har vært på høring. Arbeidsgruppens rapport hadde som hovedkonklusjoner at spørsmålet om dommerens medvirkning ved dommeravhør burde utredes videre, særlig på bakgrunn av den ordning man har på området i Sverige (politiavhør). Også den ordning man har på Island (Barnas Hus) burde vurderes. Det ble også konkludert med at ordningen med observasjon av barn bør vurderes opphevet.

Prosjektgruppen som på bakgrunn av nevnte rapport utreder mulighetene for å etablere og gjennomføre et pilotprosjekt med en ny avhørsmodell av barn, har i sitt mandat å foreslå konkrete tiltak til oppfølging av rapporten, herunder vurdere behovet for regelendringer, eventuelt legge frem forslag til slike endringer. Målgruppen er barn som har vært/mistenkes å ha vært utsatt for seksuelle overgrep eller har vært vitne til en traumatisk krisesituasjon som for eksempel vold i familien. Formålet er å fremme forslag til bedre samarbeid og koordinering av arbeidet til helsevesen, politi- og påtalemyndighet, domstoler og barnevern. Gruppen skal også fremme forslag til hvordan barnet og pårørende kan bli tatt hånd om innen avhørsmodellen på en helhetlig, barnevennlig og faglig forsvarlig måte ved gjennomføring av dommeravhøret og den medisinske undersøkelsen.

Barne- og familiedepartementet lanserte i mai 2005 en strategi mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn for perioden 2005 – 2009. Planen er utgitt i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet. Blant annet skal de samlede behovene for offerstøttede tiltak i rettsprosessen vurderes. Videre arbeides det med et prøveprosjekt om avhør og oppfølging av barn i overgrepssaker.

## 6.3 Publikums forventninger til politi- og lensmannsetaten

Publikums synspunkter på og forventninger til politiet er viktig i en videreutvikling av norsk politi.

Det foreligger to nylig gjennomførte landsdekkende publikumsundersøkelser, som begge er relevante for arbeidet med meldingen. Den ene er en landsdekkende offerundersøkelse i FN-regi. Dette er en undersøkelse som blir gjennomført i en rekke land med formål å få sammenlignbare data om kriminaliteten på tvers av landegrenser. Undersøkelsen inneholder i tillegg spørsmål om publikums synspunkter og forventninger til politiet.

Den andre landsdekkende publikumsundersøkelsen er den som er gjennomført som en del av evalueringen av Politireform 2000. Departementet vil i sin gjennomgang primært støtte seg på FN-undersøkelsen, siden denne er mest dekkende for meldingens formål, men vil i tillegg benytte resultater fra evalueringen av Politireform 2000.

Noen politidistrikter har i løpet av de siste to – tre årene gjennomført publikumsundersøkelser i eget politidistrikt. Der disse kan supplere de to landsdekkende undersøkelsene vil også disse bli benyttet, selv om de kun sier noe om eget politidistrikt, og ikke er representative for landet som helhet.

### 6.3.1 Trygghet

Frykten for kriminalitet er en sammensatt følelse. Den kan både være reell og opplevd, og det er nødvendigvis ikke alltid en klar sammenheng mellom reell utsatthet for kriminalitet og den

enkeltes opplevelse av utsatthet for kriminalitet. I et velferdsperspektiv er både den reelle og den opplevde frykten for kriminalitet viktig. Å øke befolkningens trygghet gjennom redusert kriminalitet er et hovedmål for regjeringen.

*Trygghet – generelt*

I FN-undersøkelsen svarer 87 prosent at de opplever nærmiljøet som trygt etter at det er blitt mørkt. Følelsen av trygghet er mer utbredt blant menn enn kvinner. Mens 95 prosent av mennene svarer positivt på spørsmålet om at de opplever nærmiljøet som trygt etter at det er blitt mørkt, så svarer 78 prosent av kvinnene det samme.

Følelsen av trygghet avtar med økt urbanisering. Det gjelder både for kvinner og menn, men først og fremst for kvinner.

At folk i all hovedsak er trygg bekreftes også av undersøkelsen som er gjennomført som en del av evalueringen av Politireform 2000. 50 prosent svarer at de aldri tenker på at de selv, eller noen i egen familie, kan bli utsatt for kriminalitet, 40 prosent svarer at de av og til tenker på det, mens 10 prosent oppgir at de ofte tenker på det.

De lokale undersøkelsene bekrefter at folk i all hovedsak føler seg trygge i eget nærmiljø. De bekrefter videre at frykten for å ferdes i eget nærmiljø er mindre enn frykten for å ferdes eller oppholde seg i sentrum. Blind vold er den typen kriminalitet folk oppgir at de er mest redd for i sentrum.

*Trygghet og opplevd utsatthet for kriminalitet*

I FN-undersøkelsen blir folk bedt om å anslå sannsynligheten for innbrudd i egen bolig i løpet av kommende år. De svar som blir gitt sier dermed ikke noe direkte om hvor utsatte folk er for boliginnbrudd, men er først og fremst egnet til å fange opp folks opplevde risiko for innbrudd i eget hjem. Svarene viser at ca. 20 prosent vurderer innbrudd i egen bolig som sannsynlig kommende år. Det er små forskjeller mellom kvinner og menn.

Undersøkelsen inneholder spørsmål som gjør det mulig å undersøke om offererfaring påvirker sannsynlighetsanslagene for innbrudd i egen bolig. Svarene viser at offererfaring medfører at anslag over sannsynligheten for å bli rammet av boliginnbrudd i fremtiden blir høyere.

I evalueringen av Politireform 2000 ble folk spurt om hvor sannsynlig de tror det er at de selv, eller noen i den nærmeste familie, kan bli rammet av ulike typer kriminalitet i kommunen der de bor. Svarene viser stor variasjon mellom de ulike kriminalitetstypene. Mens seks av ti mener det er sannsynlig at de eller noen i egen familie kan bli utsatt for biltyveri/tyveri fra egen bil, vurderer en av fire det som sannsynlig at de eller noen i familien kan bli utsatt for ran.

De to landsdekkende undersøkelsene viser at relativt mange opplever sannsynligheten for å bli utsatt for en kriminell handling som stor. At det ikke er full sammenheng mellom folks egen opplevelse av utsatthet for kriminalitet og utsatthet for kriminalitet, ser vi av tall fra FN-undersøkelsen. Denne viser at mens 20 prosent svarte at det er «sannsynlig» at de vil bli utsatt for boliginnbrudd i løpet av ett år, har bare 7,4 prosent av de intervjuede opplevd boliginnbrudd eller forsøk på boliginnbrudd i løpet av de siste fem årene.

### 6.3.2 Synspunkter på det lokale politi

Folks oppfatning av politiet kan dels avhenge av egen kontakt med politiet, for eksempel erfaringer gjort i forbindelse med lovbrudd og politiets håndtering av disse. De flestes oppfatning av politiet og politiets arbeid har imidlertid et mer indirekte grunnlag basert på erfaringer fra venner, bekjente og media. De lokale undersøkelsene viser at media er den klart viktigste påvirkningskilden når det gjelder folks oppfatninger av politiet i eget distrikt. Undersøkelsen fra et av politidistriktene viser at de som baserer seg på egne erfaringer har et mer positivt inntrykk av politiet enn de som baserer seg på inntrykk dannet gjennom media eller andres erfaringer.

I følge FN-undersøkelsen svarer 73 prosent at politiet etter deres oppfatning gjør en god innsats med å kontrollere kriminalitet i nærmiljøet. Mens svarfordelingen er nokså lik mellom kvinner og menn, så viser den systematiske forskjeller mellom aldersgrupper. Andelen positive vurderinger er økende med økende alder.

De som har vært offer for kriminalitet i løpet av de fem siste årene, er noe mer kritisk i sin vurdering av politiet. Mens 69 prosent av ofrene mener at politiet gjør en god innsats med å kontrollere kriminaliteten i nærmiljøet, er andelen 78 prosent blant ikke-ofrene. En mulig forklaring på at forskjellen ikke er større kan være en oppfatning om at politiet har små muligheter til å forhindre at kriminalitet blir begått, og at politiet ikke kan bebreides om de selv eller andre blir offer for kriminalitet.

Trygghet for liv, helse og eiendom er blant de viktigste velferdsgodene i et samfunn. I FN-under-

søkelsen svarer 77 prosent «Ja» på spørsmålet om de tror at de vil få den politibistand de ønsker. Svarene viser videre en stor grad av enighet mellom ulike undergrupper i befolkningen. Det kan tyde på at folk har få holdepunkter for å tro at de tilhører en gruppe som vil få positiv eller negativ særbehandling av politiet, dersom de trenger hjelp. En nærmere analyse viser at folks oppfatninger av politiet ikke ser ut til å følge et lagdelingsmønster som kan gi holdepunkter for at politiet systematisk forskjellsbehandler folk ut fra lagdelingskriterier som utdanning og inntekt.

Folk som har vært truet, eller utsatt for kriminalitet, kan ha et annet erfaringsgrunnlag, og dermed en annen tiltro til fremtidig bistand fra politiet. Av de som har vært offer for kriminalitet, svarer 74 prosent «Ja» på spørsmålet om fortsatt tiltro til fremtidig politibistand, mens den tilsvarende andelen blant ikke-ofrene er 81 prosent. Offererfaring later til å svekke folks tiltro til at de vil få den politibistand de ønsker, men sammenhengen mellom utsatthet for kriminalitet og tiltro til fremtidig politibistand er svak.

Tiltroen til politibistand er noe lavere blant ofre for kriminalitet enn ikke-ofre, men blant ofre med en positiv anmeldererfaring svarer 81 prosent at de regner med å få politibistand når de har behov for det. Tilsvarende prosentandel for ofre med negativ anmeldererfaring er 62 prosent. Det kan synes som om en positiv anmeldererfaring kan motvirke en negativ effekt av å bli utsatt for kriminalitet. Svekket tiltro til fremtidig bistand fra politiet gjør seg først og fremst gjeldende blant ofre for kriminalitet som er misfornøyd med den måten politiet håndterte anmeldelsen.

Den måten politiet møter publikum på i forbindelse med anmeldelser, og politiets håndtering av disse, synes å ha betydning for publikums oppfatning av politiet. Av de som hadde anmeldt boliginnbrudd svarte ca. 60 prosent at de var fornøyd, mens ca. 40 prosent var misfornøyd med politiets behandling av saken. Svarene varierer imidlertid noe avhengig av anmelders egen vurdering av hvor alvorlig boliginnbruddet er. Av de som anså boliginnbruddet som svært alvorlig var 51 prosent fornøyd med politiets håndtering, mot 82 prosent av de som vurderte boliginnbruddet som ikke særlig alvorlig. Samme tendens ser vi også hos de som har vært utsatt for voldtekt, voldtektsforsøk og angrep eller trusler. Dette viser at jo mer alvorlig lovbruddet blir vurdert til å være, desto mer forventer folk av politiet. Den viktigste grunnen til anmelders misnøye er at politiet ikke gjorde nok med saken.

Evalueringen av Politireform 2000 viser at politiet har en meget stor kontaktflate mot befolkningen. Hele sju av ti oppgir at de har hatt kontakt med politiet de to siste årene. Denne omfattende kontakten med befolkningen skyldes først og fremst politiets store oppgavespenn. Særlig fører trafikkontroller og utstedelse av pass til en omfattende kontakt med folk. En av tre oppgir at de i løpet av de to siste årene har vært i kontakt med politiet i sammenheng med disse oppgavene. Betydelige andeler av befolkningen har også vært i kontakt med politiet i andre sammenhenger. Både i forbindelse med sivile saker, forebyggende arbeid og kriminalitet. De lokale publikumsundersøkelsene viser at mellom en fjerdedel og tredjedel av kontakten mellom politiet og befolkningen har sammenheng med politiets forvaltningsmessige og sivile gjøremål.

I evalueringen blir folk stilt spørsmål om samlet inntrykk av polititjenesten der de bor. Rundt 60 prosent har et godt inntrykk av polititjenesten lokalt, mens noe under 10 prosent har et dårlig inntrykk. At folk flest har et godt inntrykk av polititjenesten lokalt støttes av en av de lokale undersøkelsene, hvor rundt 70 prosent svarer at de er tilfreds med politiet. Undersøkelsen i dette politidistriktet viser også at folk er klart mer tilfreds med politiet enn politiet tror de er.

I evalueringen blir det også stilt spørsmål om hvilket inntrykk folk har av polititjenesten der de bor på åtte ulike områder. Hovedinntrykket er at folk er rimelig godt fornøyd med politiets innsats på de ulike områdene. De er mest fornøyd med politiets håndtering av alvorlig kriminalitet og innsatsen i trafikksikkerhetsarbeidet, noe mindre fornøyd med innsatsen mot narkotika og tilgjengeligheten ved akutt behov for hjelp og minst fornøyd med politiets informasjonsarbeid, håndteringen av hverdagskriminaliteten og politiets synlighet der folk ferdes.

Evalueringen har også spørsmål om brukernes tilfredshet på ti ulike områder. Her blir alle de som har hatt kontakt med politiet i løpet av de to siste årene spurt om tilfredshet med kontakten. En majoritet innenfor samtlige brukergrupper er fornøyd med kontakten med politiet, men svarene viser relativt store forskjeller i brukertilfredshet mellom ulike tjenester. De som har vært i kontakt med politiet i forbindelse med forebyggende aktiviteter som foredrag og besøk fra politiets side, utstedelse av pass og innhenting av ulike tillatelser er mest fornøyd med kontakten. De som har kontaktet politiet om ting som er mistet eller funnet, vært innblandet i ulykke eller vært vitne eller

avgitt vitneforklaring er noe mindre fornøyd. Minst fornøyd er de som har meldt fra til politiet om mistenkelig forhold, levert anmeldelse og tatt kontakt ved akutt behov for hjelp.

Det kan virke som om brukerne gjennomgående har et bedre inntrykk enn ikke – brukerne, men noen sikker konklusjon er det ikke grunnlag for å trekke siden områdene som inngår i de to spørsmålene er forskjellige.

De lokale undersøkelsene bekrefter resultatet fra evalueringen om at et klart flertall er godt fornøyd med den behandling de får av politiet.

### 6.3.3 Politiets prioritering

Folk ble i evalueringen av politireformen bedt om å prioritere mellom forebyggende aktiviteter og etterforsking av straffbare handlinger. To av tre mener at politiet bør prioritere forebyggende arbeid framfor å etterforske begått kriminalitet.

### 6.3.4 Noen hovedinntrykk og refleksjoner

*Opplevelse av trygghet*

Etter departementets vurdering viser undersøkelsene at folk flest føler seg trygge. Nærmere ni av ti opplever eget nærmiljø som trygt etter mørkets frembrudd. Et flertall oppgir at de føler seg trygge i sentrum på kvelds- og nattetid. Resultatene kan tyde på at det kan være vanskelig for politiet alene å øke opplevelsen av trygghet ytterligere.

At det kan være vanskelig for politiet å øke tryggheten viser erfaringer fra Danmark. Danmark satte i 1997 i gang et prøveprosjekt i Helsingør med nærpoliti, hvor et viktig mål var å øke den opplevde følelsen av trygghet gjennom økt synlighet og tilgjengelighet. Prøveprosjektet er evaluert. Evalueringen viser er at den opplevde følelsen av trygghet ikke økte i prøveperioden, snarere tvert i mot. Økt angst som skjer i prøveperioden kan tilskrives prøveprosjektet, og den økte oppmerksomheten på kriminalitet, politi mv. som fulgte med oppstarten av prosjektet. Evalueringen viser også at økt synlighet har liten, og i noen tilfeller direkte negativ effekt på publikums opplevde følelse av trygghet, og at økt synlighet kun bør anvendes i områder hvor folk føler seg utrygge. Evalueringen viser videre at graden av tilfredshet blant folk ofte er relatert til politiets kapasitet og reaksjonstid ved behov for hjelp, noe som kan tyde på at effektiviteten i politiets utrykningstjeneste er viktigere for folk, enn at politiet er synlig i lokalmiljøet. Denne erfaring vurderes som så viktig, at når forskerne avslutningsvis kommer med anbefalinger om en framtidig etablering og utbygging av nærpolitiet i Danmark, så sier de at en utbygging av nærpolitiet ikke må skje på bekostning av beredskapen.

Publikumsundersøkelsen fra et av de lokale politidistriktene bekrefter erfaringene fra Danmark. Synlig politi er viktig, men hurtig hjelp i nødsituasjoner er viktigst.

*Offererfaring*

Et annet hovedinntrykk fra FN-undersøkelsen er at både offererfaring og politiets håndtering av anmeldelser har stor betydning for offeret og offerets vurdering av politiet. De med offererfaring vurderer sannsynligheten for å bli rammet av samme lovbrudd i fremtiden høyere enn de uten offererfaring. Videre viser svarene at folks vurdering av politiets innsats med å kontrollere kriminaliteten i nærmiljøet varierer med offererfaring, mens anmeldererfaring synes å være viktigst når det gjelder tiltroen til fremtidig bistand.

Resultatene over antyder at det ikke er likegyldig hvordan politiet håndterer anmeldelser. Hvordan politiet håndterer en anmeldelse kan både ha konsekvenser for trygghetsnivået i samfunnet og folks tiltro og tillit til politiet. Det er derfor viktig at politiet utvikler erfaringsbaserte strategier og tiltak om hvordan de skal håndtere og følge opp en anmeldelse.

*Medias påvirkning*

Erfaringene fra Danmark viser at media gjennom sin omtale av kriminaliteten kan øke frykten, og den enkeltes oppfatning av utsatthet for kriminalitet. Erfaringene fra Danmark viser også at det er mye enklere å skape frykt, enn å redusere den igjen. Videre viser gjennomgangen over at det ikke er en nær sammenheng mellom folks egen oppfatning av utsatthet for kriminalitet, og reell utsatthet. Mens en av fem ser det som sannsynlig at de vil bli utsatt for boliginnbrudd kommende år, så blir bare et lite mindretall faktisk rammet. Her ligger store utfordringer og muligheter for politiets informasjonsvirksomhet og den publikumsrettede virksomheten.

*Publikums tilfredshet med politiet*

Et fjerde hovedinntrykk er at folk i all hovedsak er godt fornøyd med politiet. At folk har et positivt inntrykk av politiet er viktig, men enda viktigere

er de erfaringer den enkelte har med politiet. Det er positivt at en majoritet er fornøyd med den behandling de får av politiet. Videre er det positivt at brukerne gjennomgående har et bedre inntrykk av politiet enn ikke – brukerne. Derimot er det noe mer bekymringsfullt at brukerne er minst fornøyd med politiet når det gjelder politiets håndtering av meldinger om mistenkelige forhold, oppfølging av konkrete anmeldelser og tilgjengelighet ved akutt behov for hjelp. Her har politiet en utfordring.

## 6.4 Riksadvokatens styringssignaler for politiets straffesaksbehandling

Det to-sporede systemet med det laveste trinnet av påtalemyndigheten integrert i politiet og riksadvokatens faglige ansvar for politiets straffesaksbehandling, innebærer at påtalemyndigheten har stor innvirkning på et av politiets viktige virksomhetsområder. Riksadvokaten stiller fortløpende krav til politiets straffesaksbehandling gjennom sin direktivmyndighet. På denne bakgrunn er det viktig å synliggjøre riksadvokatens styringssignaler for politiets straffesaksbehandling.

Nedenfor gjengis riksadvokatens skriftlige redegjørelse for overordnet påtalemyndighets styringssignaler for politiets straffesaksbehandling:

> «Med utgangspunkt i straffeprosessloven § 56 annet ledd om at riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten og påtaleinstruksen § 7-5 om myndighet til å gi nærmere regler om prioritering og gjennomføring av etterforskingen i straffesaker, vil – naturlig nok – direktiver fra den høyere påtalemyndighet influere direkte på politirollen. Riksadvokaten utgir hvert år et rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet, og tar utgangspunkt i St. prp. nr. 1 og Budsjett-innst. S. nr. 4. Gjennom flere år er det skjedd en gradvis dreining av tyngdepunktet i Riksadvokatembetets virksomhet fra enkeltsaksbehandling til overordnet faglig ledelse. En legger vekt på tydelig angivelse av mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen og på oppfølgningen av denne, både for så vidt gjelder resultater og kvaliteten på etterforsking og påtaleavgjørelser. Dreiningen har fått Stortingets tilslutning, se f.eks Budsjettinnstilling nr. 4 (2002-2001) s. 26.
>
> Riksadvokaten har understreket at det er selvsagt i et demokrati at Stortinget gjennom sin bevilgende myndighet og departementet ved fordelingen av bevilgningen, trekker opp hovedlinjene, også for påtalemyndighetens virksomhet. Det er videre på det rene at innenfor de rammer som er fastlagt av Stortinget, har regjeringen det overordnede ansvar for kriminalpolitikken. Denne utøves av Justisdepartementet på regjeringens vegne. De styringssignaler riksadvokaten fastsetter, er med andre ord i betydelig grad under innflytelse fra andre.
>
> Det er vektlagt, også av riksadvokaten, at politiet både må arbeide proaktivt og reaktivt. Vektingen må skje lokalt i forhold til den til enhver tid foreliggende situasjon. Hovedmålet for påtalemyndighetens virksomhet er angitt slik: Man skal bidra til å redusere kriminalitet.
>
> De sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforsking er fortsatt få og stabile. Det skal være betydelig rom for lokale prioriteringer. Innsatsen må tilpasses kriminalitetssituasjonen og den forventede utvikling. Prioriterte saker skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. De skal oppklares så langt råd er, og unødig liggetid må unngås både hos etterforsker og jurist. Statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes den kriminalitet som ikke faller inn under de sentrale prioriteringer, skal behandles. I denne forbindelse har riksadvokaten understreket at det må foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnsskadelige virkning og hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet. Dette vil normalt lede til at det skal legges stor vekt på å bekjempe den profesjonelle kriminalitet/kriminelle nettverk og straffbare handlinger som rammer særlig utsatte grupper. Det må også tas i betraktning at alminnelig kriminalitet som vinningsforbrytelser, brukstyverier og skadeverk berører langt flere mennesker enn den sentralt prioriterte. Publikums tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet beror derfor ikke minst på hvordan slik kriminalitet behandles. Det er f. eks understreket at innbrudd i bolig gjennomgående vil være noe langt mer enn krenkelse av økonomiske verdier. Det er også forventet at gjengangersaker, og saker som strekker seg over flere politidistrikter, følges bedre opp i politiet. Over tid må de tilgjengelige ressurser brukes slik at lovbrytere, og mulige lovbrytere, får forståelsen av at intet kriminalitetsområde er politiet fremmed. Derved økes den subjektive oppdagelsesrisiko, en viktig forutsetning for allmennprevensjonen.
>
> Riksadvokatens generelle mål for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon.

Høy kvalitet er et ufravikelig krav og en forutsetning for at de øvrige mål kan nås. Kvalitetskravet knytter seg både til generelle rutiner og behandlingen av enkeltsaker. I dette perspektiv omhandler riksadvokaten innholdsmessig kvalitet, rettssikkerhet og ressursutnyttelse.

Høy oppklaringsprosent er viktig, også i et tillitsperspektiv. I dag varierer oppklaringen for mye fra distrikt til distrikt. Særlig innenfor vold og vinning må det iverksettes tiltak. En planmessig og særlig innsats mot aktive gjengangere forventes. Oppmerksomheten om høy oppklaring må, på den annen side, ikke fortrenge eller redusere politiets innsats mot den alvorlige, organiserte kriminaliteten. I stor grad vil slik kriminalitet ikke bli anmeldt på ordinær måte. Politiet må selv gjennom etterretningsarbeid etc. gi grunnlag for innsats på dette viktige feltet.

Hurtig reaksjon på kriminelle handlinger virker preventivt og styrker tilliten til rettssystemet. Dagens saksbehandlingstid er for lang, og det langsiktige mål er 100 dager for oppklarte forbrytelser, regnet fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet. I saker med særskilt påtalefrist skal fristene holdes. Politidistriktene må ha kontrollrutiner. Riksadvokaten forventer vesentlig bedre resultater allerede inneværende år.

Adekvat reaksjon innebærer i flere tilfeller et målrettet arbeid for strengere straffenivå. Det knytter seg bl.a. til drap, voldtekt, seksualforbrytelser mot barn og gjentatt vinningskriminalitet. Stortinget har i meget stor grad gitt sin tilslutning til påtalemyndighetens synspunkter om endrede nivåer. I tillegg har riksadvokaten fokusert på det kriminalpolitiske mål om at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Gjerningspersoner skal derfor fratas utbyttet av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragningsreglene der lovens vilkår er til stede. Bruk av inndragning er et viktig virkemiddel mot organisert kriminalitet, og politiets egeninnsats for å oppdage, oppklare og oppnå adekvate reaksjoner overfor slik kriminalitet er avgjørende.

Riksadvokaten har også forutsatt at politiet og påtalemyndigheten evner å benytte nye metoder – gitt av Stortinget – på en hensiktsmessig og adekvat måte under iakttakelse av rettssikkerhetsgarantier for å avdekke alvorlig kriminalitet.

Fra Riksadvokatembetet er det flere ganger gitt uttrykk for at siktemålet med straffebestemmelser er å påvirke atferd. Virkningen oppnås formentlig mest effektivt dersom befolkningen aksepterer bestemmelsene som riktige og rettferdige. Avstanden mellom handlinger som er straffbare og det befolkningen ut fra en sosial-etisk bedømmelse mener det er grunn til å straffebelegge, må ikke bli for stor. Særlig viktig vil dette være på rettsområder som berører store deler av befolkningen. Man trenger neppe empiri for å underbygge denne oppfatning. Med det som bakgrunn illustreres viktigheten av at politiet og påtalemyndigheten innenfor det reaktive området, makter å utføre sitt arbeid slik at det inngir tillit. Intet land, intet regime kan klare seg uten et strafferettsapparat. Strafferettspleien kan ikke fungere i det lange løp uten tillit. Politiet er en meget sentral aktør i dette arbeidet. Ingen kan ta dets plass og funksjoner. Forventningene og kravene må innfris, ikke minst i tillitsperspektivet. »

## 6.5 Avveining mellom kollektive beskyttelsesbehov og individuell rettssikkerhet

Siden politiet er tillagt ansvar for å opprettholde ro og orden og forbygge og etterforske mulige straffbare handlinger, er det i et demokratisk samfunn naturlig at det knyttes stor interesse til spørsmål om politiets metodebruk. Politiet kan ikke uten klart lovgrunnlag bruke makt overfor borgerne. Politiloven og straffeprosessloven med utfyllende bestemmelser i påtaleinstruksen, regulerer politiets metoder og bruk av makt overfor borgerne.

Politiets rammebetingelser utvikles i særlig grad i lovprosesser hvor mange samfunnshensyn må avveies mot hverandre. Den rettspolitiske utviklingen i vårt land kan derfor avleses gjennom de reguleringer som er gitt for politiets organisering, oppgaver, metoder og andre regler for oppgaveløsningen.

Politirolleutvalget var i sin delutredning I fra 1981 preget av de rettspolitiske strømninger som var rådende i 1970-årene. Politiet skulle bidra til å sikre rettssikkerhet for den enkelte, med vekt på borgerrettigheter som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, bevegelsesfrihet osv. I forhold til alminnelig fred og trygghet fremhevet utvalget to store problemområder: Sikkerheten i trafikken og dernest trygghet på offentlig sted. Utvalget pekte videre på behovet for vern av fellesinteresser. I forhold til spørsmål om nye metoder til bruk under politiets etterforsking, var utvalget preget av et rettspolitisk grunnsyn: «Effektivitet i etterforskingen er ikke det eneste som teller. Det er et mål i

seg selv å følge reglene. Etterforskingen må ikke komme i konflikt med prinsippene om rettssikkerhet og personvern. Da får man heller akseptere at det går ut over effektiviteten.», jf. innstillingen s. 174. Kriminalitetsutviklingen ble på dette tidspunkt ikke vurdert som så samfunnstruende at utvalget fant det nødvendig å problematisere i nevneverdig grad dette prinsipielle utgangspunkt.

Endringer i kriminalitetsbildet, utviklingen i internasjonalt justissamarbeid og Norges tilslutning til internasjonale konvensjoner, har ført til at internasjonale rettsprinsipper også i vårt land har fått større innflytelse på politiets rammebetingelser.

Et viktig utviklingstrekk de siste 30 år har vært rettssikkerhetsverdienes fremmarsj gjennom vedtakelse og senere utvidelse og inkorporering av internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter i nasjonal lovgivning. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), ble vedtatt i 1950. EMK står i særstilling fordi medlemsstatene har opprettet en særskilt domstol, Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), som har kompetanse til å avsi bindende dommer for konvensjonslandene. Etter at Stortinget vedtok menneskerettsloven 21. mai 1999 er konvensjonen gjort til norsk lov. Fra tid til annen blir politiets håndtering av konkrete straffesaker vurdert av domstolene i forhold til regler i EMK.

Introduksjon av datateknologi førte til fokus på personvernet. Datatilsynet som har som hovedmål å overvåke etablering og bruk av personregistre, ble etablert i 1978. Datatilsynets virksomhet skal i særlig grad ivareta personvernet til den enkelte borger.

I tiden fra ca. 1970 til 2000 gikk rettsutviklingen i Europa klart i retning av et styrket personvern.

Parallelt med utviklingen av menneskerettighetene har det særlig siden 1990-årene foregått en betydelig endring i kriminalitetsbildet. Ambisjonen om i sterkere grad å bekjempe internasjonal organisert kriminalitet og terrorisme, og et ønske om å hindre ulovlig innvandring, har blitt mer synlig. På denne bakgrunn har flere internasjonale konvensjoner blitt til, ikke minst med sikte på bedre og mer effektivt politisamarbeid. Spesielt nevnes Schengen-konvensjonen og Schengen informasjonssystem (SIS), samt Europol. Formålet med SIS er å sikre rask og effektiv utveksling av opplysninger og gjenstander i samsvar med konvensjonen. I flere land er det innført nye straffebud og mer inngripende strafferettslige tvangsmidler, i Norge først og fremst adgang til hemmelig ransaking og beslag og utvidet adgang til telefonavlytting i alle saker der strafferammen er ti år eller mer.

Ikke bare langsiktige utviklingstrekk, men også dramatiske konkrete hendelser påvirker de rettspolitiske avveininger som knytter seg til politiets metodebruk. Terrorangrepet 11. september 2001 i USA har på flere måter påvirket statenes og den internasjonale oppfatning om balanseforholdet mellom hensynet til samfunnsvern og hensynet til individets rettsvern. Med bakgrunn i FN`s sikkerhetsråds resolusjoner ble det i tiden etter terrorangrepet i land over hele verden foretatt lovrevisjoner med større vektlegging på kollektive beskyttelsesbehov. Utvikling av internasjonal terror førte til at Stortinget med bakgrunn i Ot.prp.nr. 61 (2001-2002 ) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001), vedtok en rekke endringer i straffeloven og straffeprosessloven med sikte på å bedre politiets muligheter for å forebygge og motvirke terror.

Teknologiutviklingen og øvrige trekk i samfunnsutviklingen har i senere år ført til større fokus på hvor sårbart samfunnet er, blant annet i forhold til avansert kriminalitet. Regjeringen Bondevik I oppnevnte i 1999 Sårbarhetsutvalget som avga innstilling i juni 2000 med forslag til en rekke forbedringer. Regjeringen fulgte arbeidet opp med Stortingsmelding nr. 17 ( 2001-2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn. Teknologiutviklingen medfører at alvorlig samfunnsskadelig kriminalitet kan «skjules» i fullt lovlig virksomhet. Utviklingen bidrar til at avveiningen mellom de to motstridende interesser – hensynet til kollektive behov for beskyttelse kontra enkeltindividets rettsvern – har blitt mer kompleks. Den politiske oppfølgning etter Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) viser at det kollektive beskyttelsesbehov igjen har kommet sterkere i fokus.

Datateknologien har gitt nye muligheter for innhenting av, analyse og oppbevaring av opplysninger. Den raske vekst og utvikling av datateknologien førte til at det ble satt søkelys på spørsmål knyttet til personvern i mange samfunnssektorer. Egen personregisterlov ble vedtatt den 14. april 2000. Særlige utfordringer har meldt seg vis a vis politiets bruk og behandling av personopplysninger. Regjeringen nedsatte i august 2000 et utvalg som hadde som hovedoppgave å komme med for-

slag til nye regler for etablering, bruk og oppbevaring av politiregistre. Utvalget avga sin innstilling med NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern. Dokumentet ligger til grunn for Regjeringens arbeid med ny politiregisterlov, som er planlagt fremmet i 2007.

I kriminalpolitikken har det i senere år blitt lagt mer vekt på å forebygge og avverge kriminalitet, og ikke så ensidig på etterfølgende etterforsking og rettsforfølgning av allerede begåtte kriminelle handlinger. I stadig større grad har vi strafferettslig kriminalisert forsøkshandlinger. På bakgrunn av økt fare for samfunnsskadelig organisert kriminalitet og terror har vi i senere år også kriminalisert visse forberedelseshandlinger. Disse utviklingstrekk spisser ytterligere interessekonflikten mellom hensynet til fellesskapets beskyttelse og enkeltindividets rettsvern.

Med bakgrunn i kriminalitetsutviklingen har politiet i senere år etterlyst bedre metoder for å forebygge kriminalitet. Med bakgrunn i Ot. prp. nr. 60 ( 2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), jf. Innst. O. nr. 113 (2004-2005), er det vedtatt endringer i politiloven og straffeprosessloven med sikte på å gi politiet bedre og flere muligheter til å forhindre at alvorlig og samfunnstruende kriminalitet blir gjennomført. Lovendringene har sin bakgrunn i endringer i kriminalitetsbildet og at Norge må ha en lovgivning som er harmonisert med andre land, slik at man ikke på grunn av liberal lovgivning tiltrekker organisert og annen alvorlig kriminalitet. Balansepunktet mellom hensynet til personvern og hensynet til det kollektive forsvar er justert.

I proposisjonen har departementet på s. 8 omtalt det rettspolitiske dilemma slik:

> «Et lavt overvåkingsnivå innebærer frihet som mange setter høyt. Dersom man ikke utvider politiets adgang til å gripe inn i forkant av staffbare handlinger, gir man imidlertid også spillerom for forbrytere til å begå grove forbrytelser, noe som kan gi mange lovlydige samfunnsborgere en følelse av utrygghet og ufrihet.
>
> Utfordringen for lovgiveren er å finne en god balanse mellom behovet for å gi samfunnet og den enkelte borger et effektivt vern mot kriminalitet, og ønsket om å ivareta rettssikkerheten og personvernet slik at uskyldige personer i minst mulig utstrekning blir utsatt for inngripende etterforskingsmetoder. Departementet mener å oppnå en slik balanse ved å utforme målrettede lovtiltak med strenge vilkår, samt ved å oppstille rettssikkerhetsgarantier og regler om etterfølgende kontroll for å hindre misbruk.»

Politiets rammebetingelser har endret seg i takt med lovutviklingen i de siste 30 årene. Mens første del av perioden var sterkt preget av liberale verdier med vekt på enkeltindividets rettssikkerhet og personvern, har dagens samlede trusselbilde ført til sterkere vektlegging av det kollektive beskyttelsesbehov.

## 6.6 Et lokalt forankret politi

Nye kriminalpolitiske utfordringer og et publikum med stigende krav til offentlig tjenesteyting stiller politiet overfor nye utfordringer. Mens stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn, la vekt på strukturelle og organisatoriske virkemidler, er denne meldingen rettet mot politiets rolle, oppgaver og oppgaveløsning.

Folk flest har forventninger om rask reaksjon fra politiet når de har behov for hjelp, og et lokalt forankret politi er en viktig forutsetning for å kunne innfri en slik forventning. Videre har all kriminalitet en lokal forankring, og politiets forebygging, etterforsking, påtale og irretteføring skjer i all hovedsak lokalt. Dette har vært et viktig utgangspunkt for Politireform 2000, og Politireform 2000 viderefører forutsetningen om en fortsatt desentralisert politi- og lensmannsetat med tjenestesteder der publikum har forventninger om politiets tilstedeværelse. Den lokale forankringen, sammen med etableringen av større og mer bærekraftige politidistrikter, skal til sammen gi et mest mulig selvhjulpent lokalt politi, også i forhold til den mer alvorlige kriminaliteten. Politidistrikter med tilstrekkelig bemanning og ressursgrunnlag til å håndtere kriminaliteten uten sentral bistand er en viktig forutsetning for et lokalt forankret politi.

Den sivile rettspleie på grunnplanet bidrar til å gi politiet en sivil profil og en omfattende kontaktflate til publikum. Også for den sivile rettspleien er lokal kunnskap og nærhet til publikum en forutsetning for en god tjeneste. For skyldnerne er nærhet til namsmannen viktig i utleggssaker og i gjeldsordningssakene. Denne nærhetstradisjonen er grunnleggende å bevare i den videre utviklingen av politi- og lensmannsetatens sivile oppgaver. Beslutningen om å legge den sivile rettspleien på grunnplanet til politiet anses som en viktig forutsetning for en fortsatt videreføring av et

desentralisert politi i Norge, og en velfungerende sivil rettspleie.

En annen viktig forutsetning er tilstrekkelig rekruttering til distriktene, se nærmere behandlingen i kapittel 8.

Nedenfor drøftes noen sentrale forutsetninger som skal særprege den lokale norske politimodellen.

### 6.6.1 Forutsetninger for et lokalt forankret politi

Et lokalt forankret politi med vekt på tilgjengelighet i samfunnet forutsetter mange og spredte tjenestesteder. Politiet skal være tilgjengelig i lokalsamfunnet, både i de større byene og i mindre landkommuner. Lokal tilstedeværelse er en nødvendig forutsetning for samspill og nærhet til publikum. Dagens organisering av norsk politi med 27 distrikter, og til sammen ca. 400 tjenesteenheter, er et godt utgangspunkt for en lokal tilstedeværelse. Det er etter departementets oppfatning ikke nødvendig å opprette flere tjenesteenheter, blant annet fordi flere tjenesteenheter kan binde ressurser på bekostning av aktiv tjeneste.

*Politiets samspill med publikum*

Det er viktig at politiet utvikler strategier og rutiner som ivaretar samspillet og sikrer tilgjengelighet til publikum. Gjennom en kunnskapsstyrt og aktiv forebyggende tjeneste og målrettet informasjon skal politiet bistå publikum med kunnskap om kriminaliteten og forslag til hvordan en kan ta nødvendige forholdsregler mot kriminalitet. Politiets kriminalitetsforebyggende informasjon om utsatthet og tiltak for å forebygge kriminalitet, skal videreutvikles i årene som kommer.

For å unngå misnøye og redusert tillit samt skape økt forståelse for de valg politiet gjør, er det viktig at publikum kjenner politiets prioriteringer og ressurssituasjon lokalt. Politiet skal prioritere alvorlige saker og saksområder. Uavhengig av politiets prioriteringer og ressurssituasjon, er det imidlertid viktig at politiet får kjennskap til relevant informasjon som kan inngå som en del av politidistriktets samlede prioriteringer og vurderinger. Det er viktig at publikum melder fra til politiet om forhold som bør komme politiet til kjennskap.

En godt fungerende rettsstat er helt avhengig av at publikum stiller som vitner, fordi uten vitner undergraves rettsstaten. Det er derfor viktig for rettsstaten at publikum melder seg, og stiller som vitner i straffesaker. Det gjelder i alle typer straffesaker, også i de mer alvorlige sakene.

Publikumsundersøkelsen i forbindelse med politireformen viser at de som har hatt kontakt med politiet, har en mer positiv oppfatning av politiet enn de som ikke har hatt direkte kontakt. Evalueringsrapporten tolker dette som positivt, men peker også på at det her er et klart forbedringspotensiale.

For publikums tilfredshet med politiet er det avgjørende at de blir møtt med høflighet og respekt, og opplever at deres henvendelser blir tatt på alvor.

Politiet skal ta publikums henvendelser seriøst og det er viktig å formidle dette både i ord og handling. Publikum skal få informasjon om hvordan politiet vil følge opp saken og hva som kan forventes i forhold til oppklaring, saksbehandlingstid m.v. Kvaliteten på politiets samarbeid med publikum er i stor grad avhengig av hvordan publikum opplever sitt møte og dialog med politiet.

Standardskjema for mottak av enkelte anmeldelser er nyttig for å få med alle nødvendige opplysninger, men det må ikke erstatte dialogen med anmelder. Ved innbrudd, eller andre kriminelle handlinger, hvor åstedsundersøkelse kan bidra til å sikre spor, må politiet benytte denne anledningen også til å møte anmelder og markere at saken blir etterforsket.

Når politiet gir tilbakemelding til anmelder om at saken henlegges, bør denne være mer forklarende enn bare den formelle henleggelsesbeslutningen. Dette er en god anledning til å forklare hva som er bakgrunnen for politiets beslutning og til å opplyse om at den registrerte informasjon, de savnede gjenstander mv. er registrert i politiets registre og sjekkes mot eventuell nye opplysninger, som kan føre til oppklaring.

Politiets samspill med publikum forutsetter at politiet er *tilgjengelig* for publikum på steder og til tider hvor publikum har et behov for politiet. Tilgjengelighet er selve kjernen i politiets trygghetsskapende virksomhet, og innebærer at politiet må ha tilstrekkelig beredskap og ressurser til å kunne respondere ved behov. Undersøkelser viser at publikums grad av tilfredshet ofte er relatert til politiets kapasitet og reaksjonstid ved behov for hjelp. Videre at politiets beredskap og utrykningstjeneste sannsynligvis er viktigere for publikum enn at politiet er synlig i lokalmiljøet. Ressursdisponeringen lokalt må derfor sikre tilstrekkelig beredskap og utrykningskapasitet, samt muligheten til å yte publikum hjelp når de

ber om det. En slik utvikling kan både redusere publikums følelse av trygghet og deres tilfredshet med politiet.

Sist men ikke minst er det viktig for politiet å *kommunisere* godt med publikum. Publikum må ikke kun betraktes som informanter i forbindelse med ulykker og kriminalitet. Politiets samspill med publikum må innebære reell kommunikasjon hvor politiet både har en lyttende og informerende rolle, og hvor politiet anerkjenner behovet for og nytteverdien av en god dialog med publikum. Det er viktig at politiet orienterer om etatens prioriteringer og om hovedtrekkene i kriminalitetsutviklingen i distriktet, men også i andre spørsmål av betydning for publikum.

*Dialog med innvandrerbefolkningen* er av stor betydning. En del innvandrere og flyktninger som kommer til Norge vil ha med seg negative opplevelser fra sin kontakt med politiet i hjemlandet. Det er derfor nødvendig at politiet arbeider for at innvandrere og deres barn skal få et mer tillitsfullt forhold til etaten. Et tillitsfullt forhold mellom politiet og innvandrere vil også kunne ha positiv betydning for politiets arbeid.

Politiet må være tydelig i sin kommunikasjon med publikum om hva som er etatens rolle, og hvilke forventninger publikum kan ha til politiet. Politiet kan ikke love mer enn det har ressurser, eller kompetanse, til å håndtere.

Politiets kommunikasjon med publikum kan lett bli usystematisk og situasjonsbetinget, og her ligger det etter departementets oppfatning et stort potensiale for forbedringer. Et nyttig verktøy i denne forbindelse er publikumsundersøkelser. Gjennom publikumsundersøkelser kan politiet kartlegge:

- kunnskap om politiet og dets virksomhet
- holdninger til politiet og dets virksomhet
- nytte av politiet og dets virksomhet
- forventninger til politiets virksomhet
- tillit til politiet
- behov for politiets virksomhet
- effekter av politiets virksomhet
- grunnleggende forutsetninger for politiets virksomhet
- trygghetssituasjonen i samfunnet/lokalsamfunnet
- situasjon i et bestemt bo- og nærmiljø
- den lokale problemsituasjon som politiet utfører sin virksomhet i

Gjennom systematiske undersøkelser kan politiet få viktig informasjon om hvilke krav og forventninger publikum har til politiet. Undersøkelsene kan også gi politiet viktig informasjon som grunnlag for politiets prioriteringer, og utformingen av den proaktive og operative virksomheten. Politidirektoratet gjennomførte en landsdekkende publikumsundersøkelse i 2004, og vil videreføre bruken av denne type undersøkelser systematisk i årene fremover, jf. nærmere omtale i kap. 7.2.1. Flere politidistrikter har tidligere og med jevne mellomrom gjennomført lokale publikumsundersøkelser. Landsdekkende og lokale undersøkelser bør i større grad tilpasses hverandre og ses i sammenheng.

Det finnes også i vårt land grupper som ser på politiet med manglende tiltro og mistenksomhet. Det er viktig for politiet å forebygge og dempe slike motsetninger, og øke tilliten mellom politiet og disse gruppene i befolkningen. Politiet skal arbeide aktivt og målrettet for å oppnå best mulig samspill også med slike grupper.

### *Forholdet politi – kommune*

Politiets oppgaver berører andre offentlige etaters virke og ansvarsområde, og disse har ofte en felles interesse med politiet i å hindre negativ utvikling på individ- og samfunnsnivå. Politilovens § 2 nr. 6 pålegger politiet å samarbeide med andre etater for å hindre utviklingen i kriminalitet. Politiinstruksens § 15-1 utdyper dette behovet for samarbeid, og angir barnevern, skole og sosialetat som særlig viktige samarbeidspartnere for politiet. Det er svært viktig at det etableres arenaer og gode samspillsrutiner slik at politiet og andre kommunale etater i fellesskap kan øke både den reelle og opplevde tryggheten i lokalsamfunnet. I mange tilfeller er det kommunen som har virkemidlene til å løse problemene, og ikke politiet. Et godt integrert politi er en viktig forutsetning for et forpliktende og målrettet samspill lokalt.

Mange kommuner har allerede i dag et godt samarbeid med politiet, men kvaliteten på samarbeidet varierer. Med unntak for samarbeidet knyttet til SLT-modellen, som bygger på en kombinasjon av politiets kunnskaper om kriminalitet og andre etaters virkemidler i forebyggingen av kriminalitet, er samarbeidet i liten grad formalisert. Her ligger etter departementets oppfatning klare muligheter for forbedringer i form av faste formaliserte og strukturerte møtepunkter mellom politiet og kommunen. De fleste kommuner har heller ikke etablert et SLT-samarbeid i dag. Samlet betyr dette etter departementets oppfatning at det ligger et klart forbedringspotensiale i samarbei-

det mellom politi – kommune. Dette omtales nærmere i kapittel 7.4.1.

*Overordnet strategisk analyse*

Politimesterens styring av virksomheten forutsetter kunnskap om kriminaliteten og nasjonale og lokale utfordringer. Kunnskapsstyrt politiarbeid betyr at politimesteren, med bakgrunn i strategiske analyser, skal fatte beslutninger om prioriteringer og tiltak. I arbeidet med den overordnede strategiske analysen skal informasjon fra både interne og eksterne kilder benyttes. Et viktig kildegrunnlag skal være publikumsundersøkelser, som skal inngå som en del av plangrunnlaget. Politiets overordnede strategiske analyse kan også være et godt utgangspunkt for informasjon til, og en dialog med publikum.

Politiet har gjennom sin overordnede strategiske analyse gode kunnskaper om lokale utfordringer, kunnskaper om kriminalitetsbildet og om kriminalitetsutviklingen lokalt. Politiet har videre kunnskaper om årsaker til kriminalitet og sentrale virkemidler i bekjempelsen av kriminalitet. Politiet har verken ressurser eller virkemidler til å løse alle oppgaver alene, og politiet er heller ikke alltid rett aktør. Også kommunen har ansvaret for viktige virkemidler. Tverretatlig samarbeid er derfor nødvendig, og i denne sammenheng er det viktig at politimesteren har god dialog med blant annet ordfører og rådmann. Et viktig grunnlag for en slik dialog er politidistriktets overordnede strategiske analyse, som kan være et utgangspunkt og diskusjonsgrunnlag for å finne fram til felles prioriteringer og samarbeidsløsninger der det ligger til rette for det. Et samarbeid med utgangspunkt i politidistriktets overordnede strategiske analyse bør både bidra til å gjøre samarbeidet mer forpliktende, strukturert og konkret i den forstand at samarbeidet med den enkelte kommune har utgangspunkt i en omforent problemforståelse.

### 6.6.2 Hovedstadsutfordringer

Politiet skal være tilgjengelig i lokalsamfunnet, også i Oslo. For politiet i Oslo er det en stor utfordring å ivareta den lokale forankringen og dialogen med publikum med fokus på volds- og vinningskriminaliteten, samtidig som Oslo står overfor store utfordringer når det gjelder organisert kriminalitet og sikkerheten til sentrale statsinstitusjoner og utenlandske representasjoner. Politiets tilgjengelighet må ivaretas både gjennom respons på publikums henvendelser, synlig tilstedeværelse hvor det erfaringsmessig er behov for dette, og døgnåpne tjenestesteder lokalisert i forhold til publikums behov. Dialog og samarbeid mellom politiet og kommunens representanter om utfordringer, prioriteringer og resultater må stå sentralt.

Det ble anmeldt 66 467 forbrytelser og 19 754 forseelser i Oslo i 2004 (kilde: Oslo polidistrikt). I storbyen er den sosiale kontrollen mindre og dette påvirker både kriminalitetsnivået og politiets oppklaringsmuligheter.

Befolkningen i de største byene er mer utsatt for vold og trusler enn i landet for øvrig. I en spørreundersøkelse foretatt høsten 2004 tilkjennegir innbyggerne i Oslo politidistrikt større opplevd utsatthet for flere typer hendelser enn landet forøvrig. Det gjelder vold eller trusler om vold på offentlig sted, ran, veskenapping og lommetyveri. Det samme gjelder vurderingen for biltyveri og svindel. Hele 52 prosent av den voksne befolkning i Oslo mener det er sannsynlig at de kan bli utsatt for vold eller trusler om vold. Frykten for å bli utsatt for vold i Oslo er mest utbredt i indre øst, der det også behandles flere voldsskader og anmeldes langt flere voldstilfeller enn i andre deler av Oslo. Selv om voldskriminaliteten viser en svak nedgang i 2003, er antallet anmeldelser allikevel høyere enn de tidligere årene.

På spørsmål om publikums totalinntrykk av politiet ligger vurderingen fra Oslo-borgerne lavere enn landsgjennomsnitt. På spørsmål om publikums vurdering av politiets tilgjengelighet ved akutt behov for hjelp kommer Oslo politiet rimelig godt ut. Ca. 45 prosent svarer at de har et ganske godt/godt inntrykk. Vurderingen av Oslopolitiets samlede evne til å skape trygghet for innbyggerne er imidlertid mindre positivt. Ca. 30 prosent har et ganske godt/svært godt inntrykk. I forhold til landsgjennomsnitt er dette lavest score.

I henhold til prognoser fra SSB vil det samlede folketallet for landet som helhet stige fram til 2015, samtidig som en forventer et stadig mer sentralisert bosettingsmønster. Befolkningen i Oslo og Akershus antas å øke med mellom 40 000 og 160 000 i samme periode, hvilket utgjør ca. en tredjedel av veksten på landsbasis. Siden 1988 er antallet ikke-vestlige innvandrere mer enn fordoblet i hovedstaden, fra om lag 30 000 i 1988 til nærmere 77 000 i 2001. Veksten i antall ikke-vestlige innvandrere har betydd langt mer for befolkningsøkningen i Oslo enn hva som er tilfelle på landsbasis. Befolkningsutviklingen og den flerkulturelle befolkningen stiller store krav til politiets åpenhet og samarbeidsevne.

## 6.7 Politiet som beredskapsorganisasjon

Politi- og lensmannsetaten skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap under kritiske og ekstraordinære situasjoner. Etter politireformen forutsettes det at politidistriktene i stor grad skal være i stand til å håndtere hendelser og kriminalitet innen eget distrikt, jf. stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) Politireform 2000, s. 86.

De påviste endringer i bosettingsmønster som er beskrevet i kapittel 3.1.3 gir spesielle utfordringer med hensyn til politiets rolle i krisehåndteringssammenheng. Endringer i bosettingsmønster og kommunikasjonsmessige forhold vil spille inn på politiets evne til akuttinngrep og krisehåndtering. Politiet må legge planer for og øve for utrykning over store avstander, dersom det ikke finnes politipersonell på stedet eller i nærheten som kan foreta utrykning. God lokalkunnskap og samkjørt øvelsesmønster med andre aktører vil ofte i første fase være en avgjørende faktor for at de oppståtte akutte hendelser kan takles på en tilfredstillende måte.

Nedenfor redegjøres for politiets beredskap ved større hendelser og ekstraordinære situasjoner. I kapittel 7.4 omtales nærmere politiets samvirke med andre aktører, som også omfatter ekstraordinære situasjoner.

### 6.7.1 Politiets beredskap ved større hendelser og ekstraordinære situasjoner

Politi- og lensmannsetaten må være forberedt på et bredt spekter av hendelser som kan kreve en større velorganisert politiinnsats, herunder bevæpning. En døgnåpen operasjonssentral i de enkelte distrikt danner plattform for politiets evne til også å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner. Organisasjonen kan på kort varsel oppjusteres for å håndtere slike hendelser. Slik oppjustering forutsetter trenet personell, gode beredskapsrutiner og planer, teknisk infrastruktur og spesialutstyr.

En rekke politidistrikter har i de senere år opplevd en økning i hendelser av krevende ekstraordinær karakter. Dette har medført økt fokus og ressursbruk til øving og vedlikehold av planer og kompetanse. Alle polititjenestemenn som skal være operative må hvert år gjennomføre obligatorisk øvingsprogram på 40 timer i operative disipliner, og bestå skyteprøve.

Ekstraordinære hendelser vil ofte også kreve tiltak fra andre etater enn politiet. Skal politiets beredskapsoppgaver kunne ivaretas, er det avgjørende at etaten har rolleforståelse og øvelsesmønster som i slike situasjoner baserer seg på samvirke med andre nød – og beredskapsetater, kommuneledelse, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og publikum.

#### *Politiets plan- og instruksverk for ekstraordinære situasjoner*

Politiet har utarbeidet flere plan- og instruksverk for forskjellige typer av innsats ved ekstraordinære situasjoner. Fra tid til annen gjør slike situasjoner det påkrevet å etablere et særskilt ledelsesapparat.

#### *Politiets ressurser i ekstraordinære situasjoner*

Politiets totale ressurser omfatter PST og det alminnelige politiet (politi- og lensmannsetaten) med særorgan. Kapasitet og ressurser tilhørende PST blir i det følgende ikke omtalt ytterligere. Av særorganene er det særlig Utrykningspolitiet som kan bidra med personell og/eller materiell på grunn av sin lokalisering i alle politidistrikt.

Politiets operative personell utgjør en betydelig stående styrke i en krisesituasjon. For å sikre tilstrekkelige profesjonelle politistyrker i en beredskapssituasjon er fast ansatte polititjenestemenn fritatt for militær mobilisering.

Nedenfor gis en omtale av politiets særskilte ressurser og beredskapsordninger som etaten har til disposisjon i terrorbekjempelsen og andre ekstraordinære situasjoner.

*Beredskapstroppen* i Oslo er politiets spesielle innsatsavdeling og er trenet for å takle alvorlige og kompliserte gissel- og terrorsituasjoner. Enheten skal i slike situasjoner yte bistand til politidistriktene og sysselmannen på Svalbard. Beredskapstroppen yter i stigende grad bistand til politidistriktene også i andre situasjoner som nødvendiggjør bevæpning. Beredskapstroppens ansvarsområde inkluderer også bistand i forbindelse med terrorsituasjoner på norsk kontinentalsokkel. Enheten har i betydelig grad styrket sin maritime kompetanse, særlig med henblikk på å kunne løse terrorsituasjoner relatert til olje- og gassvirksomheten til havs. Beredskapstroppen er utrykningsklar på kort varsel etter mottatt bistandsanmodning fra andre politidistrikt. Enhetens personell inngår i den ordinære politistyrken i Oslo, og utfører vanlig polititjeneste når troppen ikke trener eller har oppdrag.

*Utrykningsenhetene (UEH)* er etablert i alle politidistrikt, og er særskilt utdannet for bered-

skapssituasjoner. Det enkelte politidistrikt har minst ett UEH-lag bestående av minimum 8 tjenestemenn. Tjenestemenn som inngår i UEH er en del av den ordinære lokale politistyrken som i det daglige utfører politiarbeid i et vidt spekter. Totalt inngår om lag 800 mannskaper i ordningen.

Mannskapene i UEH er gitt supplerende utdanning for å håndtere spesialoppgavene som følger av ansvaret og oppgavene tillagt UEH. Utrykningsenhetene er ikke like spesialiserte som beredskapstroppen, men etableringen av UEH har gitt politidistriktene kompetanse til å møte ekstraordinære situasjoner. Enhetene deltar i løsningen av ulike oppdrag som stiller særlige krav til:

- Ferdigheter til å beherske spesielle teknikker, våpen og andre hjelpemidler.
- Operere i par/lag hvor en samlet skal dekke ulike behov for kompetanse, kapasitet og sikkerhet.
- Innsikt og praktisk erfaring i å delta ved større politioperasjoner under ledelse av politidistriktets stab, og i samarbeid med andre innsatselemener i politiet.

Utrykningsenhetene utgjør også en viktig ressurs i politiets samlede terrorberedskap.

Grunnopplæring gjennomføres i regi av Politihøgskolen, mens vedlikeholdstrening skjer lokalt i regi av politidistriktene etter fastsatt program. For den enkelte tjenestemann medgår ca. 100 timer årlig til UEH-trening.

*Politireserven* er opprettet med formål å styrke politiet i en beredskapssituasjon. Reserven består av mannskaper som har utført militær førstegangstjeneste, og som i stedet for å delta i repetisjonsøvelser er avgitt til tjeneste i politiet. Ved utløpet av 2004 var det rulleført 920 operative politireservemannskaper. Mannskapene er i hovedsak utrustet tilsvarende det ordinære politiet med sikte på utførelse av ordens- og patruljetjeneste, trafikkregulering, publikumsekspedisjon, objektsikring, grensekontroll og generelt vakthold. Mannskapene er oppsatt med våpen og nødvendig utstyr for væpnet tjeneste. De er meget godt motivert for tjenesten.

### 6.7.2 Politiets bevæpningsadgang

Regjeringen ønsker å videreføre ordningen med et ubevæpnet politi i Norge. En ubevæpnet politi- og lensmannsetat underbygger etatens sivile preg. Selv om enkelte trekk ved samfunns- og kriminalitetsutviklingen er bekymringsfull, er det regjeringens syn at utviklingstrekkene generelt ikke er tilstrekkelige til å begrunne alminnelig bevæpning av norsk politi i overskuelig fremtid. Det er imidlertid viktig å følge utviklingen nøye, og om nødvendig finne effektive tiltak innen gjeldende rammer for politiets bruk av våpen. Nedenfor omtales politiets våpenbruk med nærmere begrunnelse for det prinsipielle standpunktet om et ubevæpnet politi.

#### *Det prinsipielle utgangspunkt*

Det er en grunnholdning i vår rettstradisjon at politiet ikke skal benytte sterkere virkemidler enn det som strengt tatt er nødvendig i den aktuelle situasjon, jf. politilovens § 6. Det sivile og ubevæpnede politi synes å ha dannet grunnlag for det høye tillitsnivå som hittil har preget forholdet mellom publikum og politi i Norge. Det antas å være tillitskapende og konfliktdempende at politiet i det lengste nøler med å ta i bruk så sterke virkemidler som våpen. Et sentralt polititaktisk element er planlegging og organisering av innsatsen med sikte på å unngå å måtte bruke våpen.

Ingen, verken potensielle lovbrytere, politiet selv, eller enda viktigere, uskyldig tredjepart, skal i unødig grad bli skadelidende under en politioperasjon. Derfor er et av prinsippene til det ubevæpnede politiet, at tjenestemenn som settes til bevæpnet oppdrag, skal være kompetent og ha nødvendig verneutstyr for oppgaven, se nedenfor.

Det er fra samfunnets side uakseptabelt at kriminelle ved hjelp av våpen kan anvende makt for å gjennomføre ran og utpressing. Enkelte ganger har politiet behov for særlig rask utrykning til et åsted. Gjeldende regler for bevæpning og tilgang til våpen har blitt kritisert fordi politiets utrykning forsinkes og vanskeliggjør en adekvat og rask reaksjon. Politiets personell og tredjepart kan i slike tilfeller bli satt i direkte livstruende situasjoner. Videre har vært hevdet at et ubevæpnet politi gir et for svakt signal i forhold til de tyngste kriminelle aktørene. På den annen side er det vanskelig å se at alminnelig bevæpning løser alle problemer. I en vurdering av det prinsipielle utgangspunkt, må en ta hensyn til forhold som taktisk tilnærming, alternative metoder, kompenserende tiltak og erfaringer fra andre sammenlignbare land. Slike forhold omtales nedenfor.

#### *Politiets våpen*

Politiets våpen spenner over et vidt register, fra kølle, CS-gass (tåregass) og OC-pepperspray til

ulike typer skytevåpen. Etaten har revolver som standard enhåndsvåpen. Dagens revolvere har begrenset skuddkapasitet, og mangler mulighet for montering av ekstra hjelpemidler som lys, laser og selvlysende siktemidler. Av disse grunner har Politidirektoratet besluttet å innføre pistol som tjenestevåpen i politiet.

### *Politiets bruk av skytevåpen i Norden – en sammenligning*

De nordiske landene har valgt ulike løsninger for bruk av skytevåpen. Politiet i Norge er ubevæpnet, i motsetning til politiet i Sverige, Danmark og Finland. Tilgjengeligheten til tjenestevåpen er derfor minst i Norge. Forskjellen mellom de fire landene ligger ikke i situasjoner hvor politiet har tid til å planlegge og organisere en innsatsstyrke, men i ad hoc situasjoner som krever bevæpning, og hvor norsk politi må be om bevæpningsordre. I praksis dreier det seg imidlertid kun om minutter i de tilfeller hvor våpen oppbevares uladd og forseglet i politibil (fremskutt lagring), til opp mot timer i de tilfeller der våpen må hentes på tjenestestedet.

Professor Johannes Knutsson og jur.dr. Annika Noree har sammenlignet politiets bruk av skytevåpen i Norden («Politiets bruk av skytevåpen i Norden«/rapport utgitt i 2005 av PHS). Nedenfor gjengis noen hovedresultater fra denne undersøkelsen. Tallmaterialet omfatter perioden 1996 – 2002 for Danmark, Norge og Sverige, og perioden 1997 – 2003 for Finland.

Våpenbruken totalt (dvs trussel om bruk og bruk) er størst i Danmark, både i absolutte og relative tall (justert for antallet innbyggere). I gjennomsnitt pr. år i perioden var de absolutte og relative tallene for våpenbruk totalt i Danmark (250,9 og 47,2), Finland (39,4 og 7,6) og Norge (59,0 og 13,2). Totaltall for Sverige foreligger ikke siden Sverige ikke registrerer trusler om bruk av våpen, men forskerne antar at våpenbruken totalt ville vært størst i Sverige, både i absolutte og relative tall. Det en kanskje særlig kan merke seg er at våpenbruken totalt, både i absolutte og relative tall, er større i Norge enn i Finland til tross for at Finland har et bevæpnet, og Norge et ubevæpnet politi.

De høye tallene i Danmark skyldes først og fremst det store antallet tilfeller hvor politiet har truet med å anvende skytevåpen. 236 av de i gjennomsnitt 250 tilfellene pr. år i perioden, hvor våpen ble anvendt i Danmark, var tilfeller hvor politiet truet med å anvende skytevåpen. Tilsvarende tall for Finland og Norge hvor politiet har truet med å anvende skytevåpen, er henholdsvis 24 og 57.

Det ble i gjennomsnitt avfyrt skudd i 14 tilfeller pr. år i perioden 1996 – 2002 i Danmark. Det høyeste antallet skyteepisoder har Sverige med i gjennomsnitt 25 tilfeller pr. år. Tilsvarende tall for Finland er 16, mens Norge har i gjennomsnitt litt over 2 skyteepisoder i året. I relative tall ligger antallet skyteepisoder i de tre andre landene ca. 6 ganger høyere enn i Norge. Ser vi på antallet skadet/døde totalt, så varierer tallene i perioden fra ca. 7 personer i gjennomsnitt pr. år i Sverige, til ca. 1 person i gjennomsnitt pr. år i Norge.

Når våpenbruken i Norge totalt er høyere enn i Finland (jf. over), så skyldes det ikke antallet skyteepisoder, men at politiet i Norge oftere enn i Finland truer med å anvende skytevåpen. De to forskerne viser til at det i Norge siden slutten av 1990- tallet har vært en økning i antallet situasjoner hvor politiet har truet med å anvende våpen. Økningen inntraff etter den tragiske hendelsen i 1997 hvor to polititjenestemenn ble skutt til døde (Austbø i Helgeland). Siden det ikke har skjedd en tilsvarende økning i antallet tilfeller der norsk politi har avfyrt skudd, så antar forskerne at økningen i antallet tilfeller hvor det er truet med våpen skyldes at politiet har endret taktikk. Forskerne antar at politiet i større grad i dag truer med å anvende skytevåpen, sammenlignet med situasjoner som tidligere ble løst uten bruk av skytevåpen.

### *Vilkår for bevæpning*

Politiets våpeninstruks fastsatt av Justisdepartementet i 1989 gir instruks om opplæring, betingelser og prosedyrer for bevæpning og bruk av våpen. Dessuten spesifiseres rutinene for rapportering i situasjoner der våpen er blitt brukt.

Våpeninstruksen har en egen bestemmelse om hvem som skal beordre bevæpning, hvem som skal bevæpnes og i hvilke situasjoner bevæpning kan foretas (§ 10). Det er (politisjefen) politimesteren som beordrer bevæpning. Andre kan kun gi slik ordre når politimesteren ikke er tilgjengelig eller i situasjoner der politimesterens ordre vil føre til vesentlig forsinkelse. Departementet kan i særlige tilfeller samtykke i avvik fra denne hovedregelen.

Politimesteren gir ved instruks generell tillatelse til bevæpning i spesielle oppdrag. Slike oppdrag kan være utrykning i forbindelse med bank- og postran, iverksettelse av sperreplaner eller særlige vaktoppdrag som ambassadevakthold ved økt trussel og lignende.

Tabell 6.1 Oversikt over våpeninnberetninger iht. Våpeninstruksens § 24 i perioden 1994–2004

| Innberetninger | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 19 | 34 | 30 | 28 | 54 | 52 | 86 | 88 | 71 | 73 | 70 |

Kilde: Politidirektoratet. Etter våpeninstruksen § 24 skal det foretas innberetning til Politidirektoratet når det er brukt eller truet med bruk av skyte- eller sprengvåpen. Det er ikke innberetningsplikt for bevæpningsordre når det ikke har vært brukt våpen eller blitt truet med bruk av våpen.

Politimesteren kan etter våpeninstruksen gi ordre om bevæpning med skytevåpen når:

- Konkrete opplysninger eller omstendighetene for øvrig gir grunn til å tro at polititjenestemann i oppdrag vil stå overfor bevæpnet person eller
- Oppdraget fremstår som særlig farlig for de impliserte polititjenestemenn, eller
- Oppdragets karakter gjør bevæpning nødvendig av andre grunner, eller
- Justisdepartementet har samtykket i eller beordret at bevæpning foretas til løsning av spesielle oppdrag, eller under særlige forhold

Verneutstyr benyttes når bevæpningsordre er gitt, med mindre oppdragets art tilsier noe annet. Våpeninstruksen § 6 fastsetter at verneutstyr alltid skal oppbevares i umiddelbar nærhet av våpnene.

Antall innberetninger av tilfeller hvor politiet har truet med bruk av skytevåpen har vist en økning i perioden 1994 – 2004 med en topp i 2000 og 2001 (se tabell 6.1). Etter at to ubevæpnet tjenestemenn i 1997 ble skutt og drept på Austbø i Nordland, økte tallet på våpeninnberetninger til om lag 70-80. Fra 2002 til 2004 har det vært en liten nedgang i antall innrapporterte tilfeller. Oslo politidistrikt står for en stor del av innrapporteringene.

I perioden har politiet ved to anledninger brukt skytevåpen med døden til følge. Ved to anledninger er det konstatert at personer er skadet av politiets våpenbruk. To ganger har politiet avfyrt skudd mot gjerningsmenn uten at man har kunnet konstatere skade på grunn av flukt. I samme periode er tre politimenn skutt og drept i tjeneste. Årene 1995 og 2004 skiller seg markant ut med høyt antall avfyrte skudd (se tabell 6.2). 15 av totalt 18 skudd i 1995 gjaldt et tilfelle der skuddene ble avfyrt som dekningsild for tjenestemann. Det høye antallet skudd i 2004 har sammenheng med ranet av Norsk kontantservice i Stavanger, ran av pengetransport på Aker Brygge og forsøk på ran av bankfilial på Jessheim.

### *Fremskutt lagring*

Etter våpeninstruksen § 5, slik den lyder i dag, kan politisjef gi tillatelse til å medbringe enhånds skytevåpen i bilpatrulje eller under utrykning fra reservetjeneste når dette måtte være nødvendig. Etter de utfyllende retningslinjene kan slik tillatelse bare gis for faste organiserte bilpatruljer som løpende mottar tjenesteoppdrag underveis, og for tjenestemenn i lensmannsetaten som utfører reservetjeneste. I hvert tilfelle må det foreligge et aktuelt og politifaglig fundert behov for etablering av en slik ordning.

Den siste tids hendelser har på ny aktualisert behovet for fremskutt lagring av tohånds skytevåpen. I brev av 25. oktober 2004 fra Justisdepartementet, med ikrafttredelse samme dato, ble våpeninstruksen § 5 første ledd endret slik at utvalgte utrykningskjøretøy også kan medbringe andre våpentyper etter retningslinjer gitt av Politidirektoratet. Beslutning om forhåndslagring av tohånds skytevåpen er lagt til politimesteren. Politidirektoratet har bestemt at en slik beslutning skal bygge på en grundig og etterprøvbar risikovurdering, hvor blant annet behovet er vurdert i forholdt til kriminalitetssituasjonen og utrykningsavstander i det enkelte distrikt. Ordningen vil bli evaluert.

### *Våpenopplæring i politiet*

I den treårige grunnutdanningen på Politihøgskolen gjennomgår studentene det andre studieåret

Tabell 6.2 Antall skudd avfyrt av politiet 1994–2004

| Avfyrte skudd | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 3 | 18 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 5 | 0 | 1 | 45 |

Kilde: Politidirektoratet.

tre uker med grunnleggende praktisk opplæring i operativ politi- og våpentjeneste. Tredje studieår avsluttes med inntil tre uker operativ opplæring. Våpenopplæringen inkluderer tre deldisipliner, tekniske skyteferdigheter, fremrykningsteknikker og situasjonsbedømmelse med basis i våpeninstruksens bestemmelser. Det er grunn til å understreke at den treårige grunnutdanningen ved Politihøgskolen kun danner basis for senere utvikling. Erfaringer fra utøvelse av politiyrket, intern og ekstern opplæring, vil bidra til fortsatt kompetanseutvikling.

I medhold av sentralt fastsatt øvingsprogram gjennomfører politidistriktene årlig vedlikeholdstrening i operative disipliner og skytegodkjenning for alt operativt mannskap.

Spesialenheter i politiet som Beredskapstroppen og Utrykningsenhetene har som en del av sin utdanning ytterligere opplæring i våpentjeneste med vesentlig vekt på vedlikeholdstrening, øvelser og videreutdanning.

### *Beredskapstroppen*

Beredskapstroppen er som politiets spesielle innsatsstyrke ved gissel-, terrorsituasjoner og organisert kriminalitet den enhet i politiet som gis den mest omfattende våpenopplæringen. Det stilles ekstraordinære krav til mannskapenes fysiske og psykiske standard, samt til taktiske og øvrige politioperative ferdigheter, både individuelt og som avdeling. Politihøgskolens fagplan for politioperativ utdanning er styrende for grunnutdanningen ved Beredskapstroppen. Grunnkurs i bekjempelse av terrorhandlinger med sentral vekt på alle sider ved våpenbruk inngår i grunnutdanningen. Etter endt utdanning vil øvelser og trening utgjøre en vesentlig del av hverdagen ved siden av vanlig polititjeneste. Et utstrakt samarbeid med tilsvarende enheter i Europa, særlig fra de nordiske land, og USA er vesentlig for den faglige utviklingen. Samtrening og utveksling av erfaringer har vist at Beredskapstroppen holder et kvalitativt godt nivå. Beredskapstroppen bistår politidistriktene med personell, kompetanse og utstyr, og i 2003 og 2004 var antallet bistandsoppdrag henholdsvis 35 og 72.

Ved to oppdrag i henholdsvis 1994 og 1996 avfyrte Beredskapstroppens tjenestemenn skudd mot person (Torpsaken 1994, Kråkmofjellet i Hamarøy 1996). Fra 1997 til og med 2000 løsnet Beredskapstroppen bare ett skudd. Det var mot et bildekk.

### *Alternativer til skytevåpen*

Av hensyn til sikkerheten til både tjenestemennene, mistenkte og tredjepart er det viktig at politiet har flere, og kanskje mer effektive, alternativer til bruk av skytevåpen. Økt oppmerksomhet om alternative løsninger har to begrunnelser. Den ene er utviklingen nasjonalt med organiserte miljøer, og hvor terskelen for bruk av vold og anslag mot liv og eiendom er meget lav. Den andre er politiets økte engasjement i internasjonale operasjoner, og hvor det kan være grunn til å peke på at politiet, så vel som militære styrker, møter situasjoner i forbindelse med fredsbevarende operasjoner som er særlig krevende også med tanke på å unngå at uskyldige liv settes på spill.

Det mildeste alternativet i dag er kort- og lang kølle. Kort kølle er standardoppsett for bruk i selvforsvar. Lang kølle benyttes først og fremst i massetjeneste. Dernest kan politiet benytte gassvåpen – tåregass og pepperspray.

Bruk av elektrosjokkvåpen som alternativ til skytevåpen er for tiden til vurdering med bakgrunn i internasjonale utredninger. Bruk av pepperspray over lengre avstand enn hva som i dag er mulig med håndholdt spraykanne, er også for tiden til vurdering. En vil komme tilbake til dette på egnet måte.

Tabell 6.3 Antall oppdrag der Beredskapstroppen har truet med tjenestevåpen har vært synkende fra 2000 (25) til 2004 (4)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| Bevæpninger | 294 | 354 | 306 | 271 | 422 |
| Truet med tjenestevåpen | 25 | 23 | 16 | 15 | 4 |
| Oppdrag hvor BT har skutt | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Oppdrag hvor BT ble skutt mot | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |

Kilde: Statistikk for Beredskapstroppen

# 7 Politiets fremtidige oppgaver og oppgaveløsning

Med bakgrunn i beskrivelsen i kapittel 6.1. om politiets rolle, vil en i dette kapittelet omtale politi- og lensmannsetatens overordnede mål og hvilke oppgaver og funksjoner etaten må ivareta for å nå målene. Videre drøftes om politiet bør tilføres nye eller avlastes for oppgaver. I kapittel 7.2 vurderes strategier og tilnærminger for bedre oppgaveløsning, mens det i kapittel 7.3 presenteres enkelte tiltak som vil bidra til en mer effektiv straffesaksbehandling innenfor politiets område. Departementet har som en gjennomgående tråd pekt på at en rekke av de samfunnsoppgavene som er tillagt politiet, må ivaretas i samvirke med andre aktører. I kapittel 7.4 vil derfor noen viktige samvirkerelasjoner bli omhandlet.

## 7.1 Politiets mål og oppgaver

Det overordnede mål for politiets virksomhet er beskrevet i politiloven §1 annet ledd;

> «Politiet skal gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»

Tradisjonelt har oppgaver knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden, samt kriminalitetsbekjempelse vært ansett som politiets kjerneoppgaver. I håndhevingen av disse oppgavene har politiet som samfunnets sivile maktapparat både rett og plikt til å benytte makt overfor borgerne der dette måtte være nødvendig og forholdsmessig.

Politiet har også en rekke andre oppgaver som ikke så klart kan utledes direkte av politiets hovedmål. Etaten har blitt tilført oppgaver uten at dette alltid har skjedd med bakgrunn i en prinsipiell vurdering basert på klare og entydige kriterier for hvilke oppgaver politiet bør ha. Formålet med kapittel 7.1 er å utlede noen kriterier for hvilke oppgaver som bør ligge til politiet, og vurdere om politiet bør tilføres nye eller avlastes for oppgaver.

Oppgavene som faller utenfor kjerneoppgavene har gjerne blitt tildelt politiet med en begrunnelse om at det er hensiktsmessig for politiet å ha andre oppgaver enn kjerneoppgaver. Slike oppgaver bidrar til å gi politiet en sivil profil og en bred kontaktflate mot publikum. Ikke minst bidrar disse oppgavene til å sikre et lokalt forankret politi. Norsk politi skal være tilgjengelig der folk bor. Ønsket om tilgjengelighet forutsetter en desentralisert tjenestestruktur. Om oppgaver flyttes fra politiet, så kan det medføre at enkelte tjenestesteder, særlig i distriktene, ikke har tilstrekkelig oppgaver til å kunne begrunne tjenestestedets fortsatte eksistens. I forbindelse med den politiske behandlingen av Ot.prp. nr. 43 (2003 – 2004) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet) ble det særlig med bakgrunn i lange tradisjoner i lensmannsetaten, ansett som en hensiktsmessig løsning at politiet på grunnplanet også ivaretar sivile rettspleieoppgaver.

### 7.1.1 Nærmere om kjerneoppgaver

I utøvelsen av kjerneoppgavene er politiet gitt myndighet til å utøve makt. Politiet er samfunnets legale og sivile maktapparat, noe som stiller politiet i en særstilling i forhold til andre etater. Denne monopolstilling, hvor politiet kan gjøre bruk av politimyndighet, hjemler en rekke beføyelser. Politiet har rett til å gi en rekke pålegg til publikum, eksempelvis til å oppgi personalia eller bortvisning fra et bestemt område med sikte på å opprettholde den alminnelige orden. Politiet er gjennom lovgivningen også gitt adgang til å bruke sterkere virkemidler, eksempelvis tvang og fysisk makt med sikte på å fjerne personer fra et bestemt område. En rekke andre etater i forvaltningen kan være avhengig av politiets adgang til bruk av makt for å få løst oppgaver eller gjennomført lovlig fattede vedtak innenfor eget ansvarsområde.

Ved opprettholdelse av samfunnets orden, samt krise- og redningsberedskap er politiets spesielle kompetanse og løsningskonsepter av stor betydning for en god oppgaveløsning. Politiets rettsgrunnlag, utdannelse, desentraliserte organisasjon, infrastruktur og tillitsforhold til lokalbe-

folkningen gjør at politiet står i en særstilling som beredskapsorganisasjon.

Med bakgrunn i overnevnte kan det settes opp to kriterier for politiets kjerneoppgaver:

- Oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som del av oppgaveløsningen.
- Oppgaver som politiet gjennom sin utdannelse og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse.

Et politi med ansvar for oppgaver basert på disse to kriteriene vil bety et politi som kun skal konsentrere sin virksomhet om politiets ordens – og trygghetsskapende oppgaver, (jf. kapittel 4.2.1) og oppgaver i kriminalitetsbekjempelsen (jf. kapittel 4.2.2), samt bistand til andre offentlige etater hvor politimyndighet eller bruk av makt kan være nødvendig for gjennomføring av lovlig fattede vedtak (jf. kapittel 4.2.8). En slik begrensning av politiets oppgaver kan bidra til å tydeliggjøre politirollen og grensesnittet til andre offentlige organ og etater, men vil svekke politiets sivile preg og dets brede kontaktflate med publikum.

### 7.1.2 Bør politiet tilføres nye – eller avlastes for oppgaver?

Gjennomgangen av oppgaver i kapittel 4 viser at politi- og lensmannsetaten har et svært bredt oppgavespenn, som det neppe finnes parallell til i land vi vanligvis sammenligner oss med.

De skandinaviske land har mange likhetstrekk

**Boks 7.1 Oversikt over politioppgaver i Norge, Sverige og Danmark**

Tabell 7.1

| | Norge | Sverige | Danmark |
|---|---|---|---|
| Sikkerhetstjeneste | X | - | X |
| Trygghetsskapende oppgaver (ro og orden) | X | X | X |
| Kriminalitetsbekjempende oppgaver (forebygging - etterforsking) | X | X | X |
| Integrert påtale | X | - | X |
| Sivile rettspleieoppgaver | X | - | - |
| Forvaltningsoppgaver | X | X | X |
| Utlendingsforvaltning | X | - | - |
| Grensekontroll | X | X | X |
| Redningstjeneste og annen krisehåndtering | X | - | - |

*Merknader*

I oversikten over har det vært nødvendig med en noe annen oppgaveinndeling enn den som benyttes i oppgavebeskrivelsen i meldingens kapittel 4.2.

*Sikkerhetstjeneste*: I Sverige er sikkerhetstjenesten (Säpo) en egen organisasjon, ikke integrert i og helt atskilt fra den alminnelige polititjenesten. I Danmark er Politiets etterretningstjeneste (PET) integrert i den ordinære politiorganisasjonen, men ikke i samme grad som i Norge.

*Integrert påtale:* Den norske og danske påtaleordning er tilnærmet like, mens påtalemyndigheten i Sverige er atskilt fra politiet.

*Forvaltningsoppgaver:* Både svensk og dansk politi har forvaltningsoppgaver knyttet til pass og våpen.

*Redningstjeneste og annen krisehåndtering:* I Sverige har Svensk Kustbevakning ansvar for sjøredningstjenesten, mens Redningsverket har ansvar for redningstjenesten på land. På lokalt nivå er redningstjenesten et kommunalt ansvar under en redningssjef. Politiet har ansvar for å redde syke eller skadde personer i fjellområde og for etterforsking i forbindelse med forsvunne personer.

I Danmark er redningstjenesten i utgangspunktet et kommunalt ansvar. Ved større ulykker har politiet ansvar for koordinering på skadested, avsperring, evakuering og opprettholdelse av ro og orden.

Verken Sverige eller Danmark har en tilsvarende bestemmelse som politiloven § 27 tredje ledd som gir norsk politi initialansvar i krisesituasjoner utover redningstilfeller.

med hensyn til offentlig forvaltning. Dette gjelder også justisforvaltningen. Ved vurderingen av rolle og oppgaver for norsk politi, kan en sammenligning med de øvrige nordiske land ha interesse. I boks 7.1 presenteres en oversikt for Norge, Sverige og Danmark som viser bredden i oppgaveporteføljen til norsk politi.

Politi- og lensmannsetatens samlede oppgaver beskrevet foran i kapittel 4.2 synliggjør et betydelig justispolitisk dilemma. Mange har hevdet at etaten har for mange oppgaver og at publikums forventninger vanskelig kan imøtekommes. I tiltagende grad gjelder dette også forventninger fra øvrige deler av den offentlige forvaltning. Det er lite heldig om kontrollmyndigheter for finansnæringen opplever at politiet av ressursmessige grunner i alt for liten grad evner å følge opp innrapporteringer om forhold som tilsier straffbare forhold. På denne bakgrunn omtales nedenfor forslag til omlegging av det offentlige sanksjonssystem, jf. NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

### *Mulig omlegging av det offentlige sanksjonssystem*

Politiets oppgaver med å bekjempe kriminalitet avgrenses av omfanget av de kriminaliserte handlinger. I senere tid har det blitt aktuelt å vurdere om det offentlige sanksjonssystem bør legges om. I Justisdepartementets oppnevningsbrev til utvalget (sanksjonsutvalget) heter det:

> «For at lovgivningen skal ha den virkningen som er tilsiktet, må den som regel håndheves slik at lovbrudd får konsekvenser for den som ikke overholder loven. Utviklingen i senere år har gått i retning av at stadig flere lovovertredelser blir gjort straffbare. I særlovgivningen tas det nærmest rutinemessig med en generell straffebestemmelse som kriminaliserer de fleste brudd på lovens regler og regler som er gitt i medhold av loven. Trusselen om straff for slike lovovertredelser blir imidlertid ikke sjelden en tom trussel, fordi straffeforfølgning ikke finner sted, for eksempel fordi det er ressurskrevende, tar for lang tid og virker unødig hardhendt. Å oppstille en trussel om straff der det bare er en fjerntliggende mulighet for at den blir håndhevet, er uheldig bruk av samfunnets strengeste sanksjon fordi respekten for straffen kan bli brutt ned. Og selv i de tilfellene der straffetrusselen blir håndhevet ved hjelp av strafferettsapparatet, er det ikke gitt at dette er den beste måten å håndheve loven på. På mange områder er det god grunn til å vurdere om ikke andre sanksjoner enn straff kan bedre og kreve færre ressurser.»

Formålet med utvalgsarbeidet var å utarbeide forslag til alternative sanksjoner ved mindre alvorlige overtredelser i særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven) som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Sanksjonsutvalget har fremmet en rekke forslag som vil legge til rette for:

- å redusere behovet for nykriminalisering, fordi det blir lettere for lovgiver å anvende andre sanksjoner enn straff når nye lover skal utformes
- å avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse
- å effektivisere håndhevingen, fordi et mer fleksibelt sanksjonssystem vil gjøre det mulig å tilpasse sanksjonen bedre til overtredelsens art og alvor, og fordi man sparer tid og kostnader ved at saken ved administrative sanksjoner normalt behandles i en etat, i stedet for to eller tre (forvaltningen, politiet/ påtalemyndigheten og domstolene). Derved går det også kortere tid mellom overtredelse og reaksjon.
- å forenkle lovarbeidet, fordi generelle bestemmelser om administrative sanksjoner vil gjøre dette til et helhetlig og fullverdig alternativ for lovgiveren
- å forenkle lovverket, fordi begrepsbruken gjøres ensartet, og det etableres et helhetlig system med felles regler for administrative sanksjoner

Utvalget har særlig vurdert utvidet bruk av forenklet forelegg, og foreslår konkrete straffebud som kan omfattes av forslaget. Dette forslag følges opp av departementet og det vises til nærmere omtale i kapittel 7.3.

Departementet peker på at en rekke av utvalgets forslag vil – i tilfelle de vil bli satt ut i livet – kunne få betydelige konsekvenser for politiets arbeid. Sanksjonsutvalget har pekt på at omfanget av de straffebelagte overtredelser har nå blitt så betydelig at det fremstår som lite realistisk å få til en akseptabel håndhevelse. Utvalget peker på at den sviktende håndhevelse fører til svekket respekt for samfunnets strengeste reaksjonsform.

Departementet vil i oppfølgningen av NOU 2003:15 Fra bot til bedring, vurdere hvilke muligheter for forenkling av arbeidsprosedyrer og alternative sanksjonsmuligheter som kan være aktuelle, særlig ut fra et generelt ønske om at mindre alvorlige forhold bør avgjøres snarest mulig på en ressurseffektiv og mest mulig tillitvekkende måte.

I slik sammenheng vil departementet måtte vurdere om en skal følge opp utvalgets forslag om avkriminalisering og alternative administrative sanksjonssystemer som alternativer til politiets oppfølgning i form av konkrete straffesaker.

Departementets videre oppfølgning av Sanksjonsutvalgets arbeide i NOU 2003:15 vil omfatte flere justispolitiske spørsmål. Departementet tar i forbindelse med arbeidet for å effektivisere straffessaksavviklingen sikte på å legge frem en proposisjon våren 2006 med blant annet forslag om utvidelse av ordningen med forenklet forelegg. De øvrige forslag i Sanksjonsutvalgets innstilling er til vurdering i departementet.

Departementet vil nedenfor kort vurdere spørsmålet om overføring av oppgaver fra politiet til andre etater. Spørsmålet om håndtering av oppgaver av andre grupper enn politiutdannet personell internt i politiet, behandles i kapittel 7.2.4.

*Forvaltningsoppgaver*

Skal antallet oppgaver lagt til politiet reduseres, må det primært skje innenfor kategorien forvaltningsoppgaver. Enkelte av disse har direkte sammenheng med kjerneoppgavene, eksempelvis forvaltningsmessig behandling av førerkortsaker og våpensaker i tilknytning til straffesaker. Andre typer saker kan i enkelte sammenhenger ha betydning for politiets kriminalitetsforebyggende virksomhet. Politiattester, kjøpetillatelser for våpen og passforvaltning kan her tjene som eksempler. Atter andre oppgaver har liten tilknyting til kjerneoppgaver, men er etter en hensiktsmessighetsbetraktning tillagt politiet. Dette gjelder for eksempel politiets forvaltningsmessige håndtering av saker i henhold til utlendingsloven og lotterisaker.

Politiets forvaltningsmessige håndtering av utlendingssaker har historisk sammenheng med den desentraliserte modell vi har for asylmottak, og videre et ønske om effektiv integrasjon i lokalmiljøet. Hertil kommer at politiet i tilknytning til sine kjerneoppgaver har betydelig og viktig kontakt med de mange asylmottak og andre utlendingsmiljøer. Politiet utgjør en viktig instans i bestrebelsene på å forebygge at utlendinger på uriktig grunnlag tar opphold i riket. Endelig må dette spørsmål ses i sammenheng med den oppgave politiet har med selve uttransporteringen av asylsøkere som har fått avslag på sin søknad om asyl. Et viktig synspunkt er at asylsøkere som kommer til Norge, ved å møte vårt lokale politi gjennom den forvaltningsmessige del av utlendingssaken, får et nytt, og forhåpentligvis bedre inntrykk av og kontakt med samfunnets ordensmakt, enn de tidligere er vant til fra deres hjemland. Politiets oppgaver på dette saksområde kan i mange sammenhenger trolig virke informerende om vår samfunnsform og totalt virke beroligende og konfliktdempende.

Antallet asylsøkere har i senere år gått ned. Politiets arbeid i utlendingsforvaltningen på distriktsnivå har også endret karakter. Saksbehandling knyttet til søknader om opphold, familiegjenforening arbeidstillatelser, bosetting, statsborgerskap med mer har økt blant annet som følge av innvandringen til Norge, økt reisevirksomhet og utvidelse av EU.

Det kan anføres flere argumenter som taler for en overføring av disse oppgavene. En overføring vil forutsette at det kan etableres et apparat som kan håndtere oppgavene på en tilfredsstillende måte. I samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet vil dette spørsmålet bli nærmere vurdert.

Regjeringen går inn for at de restoppgaver etter lotteriloven som i dag ligger til politiet, med virkning fra 1. januar 2006 overføres til Lotteritilsynet.

Med bakgrunn i etatens brede oppgavespenn vil mange hevde at en reduksjon i antallet forvaltningsoppgaver antas å få en samlet positiv effekt for politiet gjennom en større konsentrasjon om kjerneoppgaver, en klarere identitet og et mindre kontrollspenn.

*Oppsummering*

Selv om en reduksjon av politiets oppgaver vil kunne bety en tydeligere politirolle og et mindre kontrollspenn, er regjeringens vurdering at etatens oppgaveportefølje for tiden er hensiktsmessig. Regjeringen vektlegger i denne sammenheng at oppgaveporteføljen bidrar til å sikre politiet et sivilt preg, er samfunnsøkonomisk hensiktsmessig og en forutsetning for å opprettholde et lokalt forankret politi. På bakgrunn av stortingets behandling av denne meldingen vil departementet arbeide videre med en gjennomgang av politi- og lensmannsetatens samlede forvaltningsoppgaver for å vurdere mulig overføring av noen av oppgavene til andre deler av forvaltningen.

## 7.2 Bedre oppgaveløsning

Etter foran å ha redegjort for hvilke typer oppgaver Regjeringen mener politi- og lensmannsetaten

bør ha, gis det her en omtale av Regjeringens overordnede føringer for politiets arbeid, herunder en oversikt over initiativ som tas for å bygge opp om den politirollen som er beskrevet i kapittel 6.1.

Kriminalitetsbekjempelse er politiets viktigste funksjon. Gjennom en kombinasjon av proaktive og reaktive strategier arbeider etaten for i størst mulig grad å forebygge kriminalitet. Viktige målgrupper er barn og unge, for å forhindre at de havner i kriminelle miljøer. Samtidig prioriteres gjengangerne for å redusere kriminaliteten og for å avbryte en kriminell livsførsel. Forskning viser imidlertid også at offer innenfor noen kriminalitetstyper gjentatte ganger opplever å bli utsatt for samme eller lignende lovbrukk. Innsats og støtte til denne gruppen vil bidra både til kriminalitetsforebygging og bedre livskvalitet.

For å bekjempe den alvorlige og organiserte kriminaliteten ble det i 2005 opprettet en ny og forsterket etterforskingsenhet, Nye Kripos. En mer systematisk kriminaletterretning, nye etterforskingsmetoder er iversatt. Dessuten vurderes en omorganisering og styrking innenfor området analyse og laboratorieundersøkelser.

Effektiv anvendelse og utvikling av personellressursene er en stor utfordring for politi- og lensmannsetaten. Etatens kompetanse er dens største aktivum og avgjørende for god resultatoppnåelse. Utgifter til lønn og kompetanseutvikling er den største posten på politi- og lensmannsetatens budsjett. I dette kapitellet omtales oppgavefordelingen internt i etaten, med sikte på en best mulig anvendelse av kompetanse, bl.a. til ambassadevakthold og oppgaver i forbindelse med transport, fremstilling og arrest, jf. kapittel 7.2.4.

Politi- og lensmannsetatens oppgaver spenner over et bredt spekter og griper inn i hverandre på en måte som gjør planlegging og resultatrapportering krevende. Innledningsvis vil en derfor omtale arbeide med å utvikle et nytt styrings- og rapporteringssystem.

### 7.2.1 Nye målekriterier for det totale politiprodukt

Politi- og lensmannsetaten møter stadig høyere forventninger til kostnadseffektivitet og gode resultater innen hele oppgavespekteret. Denne utviklingen gjør det nødvendig å styrke styringsgrunnlaget, og det er derfor iverksatt utvikling av et styrings- og rapporteringssystem med objektive målekriterier som skal bidra til høyere kvalitet i forhold til produksjonsprosess og politiproduktet.

Justisdepartementet har gitt politidirektoratet i oppdrag å utarbeide et system for systematiske referansemålinger i politi- og lensmannsetaten. Intensjonen er at et mer helhetlig bilde av den totale virksomhet vil gi bedre grunnlag for taktiske og strategiske disposisjoner i etaten. En slik tilnærming antas å være hensiktsmessig både i forhold til prosess og tjenesteprodukt.

I sin oppfølgning har politidirektoratet sett utviklingen av referansemålinger i sammenheng med ajourføringer av styrings- og rapporteringssystemet, utarbeidelse av nøkkeltall innenfor visse fokusområder og etablering av et analyseverktøy for å sammenligne ressursbruken i politidistriktene.

Arbeidet med referansemålinger skal i likhet med nøkkeltall ivareta to sentrale behov, nemlig kontroll og læring. Det legges vekt på å presentere data fra nøkkeltall og referansemålinger slik at status, tendens og historikk blir lett å få øye på. På denne måten vil det være mulig å registrere avvik som det kan være grunn til å følge opp.

Politidirektoratet mener referansemålinger bør gjennomføres etter et forutsigbart program, eksempelvis hvert annet år. I referansemålinger vil inngå medarbeiderundersøkelser og publikumsundersøkelse. Politidirektoratet vurderer om slike undersøkelser kan gjennomføres via e-post og bearbeides sentralt, ikke minst av økonomiske grunner.

Politidirektoratet vil forsøke å bearbeide, presentere og skalere data fra referansemålingene slik at styringsinformasjonen kan sammenholdes og analyseres på linje med andre nøkkeltall. Nøkkeltall som angår straffesaksbehandlingen vil bli vurdert i samarbeid med riksadvokaten. Det vil være naturlig å legge til grunn de samme kriteriene for både referansemålinger som for øvrige nøkkeltall. Dette innebærer at styringsinformasjon må være relevant, pålitelig, objektiv og aggregerbar. Politidirektoratet mener en på bakgrunn av et slikt system vil være bedre i stand til å vurdere status, tendens og historikk.

Nøkkeltallene skal brukes på forskjellig nivå i styringsdialogen og tilsynsarbeidet, og gi grunnlag for sammenligning i organisasjonen

Det databaserte styrings- og rapporteringssystem som Politidirektoratet nå utvikler, må betraktes som et strategisk verktøy som støtter lederfunksjonen på de 3 styringsnivåene i etaten. Hensikten er ikke å erstatte mål- og resultatstyring som førende styringsform, men å forenkle og effektivisere den interne kommunikasjon gjennom en strukturering av informasjonen med støtte i eksisterende datateknologi.

*Tidsperspektiv og kvalitetssikring*

Styrings – og rapporteringssystemet med nøkkeltall skal tas i bruk i alle politidistrikt innen 31.12.05. Politidirektoratet ser for seg ett års prøvedrift, slik at evaluering først vil kunne finne sted i 2007.

### 7.2.2 Strategisk tilnærming til politiets arbeid i kriminalitetsbekjempelsen med særlig vekt på forebygging

Kriminalitetens årsaker er mange og komplekse, og må bekjempes gjennom en bred innsats av private og offentlige aktører både lokalt og nasjonalt. Politiet verken kan, eller har kompetanse til å bekjempe kriminaliteten alene. I mange tilfeller vil andre aktører ha bedre forutsetninger for å løse oppgavene enn politiet. Dette stiller store krav til både politiet og andre aktører når det gjelder rolleforståelse og viljen til samvirke.

I de senere år har oppmerksomheten i økende grad blitt rettet mot proaktivt arbeid. Gjennom proaktivt arbeid skal politiet ta initiativ for å forebygge og avverge fremtidig kriminalitet, og ikke bare håndtere kjent kriminalitet. Det proaktive arbeidet omfatter både forebyggende og reaktive strategier, og i politiets arbeid skal de to strategiene kombineres på en slik måte at best mulig effekt oppnås av arbeidet. Politiets innsats skal være kunnskapsstyrt.

På grunnlag av økt kunnskap om unge menneskers utvikling av kriminelle løpebaner, de sosiale forholds betydning for utvikling av gjeng- og gjengangerkriminalitet, og ikke minst økt kunnskap om kriminalitetens utvikling og samlede kostnader i samfunnet, ønsker Regjeringen i sterkere grad å satse på forebygging av kriminalitet. Dersom samfunnet lykkes i sin forebyggende innsats må en kunne forvente færre saker i straffesakskjeden og samfunnsøkonomiske besparelser.

Vektlegging av forebyggende tiltak innebærer ikke et ønske om å nedprioritere etterforsking og iretteføring av gjennomførte straffbare handlinger. Høy oppdagelsesrisiko og en effektiv straffe-rettspleie vil etter Regjeringens oppfatning ha forebyggende effekt. En effektiv etterforsking kan også gi viktig kunnskap om kriminaliteten og de kriminelle. Kunnskap som kan være viktig i en forebyggende innsats. For å kunne stoppe kriminelle karrierer blir etterforsking av den mindre alvorlige kriminaliteten viktig.

Økt kunnskap tilsier at samfunnets mottiltak mot kriminalitet må settes inn i tidlig fase hvor man får kunnskap om at kriminalitet er under utvikling. Dette har særlig aktualitet i forhold til barn og unge. Regjeringen legger stor vekt på tidlige tiltak for å forhindre at barn og unge rekrutteres inn i kriminalitet. Dette vektlegges i regjeringens arbeid i oppfølgningen av stortingsmelding nr. 17 ( 1999-2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet. Som oppfølgningstiltak er allerede gjennomført endring i politiloven og straffeprosessloven som gir politiet adgang til visse tiltak overfor barn under kriminell lavalder. I denne sammenheng nevnes at såkalte «bekymringssamtaler» hvor foresatte, barn og politiet deltar, er introdusert i etaten. Etter endring av straffeprosessloven kan politiet etterforske ellers straffbare forhold foretatt av barn. Formålet med politiets etterforsking er å tjene som forberedelse for barneverntjenestens behandling av spørsmålet om det skal sette i verk tiltak.

Ved lovrevisjon har man i senere år kriminalisert forberedelseshandlinger som tidligere var straffri, og derved gjort det lettere for politiet, i tidlig fase, å hindre videreutvikling av alvorlige samfunnsskadelige kriminelle handlinger. Det er vedtatt nye metoder med sikte på å gi politiet bedre muligheter til å oppklare alvorlige straffbare forhold, og stanse dem før de blir realisert, alt sammen med det formål å bedre politiets muligheter i forebyggende øyemed. Informasjonsinnhenting, bearbeidelse og informasjonsutveksling er av avgjørende betydning i denne sammenheng.

Behov for klarere roller kom klart til uttrykk i evalueringen av politireformen, jf. kapittel 5. I evalueringen svarer politiets samarbeidspartnere på det forebyggende området at det er viktig å klargjøre politiets rolle i skjæringspunktet mellom ordensmakt og sosialarbeider. Evalueringen bekrefter at en suksess på det kriminalitetsforebyggende området forutsetter en fortsatt avklaring av grensesnittet mellom politiet og de øvrige aktørene på området. Godt kriminalitetsforebyggende arbeid handler mye om bevisst metodeutvikling, samarbeidsutvikling og en tydeliggjøring av politiets forebyggende oppgaver. Godt kriminalitetsforebyggende arbeid handler også om at politiet ikke påtar seg andre myndigheters arbeidsoppgaver, men konsentrerer seg om de oppgaver de er utdannet for. Et politi som påtar seg andres oppgaver bidrar til å skape uklare ansvarsforhold i forhold til andre aktører og en uklar politirolle i forhold til tredjepart. Departementet mener derfor det er nødvendig med en ytterligere tydeliggjøring av politiets rolle på det kriminalitetsforebyggende området.

*Problemorientert politiarbeid*

Problemorientert politiarbeid (POP) er en metode som har problemanalysen som grunnleggende verktøy. Denne metoden skal innarbeides i hele politiorganisasjonen og legges til grunn i politiets samarbeid med andre aktører. Hensikten er å oppnå en mer analytisk og målrettet arbeidsform for å forebygge og redusere kriminalitet med utgangspunkt i en analyse av kriminalitetsbildet med vekt på tid, sted og årsaker.

Problemanalysen forutsetter en velfungerende etterretningsfunksjon både nasjonalt og lokalt i politidistriktene.

En vellykket problemorientert arbeidsmetodikk forutsetter også at politiet har kompetanse til å kunne gjennomføre kriminalitetsanalyser og etablerer et godt fungerende samarbeid med andre sentrale aktører.

*Politiets kriminalitetsforebyggende tiltak – to hovedtilnærminger*

Politiet har etter politiinstruksen § 2 plikt til primært å legge vekt på å «forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser». En effektiv forebyggende virksomhet må bygge på noen grunnforutsetninger. Disse er problemorientert politiarbeid, de to hovedtilnærmingene personorientert – og situasjonsorientert forebygging og SLT-modellen som basismodell for samvirke med andre aktører lokalt. SLT-modellen blir nærmere omtalt i kapittel 7.4.1.

Nedenfor vil departementet gjennom å presentere to hovedtilnærminger i det kriminalitetsforebyggende arbeidet bidra til en tydeliggjøring av politiets rolle på dette området. De to hovedtilnærmingene er «Personorientert forebygging» og «Situasjonsorientert forebygging».

*Personorientert forebygging*

Personorientert forebygging har som mål å gripe inn i årsaksforhold som antas å lede fram til negativ sosial adferd, og innebærer tiltak for å redusere individers, eller grupper av individers, tilbøyelighet eller motivasjon til å begå lovbrudd, og derigjennom motvirke utviklingen av en kriminell løpebane.

Personorienterte forebyggende tiltak rettes først og fremst mot to målgrupper; barn og unge som er i faresonen for å begå kriminelle handlinger og gjengangere. Dermed kan tiltakene i større grad målrettes. Familien, skolen og fritidssektoren blir de viktigste arenaene for forebyggingen som retter seg mot barn og ungdom, og sentrale aktører blir skolen, barne- og ungdomspsykiatrien, sosiale myndigheter og barnevernet. Rus- og sosiale problemer bidrar eksempelvis til å skape kriminelle gjengangere. Tilbud om bolig, behandling, arbeid og utdanning, gjennom tverretatlig samarbeid kan bidra til å redusere tilbakefall. Politiet skal primært bidra med informasjon som kan danne grunnlag for andre aktørers oppfølging.

*Situasjonsorientert forebygging*

Situasjonsorientert forebygging er en mer avgrenset og målrettet strategi. Slik forebygging kan benyttes mot mange ulike former for kriminalitet. Viktige forutsetninger er konkret identifisering av både type kriminalitet og årsaksfaktorer. Situasjonsorientert forebygging er meget relevant for politiets virksomhet, og det betyr at politiet videreutvikler rollen som grensesetter, rådgiver og kontrollør.

Utgangspunktet for situasjonsorientert forebygging er at kriminalitet er rasjonell adferd som involverer en beslutning om å begå et lovbrudd i en konkret situasjon. Det gjelder derfor å iverksette tiltak som påvirker en potensiell gjerningsperson i en gitt situasjon til å avstå fra lovbruddet. Denne påvirkningen kan i hovedsak skje på tre ulike måter gjennom:

- å vanskeliggjøre gjennomføringen av lovbruddet
- å øke oppdagelsesrisikoen
- å minske utbyttet av et lovbrudd

Nedenfor gis noen eksempler på situasjonsorientert forebygging.

Forskning viser at utformingen av det fysiske miljøet kan utløse kriminalitet. Utformingen av bygninger, bo- og nærmiljø og friområder kan være utformet på en måte som danner grobunn for situasjoner som skaper kriminalitet. Et annet eksempel er å øke risikoen for å bli oppdaget, pågrepet og straffet. Dette kan oppnås gjennom en formell eller uformell overvåking. Politiet kan for eksempel forebygge kriminalitet ved å være synlige på steder og til tidspunkter hvor kriminalitet erfaringsmessig skjer. Alternativt kan overvåking og avdekking skje ved hjelp av tekniske hjelpemidler. For eksempel gjennom kameraovervåking av utsatte steder, og overvåking ved bruk av sikkerhetsvakt/vektere. Et eksempel på uformell overvåking er den årvåkenhet ansatte og publikum generelt har overfor kri-

minelle handlinger. Ideen bak nabohjelpsområder og natteravnkonseptet er eksempler på en mer organisert form for uformell kontroll. Et tredje eksempel kan være å informere publikum om hvordan de kan sikre seg og sine eiendeler mot kriminalitet. For eksempel gjennom å gjøre det vanskeligere å begå lovbrudd gjennom fysisk sikring som låser og alarmsystemer. Det vil si tradisjonelle kriminalverntiltak. Elektronisk adgangskontroll ved bruk av kodede adgangskort er en annen metode for å vanskeliggjøre adkomsten til steder som kan være utsatt for lovbrudd.

*Forhindre gjentatt viktimisering*

Gjentatt viktimisering defineres som forholdet mellom å ha vært utsatt for et lovbrudd og sannsynligheten for å bli utsatt for samme type lovbrudd på nytt. Forskning har konstatert at det ikke bare er en liten gruppe kriminelle som står for et stort antall lovbrudd, men det finnes også en liten gruppe offer som rammes av et stort antall lovbrudd.

Eksempler på lovbrudd som i britisk forskning viser seg å ha særlig stor gjentakelsesrisiko er boliginnbrudd og familievold. Vi har lite norske data om gjentatt viktimisering, men en analyse gjennomført av Ole K. Hjemdal (Kompetansesenteret for voldsofferarbeid) basert på levekårsdata fra 2001 viste at omtrent 40 prosent av alle voldstilfeller rammer de 10 prosent mest utsatte ofrene. Analysen viste videre at mens sannsynligheten for å bli utsatt for vold i løpet av et år for befolkningen er ca. 5 prosent, så øker sannsynligheten til over 50 prosent for den som har opplevd minst en tidligere voldshendelse i løpet av samme år, videre opp til 70 prosent for den som har opplevd to, og til hele 90 prosent for den som har opplevd minst tre tidligere voldshendelser i løpet av siste år. Metoden forutsetter imidlertid at kunnskapsgrunnlaget om gjentatt viktimisering videreutvikles med utgangspunkt i norske erfaringer.

### 7.2.3 Kraftsamling mot samfunnstruende og annen alvorlig kriminalitet

I dette kapittelet redegjøres for tiltak som er iverksatt eller blir iverksatt med sikte på å styrke politiets muligheter for å bekjempe alvorlig kriminalitet. Departementet har iverksatt flere tiltak for mer effektivt å bekjempe den alvorligste kriminaliteten. For å utnytte ressurser og kompetanse mer effektivt er det iverksatt system og organisasjonsendringer, blant annet ved opprettelse av Nye Kripos og nytt kriminaletterretningsregister. Politiet har fått nye effektive metoder. Videre har departementet i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), fremmet forslag om nye metoder som nylig er behandlet i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 113 (2004-2005).

*Etablering av Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Nye Kripos)*

Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Nye Kripos) ble etablert 1. januar 2005. I Nye Kripos inngår Kriminalpolitisentralen, Politiets Datakrimsenter og prosjekt Catch opprettet i 2001 med mandat å «bekjempe bakmennene i alvorlig narkotikakriminalitet, annen alvorlig organisert kriminalitet bl.a. smugling og tilhørende hvitvasking av penger.» Enheten skal være politiets spydspiss i kampen mot organisert og annen alvorlig kriminalitet, og har påtalekompetanse. Særorganet skal etterforske egne saker og skal yte bistand til politidistriktene på saksfeltet. Etterforskings- og påtalefunksjonene er faglig underlagt Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Fra 1. januar 2005 ble Sekretariatfunksjonen for Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK) som ble etablert høsten 2000, overført til Nye Kripos fra Politidirektoratet. ROK har som formål å samordne bekjempelsen av organisert og annen alvorlig kriminalitet, særlig dersom den strekker seg over flere politidistrikter. Rådet er sammensatt med representanter fra høyere påtalemyndighet, Politidirektoratet, ØKOKRIM, Nye Kripos, Oslo politidistrikt og en politimester utenfor Oslo politidistrikt. I tillegg møter representanter fra Toll- og avgiftsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste som faste observatører.

*Kriminaletterretning*

Kriminaletterretning består av innhenting, systematisering og analyse av informasjon om kriminelle og kriminalitet. Hensikten er å kartlegge kriminalitetsbildet og kriminelle trender. Politiet skiller mellom taktisk og strategisk kriminaletterretning, der taktisk kriminaletterretning er saksrettet, mens den strategiske benyttes til å forutsi kriminalitetsutviklingen.

Justisdepartementet besluttet i 2000 at det skal opprettes et nytt nasjonalt kriminaletterretningsregister som skal erstatte eksisterende sentrale og lokale etterretningsregistre. Det nye kriminaletterretningssystemet skal støtte alle faser i etterretningsprosessen, dvs. innsamling, evaluering, bearbeiding, analyse og distribusjon av kriminaletterretningsinformasjon. Formålet er å sikre relevant informasjon tilgjengelig for søk, analyse og annen bearbeiding, herunder at den informasjonen som allerede er lagret i de ulike systemene gjøres lettere tilgjengelig på nasjonalt nivå.

Nytt nasjonalt etterretningsregister skal implementeres i 2006.

### *Nye metoder*

Politiet har et bredt spekter av lovfestede etterforskingsmetoder, eksempelvis hemmelig ransaking, beslag og utleveringspålegg, brevkontroll, teknisk sporing, skjult fjernsynsovervåking, kommunikasjonsavlytting og annen kommunikasjonskontroll, samt annen avlytting av samtaler ved tekniske hjelpemidler. Politiet kan videre i medhold av ulovfestet rett infiltrere kriminelle miljøer og foreta etterforsking med provokasjonstilsnitt.

Teknisk sporing er et alternativ og supplement til ordinær spaning. Metoden gir bedre sikkerhet for spanerne og skjer ved at politiet plasserer en elektronisk sender på et objekt eller en person. Peileutstyret overfører ikke lyd eller bilde, men ved hjelp av moderne GPS-teknikk er det via satellitt mulig for politiet å følge bevegelsene til objektet.

Med bakgrunn i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), jf. Innst. O. nr. 113 (2004-2005) er det tatt viktige skritt for å gi politiet bedre muligheter til å avverge og forebygge alvorlig og samfunnstruende kriminalitet. Den foran beskrevne kriminalitetsutviklingen har etter regjeringens oppfatning gjort slike tiltak nødvendige med sikte på å ivareta samfunnets sikkerhetsinteresser og borgernes trygghetsbehov.

### *Analyse/laboratorieundersøkelser*

Kriminaltekniske og vitenskapelige undersøkelser og analyser som grunnlag for tekniske og biologiske bevis, vil få en stadig mer sentral betydning. Hovedtyngden av kriminaltekniske analyser og undersøkelser utføres i dag av Nye Kripos, som også har bistandsansvar direkte knyttet til åstedsgranskning.

Vitenskapelige undersøkelser og analyser av biologisk materiale utføres i det alt vesentligste ved Rettstoksikologisk divisjon (RE) underlagt Folkehelseinstituttet og Rettsmedisinsk institutt (RMI) med obduksjoner og DNA-analyser. Rettsmedisinsk institutt er organisert under Universitetet i Oslo (UiO). Nevnte institusjoner gjennomfører analyser og undersøkelser for samtlige politidistrikter. Når det gjelder obduksjoner gjennomføres dette i hovedsak i Bergen, Trondheim og Tromsø under tilsyn av Den rettsmedisinske kommisjon.

Den fremtidige organiseringen av kriminaltekniske analyser og undersøkelse er til vurdering.

### *Politiets internasjonale samarbeid og engasjement*

Den overordnede målsetting med det internasjonale politisamarbeidet er å bidra til å forebygge og straffeforfølge den grovere, ofte grensekryssende kriminaliteten som i stigende grad truer både enkeltindividets trygghet og integritet og offentlig sikkerhet og stabilitet. Det er en erkjennelse i de flest land i verden i dag at de som truer disse fundamentale verdiene har betydelige ressurser og kompetanse til sin rådighet, og at de utgjør store og krevende utfordringer som hvert enkelt land ikke kan håndtere på en effektiv måte alene.

Utviklingen viser tydelig at mobiliteten og mulighetene for kommunikasjon øker samtidig som virkemidlene og metodene som særlig den internasjonale, organiserte kriminaliteten tar i bruk stadig blir mer avanserte. Det internasjonale samfunnet må møte denne utviklingen med et nært og velfungerende samarbeid over landegrensene. Både multilateralt og bilateralt arbeides det nå fra rettshåndhevende myndigheters side i Europa så vel som på verdensbasis mer og mer i felles retning.

Det er tatt flere viktige initiativ i FNs regi når det gjelder internasjonal kriminalitetsbekjempelse de senere år. I vår egen del av verden utvikles et stadig mer forpliktende samarbeid innen Europarådet, og ikke minst i EU. Som første land utenfor EU har Norge sluttet seg til Eurojust etablert av EU i 2002. Gjennom Eurojust samarbeider representanter fra EU-landenes påtalemyndigheter direkte i straffesaker som gjelder alvorlige former for grenseoverskridende kriminalitet, særlig rettet mot organisert kriminalitet. Dette gjør at sakene kan behandles raskere og mer effektivt. Som ledd i avtalen utstasjoneres en statsadvokat i Haag fra høsten 2005.

God informasjonsutveksling mellom politi-

myndighetene i de ulike land er et av de viktige temaene i det internasjonale politisamarbeidet. Å kunne dele informasjon om kriminelle og deres aktiviteter er svært sentralt for et godt internasjonalt politisamarbeid. Dette krever regler som bygger på gjensidig tillit mellom politimyndigheter i mange land samtidig som personvernhensyn og beskyttelse av data i henhold til internasjonale standarder blir ivaretatt. Dernest må man sikre hensiktsmessige verktøy for rask og sikker overføring av informasjon.

Det ligger mange og kompliserte utfordringer i arbeidet med internasjonal regelverksharmonisering. Blant annet tildels meget vanskelige avveininger mellom nasjonale og internasjonale særtrekk og behov. Et tydelig trekk i det internasjonale samarbeidet er imidlertid at man søker å harmonisere sentrale lovbestemmelser som gir muligheter for internasjonalt samvirke og felles innsats. I nær tilknytning til dette arbeidet hører også arbeidet med å løse de problemer som følger av en svært ulik organisering av politiet i de land som søker samarbeid. Det vil fortsatt være behov for internasjonale regler som kan overvinne disse forskjellene.

Regjeringen vil at Norge og norske politimyndigheter i årene som kommer skal være aktiv deltaker i det internasjonale samarbeidet for å forebygge og bekjempe den grensekryssende kriminaliteten. Særlig den internasjonale terrorismen, narkotikatrafikken, menneskesmugling og handel med kvinner og barn over landegrensene.

Norsk politi skal følge med i den internasjonale utviklingen, og stå fram som en pålitelig samarbeidspartner. Det er videre et mål at norsk politi skal ha godt bilateralt samarbeid både operativt og på mer overordnet nivå med mange land på verdensbasis. Norsk politi har begrensede ressurser, og må derfor prioritere det bilaterale samarbeidet med utgangspunkt i nasjonale utfordringer.

Politibistand til andre land vil bli mer vektlagt i det internasjonale politisamarbeidet. Regjeringen ønsker at norsk politi skal videreutvikle sitt gode rykte som en stabil og kvalitetspreget aktør innen sivil krisehåndtering, hvor det etterspørres innsats fra norsk politi for å veilede, trene og hjelpe politimyndigheter i land eller områder som etter krig og katastrofer har en dårlig fungerende samfunnsstruktur. Dette er i dag et vekstområde for internasjonalt politiarbeid. Antallet norske polititjenestemenn i slike internasjonale politioperasjoner vil øke i tiden som kommer. Målsettingen er å stille til disposisjon for utenlandstjeneste 1 % av den operative politistyrken i landet.

### 7.2.4 Utnyttelse av kompetanse

Med virkning fra 1. januar 2006 vil hele grunnplanet i politi – og lensmannsetaten ha et likeartet oppgavespenn. De samlede oppgavene gjør det nødvendig å se nøye på etatens kompetansebehov med sikte på god måloppnåelse innenfor de mange spesialområdene.

Departementet ønsker en total kompetansegjennomgang i etaten, for å sikre at vi i fremtiden har en etat som mestrer de faglige og styringsmessige utfordringer. Kompetansen som den treårige politihøgskoleutdanningen gir må benyttes der slik kompetanse er påkrevd. En rekke arbeidsoppgaver som i dag utføres av politiutdannet personell, kan med fordel utføres av andre, med sikte på å bruke politikompetansen på arbeidsområder som først og fremst kan relateres til kjerneoppgavene. Slik tilpassing mellom oppgaver og kompetanse må også vurderes ved rekruttering av spisskompetanse til områder som økonomi, jus, analyse, data, osv. I forbindelse med Politireform 2000 har mange politidistrikter gjort tilpassinger i riktig retning.

Det er ikke bare viktig å rekruttere ny, adekvat kompetanse. Tilsvarende er det viktig å videreutvikle den kompetanse som er i etaten. Departementet ser det som viktig at spisskompetansen som finnes i distriktene utnyttes på tvers av distrikts- og enhetsgrenser. Eksempelvis er et av tiltakene i Politidirektoratets handlingsplan for bekjempelse av kriminelle MC-miljøer at det etableres fagmiljøer i Oslo, Rogaland og Sør-Trøndelag politidistrikt for bistand til de øvrige distrikter.

Videre er det viktig å utnytte de muligheter som ligger i sammensetning av rett kompetanse, eksempelvis gjennom bruk av tverrfaglig team og prosjektorganisering. Mange politidistrikter har satt sammen etterforskerteam, bestående av flere typer av spisskompetanse for å få bedre oppgaveløsning, eksempelvis i økonomiske straffesaker.

Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2004, forutsetter at alle politidistrikter skal ha tverrfaglige økoteam hvor juridisk, politifaglig og økonomisk ekspertise er representert. Handlingsplanen legger opp til å styrke arbeidet langs disse linjer.

Politiets økte internasjonale engasjement gir verdifull politifaglig kunnskap. Det er grunn til å tro at politiets engasjement, eksempelvis i Sørøst-Europa, gir god kunnskap om koblingen mellom kriminelle på Balkan og kriminelle i Norge, transportruter og transportmåter for narkotika, samt distribusjonskanaler for menneskesmugling og

prostitusjonsformidling. Departementet peker på viktigheten av at kompetanse tilegnet gjennom utenlandstjeneste blir utnyttet på best mulig måte for utvikling av etatens samlede kompetansenivå og oppgaveløsning.

Med bakgrunn i ønsket om å utnytte politikompetansen primært til kjerneoppgavene, jf. uttalelser i budsjettinnstilling S. nr. 4 (2004-2005) s. 9, vurderes spørsmålet om overføring av oppgaver internt i politiet til personell uten treårig høgskoleutdanning. En vil her særlig omtale:

### *Ambassadevakthold*

Norge er etter Wien – konvensjonen av 18. april 1961 folkerettslig forpliktet til å ivareta de ytre sikkerhetsbehov til utenlandske representasjoner (ambassader). Det prinsipielle utgangspunkt er at politiet må ha styring og ansvar, men at oppgaven i utgangspunktet bør løses slik at ressursbindingen for ordinære politistyrker blir minst mulig.

For Oslo politidistrikt har det periodevis vært en stor utfordring at betydelige politiressurser har vært bundet opp i vakt og sikring ved ambassader. Slike vakt – og sikringsbehov har tiltatt senere år, som utslag av endret sikkerhetssituasjon. Tekniske installasjoner som er etablert har i en viss grad kompensert for fysisk tilstedeværelse av politipersonell. Til tross for dette er det fremdeles betydelige personellressurser som bindes til slik tjeneste. Behov for politipersonell til denne type vakt- og sikringsoppgaver vil kunne svinge betydelig avhengig av den til enhver tid gjeldende trusselvurdering.

For slike oppgaver kan det være aktuelt å benytte politiansatt personell, uten treårig politihøgskole, men som er gitt nødvendig opplæring for oppgaven, og som står under politiets instruksjonsmyndighet, og som kan suppleres med ordinært politi når oppgaven krever det. Departementet har gitt Politidirektoratet i oppdrag å vurdere alternative løsninger, herunder bruk av personell uten treårig politihøgskole i slike sammenhenger.

### *Uttransportering av asylsøkere*

1. januar 2004 ble Politiets utlendingsenhet (PU), etablert. Enheten har totalt 225 ansatte. Allerede fra oppstarten var det bestemt at PU skulle ha ansvar for Politiets utlendingsinternat og at 30 transportledsagere skulle ansettes. Disse stillingene ble besatt pr. 1. juli 2004. De to viktigste oppgavene for enheten er drift av utlendingsinternatet og uttransporteringer av asylsøkere som har fått avslag på sin søknad, eller andre utenlandske borgere som skal uttransporteres fra Norge. Ved Politiets utlendingsinternat består bemanningen av transportledsagere. Disse er gitt særskilt utdanning ved PHS. I tillegg har PU kjøpt vektertjenester som innebærer at 60 vektere er tilknyttet utlendingsinternatet. Disse forestår arrestforvarerfunksjonen ved internatet.

Formålet med å ansette transportledsagere var blant annet å frigjøre politiressurser. Så langt har transportledsagerne, med få unntak, gjort tjeneste sammen med politiutdannet transportfører. Det forventes at transportledsagerne i løpet av 2005 vil kunne utføre selvstendige transportoppdrag på lik linje med politiutdannede transportførere.

Erfaringene med ansatte transportledsagere ved PU må sies å være gode, og Justisdepartementet antar at ansatte med relevant utdanning vil kunne få økt betydning, særlig med sikte på å på frigjøre politipersonell fra kurante transportoppgaver.

### *Transport av varetekt – og soningsfanger*

Det har i en årrekke vært anført at politiet har brukt og bruker for store ressurser til transport av varetekt – og soningsfanger. Ved behandling av budsjettinnstilling S. nr. 4 ( 2001-2002), fattet Stortinget 4. desember 2001 vedtak om å be Regjeringen gjennomføre en prøveordning hvor fangetransport settes ut på anbud under politiets ledelse og kontroll, og vurdere andre tiltak for å redusere politiets ressursbruk til fangetransport, herunder økt bruk av ansatte med relevant utdanning.

Det er iverksatt flere tiltak med sikte på effektivisering av politiets fangetransporter. Et pilotprosjekt i politidistriktene Vestfold, Telemark, og Søndre Buskerud hvor et privat selskap gjennomfører transporter under politiets ledelse og kontroll ble igangsatt i 2004, med prøvetid på 2 år. Videre er det etablert et samarbeidsprosjekt på Østlandet mellom kriminalomsorgen og politiet. Ordningen tar sikte på å effektivisere transportvirksomheten i de to etatene ved å se behovene i sammenheng, og utvikle samarbeidsordninger. For øvrig er det innført systemer for koordinering av transporter i flere distrikter.

Politiets utlendingsenhet benytter i stor grad ansatte transportledsagere ved fremstilling av utlendinger i forhørsretten for varetektsfengsling. I Oslo politidistrikt utfører arrestforvarere i betydelig grad fangetransporter i forbindelse med fremstillinger.

Departementet følger fortløpende de pågående virksomheter med sikte på mer rasjonell bruk av ressurser til disse oppgavene, og spesielt med sikte på å redusere bruken av politipersonell som i størst mulig grad bør brukes på kjerneoppgavene.

Etter evalueringen av pilotprosjektene i 2006 vil Stortinget bli orientert om erfaringene, jf. Stortingets vedtak av 4. desember 2001.

*Arrestforvarere*

Oslo politidistrikt har ca. 30 arrestforvarere. Politidistriktene Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag har også ansatt arrestforvarere. Enkelte andre distrikter har også ansatt arrestforvarere. Flere distrikter ansetter arrestforvarere ut fra ønsket om bedre utnyttelse av fagressurser. Dette er en positiv utvikling. Det enkelte distrikt må selv foreta en avveining mellom de forskjellige behov for kompetanse.

### 7.2.5 Utnyttelse av politireserven

I stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt – militært samarbeid, ble det opplyst at politireserveordningen er under evaluering, jf. også stortingsproposisjon nr. 1 (2004-2005). Det er besluttet at det administrative ansvaret for politireserven skal overføres fra Oslo politidistrikt til Utrykningspolitiet som også skal ha et nasjonalt opplæringsansvar. Det planlegges med sikte på å opprette en fremtidig godt utdannet og utrustet nasjonal politireservestyrke på 2 000 mannskaper.

Departementet vil vurdere den fremtidige bruk av politireserven.

### 7.2.6 Bruk av teknologi

En rekke arbeidsoppgaver innen straffesaksbehandling, forvaltning og publikumskontakt vil kunne løses mer effektivt og med en høyere kvalitet ved utvidet, mer effektiv og sikker bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. I IKT-strategi for justissektoren 2004 – 2007, legger departementet stor vekt på å få til elektronisk samhandling både med og innen justissektoren – og mer brukervennlige tjenester. En annen hovedsatsing er å bedre informasjonsgrunnlaget for beslutninger som fattes både innen og om justissektoren. IKT-strategien for justissektoren er et styrende dokument også for politiets IKT-satsing.

I mange straffesaker er elektroniske og biologiske spor avgjørende for oppklaring og bevisføring. Teknologiutviklingen har dramatisk økt muligheten for analyse av tekniske og elektroniske bevis i forbindelse med politiets etterforsking. Skal politiet forfølge ambisjonene om effektiv og troverdig kriminalitetsbekjempelse, må politiet ha tilstrekkelig nivå på utstyr og kompetanse. Nye Kripos med Politiets datakrimsenter er det sentrale politiorganet med spisskompetanse på disse områdene. Et regjeringsoppnevnt utvalg, som skal avgi innstilling om gjennomføringen av Europarådets cybercrime-konvensjon, skal blant annet vurdere behovet for lovendringer for å bruke IKT mer effektivt i etterforskingen.

Sikker informasjonsutveksling og avlyttingssikkert nett er i mange situasjoner nødvendig for at politiet skal kunne løse sine operative og etterforskingsmessige oppgaver på en tilfredstillende måte. Et avlyttingssikkert sambandsnett er også viktig for den enkelte tjenestemannens sikkerhet. Det er besluttet å utbygge et digitalt kommunikasjonsnett for nødetatene.

Departementet har også igangsatt et utviklingsarbeid for å tilføre politiet mobilt utstyr som effektivt sikrer tilgang til politiets sentrale systemer. Dette innebærer at den operative tjenesten får et langt bedre dataverktøy» på fortauskanten». På denne måten vil politiet spare tid og få langt bedre muligheter for kvalitetssikring av informasjon, eksempelvis i forbindelse med diverse kontrolltiltak.

En utvidet, mer effektiv og sikker bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi krever generell kompetanse hos alle tilsatte og spesialistkompetanse innenfor enkelte funksjoner. Politiets kompetanse skal styrkes både gjennom utdanning og ved nyrekruttering av personell med høy datateknisk kompetanse.

## 7.3 Mer effektiv straffesaksbehandling

Forutsatt at hensynet til kvalitet og rettssikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt, bør straffesaker avgjøres raskt og effektivt på lavest mulig nivå. I lang tid har departementet prioritert arbeidet med å effektivisere straffesakskjeden. Det er et overordnet mål å opprettholde et straffereaksjonssystem som inngir tillit i befolkningen. Blant annet av disse grunner er det viktig å effektivisere straffesaksbehandlingen. Det er en erfaring at politiets etterforsking, påtalemessige saksbehandling og politiets samvirke med de øvrige aktører som domstoler, advokater og kriminalomsorgen,

utgjør en nøkkelfaktor for en effektiv straffesakskjede. Departementet ser det som særdeles viktig at ansatte i etaten har et helhetlig syn på politiets rolle og betydning for en effektiv straffesakskjede. I denne forbindelse er det viktig at man utvikler gode samhandlingsrutiner internt i etaten og med andre aktører i straffesakskjeden, og utnytter mulighetene for effektivisering som ligger i moderne kommunikasjonsteknologi.

Nedenfor skisseres tre tiltak med sikte på rask og effektiv avgjørelse i mindre alvorlige og kurante saker. Disse tiltakene anses særlig viktige da det er en målsetting at størst mulig andel av hverdagskriminaliteten bør avgjøres raskt. Tiltakene vil også bidra til at bare de sakene som krever det, vil bli henvist til videre behandling i straffesakskjeden.

### 7.3.1 Utvidet bruk av forenklet forelegg

Med bakgrunn i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, tar Regjeringen våren 2006 sikte på å fremme lovforslag om utvidet bruk av forenklet forelegg i nærmere avgrenset saksområde. Forslaget må ses i sammenheng med anmodningsvedtak II i Innst. S. nr. 218 ( 2003-2004 ) Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Anne Helen Rui, Gunn Karin Gjul og Knut Storberget om regelendringer og tiltak for å redusere straffesaksbehandlingstiden. Forslaget innebærer at en betydelig del av enklere forseelsessaker som i dag avgjøres ved ordinært forelegg på bot, for fremtiden bør kunne avgjøres ved forenklet forelegg. Forenklet forelegg er en reaksjonsform som kan være hensiktsmessig i enkle, lett konstaterbare forhold hvor det ikke er heftet noe tvil om skyldsspørsmålet og saken er egnet til avgjørelse på stedet etter standardiserte satser. Forslaget vil bety at tjenestemenn i politiet på stedet vil kunne avslutte bagatellmessige saker, eksempelvis knyttet til visse ordensforstyrrelser, en rekke overtredelser av vegtrafikkloven og naskerisaker. Utvalget har beregnet at dersom forslaget følges fullt ut, vil dette innebære at ca. 37 000 saker i 2002 kunne vært avgjort på denne måten. Tiltaket vil bety en langt raskere saksavgjørelse i mindre alvorligere saker, som ikke belastes straffesakskjeden.

Dette tiltaket vil være lett synlig og vil trolig raskt bli oppfattet som bedre oppgaveløsning av politiets ansatte, publikum og andre samvirkende aktører.

### 7.3.2 Bedre utnyttelse av lensmannens tilknytning til påtalemyndigheten

Regjeringen ønsker å utnytte bedre det faktum at lensmannen etter straffeprosessloven § 55 utgjør et element i påtalemyndigheten. Denne intensjon kommer til uttrykk ved to tiltak:

- I 2003 ble det igangsatt et prøveprosjekt med 71 lensmenn med adgang til å overføre visse straffesaker til konfliktrådsbehandling. Foreløpig evaluering tyder på at ordningen blir noe ujevnt fulgt opp, men en bedre og mer systematisk oppfølging tilsier at ordningen gjennomgående kan bli bedre utnyttet. Tiltaket representerer noe nytt som krever litt tid før man kan registrere merkbare resultater. Som helhetsinntrykk synes ordningen stort sett godt mottatt. Etter utløpet av prøveordningen i 2006 vil det bli vurdert om ordningen skal gjøres permanent, og eventuelt utvides.
- Regjeringen ønsker å åpne for at lensmenn etter nærmere avklaring og avgrensning gis adgang til å utferdige ordinært forelegg på bot i enkelte typer mindre alvorlige og erkjente saker. Justiskomiteen ba allerede i samband med behandlingen av stortingsmelding nr. 23 (1991-1992) Om bekjempelse av kriminalitet, jf. Innst. O. nr. 192 (1991-1992), s.20-21, om at departementet vurderte en slik mulighet. Med bakgrunn i ambisjonen om at tilståtte, mindre alvorlige saker bør avgjøres raskt og effektivt på lavest mulig nivå, mener departementet at lensmannens tilknytning til påtalemyndigheten bør utnyttes bedre.

Tiltaket må anses som en praktisk løsning både i forhold til fastboende, men også i særlig grad overfor gjennomreisende som gjør seg skyldig i enklere straffbare forhold, og som på stedet sier seg villig til å vedta et ordinært forelegg.

Tiltaket gjelder mindre alvorlige forhold som ikke omfattes av forslaget om utvidet adgang til forenklet forelegg, se kapittel 7.3.1. Forslaget vil avlaste påtalejurister som kan konsentrere seg om de mer alvorlige og arbeidskrevende sakene. Departementet vil nærmere vurdere avgrensning av saksområde og andre spørsmål i tilknytning til reformen. Tiltaket vil kreve noe instruksjon, veiledning og etterfølgende kontroll.

Tiltakene ovenfor må ses i sammenheng med den vedtatte reform knyttet til den sivile rettspleie på grunnplanet. Totalt vil politi – og lensmannsetatens lokale forankring både i den sivile og den strafferettslige rettspleie gi et enda bedre

utgangspunkt for aktiv kriminalitetsbekjempelse, effektive beredskapsmessige funksjoner og samtidig en styrking av publikums rettssikkerhetsmessige interesser. De skisserte tiltak for lensmenn vil styrke lensmannens posisjon som lokal myndighetsperson.

## 7.4 Politiets samvirke med andre aktører

På mange samfunnsområder skjer det i dag et utstrakt samvirke mellom offentlige myndigheter og private aktører. Politi- og lensmannsetatens ansvarsområder og oppgaveløsning står i så måte ikke i noen annen stilling, siden etatens virksomhetsutførelse i mange sammenhenger er avhengig av samvirke med mange forskjellige aktører.

Der annen myndighet og organisasjoner er tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt, skal politiet samarbeide med disse så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette, jf. politiloven § 2 nr 6, jf. politiinstruksen § 2-2 nr. 6 og kapittel 15.

I mange sammenhenger har politiet og andre statlige og lokale kontrollmyndigheter sett fordel av tett operativt samarbeid. Dette gjelder ikke minst samordnede aksjoner mot bestemte målgrupper, hvor den enkelte deltagende myndighet har et sektoransvar. Som eksempel nevnes et gjennomført prøveprosjekt – Forebygging av økonomisk kriminalitet – SØK (samarbeid om forebyggende økonomisk kontroll), initiert av Justisdepartementet i samarbeid med Finansdepartementet, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. I prosjektperioden ble 171 serveringssteder i Oslo besøkt gjennom 13 aksjoner. På operativt nivå deltok Oslo politidistrikt, Oslo kemnerkontor, Tollregion Oslo og Akershus og Næringsetaten. Blant de mange forhold som ble avdekket nevnes: Ikke bokførte spilleautomatinntekter, manglende omsetningsoppgaver, ikke regnskapsført omsetning, manglende arbeids- og oppholdstillatelse, beslag av ikke fortollet alkoholvarer, svart omsetning av øl og andre varer. Flere av sakene ble av den enkelte fagmyndighet senere fulgt opp, enten som straffesak eller administrativt.

### 7.4.1 Samvirke politi – kommune

*Statlig politi*

Ved politiloven av 13. mars 1936 ble ansvaret for norsk politi i sin helhet overført til staten. Før dette hadde det vært en ordning der utgiftene til politiet var delt mellom stat og kommune. Bakgrunnen for å samle de økonomiske og tjenestemessige funksjoner på samme hånd var dels uklare og uoversiktlige ansvarsforhold knyttet til den tidligere organisasjonsmodellen.

Prinsippet om et statlig finansiert og ledet politi ble videreført ved lov nr. 53 av 4. august 1995 om politiet. I Ot.prp. nr. 22 (1994 – 1995) Om lov om politiet, side 12, skriver departementet:

> «Dagens politiordning tar sikte på å forene kravet om enhetlig nasjonal ledelse og god ressursutnyttelse med ønske om en lokal nærhet og tilhørighet. Lensmannsetaten har i særlig grad ivaretatt disse verdiene. I de store byene har utviklingen de siste tiårene vært slik at kontakten mellom politiet og lokalsamfunnet enkelte steder ikke oppfattes som tilfredsstillende. Departementet vil sette mye inn på å gjøre kontakten bedre. God kommunikasjon mellom politiet og kommunale myndigheter er viktig. Kommunale myndigheter bør imidlertid ikke gis del i den direkte styringen av politiet. Styringen bør ligge der det budsjettmessige ansvaret ligger, …»

Ansvaret for norsk politi skal fortsatt i sin helhet ligge til staten. Et kommunalt politi vil bryte med prinsippet om enhetspoliti. Det er imidlertid svært viktig at det er et godt og strukturert samarbeid mellom politiet og lokale myndigheter. Derfor vil vi her nærmere omtale samhandlingsrelasjonene mellom det lokale politiet og kommunen.

*Samarbeid politi – kommune*

Det er trekk i utviklingen de senere år som kan tyde på at kommunene i stigende grad føler at lokalbefolkningens behov blir tilsidesatt ved prioriteringer av polititjenester. Dette er uheldig. Som nærmere redegjort for i kapittel 6.6, er en videreutvikling av forholdet mellom politidistriktene og kommunen en viktig forutsetning for et lokalt forankret politi. Mange kommuner har allerede i dag et godt samarbeid med politiet, men dette samarbeidet kan fortsatt videreutvikles i en mer formalisert og forpliktende retning. Politimesteren skal ha årlige møter med den enkelte kommune sammen med lokal politileder, dvs den lokale lensmann eller politistasjonssjef.

Det skal være en politileder for hver kommune som fremstår som koordinator for politiets arbeid. Lokal politileder har et ansvar for å skape forståelse for felles ufordringer. Det er dessuten viktig for politiet å ha et godt samarbeid med kom-

munale etater som tar avgjørelser som kan ha betydning for politiet, eksempelvis skjenkerettsutvalg, bygningsråd, vegetater, skatteetaten, barnevernvakten etc.

Lokal politileder skal opprettholde god dialog med kommunen. Kommunen vil tidvis ha behov for orientering fra politiet om ulike hendelser i kommunen, være seg ulykker eller kriminelle handlinger. Likeså vil politiet kunne ha stor nytte av synspunkter fra kommunen på aktuelle forhold i lokalmiljøet. God kommunikasjon med kommunen kan bidra til å etablere forståelse for politiets innsats.

Politi- og lensmannsetaten må i langt større grad gi tilbakemeldinger til kommunen om tilstand og resultatoppnåelse. Rapporteringer om kriminalitetsbildet og utviklingen innen gjeldsordning og tvangsfullbyrdelse, sammen med andre temaer, vil være naturlige emner å orientere kommunen om minimum en gang i året. Slike møter gir etaten også anledning til å redegjøre for ressurssituasjonen og hvilke planer og prioriteringer etaten har for kommende år.

For å gi kommunen en større påvirkningsgrad i utformingen av virksomhetsplan og aktuelle tiltak, kan kommunen også være høringsinstans før endelig plan vedtas. Det er viktig for politiets forhold til lokalbefolkningen at politiet har kjennskap til hvilke forventninger de har til politiet, samtidig som det også gir økte muligheter for samspill og påvirkningsmuligheter.

Politidirektoratet arbeider med en veileder for politiets samarbeid med kommunen og fylkeskommunen.

I Oslo er det som et forsøk åpnet for at kommunen administrativt kan utstede overtredelsesgebyr for å få til bedre håndhevelse av vedtektsbestemmelser som skal forhindre forsøpling med mer. Normalt vil slike tilfeller ikke være prioritert fra politiets side og anmeldelser blir sjelden fulgt opp. Departementet vil følge erfaringen fra prøveprosjektet, særlig med henblikk på videre oppfølging av Sanksjonsutvalgets innstilling, jf. nærmere omtale i Kap 7.1.2.

*SLT-modellen*

Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT), er en modell for å samordne det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant barn og unge. Målet er å få mer ut av allerede igangsatte tiltak ved at forskjellige aktører støtter og utfyller hverandres arbeid. Skal samordningsmodellen få den forebyggende effekt den er tiltenkt, så kreves det aktiv deltakelse fra politidistriktene, og politiet bør være representert med lokal politileder. Politiet skal bidra til at modellen etableres og videreutvikles i kommunene.

Politidistriktenes deltakelse er viktig av flere grunner. For det første kan politiet gjennom sitt analyse- og registreringsverktøy, sine observasjoner og sine kontakter i barne- og ungdomsmiljøene både avdekke uheldige miljøer som er under utvikling og skaffe oversikt over den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten. Ut fra den samlede informasjonen kan politiet og kommunen i fellesskap analysere barne- og ungdomsmiljøene, og sette inn tiltak.

For det andre er politiets deltakelse viktig fordi nyrekruttering til en kriminell livsstil fremfor alt skjer i unge år, og gjerne før den kriminelle lavalder. Forskning viser at barn som allerede tidlig har alvorlige adferds-, konsentrasjons- og rusmiddelproblemer løper økt risiko for senere kriminell utvikling. Hovedtilnærmingen her vil være personorientert forebygging hvor målet er å gripe inn i årsaksforhold som antas å lede fram til negativ adferd. Politiets rolle blir primært å gjøre de andre deltakerne oppmerksom på unge med slik adferd, skrive gode situasjonsrapporter og ha en pådriverrolle for å bidra til at disse får nødvendig oppfølging av kommunen. Særlig viktig er det at politiet ivaretar opplysningsplikten i forhold til barnevernet, men også underretningsplikten til skole- og sosialmyndighet som følger av politiinstruksens § 15-1 siste punktum er viktig.

I stortingsmelding nr. 31 (2002 – 2003) Storbymeldingen, heter det på s 133 at

> «… lokal tverretatlig samordning (skal) være et prioritert område. Lokale tverretatlige ordninger vil kunne bidra til å ansvarliggjøre alle aktører om det felles målet, og å effektivisere tiltakene. Et av de sentrale tiltakene er mer bruk av modellen «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT).»

SLT-modellen er tatt i bruk i over 140 kommuner. Noen steder har flere kommuner etablert et felles SLT samarbeid.

I boks 7.2 og 7.3 omtales kort et par konkrete eksempler på hvordan samspillet mellom politi – kommune kan organiseres.

### 7.4.2 Politiets samarbeid med andre nød- og beredskapsetater

En prioritert oppgave er å styrke samarbeidet mellom politiet, brannvesenet, helsevesenet og Sivilforsvaret. Samarbeidet skal vektlegge felles

**Boks 7.2 Et eksempel: SNU unge lovbrytere i tide – Delprosjekt «Felles ansvar»**

Prosjektet er lokalisert i Salten politidistrikt, og retter seg mot ungdom i alderen 12 – 18 år som er på vei inn i kriminalitet. Gjennom et forpliktende tverrfaglig samarbeid, basert på prinsippene for gjenoppretting og forsoning (restorative justice), skal den enkelte ungdom få hjelp til å takle negativ adferd og endre den i retning av konstruktiv virksomhet knyttet til utdanning, arbeid, hjem og fritid. I tråd med prinsippene for gjenoppretting og forsoning involverer prosjektet aktivt de som er berørt av lovbruddet for å løse den aktuelle konflikten. Målet er å få gjerningspersonen til å oppnå forsoning med fornærmede og lokalmiljøet. Prosjektet støttes av en tverrfaglig ressursgruppe som består av representanter fra blant annet kriminalomsorg, barnevern, politi og påtale, barne- og ungdomspsykiatrien, utekontakten og konfliktrådet. Det er utarbeidet rutiner for rask oversendelse av saker fra politiet til behandling i prosjektet.

opplæringstiltak, beredskaps- og innsatsplanlegging og samtrening. Regjeringen sier i Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, kapittel 6.5.3, at ved omfattende katastrofer i utlandet skal den koordinerende operative ledelse på stedet ligge hos politiet og det operative koordineringsansvaret nasjonalt ligge hos Politidirektoratet. Det er også pekt på behov for samordnede utdanningstiltak for personell i internasjonal innsats. Slike tiltak vil omfatte blant annet samvirkekurs for nødetater som politi, brann, helse og frivillige organisasjoner, og samordning av planverk.

I redningstjenesten har politiet en nøkkelposisjon, både som skadestedsleder og i ledelsen av det utøvende stabsarbeid knyttet til operasjonssentralene og den lokale redningssentral.

Brannvesenet utgjør fagmyndighet på brannområdet. Mange brannvesen, særlig i større kommuner har utviklet seg til å bli en sentral aktør også i redningstilfeller og andre beredskapssituasjoner utover branntilfellene. Som eksempel nevnes her kjemikalievernberedskapen, hvor brannvesenets kompetanse og utstyr knyttet til røyk, gass, kjemikalier og eksplosiver, spiller en stor rolle. På denne bakgrunn er brannvesenet av avgjørende betydning for samfunnets beredskap i lokalsamfunnet. Skal vi få til en optimal utnyttelse av samfunnets samlede ressurser med sikte på økt trygghet, vil et godt samvirke mellom politi og brannvesen være helt avgjørende.

Brannvesenet er representert i lokal redningssentral, LRS. Brannpersonell som kommer til et ulykkessted før politiet, har skadestedsledelsen inntil politiet kommer tilstede og kan overta. På samme måte som politiet har også brannvesenet eget nødnummer, og kommer dermed i kontakt

**Boks 7.3 Et eksempel – Kristiansand kommune**

Kristiansand kommune er et eksempel på en kommune som har utviklet et godt formalisert samarbeid med politiet. Begge parter har stor nytte av samarbeidet i eget arbeid. Samarbeidet gir både informasjon og en mulighet til å se egen etat i en større sammenheng. Videre påpekes at en viktig bieffekt av det formaliserte samarbeidet er at det legger grunnlaget for et godt uformelt samarbeid, som ofte kan være vel så viktig.

Samarbeidet mellom politiet og kommunen blir også ivaretatt gjennom politiets arbeid med virksomhetsplanen, og hvor kommunens prioriteringer blir hensyntatt. Dette gir kommunen en mulighet til å kunne påvirke politiets prioriteringer. Erfaring viser også at det er stor interesse for politiets kriminalitetsanalyser hos de andre deltakerne.

Erfaringene fra Kristiansand kommune peker på noen suksesskriterier for å lykkes i et samarbeid politi – kommune:

- en kommune som er samarbeidsorientert, og som tenker tverrfaglig
- forankring i toppledelsen (stabil deltakelse og en engasjert ordfører)
- felles prioriteringer
- felles interesse (samarbeidet må angå de som deltar)
- politiets deltakelse er viktig (forankring i et politi som tenker og arbeider forebyggende)
- struktur er viktig, og ikke minst god struktur på sekretariatsfunksjonen
- at personer på alle nivåer deltar bidrar til å gjøre avstanden mellom nivåene mindre
- viktig å kunne vise til resultater

med mange personer utenfor brannsituasjoner. Med bakgrunn i de etablerte nødnummer tar politi og brannvesen i stor grad del i samme informasjonstilfang som gir grunnlag for gjensidig videreformidling og henvisning.

Det er departementets oppfatning at både brannvesenet og politiet har god rolleforståelse med hensyn til ledelse og opptreden i forskjellige nødsituasjoner, og som samsvarer godt med den omtale som ble gitt i stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) om samfunnssikkerhet og sivilt – militært samarbeid, se særlig kapittel 12, jf. kapittel 7. Endringer i tunnel- , vegutbygging og andre store industritiltak har ført til økt samordnet øvelsesaktivitet som er av stor operativ viktighet, og som generelt har lagt grunnlag for godt samarbeid.

Ved større ulykker og ekstraordinære hendelser vil også fylkesmannen være sentral aktør innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Samvirkeforholdet mellom fylkesmannen og politiet er nærmere regulert i kgl.res. av 12. desember 1997. Politiet skal på regionalt nivå ha et samvirke med fylkesmannen i arbeidet med å forebygge og håndtere større ulykker, kriser og katastrofer i fred og krig. Fylkesmannen har et koordinerende ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket.

Med bakgrunn i meldingens vektlegging av politiets trygghetsskapende rolle er det av stor viktighet at slikt samarbeid med vekt på lokale tilpasninger videreføres og styrkes.

Det er besluttet å starte utbygging av et felles digitalt radiosamband (nødnett) for nød- og beredskapsetatene. Dette er viktig for en godt fungerende redningstjeneste. Det er også utredet om man skal innføre et felles nødnummer i Norge. Dette er til vurdering.

### 7.4.3 Politiets samvirke med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet

Politiets trafikksikkerhetsarbeid og etatens tette samarbeid med andre aktører, utgjør vesentlige bidrag til et tryggere trafikkmiljø. Samarbeidet gjør seg gjeldende på alle nivåer og i ulike former, eksempelvis ved samordning av kontrollinnsats, kampanjer og informasjonstiltak.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved trafikkulykker ligger i størrelsesorden 25 mrd kroner årlig. I stortingsmelding nr. 24 ( 2003-2004) Nasjonal transportplan 2006 – 2011 har regjeringen lagt til grunn at færre drepte og alvorlig skadde i trafikken skal være ett av fire mål i transportpolitikken. Med dagens trafikkvekst kreves det et bredt spekter av virkemidler for å nå et slikt mål, og i transportplanen har regjeringen lagt vekt på at kontrollaktiviteten skal styrkes.

Den samfunnsmessige lønnsomheten av ulike kontrolltiltak på veg er solid dokumentert, jf. blant annet TØI notat 1073/1997 Vegtrafikklovgivning, kontroll og sanksjoner. Trafikksikkerhetsarbeidet må derfor videreføres og forsterkes. Politiets samarbeid med Statens vegvesen, kommunen, fylkeskommunen, Trygg Trafikk og andre lokale aktører må derfor vektlegges i trafikksikkerhetsarbeidet for å sikre god og ressurseffektiv innsats som skal motvirke risikoatferd i trafikken gjennom høy oppdagelsesrisiko.

### 7.4.4 Politiets samarbeid med helsevesenet og det psykiske helsevern

Politiets befatning med, og gjøremål opp mot, psykisk labile og psykotiske personer synes å ha økt de senere årene. Personer med alvorlige psykiske lidelser vil i mange sammenhenger befinne seg i grenselandet mellom ulike etater. I disse situasjonene er behovet for samarbeid med andre profesjoner helt nødvendig. Dette gjelder særlig på områder der barn og unge er involvert, i familievoldssaker, i andre alvorlige voldssaker og i saker der den eller de involverte er i akutt behov for psykiatrisk hjelp.

Personer med alvorlig psykisk sykdom som kan utgjøre en risiko for egen eller andres sikkerhet representerer en særlig samarbeidsutfordring for helsevesenet og strafferettspleien. For politiet står avvergefunksjonen sentralt. For å kunne ivareta denne funksjonen er politiet avhengig av helsevesenets medvirkning. Dette gjelder blant annet rutiner som sikrer at politiet blir underrettet om psykisk ustabile personer som er i en slik tilstand at de kan skade seg selv eller andre. Videre er det en forutsetning at helsevesenet bidrar til at personer med alvorlige psykiske lidelser får et tilpasset tilbud.

Politiet har etter lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern §§ 3-1, 3-5 og 3-8, jf. § 1-3 og politilovens bestemmelser, plikt til å bistå det offentlige helsevesen under gjennomføring av tvungent psykisk helsevern. Politidirektoratet har utgitt et rundskriv (02/023) som regulerer politiets bistand. Her fremgår det at det er politiet som selv avgjør når og hvordan bistandsoppdrag skal gjennomføres, med visse unntak gitt i politiinstruksens §§ 13-4 og 13-5. Det understrekes at gjennomføringen av oppdraget skal skje i nært samarbeid med rekvirenten og at politiet så

vidt mulig skal opptre i sivilt antrekk og helst bruker kjøretøy uten politimerking, fordi det kan oppfattes som både provoserende og stigmatiserende å bli hentet av uniformert politi.

Når politiet tar hånd om personer med psykiske lidelser, har politiet primært ansvaret for varsling av lege, og gjennom ansvarlig helsemyndighet eller på annen måte søke etablert betryggende plassering av vedkommende (jf. politiloven § 12 og ovennevnte rundskriv). Helsetjenesten er ansvarlig for å yte øyeblikkelig hjelp og nødvendig helsehjelp til personer med psykiske lidelser. Politiets oppgave blir så snart som mulig å sørge for at personen blir vurdert av helsetjenesten for videre oppfølging.

Politidirektoratet vil i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet revidere gjeldende rundskriv om politiets bistand til helsevesenet på dette området.

### 7.4.5 Politi- og lensmannsetatens samvirke i forbindelse med naturoppsyn

Politiet utfører et betydelig arbeid i forbindelse med tilsyn, kontroll og håndhevelse av rettsregler til beskyttelse av naturinteressene. Med sikte på en bedre samordnet oppsynstjeneste og effektivisering av ulike oppsynsordninger, ble Statens naturoppsyn, SNO, etablert i 1996. I tillegg til SNO, utgjør Fjellstyrene, Statsskog og Kystvakten de viktigste aktørene som samarbeider med politiet på dette saksområdet.

Departementet ønsker en sterkere synliggjøring av en koordinert og målstyrt kontroll- og oppsynstjeneste rettet mot miljøkriminalitet under politiets ledelse. For å oppnå mer effektivitet skal de tverrfaglige oppsynsordningene under politiets styring og kontroll videreutvikles. Det er av stor viktighet at prinsippet om problemorientert politiarbeid, basert på politidistriktenes sårbarhetsanalyse, legges til grunn for oppsynstjenesten.

Politiets oppgaver med hensyn til kontrollvirksomhet i utmark har flere steder i mange år blitt ivaretatt ved hjelp av lokalt engasjerte personer som i medhold av politiloven § 20 er gitt såkalt begrenset politimyndighet (BP). Denne ordningen har vært gjenstand for revisjon de senere år. Etter gjeldende bestemmelser kan begrenset politimyndighet gis for et tidsrom av to år. Vedkommende skal ha et saklig avgrenset myndighetsområde, ha tilstrekkelig utdanning for formålet, og kunne tilkjennegi seg ved enkel uniformering (armbind) ved politimessig opptreden i felt.

I dag er det totalt ca. 1 000 personer (Økokrim unntatt) som i de forskjellige politidistriktene er tildelt begrenset politimyndighet. Flesteparten av disse er ansatt av kommune, grunneierlag, Statens skoger, Statens naturoppsyn eller fjellstyrer m.m., og som i forbindelse med annen tilsynstjeneste også utfører politioppgaver knyttet til kontroll og rapportering for videre rettshåndhevelse.

Etter Naturoppsynslovens § 3 er personell under utøvelse av begrenset politimyndighet underlagt politiet. Oppsynets kontrollvirksomhet skal utføres i nært samarbeid med og være et supplement til politiets bekjempelse av miljøkriminalitet. Denne regel omfatter direkte kun personell underlagt Statens naturoppsyn, men regelen gir uttrykk for et prinsipp som også i andre sammenhenger er lagt grunn fra politiets side ved tildeling av begrenset politimyndighet. Det er etter departementets mening svært viktig at en oppsynsperson som er utstyrt med begrenset politimyndighet og gjør seg bruk av denne, er bevisst sin framferd og rolle.

Politidistriktene må involvere samarbeidende etater i planarbeidet med sikte på å tilrettelegge oppsynsvirksomheten i tråd med sentrale føringer og overordnede prioriteringer. Fylkesmiljøforum, som nå er etablert i samtlige politidistrikter, er et naturlig utgangspunkt for dette samarbeidet. Fylkesmiljøforum er et organ på fylkesnivå som skal sikre et tverrfaglig samarbeid om kontroll- og oppsynsvirksomheten i politidistriktene. Strategisk planlegging og koordinering er viktige elementer i denne sammenheng.

Det er etablert miljøkoordinator i de enkelte politidistrikt. Miljøkoordinatoren er politimesterens rådgiver i miljøspørsmål og skal blant annet koordinere samarbeidet med de ulike samarbeidende etater.

I politiets samhandling med eksternt oppsynspersonell er det viktig at det utarbeides gode og effektive rutiner. Eksempelvis vil det i forbindelse med innsamling av opplysninger til bruk i en eventuell straffesak, være viktig å sikre at opplysningene er av slik kvalitet at de egner seg som bevis.

I den utstrekning ordinært politipersonell utfører kontrolloppgaver ute i felt, er det etter departementets oppfatning viktig at slik virksomhet i utgangspunktet har preg av forebygging eller etterforskingsmessige tiltak i tilknytning til mistanke om straffbare forhold. De naturfaglige tilsynsoppgaver bør forbeholdes oppsynspersonell som har basis i andre tilsynsmyndigheter.

På sentralt nivå er det etablert et samarbeid mellom Direktoratet for naturforvaltning og Politidirektoratet med det formål å utvikle en felles

strategi og rolleforståelse når det gjelder det løpende samarbeidet i de respektive underliggende enheter.

Politidirektoratet tok høsten 2004 initiativ til etableringen av Sentralt tverretatlig samarbeidsforum (STSF). Formålet med forumet er å samordne de miljømessige prioriteringer og målsettinger i et felles samarbeidskonsept. Forumet skal være et viktig bidrag til å etablere gode samarbeidsordninger på regionalt/lokalt nivå. Følgende etater er representert: Riksantikvaren, Kystdirektoratet, Kystvakten, Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Sjøfartsinspektøren, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning, Statens naturoppsyn, Riksadvokaten, Økokrim og Politidirektoratet.

### 7.4.6 Politiet og sikkerhetsindustrien

Utviklingen av sikkerhetsindustrien som er nærmere beskrevet i kapittel 3.3.1, reiser noen problemstillinger. Veksten i næringen og vakt- og sikkerhetsselskapenes personale utgjør enkelte steder et lett synlig element i det offentlige rom. Spørsmålet er om de av publikum oppfattes slik at disse ansatte har større myndighet enn de i virkeligheten har. Utviklingen på dette område svarer godt til forholdene i andre sammenlignbare land: Privat vakt- og sikringsvirksomhet tiltar, og myndighetene legger større og større vekt på rolleavklaring i forhold til politiets oppgaver. I denne sammenheng blir det et spørsmål om deres tilstedeværelse i det offentlige rom skaper trygghet, eller eventuelt større utrygghet.

Departementet følger utviklingen av sikkerhetsindustrien. I forbindelse med utarbeidelse av ny lov om vaktvirksomhet i 2001 la departementet stor vekt på uniformsplikt, offentlig godkjenning av uniform og at denne ikke skal kunne forveksles med politiets uniformsbruk.

Hensikten har vært at publikum i gitte situasjoner ikke skal være i tvil om de står overfor politi eller ansatt i privat vaktselskap.

Vakt- og sikkerhetsnæringen dekker utvilsomt et voksende behov for sikringstiltak som politiet ikke kan ta ansvar for. Vakt og sikring til vern av privat eiendom, eller andre formuesgoder har prinsipielt sett ikke vært ansett for å være en politioppgave, men derimot et egenansvar for eier eller bruker. Det er derfor tvilsomt om denne form for sikring kan sies å ha fortrengt politi – og lensmannsetaten fra noen av etatens ansvarsområder. Veksten i vaktvirksomhet og endringer innen næringsvirksomhet kan derimot ha bidratt til at grensen mellom politiets og vekternes ansvar og myndighet i det offentlige rom kan synes noe uklar. Dette kan ha sin bakgrunn i blant annet utviklingen med store varehus/kjøpesentra, handlegater etc som gjør grensen mellom privat næringsområde og det offentlige rom mindre tydelig. Samme problemstilling gjøre seg gjeldende for trafikkterminaler, eksempelvis rutestasjoner, holdeplasser og lufthavner.

Vaktselskapenes personell foretar i betydelig utstrekning tilrettevisninger, bortvisninger og pågripelser. Det rettslige grunnlag for inngrep må søkes i den alminnelige eierrådighet, straffeprosesslovens § 176, jf. § 171 eller nødretts-/nødvergebetraktninger. I den grad ansatte i næringer i slike sammenhenger overskrider de rettslige skranker i forhold til borgerne, er dette i første rekke en utfordring for den enkelte som har fått tillatelse til å drive slik virksomhet, og som må motvirkes ved instruksjon, og i tillegg etterfølgende kontroll fra politiets side.

I henhold til politiloven § 1 skal staten sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Opprettholdelse av den alminnelige orden på offentlig sted og rettshåndhevelse er oppgaver som tilligger politiet.

Politilovens bestemmelser om forholdet mellom privat vaktvirksomhet og politiets oppgaver, slik disse forhold er regulert i politiloven § 26, jf. lov om vaktvirksomhet § 1, bokstav a, gir etter departementets oppfatning tilstrekkelig klargjøring av ansvarsgrensen mellom politi og vaktselskaper. Privat organisert vakthold skal ha et defensivt preg. Så lenge vekterbransjen er bevisst med hensyn til sine begrensninger i forhold til å gripe inn overfor publikum, ser departementet ikke noe problematisk i veksten i næringen. En tar for gitt at næringen totalt sett bidrar til økt opplevelse av trygghet for både institusjoner og enkeltpersoner.

Mange vaktselskaper har etablert et godt strukturert samarbeid med politiet. Utviklingen av grovere vinningsforbrytelser, herunder ran, har særlig bidratt til denne utvikling. Ut fra grunntanken om at bekjempelse av kriminalitet er et fellesansvar, mener departementet at det foreligger et betydelig potensial for bedre totaleffekt i et godt strukturert samarbeid mellom politiet og sikkerhetsindustrien. En forutsetning er at rolle og ansvarsdeling er vel avklart. Slik rolleavklaring er det i første rekke politiet som må ta ansvar for.

I politiets samvirke med sikkerhetsindustrien må politiet være særlig bevisst på at vakt – og sikkerhetsselskapene og deres ansatte holder seg

innenfor de grenser som følger av den gitte tillatelse og gjeldende lovverk.

### 7.4.7 Det sivile samfunnets plass i kriminalitetsbekjempelsen

Et aktivt og levende sivilsamfunn er en grunnleggende forutsetning for en videre utvikling av gode lokalmiljøer. De unges eget engasjement må ha en sentral plass i dette arbeidet. Dette gjelder både i det kriminalitetsforebyggende og det rusforebyggende arbeidet. Betydningen av samlet innsats, der mobiliseringen skjer nedenfra er helt uvurderlig i denne sammenheng.

Den frivillige sektor med sine organisasjoner bør også ha en viktig oppgave for utforming av et forsvarlig oppvekstmiljø. Frivillige organisasjoner og deres virksomhet har i lange tider fungert som sosiale og kulturelle tradisjons- og verdiformidlere i vårt samfunn. De har bidratt til å opprettholde den sosiale bæreevnen som et fundament for personlig ansvarsfølelse og for samfunnets evne til å løse sosiale oppgaver.

Den frivillige innsatsen er ikke minst viktig innen ungdomsarbeid, innen frivillig kulturarbeid, innen arbeidet for positive aktiviteter som idrettsbevegelsen står for, og for å fornye hjelpen og omsorgen innen rusarbeidet. Den frivillige sektor bidrar med en betydelig innsats både i gjennomføringen av tiltak, som kunnskaps- og erfaringsformidler og som pådriver overfor det offentlige for å kunne styrke oppvekstmiljøet.

Når offentlige myndigheter fremhever betydningen av frivillig innsats, er det ikke snakk om verken ansvarsfraskrivelse eller privatisering av viktige fellesoppgaver. Medmenneskelighet og uformell sosial kontroll, der medmennesker «bryr» seg, har aldri vært og kan aldri bli, et ansvar som overlates til det offentlige. Verdier og holdninger som danner basis for vårt samfunn er solidaritet og medmenneskelighet. Disse verdiene kan ikke virkeliggjøres verken gjennom å institusjonaliseres eller profesjonaliseres. Regjeringen ønsker å heve statusen på den frivillige innsatsen i samfunnet og vil bidra til å styrke betingelsene for deltakelse og medvirkning i det lokale organisasjons- og nærmiljøarbeidet. Dette kan vi gjøre ved å legge forholdene til rette for at organisasjoner og nettverk kan spille sammen og drive sitt utviklingsarbeid med kontinuitet. Det vil bli arbeide målrettet for å videreutvikle og styrke samspillet mellom frivillig og offentlig sektor.

Grenseoppgangen mellom de oppgaver som skal ivaretas av politiet og andre offentlige myndigheter og det sivile samfunn må være tydelig. Det er en viktig oppgave å klargjøre hvilke oppgaver som er spesielt egnet for de ulike aktørene. Et viktig element i en slik arbeidsdeling på kriminalitetsområdet er å presisere politiets kjerneansvar. Det vil si hvilke oppgaver som bør finansieres og utføres av politiet selv og hvilke oppgaver som kan ivaretas av andre aktører.

I flere tilfeller vil frivillig innsats være et reelt alternativ som ikke kan erstattes av offentlige ytelser. Selvhjelpsgrupper og støttesentre for voldsofre og deres pårørende drevet av frivillige er gode eksempler på tilbud, som med en lav terskel og større fleksibilitet blir et viktig supplement til både politiet og andre myndigheters innsats.

I boksene 7.4, 7.5 og 7.6 omtales noen eksempler på mer systematiske tiltak hvor innsatsen fra det sivile samfunnet bidrar til økt trygghet og redusert kriminalitet.

### 7.4.8 Samvirke mellom politiet og Forsvaret

Omstillingen av Forsvaret har de senere årene

**Boks 7.4 Et eksempel – SNU – Delprosjekt «Mindre kriminalitet i lokalsamfunnet»**

Straff og kontrolltiltak skal ikke, og kan ikke, være den fremste og eneste måten å håndtere og begrense asosialitet, uønsket adferd og kriminalitet blant barn og ungdom. Foreldres medvirkning og innsats fra frivillige organisasjoner er viktig for å kunne SNU UNGE som viser en negativ eller farefull utvikling.

Askim Rotary klubb har med bakgrunn i en bekymring for kriminalitetsutviklingen generelt og blant barn og unge spesielt, engasjert seg i temaet: «Hva bør og kan et lokalsamfunn selv utføre av tiltak for å forebygge kriminalitet?» Prosjektet i Askim har som mål å «utvikle, prøve ut, evaluere og spre erfaringer fra hvordan et lokalsamfunn selv kan mobilisere for å oppnå reduksjon i kriminaliteten, spesielt blant barn og unge.» Prosjektets målsetting er å utvikle nye måter for kriminalitetsforebygging i lokalsamfunnet, gjennom samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunale instanser. Erfaringer fra dette prosjektet kan være viktige utgangspunkt for tilsvarende engasjement i andre lokalsamfunn.

**Boks 7.5 Et eksempel – natteravnene**

Natteravnene er et av de beste eksemplene på frivillig innsats fra foreldre og andre voksne som deltar i det offentlige rom slik at gater og torg ikke «tømmes» for voksenbefolkning og overtas av bare ungdom. Dette er å ta i bruk prinsippet om «primærkontroll» gjennom tilstedeværelse og engasjement for å skape trygghet og hindre konflikter, vold og annen kriminalitet. Natteravnene blir slik et vesentlig supplement til politiets arbeid for å skape trygge forhold for alle som ferdes «på byen», spesielt i helgene.

Ved å engasjere seg i et slikt frivillig fellesskap bidrar natteravnene også til å fjerne den maktesløsheten som mange foreldre ellers kjenner over ikke å kunne håndtere de vanskelige unge. Følelsen av å gjøre noe nyttig bidrar til dette. Også det er et positivt produkt av natteravning. Det har over de siste årene vært en betydelig vekst i antall steder med natteravner, og organisasjonen har vokst til en betydelig, frivillig bevegelse.

medført betydelige endringer i Forsvarets struktur, noe som blant annet har sin bakgrunn i nye sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Forsvaret er lagt om for å kunne håndtere et bredt spekter av potensielle utfordringer på kort varsel både hjemme og ute. Endringene i Forsvarets organisasjon har imidlertid ikke medført endringer i de gjeldende ansvarsforholdene mellom Forsvaret og politiet.

Politiet skal bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige ro og orden i landet, mens Forsvaret er statens primære maktapparat for suverenitetshevdelse og vern mot ytre trussler.

Det er særlig på to områder det er nødvendig og naturlig for politiet å samarbeide med Forsvaret: Akutte hendelser, som ulykker og redningstilfeller og i samfunnets beredskap mot terror.

I denne sammenheng påpekes at til tross for at Forsvaret er omorganisert slik at Forsvarets tilstedeværelse ute i distriktene har blitt mindre, yter Forsvaret fortsatt viktig bistand til politiet, eksempelvis i forbindelse med undersøkelse av mistenkelige gjenstander, ettersøk og redningstilfeller, ofte ved innsats av heimevernpersonell. Videre er det et mål å øke mobiliteten slik at avdelinger raskt kan settes inn der behovet for støtte oppstår.

*Instruks om Forsvarets bistand til politiet*

Forsvarets bistand til politiet reguleres av særskilt instruks, fastsatt ved kgl.res. 28. februar 2003. En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand til politiet er at politiets personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til. Dette gjelder som en absolutt forutsetning, og uansett hva slags bistand det er tale om. Instruksen gjelder i utgangspunktet i fred, krise og krig.

Instruksen omfatter tre bistandstyper – administrativ bistand, operativ bistand og håndhevelsesbistand.

- Administrativ bistand omfatter bistand i forbindelse med transport og annen administrativ støtte, herunder bistand i tilfeller der Forsvaret har en særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse, som ikke direkte involverer den militære bistandsenheten i den politimessige operative oppgaveløsningen.
- Operativ bistand omfatter bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer med videre, samt bistand i forbindelse med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver med videre.
- Håndhevelsesbistand omfatter for det første bistand til ettersøking og pågripelse av farlige

**Boks 7.6 Et eksempel – Stiftelsen Nabohjelp**

Stiftelsen Nabohjelp er et redskap for offentlige og private instanser som samarbeider om forebyggelse av kriminalitet. Stiftelsen Nabohjelp er primært rettet mot geografisk avgrenset boligområde, og har som hovedmål å skape tilhørighet, trygghet og trivsel. Stiftelsen skal være en ressurs for offentlige og private instanser som samarbeider om forbygging av kriminalitet. Dette skjer ved å øke den uformelle sosiale kontrollen, bevisstgjøre beboerne om nytten av å sikre seg selv, eiendeler og verdier, og skape tilhørighet, trivsel og trygghet i boområdet.

Det er beboerne som eier «nabohjelpen», og som utvikler ordningen i et samarbeid med politiet og andre aktuelle samarbeidspartnere. I områder som har velforeninger, borettslag og lignende, vil det være naturlig å innlede et nært samarbeid med disse. Dette for å sikre informasjonsflyt og kontinuitet. Størrelsen på et organisert nabo – sone – område kan variere fra noen få boliger til flere hundre.

personer når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Adgangen for militært personell til å delta i slike aksjoner er imidlertid sterkt begrenset. I instruksen er det fastsatt at den militære innsatsen fortrinnsvis skal konsentreres om vakthold, sikring og dekning, og at politiet bør ta seg av den aktive pågripelse. Håndhevelsesbistand omfatter for det andre bistand ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter som truer vesentlige samfunnsinteresser. Håndhevelsesbistand kan ha politiske sider. I instruksen er det derfor fastsatt at spørsmålet om bistand i slike situasjoner skal behandles i henholdsvis Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Annen bistand fra Forsvaret til politiet enn den bistand som omfattes av instruksen, kan bare ytes etter beslutning fra Forsvarsdepartementet eller den Forsvarsdepartementet bemyndiger.

Den politimester som mottar bistand fra Forsvaret har den overordnede ledelse av operasjonen, og skal påse at midler som tas i bruk ikke overskrider de rettslige og andre grenser som er satt for politiets virksomhet. Forsvaret utpeker sjef for den militære bistandsressurs (enhet), og vedkommende militære sjef videreføre politimesterens oppdrag gjennom ordre på militær side. Politiet og militære enheter skal ikke inkorporeres i hverandre under politiaksjoner. Dersom politienhet og militærenhet skal settes inn mot samme objekt, skal enhetene gis samordnende, men klart atskilte oppdrag, og løse disse under sine respektive sjefer underlagt politiets operasjonsleder.

Regelverk om utøvelse av politimyndighet, herunder politiets våpeninstruks, gjelder så langt de passer for militært personell som bistår politiet. For øvrig gir politimesteren nødvendige retningslinjer, og meddeler begrenset politimyndighet når det er aktuelt.

I instruksen er det tatt inn en bestemmelse om at Forsvarets personell ikke skal kunne brukes til oppdrag i forbindelse med vakt- og sikringsoppdrag i forbindelse med operativ bistand som kan innebære nærkontakt med – og risiko for maktbruk mot media og sivilbefolkningen for øvrig.

### *Forsvarets spesialkommando som bistandsenhet*

Regjeringen ba i 1978 Forsvaret om å etablere en assistansekapasitet for politiet i bekjempelsen av eventuelle terroranslag offshore. Dette førte til opprettelsen av Forsvarets spesialkommando (FSK). FSK vil som sekundæroppgave også kunne bistå politiet ved terror- og sabotasjesituasjoner på land.

Den politimester som anmoder om og eventuelt mottar bistand fra FSK har den overordnede ledelse av operasjonen, og definerer behovet for militær støtte innenfor rammene av politiets overordnede plan. Nærmere bestemmelser om ansvar og ledelse er utdypet i blant annet forsvarssjefens direktiv om innsetting av FSK i støtte til politiet i antiterroraksjoner. Den praktiske saksgang ved eventuell innsetting av FSK reguleres av bistandsinstruksen gjennom prosedyrene for håndhevelsesbistand. Vedkommende politimester retter sin bistandsanmodning til Justisdepartementet via Politidirektoratet. Justisdepartementet vurderer i samråd med Politidirektoratet anmodningen, og ber deretter eventuelt Forsvarsdepartementet om bistand. Forsvarsdepartementet meddeler Justisdepartementet sin beslutning, og gir samtidig nødvendige retningslinjer. Forsvaret kan i denne sammenheng fremsette vilkår for å yte bistand, for eksempel i forbindelse med sikkerhetsmessige eller andre operative forhold.

### *Bistand fra Heimevernet (HV)*

Lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet § 1 slår fast at HV skal delta i vernet av heimtrakten. HVs tradisjonelle primæroppgave er å sikre mobiliseringen av totalforsvaret, overvåke lokalområdene og støtte forsvarsgrenenes operasjoner. Etter lovens § 13 kan Heimevernet også pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker.

Det endrede trusselbildet medfører en endring i HVs oppgaver. Fortsatt skal HV produsere til Forsvarets styrkestruktur og gjennomføre pålagt fredsvirksomhet. I tillegg vil det moderniserte HV være svært relevant for oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse, krisehåndtering og bistand til ivaretakelse av samfunnssikkerheten, blant annet gjennom forsterkning av annen militær tilstedeværelse i utsatt områder. Spesielt viktig er bistand for å forebygge og bekjempe terroranslag som politiet har primæransvaret for å håndtere.

HV kan i gitte situasjoner være en viktig ressurs for politiet i forbindelse med bekjempelse av terror. I lys av et uforutsigbart trusselbilde hvor det ikke kan ses bort fra at politiets samlede ressurser ikke strekker til, er det viktig at HV ved behov kan stille fleksible og kompetente bistandsressurser til disposisjon for politiet. Slik bistand antas primært å kunne være aktuelt i forbindelse

med situasjoner der det iverksettes omfattende objektsikring, eller hvor beskyttelsesbehovet vil kunne strekke seg over en lengre tidsperiode. I denne forbindelse må det også tas høyde for at det kan oppstå et behov for sikring av bygninger og installasjoner som man i dag ikke har vurdert som potensielle terrormål. Slike vurderinger er en del av det løpende arbeidet med objektsikring.

Bistand fra Heimevernet aktualiserer behovet for felles planlegging og øvelser mellom politiets styrker og de delene av Heimevernet som er best egnet og forberedt for å ivareta objektsikring av bygninger og andre bygningsmessige installasjoner.

### *Terror og sabotasjesituasjoner*

Terror- og sabotasjehandlinger er en særlig form for alvorlig kriminalitet. En konsekvens av dette er at det generelle ansvaret for antiterrorberedskap i fred, krise og krig er lagt til politiet. I tilknytning til det endrede trusselbildet yter særlig Forsvaret ved Etterretningstjenesten betydelige bidrag fra utlandet med hensyn til innhenting og bearbeidelse av informasjon som er viktig for den totale beredskapen mot terror. I henhold til stortingsmelding nr. 17 ( 2001-2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn, er samarbeidet mellom Politiets sikkerhetstjeneste og Forsvaret ved Etterretningstjenesten forsterket. Godt samarbeid om etterretning mellom Politiets sikkerhetstjeneste, politiet, Forsvaret, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og utenlandske samarbeidende tjenester er av grunnleggende betydning.

Samvirkerelasjonen og ansvarsforholdene mellom Forsvaret og politiet ble behandlet i stortingsmelding nr. 39 ( 2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. Siden samvirkerelasjonen og ansvarsforhold nylig er behandlet vises det derfor til den nærmere omtale og vurdering av disse forholdene i stortingsmeldingen og forsvarskomiteens innstilling.

I Innst. S. nr. 49 ( 2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, har Stortinget anmodet Regjeringen om å gå gjennom beredskapslovgivningen, blant annet med tanke på klargjøring av kommandolinjer og definering av gråsoner i akuttsituasjoner. Det er særdeles viktig at det både i politiet og i Forsvaret er tilstrekkelig klare oppfatninger om etatenes roller. I samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og politidirektoratet er det etablert en arbeidsgruppe for å utvikle gode rutiner for samordnede øvelsesaktiviteter i fredstid, særlig relatert til terrorisme. Departementet ser det som særlig viktig at øvelsesaktiviteten i begge etater bygger opp om en rolleforståelse i samsvar med gjeldende ansvarsregler. Arbeidsgruppen vil se nærmere på rutiner for anmodning om bistand, varsling og samarbeid mellom politiet og Forsvaret i forbindelse med øvelser i antiterrorsammenheng. Arbeidsgruppen vil for øvrig vurdere om den sivile sides øvingsmomenter blir tilstrekkelig ivaretatt. Arbeidsgruppen vil også vurdere øvingsmomentene knyttet til mulig bruk av masseødeleggelsesvåpen.

Med bakgrunn i arbeidsgruppens vurderinger og andre erfaringer vil Regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak.

# 8 Politiets rekruttering, kompetanse og bemanning

Politi- og lensmannsetatens bemanning og kompetanse er avgjørende for god oppgaveløsning, både i forhold til kvaliteten på arbeidet som utføres og for kontakt og samarbeid med publikum. I dag gjelder dette mer enn noen gang, fordi samfunnet og kriminalitetsbildet endrer seg raskt, og etaten må takle stadig nye utfordringer. Befolkningen er blitt mer sammensatt, med større variasjon i verdier og kulturbakgrunn. Politiet møter generelt et bedre utdannet og mer krevende publikum. Samtidig setter media sterkere søkelys på politiets arbeid. Økonomisk og teknologisk utvikling endrer arbeidsmetoder og utstyr, og det oppstår nye former for kriminalitet, ofte gjennom internasjonale nettverk. Terrortrusler og bruk av vold i forskjellige miljøer stiller politiet overfor mer krevende oppgaver.

Politiet som verdiforvalter og formidler av samfunnets normer og rettferdighetstenkning er en viktig og krevende side av politirollen. Politiet må være oppmerksomme på endringer i samfunnets normer og verdier og være i stand til å tilpasse og omstille seg i tråd med utviklingen.

Nedenfor beskrives utfordringer og tiltak knyttet til rekruttering, kompetanse og bemanning.

## 8.1 Rekruttering

Politi- og lensmannsetaten må ha tilstrekkelig personell til å dekke de viktige samfunnsoppgavene som er lagt til etaten. Regjeringen tar sikte på at opptaket av studenter til Politihøgskolen vil være et nivå som sikrer at det er nok politifaglig personell til å dekke forventet avgang fra etaten og utjevning av forskjeller mellom politidistriktene, uten at det foretas reduksjoner i enkelte distrikt. Regjeringen vil etter evalueringen av politireformens fase 2 i 2007, komme tilbake med en samlet vurdering av behovet for tilgang på personell i et lengre tidsperspektiv.

Politi- og lensmannsetaten har i lengre tid hatt problemer med rekruttering av politiutdannet personell til enkelte tjenestesteder. Før Politihøgskolen ble opprettet hadde politiutdannet personell et pliktår etter Politiskolen. Dette ga departementet mulighet til å beordre politiutdannet personell til tjenestesteder som ellers ville hatt rekrutteringsproblemer. Med opprettelsen av Politihøgskolen bortfalt denne beordringsmuligheten.

Politidirektoratet foretok i februar 2005 en enkel kartlegging av rekrutteringsproblemene i politi- og lensmannsetaten ved hjelp av en spørreundersøkelse. Tretten spørsmål om rekrutteringssituasjonen i politidistriktene/særorganene ble sendt ut til alle administrasjonssjefene i etaten, og 94 prosent av respondentene har svart.

Spørsmålene omhandlet problemer med rekruttering innenfor hovedkompetanseområdene: Politiutdannede generalister og spesialister, påtalejurister og administrativt personell. Det ble spurt om i hvor stor grad politidistriktene/særorganene hadde opplevd vedvarende rekrutteringsproblemer, eventuelt i hvor stort omfang. Det ble også spurt hva en mente kunne være årsakene til rekrutteringsproblemene, og hvordan en vurderte fremtidig tilgang på søkere. Videre ble det stilt spørsmål om hvilke andre profesjoner distriktene/særorganene hadde rekruttert inn til politifaglige oppgaver og hvilke fremtidige behov de har for å rekruttere flere andre profesjoner til lignende oppgaver.

### *Vedvarende rekrutteringsproblemer*

På spørsmål om distriktene eller særorganene hadde opplevd noen vedvarende rekrutteringsproblemer siden starten av politireformen var det 8 distrikter/særorganer som svarte ja. Dette var politidistriktene Hedmark, Vestfinnmark, Østfinnmark, Midtre-Hålogaland, Haugaland og Sunnhordland, Nord-Trøndelag, samt Økokrim og Nye Kripos.

De kompetanseområdene som det syntes vanskeligst å rekruttere til var i all hovedsak politiutdannede generalister og spesialister.

For å få et mål på omfanget av rekrutteringsproblemene spurte en om hvor mange stillinger innen hver av de fire hovedkompetanseområdene som det enkelte politidistrikt/særorgan hadde måttet lyse ut tre eller flere ganger siden januar

2000. Spørsmålet baseres på den forutsetning at dersom et distrikt har måttet lyse ut en stilling for tredje gang eller mer, regnes rekrutteringssituasjonen for å være problematisk for det tjenestestedet det gjelder.

Problemet synes å være størst når det gjelder politiutdannede generalister. Tre politidistrikter (Østfinnmark og Vestfinnmark samt Haugaland og Sunnhordland) hadde måttet lyse ut mellom 6 – 10 stillinger for politiutdannede generalister tre ganger eller mer siden januar 2000. Dette er distrikter som har slitt i mange år med rekruttering til tjenestesteder i utkantstrøk. I to distrikter (Hedmark og Midtre-Hålogaland) har situasjonen vært mindre prekær, de har måttet lyse ut 1 – 5 stillinger innen samme kategori tre ganger eller mer.

Når det gjelder stillinger for politispesialister er det fire distrikter og et særorgan som har måttet lyse ut 1 – 5 stillinger tre ganger eller mer. Dette gjelder politidistriktene Øst- og Vestfinnmark, Midtre Hålogaland, Haugaland og Sunnhordland, samt Økokrim.

Midtre Hålogaland svarte at de hadde måttet lyse ut 1 – 5 juriststillinger tre ganger eller mer. Ingen distrikter eller særorgan meldte tilbake om tilsvarende antall utlysninger til stillinger for administrativt personell.

*Årsaker til rekrutteringsproblemene*

På spørsmål om hva en trodde kunne være årsakene til rekrutteringsproblemene, var det manglende interesse for å jobbe i utkantstrøk og for dårlig lønn for spesialistene som skåret høyest. Både distrikt og særorgan rapporterte om vanskeligheter med å rekruttere spesialister. For distriktenes del kan det være konkurranse om spesialistene mellom særorganene og distriktene. For særorganene kan det være konkurransen med det private arbeidsmarkedet som slår ut.

Et distrikt skrev i sine kommentarer at det er for store avstander, liten befolkning og dermed også få utfordringer i stillingene. Et annet distrikt meldte at enkelte stillinger var blitt lyst ut to ganger og at det var vanskelig å holde på yngre personer i utkantstrøkene. Det var også en utfordring å få rekruttert jurister med erfaring og spesialister. Når en ser på hvilke distrikter som har svart på dette spørsmålet, kan det synes som om dette dreier seg om manglende attraktivitet til å jobbe i utkantstrøk.

*Rekrutteringssituasjonen fremover*

For å få et bilde av hvordan ledelsen i politidistriktene og særorganene tenker om den fremtidige rekrutteringssituasjon, ble det spurt om hvordan de antar tilgangen på søkere innenfor hovedkompetanseområdene vil være i årene fremover.

På alle de fire kompetanseområdene trodde de aller fleste respondentene på en jevn og stabil tilgang på søkere. Imidlertid er det interessant å merke seg at tilgangen på politiutdannede spesialister vurderes å kunne bli noe problematisk i fremtiden. Elleve distrikter og/eller særorganer antar at det vil være vanskelig å få rekruttert spesialister i fremtiden. Dette er følgende politidistrikt: Vestfinnmark, Romerike, Politiets utlendingsenhet, Midtre-Hålogaland, Økokrim, Søndre Buskerud, Østfinnmark, Østfold, Sogn og Fjordane og Troms. Antagelsen om synkende/manglende tilgang på søkere blant politiutdannede generalister og spesialister er klart dominerende hos de distrikter/særorganer som har slitt med rekrutteringen.

### 8.1.1 Rekrutteringstiltak

Politiets personell rekrutteres enten til opptak til Politihøgskolen eller til stillinger som krever annen utdanning. For å sikre rekrutteringsgrunnlaget for politiutdannet personell, må studentantallet ved Politihøgskolen justeres i forhold til forventet avgang.

*Målrettet geografisk rekruttering.*

Enkelte politidistrikter sliter i dag med rekruttering av politiutdannet personell, som det fremgår av spørreundersøkelsen. Det må derfor vurderes relevante tiltak som kan sikre politidistriktene kompetent personell. Politihøgskolens avdeling i Bodø ble etablert høsten 1997 med den hensikt å styrke rekrutteringen til de nordligste fylkene. En evaluering av avdelingen i 2001 konkluderte med at det kunne registreres en slik effekt, men at det var for tidlig å si noe om varig virkning. Det ble dessuten slått fast at den avgjørende faktoren trolig ikke var avdelingens plassering i Bodø, men studentenes tilknytning til landsdelen. Dette stemmer med studier av rekrutteringsproblemer også fra andre utdanningsgrupper. På denne bakgrunn må Politihøgskolen, i samarbeid med de aktuelle distriktene, forsterke innsatsen i rekruttering av studenter til politiutdanningen fra de områdene som trenger mer politiutdannet perso-

nell. For tilsatte i den nordligste delen av landet gjelder økonomiske særbetingelser mht. nedbetaling av studielån og lavere skatt. I en analyse må det vurderes om ytterligere stimuleringstiltak i form av stipendordninger eller andre økonomiske eller arbeidsmessige betingelser kan være aktuelt.

Mange ulike tiltak må vurderes: Lokal rekruttering av studenter til politiutdanning, stipend med bindingstid, kortere utdanning for bestemte arbeidsoppgaver, tilsetting av personer med annen utdannings- og yrkesbakgrunn, økonomiske og arbeidsmessige betingelser for stillinger, beordringer, utvekslingsordninger. Kravene til politi- og lensmannsetaten i dag tilsier at det er nødvendig å fortsette utviklingen slik at politikompetansen benyttes målrettet i politiarbeidet, mens flere oppgaver knyttet blant annet til vakthold, tilsyn, transport og forvaltning kan legges til personale med annen bakgrunn. Departementet vil følge utviklingen i tiden fremover, og herunder vurdere hvilke tiltak som bør settes inn for å oppnå ønsket effekt.

#### *Rekruttering av andre profesjoner til tradisjonelt politifaglige oppgaver*

I spørreundersøkelsen, som er nevnt foran, har en også ønsket å få rede på om politidistriktene/særorganene har åpnet for å rekruttere andre profesjoner til tradisjonelt politifaglige oppgaver (eks. etterforskning, etterretning, kriminalteknikk mv.). Spørsmålet lød: *I hvor stor grad har de ansatt andre profesjoner i stillinger som er opprettet ved inndragning av ledige polititjenestestillinger?* Her viser det seg at ca. 40 prosent av distriktene/særorganene svarer positivt på spørsmålet. De profesjonene som er rekruttert inn er blant annet revisorer som gjerne bistår ved etterforsking av økonomisk kriminalitet. Videre nevnes økonomer, ingeniører, samfunnsvitere, analytikere og informasjonsmedarbeidere.

Av de politidistriktene/særorganene som har rekruttert inn andre profesjoner til politifaglige oppgaver, svarer flesteparten at de ser et økende behov for å rekruttere inn andre profesjoner i tillegg til dem de har i dag. Blant annet nevnes språkkyndige, kultur- og religionsvitere samt psykolog, sykepleiere og datakyndige som støtte til etterforsking. Representanter fra disse distriktene påpeker at behovet for sammensatte faggrupper, som kan sette oppgavene i en større sammenheng, vil øke fremover.

## 8.2 Kompetanseutvikling

Kompetanse kan defineres som en persons eller en organisasjons kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger til å utføre oppgaver for å nå definerte mål. For å løse oppgavene og nå målsettingene må etatens kompetanse utvikles og/eller fornyes kontinuerlig. Dette krever en målrettet strategi som omfatter utvikling, utdanning og rekruttering.

Politi- og lensmannsetaten preges i dag av ledere og medarbeidere med politiutdanning eller juridisk embetseksamen. Den tredje store yrkesgruppen er administrativt personale med ulik bakgrunn og fagutdanning. Denne gruppen omfatter ansatte i kontor-, saksbehandler- og lederstillinger.

Utviklingen de senere årene har vist en økende rekruttering av personell med f. eks. økonomisk, analytisk og informasjonsteknologisk fag- og kompetansebakgrunn. En registrerer også en økning av innleid spesialkompetanse. Slik rekruttering er viktig fordi det kan virke stimulerende i et miljø som ellers er sterkt preget av ansatte med utdanning fra Politihøgskolen eller juridisk embetseksamen.

Et annet utviklingstrekk er at polititjenestemenn/-kvinner i større grad enn tidligere tar utdanning i tillegg til politiutdanningen.

Fortsatt er mobiliteten i etaten lav. Det er f. eks. relativt sjelden at ledere og medarbeidere slutter i etaten for eventuelt å komme tilbake ved et senere tidspunkt i sin karriere. Det er også relativt sjelden at medarbeidere søker stillinger i annet distrikt. Dette er på mange måter en styrke for etaten, men begrenser samtidig etatens muligheter til fornyelse og omstilling.

#### *Formidling av kunnskap*

Formidling av kunnskap skjer i dag i stort omfang via datanett. Det arbeides med å ta i bruk og utnytte slike verktøy i større grad, blant annet til spredning av resultater fra forskning og faglig utviklingsarbeid og til faglig diskusjon og samarbeid. Hittil har det vært tekniske hindringer knyttet til koblingen mellom ulike nett som brukes i politi- og lensmannsetaten og ved Politihøgskolen. Det arbeides aktivt med å finne løsninger, for å kunne utnytte de mulighetene som dataverktøyene i dag gir for kommunikasjon og læring.

Faglig utveksling på tvers av enheter og profesjoner, både innen politiet og med samarbeidsinstanser i samfunnet skal prioriteres. Det har vært

en svak tradisjon i politiet for skriftlig formidling av erfaringer og yrkeskunnskap, noe som har bremset spredningen av kunnskapen og mulighetene for å sammenholde, analysere og videreutvikle kunnskapen. Det har også foregått lite politirettet forskning. Politidirektoratet og Politihøgskolen vil styrke innsatsen for å synliggjøre og videreutvikle den erfaringskunnskapen som finnes i politiet, særlig i sammenheng med aktuelle forskningsprosjekter. Dette er også en forutsetning for at framtidens prioriteringer og løsninger i større grad vil være basert på fakta og erkjente praktiske erfaringer.

*Samarbeid om kompetanseutvikling*

I dag gjennomføres kompetansehevende tiltak i regi av både Politidirektoratet, Politihøgskolen og de andre særorganene. Delvis gjennomføres tiltak som er overlappende i innhold, delvis utnyttes spesialisert fagkompetanse for dårlig. Det skal utvikles tettere samarbeid mellom disse instansene for å avklare roller og oppgavefordeling i arbeidet og for å utnytte disponible ressurser maksimalt.

Den daglige kompetanseutvikling, som skjer gjennom erfaringer i det daglige arbeidet og gjennom utveksling med kolleger og andre av erfaringer og vurderinger, er svært viktig. En av de største utfordringene for ledere er derfor å skape et miljø som er preget av åpenhet for og vilje til læring og utvikling. Det må etableres ordninger som sikrer at kompetanseutviklingen kommer kolleger og hele etaten til nytte. Dette kan være krav til rapportering i forbindelse med utdanning, studiereiser, spesielle oppdrag eller andre former for kompetanseheving. Utviklingen av politiets dataverktøy vil gjøre det enklere å spre rapporter og aktuell informasjon og å etablere arenaer for faglig diskusjon.

I det daglige arbeidet må kompetansesituasjonen stadig vurderes. Sammensetningen av personalet endrer seg, og det kommer ekstraordinære oppgaver eller nye krav til kompetanse. Dette gjør det nødvendig med tiltak, for eksempel omfordeling av arbeidsoppgaver, rekruttering av nye medarbeidere, innsats i utdanning eller andre former for kompetanseheving. De beste løsningene fremkommer når ledere og involverte medarbeidere sammen vurderer mulige alternativer. Innsatsen i kompetansehevende tiltak skal målrettes, men det må også tas hensyn til den enkeltes ønsker og planer for læring og karriere.

### 8.2.1 Utdanning

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten, og har som oppgave å:

- gi grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten
- gi etter- og videreutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten
- drive forskning og utviklingsarbeid som er relevant for politi- og lensmannsetaten
- drive opplysningsvirksomhet om politifaglige spørsmål.

Politihøgskolen er etablert i Oslo, med en avdeling i Bodø og et utdanningssenter på Sæter Gård i Kongsvinger. Fra 2004 har Politihøgskolen ansvaret for Justissektorens kurs- og øvingssenter i Stavern.

*Grunnutdanning for politi- og lensmannsetaten*

Den 3-årige grunnutdanningen for politi- og lensmannsetaten startet høsten 1992. Utdanningen er godkjent som høgskoleutdanning f.o.m. det første studentkullet våren 1995. Fra våren 2004 gir utdanningen bachelorgrad. Dette samsvarer med andre høgskoleutdanninger av samme omfang i Norge og internasjonalt. I studieåret 2004/2005 har Politihøgskolen i alt 765 studenter i grunnutdanningen (fordelt på tre årskull). Høsten 2004 startet 288 studenter sin utdanning, av disse 33 prosent kvinner.

Rammeplanen for utdanningen fastsettes av Justis- og politidepartementet. Sammenlignet med tidligere politiutdanning gir den 3-årige grunnutdanningen et bredere faglig grunnlag for politiarbeidet. Det er gitt mer plass til fagkunnskap fra psykologi, sosiologi og kriminalkunnskap, og dermed innsikt i samfunnsutvikling og i menneskers atferd og samspill. Det er også lagt større vekt på politioperative disipliner, blant annet ved å innarbeide de godkjenninger som kreves for politioperativt arbeid, for utrykningskjøring og bruk av våpen mv. Praksisåret i utdanningen gjennomføres i utvalgte politidistrikter og følger planer som sikrer at studentene får erfaringer fra hele bredden av arbeidsoppgaver. Faste ordninger for veiledning bidrar til refleksjon og læring med sikte på å utvikle et tverrfaglig og helhetlig perspektiv på yrkesrollen. Gjennom praksisåret etableres ofte en kontakt i opplæringsdistriktet som har sannsynlighet for rekruttering til samme distrikt etter avslut-

tet Politihøgskole. Politihøgskolen og Politidirektoratet bør derfor vurdere om antall politidistrikter som er opplæringssteder i praksisåret kan utvides.

Grunnutdanningen er en generalistutdanning som skal gi solid grunnlag for å starte i politiyrket og for videre læring gjennom yrkeserfaring, videre utdanning og annen kompetanseheving. Det er ikke aktuelt å gjøre endringer i rammen for utdanningen, men det foregår et kontinuerlig faglig utviklingsarbeid for å tilpasse utdanningen til endringer i etatens arbeidsfelt og i den aktuelle fagkunnskapen. Evalueringer av grunnutdanningen har ført til en omlegging av undervisningen, slik at den i større grad gjennomføres innenfor yrkesrettede, tverrfaglige temaer. Emner som konflikthåndtering, økonomisk kriminalitet og sivil rettspleie skal styrkes i grunnutdanningen. Det arbeides dessuten med å styrke opplæringen i politiets datasystemer.

### *Kortere generell politiutdanning?*

Det er reist et spørsmål om det bør etableres en kortere generell politiutdanning på lavere nivå (fagskolenivå) for å avhjelpe rekrutteringsproblemene i noen distrikter, helst med muligheter til seinere å kunne utvide til fullverdig politiutdanning. Med de krav som stilles til høgskoleutdanning i dag, vil en slik kortere utdanning ikke gi grunnlag for avkorting eller lettelser om det er ønskelig å ta ordinær politiutdanning seinere. Det må også vurderes nøye hva som kan være effektene av å etablere et nytt og lavere nivå i grunnutdanning for politiet.

Den styrkingen som har skjedd i politiutdanningen i de seinere årene er vurdert som nødvendig for å møte kriminalitetsutviklingen og kompleksiteten i oppgavene politiet skal løse. Det er ingen god løsning å satse på at lavere utdanning skal regnes som tilstrekkelig for arbeid i distrikter med færre ansatte og dermed større bredde i oppgaver og ansvar.

### *Endringer i grunnutdanningen?*

Det bør vurderes om det kan etableres en alternativ organisering av grunnutdanningen for politiet, der utdanningen deles inn i moduler og strekkes over lengre tid. Enkelte høyskoler tilbyr yrkesrettede bachelorstudier på deltidsbasis (som regel over 4 år) som alternativ til 3-årig heltidsstudium.

Det er en forutsetning at utdanningen har samme krav til faglig innhold, veiledet praksis, oppgavelevering og eksamener som i ordinær sammenhengende utdanning, og at opptakskravene til studentene er de samme. Ressursbehov og kapasitet ved høgskolen må tas med i en slik vurdering.

### *Etter- og videreutdanning*

Etter at Politihøgskolen ble delvis innlemmet under lov om universiteter og høgskoler, kan høgskolen selv etablere studiepoenggivende videreutdanninger av inntil ett års omfang, som bygger på avlagt bachelorgrad. For studier på mastergradsnivå må høgskolen imidlertid søke Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) om akkreditering av studiene. Studieplaner er allerede godkjent for flere videreutdanninger. Dette gjør det lettere å kombinere utdanning ved Politihøgskolen med utdanning ved andre institusjoner, og nivået i utdanningen er mer sammenlignbart ved søknad om utdanning eller stilling.

Politihøgskolen står overfor store faglige utfordringer i utviklingen av videreutdanningstilbudene. Disse skal møte de behovene politi- og lensmannsetaten har for høy faglig kompetanse i mange funksjoner og på mange arbeidsfelt. Det er i flere år gitt omfattende tilbud om utdanning innen ledelse og organisasjonsutvikling. Dette bør videreføres. Særlig er det behov for utdanning rettet mot operativ ledelse og håndtering av ulykker, kriser og terrorvirksomhet.

Forebyggende og problemorientert politiarbeid er ett av satsingsområdene for etaten. Politihøgskolen har igangsatt ny videreutdanning på området, og denne må utvikles videre. Kunnskap om arbeid i flerkulturelle miljøer og kulturforståelse må bygges inn i flere utdanninger, likedan kunnskap om tverretatlig samarbeid i lokalmiljøet. Utdanning innenfor det politioperative feltet må fortsatt prioriteres, blant annet med fokus på kommunikasjon og konflikthåndtering.

Politihøgskolen har i 2004 revidert alle fagplaner og studieplaner for operativ utdanning. På samme måte er det foretatt en total gjennomgang av planer for utdanning innen etterforskningsfeltet. Siktemålet er å utvikle klarere modulorganisering av utdanningene og tydeligere nivåer for spesialisering. Utdanningene må dessuten tilpasses ny teknologi og nye metoder i politiarbeidet og utfordringene fra den grenseoverskridende kriminaliteten.

Det har over flere år pågått en utvikling der ansvaret for kortere etterutdanning i større grad legges til politidistriktene, eventuelt i samarbeid med lokale høgskoler. Politihøgskolen utarbeider

planer og utdanner instruktører for flere av disse utdanningene. Politihøgskolen får dermed bedre kapasitet til å utvikle og gjennomføre utdanning av lengre varighet og på høyere faglig nivå. Parallelt arbeider Politihøgskolen med å utvikle nettbasert opplæring som innslag i utdanningstilbud. Dette gjør opplæringen raskere tilgjengelig for flere, og behovet for fravær fra arbeidsstedet reduseres. Videre framover skal satsingen på nettbaserte utdanningstilbud økes.

Det legges i dag større vekt enn tidligere på å skape sammenheng mellom arbeid og utdanning. I videreutdanning inngår ofte oppgaver der studentene forventes å ta utgangspunkt i aktuelle problemstillinger fra eget arbeidssted, for å analysere disse ved hjelp av teorikunnskap og drøfting. På denne måten gjøres utdanningen mer direkte yrkesrelevant.

Politihøgskolens utdanningstilbud har først og fremst vært rettet mot polititjenestemenn og -kvinner. Dette vil fortsatt være den største studentgruppen. Politihøgskolen skal imidlertid også øke utdanningstilbudet til jurister i politiet og til ansatte i andre stillingskategorier. Mange av utdanningstilbudene er aktuelle for deltakere med forskjellig bakgrunn, noe som gjerne beriker de faglige drøftingene og læringsutbyttet. Det er ønskelig i flere av utdanningene å ha plass også for studenter fra andre etater eller organisasjoner, blant annet for å styrke grunnlaget for tverretatlig samarbeid.

*Masterutdanning*

En særlig krevende satsing ved Politihøgskolen er utviklingen av en to-årig masterutdanning i politivitenskap. Forberedelsene er i gang, og det planlegges oppstart for den første studentgruppen i januar 2006. Utdanningen vil ha som siktemål å utvikle analysekompetanse som kan utnyttes i forskjellige funksjoner i etaten, i ledelse og strategisk planarbeid og i analyser som grunnlag for problemorientert politiarbeid. Utdanningen vil bidra til å styrke og synliggjøre fagfeltet politivitenskap gjennom økt aktivitet i politirelevant forskning og faglig utviklingsarbeid.

*Andre utdanningstilbud*

Foran i meldingen vurderes kompetansebehov og oppgaveløsning i etaten, jf. kapittel 7.2.4. I den sammenheng foreslås at personell med annen utdanning kan utføre enkelte oppgaver som i dag utføres av politiutdannet personell.

Det må vurderes hvilken opplæring som kreves for oppgaver i politiet knyttet til vakthold, tilsyn, sikkerhet og transport, og nødvendige opplæringstilbud må etableres. Det må da tilstrebes å samordne utdanning for beslektede oppgaver.

Det gjennomføres allerede kortere utdanning for arrestforvarere. Politidirektoratet og Politihøgskolen har nedsatt et utvalg som skal utarbeide nye planer for utdanningstilbudene innenfor den sivile rettspleien på grunnplanet.

Politihøgskolen må legge til rette for at disse personellgruppene gis nødvendig basis- og oppgavespesifikk utdanning, eventuelt gjennom utvalgte moduler fra grunnutdanningen.

*Forskning og faglig utviklingsarbeid*

Det ble allerede fra starten i 1992 etablert en egen forskningsavdeling ved Politihøgskolen, nettopp for å bygge opp og synliggjøre politirettet forskning. Avdelingen har hatt en liten gruppe fast ansatte forskere, og har i tillegg engasjert forskere til tidsavgrensede prosjekter med ekstern finansiering. Resultatene av forskningen er gjort kjent gjennom skriftlige rapporter og på årlige forskningskonferanser.

Politi- og lensmannsetaten og resten av justissektoren har behov for forskningsbasert kunnskap. Forskning og utviklingsarbeid ved Politihøgskolen må prioriteres. Innsatsen i forskning og utviklingsarbeid må økes for å bygge opp tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag. Ikke minst er dette nødvendig i forhold til det nye masterstudiet i politivitenskap. Det er viktig at høgskolen styrker sitt samarbeid med andre forsknings- og utdanningsinstitusjoner og sin deltakelse i aktuelle faglige nettverk, både i Norge og internasjonalt.

### 8.2.2 Ledelse

Lederkompetanse er avgjørende for å lykkes i arbeidet med å utvikle politi- og lensmannsetaten. Det må derfor stilles tydelige krav til ledelse i etaten som legges til grunn ved utvelgelse av ledere. Like viktig blir det at etaten innarbeider rutiner som bidrar til målrettet utvikling av kompetanse hos den enkelte leder og til å utvikle samhandlingen mellom ledere og ledelsesapparatet i etaten.

*Strategisk ledelse.*

Politiet skal bekjempe kriminalitet mer effektivt, imøtekomme brukernes interesser på en bedre

måte og få mest mulig politiarbeid ut av ressursene. Dette krever tydelige strategier basert på kunnskap, dvs. kriminalitetsanalyser, publikumsundersøkelser, evaluering av tiltak etc. Tydeligere strategier vil gjøre det enklere å kommunisere retning for arbeidet helt ut i organisasjonen. Dette vil igjen fremme nødvendig koordinering og samarbeid mellom organisatoriske enheter. Strategiutfordringen vil berøre samtlige ledere i etaten og særlig topplledere i politidistriktene. Topp- og mellomledernivået vil få utfordringen med å ta initiativet til og legge regi for strategiske prosser. Ledere på operativt nivå vil utfordres både i forhold til å levere kunnskap inn i strategiarbeidet og ikke minst i forhold til å utøve sitt lederansvar i tråd med gjeldende strategier.

*Endringsledelse*

Etaten må være forberedt på stadige endringer. Dette krever ledere som mestrer endringsledelse. Endringsledelse innbærer å skape forståelse for endringsbehovene, kommunisere tydelig mål for endringen og å tilrettelegge for at medarbeiderne blir aktive og engasjerte deltakere i endringsprosessene. Reelle endringer i organisasjonens måte å arbeide på, krever samtidig ledere som arbeider bevisst med å påvirke etatens kultur i ønsket retning.

Ledere er i kraft av sin normgivende posisjon viktige rollemodeller eller endringsagenter. Signaler fra ledelsen, både gjennom lederens personlige praksis og gjennom skrift, tale og beslutninger vil derfor ha betydning. Sterkest virker trolig lederens egen praksis.

*Kunnskapsledelse*

Politiarbeidet blir mer komplekst og krever i mange sammenhenger spisskompetanse. Etaten vil som tidligere nevnt få stadig flere ansatte med høyere og ulik kompetanse. Dette stiller etatens ledere overfor utfordringer som en også finner i typiske kunnskapsbedrifter. Høyt kompetente medarbeidere forventer selvstendighet, ansvar og læringsmuligheter i jobben. Ledere må derfor delegere fullmakter til kompetente medarbeidere og grupper innenfor rammen av klart definerte mål og resultatforventninger. I forhold til denne kategorien medarbeidere vil det i mange situasjoner være nødvendig å utøve ledelse ved å innta rollen som veileder og coach. Denne rollen innebærer å være diskusjonspartnere for medarbeiderne, stille spørsmål som stimulerer til refleksjon over egen praksis og på den måten legge til rette for prestasjoner og læring i jobben. For å opparbeide nødvendig kompetanse, må ledere arbeide langsiktig og systematisk med å utvikle enkeltpersoner og grupper i henhold til strategi og kompetanseplan for virksomheten. Økningen i oppgavenes kompleksitet vil også kreve metodikk og ledere som kan kvalitetssikre kvalifikasjonene ved bruk av ekstern kompetanse. Politidirektoratet må sørge for at slik metodikk utvikles.

### 8.2.3 Ledelsesutvikling.

For å imøtekomme ovennevnte krav til lederkompetanse, vil det være avgjørende å innarbeide gode rutiner for lederrekruttering og leder- og ledelsesutvikling.

Det bør stilles tydeligere krav til lederkompetanse som legges til grunn for lederrekruttering. Samtidig er det nødvendig å sikre at personell som er involvert i lederrekruttering både har innsikt i kravene til lederkompetanse og besitter kompetanse i rekrutteringsarbeid. Det bør i praksis åpnes for at andre profesjoner enn jurister og politiutdannede kan innta sentrale lederposisjoner i politiet.

Foruten å heve profesjonaliteten på lederrekruttering vil det være nødvendig at etaten arbeider målrettet med ledelses- og lederutvikling både i politidistrikt, særorgan og i regi av Politihøgskolen og Politidirektoratet. Sentrale elementer i dette vil være lederutviklingstiltak som legger vekt på organisasjonsforståelse, personlig utvikling i lederrollen, utvikling av samhandlingen i politimestrenes ledergrupper og på bedre samhandling mellom ledere på ulike organisatoriske nivåer. Politihøgskolen vil fortsatt ha en viktig rolle med å sikre utdanningstilbud som gir formell lederkompetanse på universitets- og høyskolenivå, og i særlig grad utdanning for operative lederfunksjoner.

Som grunnlag for ledelsesutvikling og annen kompetanseutvikling vil etaten i fremtiden kunne bruke de forskjellige referansemålinger og nøkkeltall som er under utvikling: Politimesterens Styringsverktøy (PSV), 360-graders lederevaluering, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser. Dette er prosjekter som bør innarbeides som en rutine i etatens samlede ledelsessystem.

## 8.3 Organisasjonskultur og personalpolitikk

Publikum har krav på et politi som er imøtekommende, tjenestevillig og viser respekt for enkeltmennesket. Med utgangspunkt i den store spennvidde i etatens oppgaver og det kulturelle mangfold i dagens samfunn, stilles det store krav til den enkeltes objektivitet, integritet og rettsbevissthet.

Et hovedmål i personalpolitikken er økt mangfold blant ansatte i politi- og lensmannsetaten. Det skal være like muligheter til ansettelse, kompetanseutvikling, avansement og øvrige arbeidsvilkår uavhengig av kjønn eller sosial, etnisk og kulturell bakgrunn. Ledere og medarbeidere i politi- og lensmannsetaten må sørge for at deres beslutninger og handlinger tar hensyn til forskjeller og fremmer likeverd og likebehandling.

Politi- og lensmannsetaten har i sin personalpolitikk nedfelt følgende fellesverdier som styrende for tjenesteutøvelsen:

- Åpenhet og ærlighet
- Synlighet og tydelig ledelse
- Samspill og involvering
- Ansvarlighet
- Klare målsettinger og fokus på resultatet

### *Etikk i politiarbeidet*

Det norske samfunnet bygger på grunnleggende verdier som rettssikkerhet, demokrati, ytringsfrihet, likhet og de verdiene som følger av menneskerettighetserklæringen. Håndteringen av disse verdier er avgjørende for statens legitimitet og troverdigheten til offentlige myndigheters utøvelse og tjenesteyting.

Spennvidden i etatens oppgaver og samfunnets kulturelle mangfold stiller økte krav til etaten og den enkelte ansattes objektivitet, integritet og etiske bevissthet. Yrkesrollen innebærer å kunne ta stilling til ulike problemstillinger, og ikke utøve mer makt enn det situasjonen krever. Mulighet for og evne til etisk refleksjon er derfor viktig for et godt faglig politiarbeid. Som ansatt i politi- og lensmannetaten er en ikke bare ansvarlig for egne handlinger, men har både et personlig og et kollektivt ansvar i utøvelsen av yrkesrollen.

Godt politiarbeid vil ikke være den samme handlingen i alle situasjoner, noe som innebærer at ledere og ansatte må kunne argumentere for de valg og prioriteringer som gjøres. Politiets arbeidsmetoder, herunder lojalitetsproblematikken, må derfor være gjenstand for en åpen debatt i forhold til borgerne og samfunnet.

### *Klageordning for behandling av publikumsklager på tjeneste utført i politi- og lensmannsetaten*

En egen klageordning for behandling av klager mot politiet vil bli etablert i løpet av 2005. Dette gjelder klager på politiets tjenesteutførelse, men omfatter ikke anmeldelse for straffbare forhold begått av ansatte i politi- og lensmannsetaten som behandles av Spesialenheten for politisaker. Departementet mener klageordningen vil være et viktig tiltak for å videreutvikle etaten og forbedre politietatens forholdet til publikum. Det er derfor viktig at klageordningen blir gjort kjent.

Klagebehandlingen skal følge tjenestevei i politiets organisasjon. Departementet mener at behandling av klager på politiet er en viktig del av politimestrenes/særorgansjefenes leder- og arbeidsgiveransvar. Det vil også være klageadgang til Politidirektoratet. Tilliten styrkes ved at politimestrene/særorgansjefene må rapportere antall klager og eventuelle tiltak til Justisdepartementet via Politidirektoratet.

### *Helse, miljø og sikkerhet (HMS)*

Det skal være trygt å arbeide i politi- og lensmannsetaten. Etaten skal tilrettelegge og drive sin virksomhet på en slik måte at det ikke oppstår skade på personell, miljø eller materiell. Det er derfor viktig å utvikle en sikkerhetskultur med ansvarliggjøring i alle ledd og aktiv medvirkning for alle involverte.

De daglige utfordringene med mer rå og brutal kriminalitet og kriminelle som er innstilt på å bruke vold mot polititjenestemenn, forsterker belastningen på den enkelte. Ved bevæpnede oppdrag er det en grunnleggende forutsetning at tjenestemennene har nødvendig verneutstyr og kompetanse. Departementet har også besluttet å innføre avlyttingssikkert samband, som også er viktig for den enkelte tjenestemanns trygghet.

Etatens brede oppgavespenn og døgnkontinuerlige tjeneste forutsetter systematisk HMS-oppfølging på alle nivåer i etaten. Ledere og ansatte må i fellesskap bidra både med sine menneskelige og med sine faglige sider i det daglige for å skape et trygt og inkluderende arbeidsmiljø. Ledere på alle nivåer må arbeide for å skape et sterkt fellesskap og en positiv kultur som setter krav til kvalitet og ytelse, men også til omsorg og respekt for den enkelte.

*Likestilling*

Politi- og lensmannsetatens hadde i 2003 10,2 prosent kvinnelige ledere totalt. Særlig blant politiutdannet personell er kvinneandelen av ledere lav – 8,4 prosent i 2003. Regjeringens mål er at det skal være 40 prosent av begge kjønn i statlige lederstillinger innen 1. juli 2006

Politidirektoratet har satt i verk en rekke tiltak for å øke andelen kvinnelige ledere. Ved ansettelser i lederstillinger/stillinger med personalansvar praktiseres kjønnskvotering mellom de best kvalifiserte søkerne. Melder det seg flere søkere som har tilnærmet like kvalifikasjoner for stillingen, skal kvinner ha fortrinnsrett dersom det er mindre enn 40 prosent kvinner i den aktuelle stillingsgruppen i politidistriktet/særorganet. I politidistriktene og særorganene er det utarbeidet planer for hvordan målsettingene innenfor likestilling skal nås. Lokale mål og tiltak innarbeides i virksomhetsplanene og følges opp av Politidirektoratet i styringsdialogen.

Kvinner er representert i samtlige ansettelsesråd. Det er etablert egne kvinnenettverk i nesten alle politidistrikter og det er opprettet eget nettverk for kvinnelige ledere. Alle politidistrikter har egen likestillingskontakt. Det har vært arrangert årlige seminarer for likestillingskontakter, kvinnenettverksledere samt for kvinnelige ledere. Høsten 2002 startet Politidirektoratet opp pilotprosjektet Nettbasert lederutviklingsprogram for kvinner i politi- og lensmannsetaten.

*Tilsatte med innvandrerbakgrunn*

Politiets tjenestemenn og –kvinner skal gjenspeile samfunnet både med hensyn til kjønn, sosial, etnisk og kulturell bakgrunn. Dette er gunstig for praktiske samhandlingen mellom politi og publikum og styrker tilliten til politiet.

I det krevende arbeidet med å få flere søkere med innvandrerbakgrunn til Politihøgskolen må en dra nytte av etatens ansatte, enten de selv har innvandrerbakgrunn og på den måten kan være rollemodeller, eller de har etablert positive kontakter i relevante miljøer. Praksisplasser for studenter, og personer med innvandrerbakgrunn kan være et tiltak for å rekruttere. Personer med innvandrerbakgrunn bør oppfordres til å søke disse plassene.

Det er viktig å legge forholdene til rette slik at man beholder tilsatte med innvandrerbakgrunn. Dette må ivaretas gjennom ledelse og en personalpolitikk som fremmer likeverd og likebehandling.

*Seniorpolitikk*

Personalpolitikken skal bidra til å skape et inkluderende arbeidsmiljø som tar hensyn til individuelle behov gjennom ulike livsfaser. Formålet med seniorpolitikken er å legge forholdene til rette for fortsatt fornyelse og utvikling, samtidig som den enkeltes kompetanse utnyttes til løsning av arbeidsoppgaver tilpasset vedkommendes situasjon og virksomhetens behov.

Et godt samspill mellom yngre og eldre arbeidstakere er viktig for etaten. Å ta vare på erfarne medarbeidere kommer i neste omgang etatens brukere/publikum til gode.

## 8.4 Kriteriebasert ressursfordeling

På bakgrunn av det som tidligere er sagt i meldingen om politiets oppgaver og oppgaveløsning, vil en her omtale en modell for kriteriebasert ressursfordeling mellom politidistriktene.

Arbeidet med å utvikle en ny modell for fordeling av ressurser i politi- og lensmannsetaten har skjedd i samarbeid mellom Politidirektoratet og et eksternt konsulentfirma. Politidistriktene har vært involvert i prosessen gjennom høringsuttalelser, som har ført til noen endringer i modellen.

### 8.4.1 En modell for ressursfordeling mellom politidistriktene

Ressurstildeling mellom politidistriktene er i denne modellen dels basert på objektive kriterier (ca. 90 prosent av den totale rammen) og dels på særskilte tildelinger til spesielle oppgaver og utfordringer i det enkelte politidistrikt (ca. 10 prosent av rammen).

Den delen av modellen som omhandler objektive kriterier, bygger på et faktagrunnlag hvor kildene hovedsaklig består av statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Kriteriene som er lagt til grunn når det gjelder kriminalitetsbekjempelse bygger på et objektivt faktagrunnlag, hvor en gjennom forskning har funnet korrelasjoner til kriminalitet. Eksempler på dette er bruttoflytting, innbyggere i tettsteder, sysselsatte i varehandelen, antall konkurser osv. Poenget med disse kriteriene er ikke at de er kriminalitetsdrivende i seg selv, men at en finner systematiske samvariasjoner mellom disse og enkelte former for kriminalitet.

Vektingen av de enkelte kriterier, dvs. hvor stor innflytelse de skal ha på ressursfordelingen, er basert på regnskapstall og innrapporteringer

fra politidistriktene. Når det gjelder mer generelle oppgaver som ledelse, administrasjon og beredskap, er fordelingen basert på erfaringstall fra andre offentlige etater. Fordelen med å bruke disse kriteriene er at de ikke er påvirkelige av politidistriktene.

Politidirektoratet har i samarbeid med konsulentfirmaet oppdatert modellen pr. 15. desember 2004, med nye tall for å sikre at endringene i befolkningsgrunnlaget og de andre kriterier i distriktene fanges opp.

Politidirektoratet anbefaler at det benyttes gjennomsnittstall for de siste 3 – 4 årene for at modellen ikke skal gi for store svingninger fra år til år. Alternativt kan det defineres et standardavvik som angir yttergrensen for revisjon.

### 8.4.2 Gjennomføring av modellen

Disse kriteriene vil bli lagt til grunn for den fremtidige ressursfordelingen innen politi- og lensmannsetaten. Det skal benyttes gjennomsnittstall for de siste 3 årene. Kriteriene vil bli vurdert og oppdatert løpende.

Fordelingsmodellen er lagt til grunn i budsjettfordelingen for inneværende år. Tilpasningen skjer over tid slik at en unngår omfordelinger og eventuell nedbemanning i enkelte politidistrikter som en følge av den nye fordelingsmodellen.

# 9 Administrative og økonomiske konsekvenser

Meldingen beskriver hvordan Regjeringen mener politirollen, og herunder politiets oppgaver og oppgaveløsning skal utvikle seg i løpet av de kommende 5 – 10 år.

En samlet vurdering av behovet for tilgang på personell, etter evalueringen av politireformens fase 2, kan medføre et økt ressursbehov. Et økt ressursbehov må på vanlig måte finansieres gjennom den ordinære budsjettbehandlingen. For øvrig foreslås ingen kostnadsdrivende tiltak i meldingen.

Meldingen baserer seg på allerede vedtatte endringer av politiet i forbindelse med Politireform 2000 og vedtatte endringer knyttet til den sivile rettspleie på grunnplanet, jf. Ot. prp. nr. 43 (2003-2004) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet), jf. Innst. O. nr. 90 (2003-2004). I nevnte dokumenter er de økonomiske og administrative konsekvenser behandlet.

I denne meldingen har Regjeringen lagt opp til at det vesentligste av de oppgaver som politi – og lensmannsetaten har ansvaret for, bibeholdes, iallfall på kort sikt. I meldingen introduseres tema som må følges opp med avklarende utredninger. Det legges opp til en konsolidering med hensyn til struktur og oppgavespenn. Meldingen har konsentrert seg om politietatens oppgaveløsning med særlig vekt på samvirke med andre aktører. En har flere steder i meldingen omhandlet effektiviseringstiltak, herunder fokus på hensiktsmessig bruk av kompetanse og effektivisering knyttet til utnyttelse av teknologi.

Meldingen peker på at politiutdannet personell i størst mulig grad bør benyttes til arbeidsoppgaver som krever politikompetanse. En omlegging til mer bruk av andre personellkategorier uten treårig politihøgskoleutdanning, vil ha budsjettmessige konsekvenser i form av flere ansatte da det allerede i dagens situasjon og med fremtidens utfordringer er nødvendig å øke personellgruppen med politikompetanse. Mer bruk av andre personellkategorier med formål å frigjøre politikompetanse til etatens kjerneoppgaver, må som en del av etatens langsiktige utvikling finansieres innenfor det enkelte års budsjett, tilpasset øvrige prioriteringer for etatens virksomhet. Økt bruk av annen kompetanse krever et tilpasset utdanningstilbud ved f. eks. Politihøgskolen.

Endringer i kriminalitetsutviklingen og andre utviklingstrekk som virker inn på politirollen viser at særlig politiets kraftsamling mot den grenseoverskridende, organiserte grove kriminaliteten i økende grad binder mye ressurser. I forhold til tiltak redegjort for i kapittel 7.2.3 introduserer meldingen ingen nye kostnadsdrivende elementer eller administrative konsekvenser. Regjeringens forslag til nye metoder, jf. Ot. prp. nr. 60 ( 2004-2005) Om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet), vil gi politiet bedre muligheter for å bekjempe alvorlig kriminalitet. Kostnadsutviklingen i denne forbindelse er omtalt i kapittel 12 i nevnte proposisjon. Tilsvarende gjelder for øvrige tiltak behandlet i kapittel 7.2.3.

I kapittel 7.3 er det skissert visse tiltak med sikte på mer effektiv straffesaksbehandling. Det legges opp til utvidet adgang til bruk av forenklet forelegg i mindre alvorlige straffbare forhold hvor saksforholdene er kurante og forholdet egner seg for standardiserte avgjørelser ved forenklet forelegg. Den nærmere arrondering av saksområde, og de nærmere regler knyttet til saksbehandling m.m. vil Regjeringen komme tilbake til Stortinget med i en særskilt proposisjon våren 2006. Først i slik sammenheng vil en kunne beregne de økonomiske konsekvensene. Her antas det tilstrekkelig generelt å gi uttrykk for at utvidet adgang til forenklet forelegg, med stor sannsynlighet, totalt sett vil føre til større volum på den samlede foreleggsmasse. En må også legge til grunn at utvidet bruk av forenklet forelegg etter standard satser, innebærer innkrevingsmessige fordeler. Avhengig av utformingen av de standardiserte bøtesatsene vil det her kunne bli tale om økte inntekter for staten.

I samme kapittel omtales også utvidet adgang til å utferdige forelegg på bot. Ingen av disse tiltak vil medføre vesentlige omkostninger utover kompetansestyrkende tiltak.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 24. juni 2005 om politiets rolle og oppgaver blir sendt Stortinget.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
http://odin.dep.no/
Forsidefoto: Politidirektoratet

Trykk: GAN Grafisk AS – 06.2005