



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Dokument 3:10 (2009–2010)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-084-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Dokument 3:10 (2009–2010)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2009–2010)
Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet.

Riksrevisjonen, 11. mai 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	12
5	Justis- og politidepartementets svar	13
6	Riksrevisjonens uttalelse	16

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	21
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23
3	Revisjonskriterier	25
4	I hvilken grad er politiets innsats mot organisert kriminalitet basert på en helhetlig og målrettet styring og oppfølging?	30
5	Hvordan arbeider politiet mot organisert kriminalitet?	42
6	Vurdering	71
7	Referanseliste	74

Justis- og politidepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet

1 Innledning

Organisert kriminalitet har i løpet av de siste årene blitt en del av kriminalitetsbildet i Norge. Den organiserte kriminaliteten kjennetegnes av at den er profesjonell og mobil, og ofte distrikts- overgripende og med forgreninger til andre land. Kriminalitetsutviklingen har gått parallelt med en samfunnsutvikling som er preget av økt globalisering, større mobilitet og åpnere grenser. Dette fører med seg rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon over landegrensene.¹ Kriminelle sprer sine aktiviteter på flere distrikter og over landegrensene, og organisert kriminalitet representerer derfor ikke bare et lokalt problem i det enkelte politidistrikt; det er også et regionalt, nasjonalt og internasjonalt problem.

Stortinget har ved flere anledninger uttalt at kampen mot organisert kriminalitet skal prioriteres, både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. Bekjempelsen av organisert kriminalitet er ett av målene for å redusere kriminaliteten i Norge.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse politiets og påtalemyndighetens innsats mot organisert kriminalitet. Hvordan politiet arbeider med organisert kriminalitet, er vurdert ut fra i hvilken grad politiet prioriterer innsatsen mot organisert kriminalitet, hvordan innsatsen samordnes i politiet og mellom politi og kriminalomsorg, hvordan det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet utnyttes, og hvordan IKT-verktøy og politimetoder utnyttes av politiet for å bekjempe organisert kriminalitet. Det er i tillegg vurdert i hvilken grad politiets innsats er basert på en helhetlig og målrettet styring og oppfølging.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble forelagt Justis- og politidepartementet, Riksadvokaten og Politidirektoratet i brev av 18. januar 2010. Revisjonskriteriene er tidligere forelagt departementet. Justis- og politidepartementet har i brev av 19. februar 2010 avgitt uttalelse om de forholdene som tas opp i rapporten. Synspunkter fra

Riksadvokaten og Politidirektoratet er innarbeidet i brevet. Merknadene er innarbeidet i rapporten og i oppsummeringen av denne undersøkelsen.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Intervju, spørreskjemaundersøkelse, spørrelister, dokumentanalyse og statistikk er benyttet for å belyse hovedproblemstillingene i undersøkelsen. Konkrete eksempler (caser) er i tillegg benyttet for å illustrere ulike sider av politiets arbeid mot organisert kriminalitet.

Intervjuer har blitt gjennomført med Justis- og politidepartementet, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Kripos, Det nasjonale statsadvokatembetet for organisert og annen alvorlig kriminalitet og region øst og region sørvest i kriminalomsorgen.² Videre har følgende åtte politidistrikter blitt intervjuet: Oslo, Haugaland og Sunnhordland, Romerike, Hordaland, Troms, Sør-Trøndelag, Østfold og Vestfold. Tema for intervjuene var politiets arbeid og myndighetenes styring og oppfølging av arbeidet mot organisert kriminalitet. Representanter for Europol, Interpol og Eurojust og norske utplasserte tjenestemenn i disse organisasjonene har også blitt intervjuet, dette for å belyse hvordan politiet utnytter det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet. Brottsforebyggende rådet og Rikskriminalpolisen i Sverige har blitt intervjuet for å gi kunnskap om svenske myndighetenes håndtering av organisert kriminalitet.

En spørreskjemaundersøkelse som omhandler politiets arbeid med organisert kriminalitet, ble sendt til landets 27 politidistrikter ved politimesteren. 25 av 27 distrikter svarte skriftlig på undersøkelsen. Dataene fra spørreskjemaundersøkelsen ble supplert med intervjuene med politidistriktene. Fire regioner i kriminalomsorgen har skriftlig per brev svart på spørsmål om hvordan de samarbeider med politiet om å bekjempe organisert kriminalitet.

Det er hentet inn statistikk fra Statistisk sentralbyrå, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Kripos

1) St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets roller og oppgaver*.

2) Det ble gjennomført to intervjuer med Politidirektoratet, ett i planfasen og ett avsluttende intervju etter at de øvrige aktørene hadde blitt intervjuet. Kripos ble intervjuet to ganger.

for å vise omfang og utvikling av organisert kriminalitet og politiets innsats. Statistikk fra Europol og Eurojust er benyttet for å vise i hvilken grad norsk politi benytter seg av det internasjonale politisamarbeidet.

Sentrale styringsdokumenter for perioden 2005–2008 på flere nivåer i styringskjeden er gjennomgått – fra departement til det enkelte politidistrikt. Dokumentene er gjennomgått for å undersøke hvilke føringer som har blitt gitt når det gjelder innsatsen mot organisert kriminalitet, og for å vurdere rapporteringen som skjer gjennom styringsdialogen.

Datainnsamlingen til undersøkelsen ble avsluttet i desember 2009.

Det finnes flere definisjoner av begrepet *organisert kriminalitet*. I Norge legges ofte EUs definisjon og straffeloven § 60 a til grunn for å beskrive hva som skal til for at kriminalitet skal anses som organisert. Definisjonene angir ikke hvilke typer kriminalitet som anses for å være organiserte.³ For å sikre at politidistriktene hadde tilnærmet lik forståelse av begrepet, ble det gitt eksempler på organisert kriminalitet i spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene. Eksemplene var narkotikakriminalitet, MC-kriminalitet, menneskesmugling, menneskehandel, omreisende vinningskriminalitet, organiserte ran, omfattende sprit-, sigarett- og tobakksmugling og grove biltyverier med tilhørende hvitvasking.⁴

3 Oppsummering av funnene

3.1 Svakheter knyttet til styring og prioritering av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Ressursinnsats og kriminalitetsutvikling

Politi- og påtalemyndighetens budsjett har i perioden 2005–2008 økt med om lag 15 prosent. Fra 2008 til 2010 har politiets budsjetter blitt styrket med ytterligere 22 prosent. Parallelt har det vært en jevn økning i antall årsverk i politiet og påtalemyndigheten i perioden fra 2005 til 2009. Økningen er på 8,4 prosent. Dette har gitt økt potensial for å bedre kriminalitetsbekjempelsen og å styrke innsatsen mot organisert kriminalitet.

3) www.politi.no. Ofte blir begrepet knyttet til utvalgte kriminalitetsområder, uavhengig av organisering og alvorlighetsgraden av det enkelte lovbruddet, slik EU-definisjonen og § 60 i straffeloven er rettet mot.

4) Dette er kriminalitetstyper som politiet har blitt tildelt midler for gjennom Rådet for samordnet innsats mot organisert kriminalitet.

Politidirektoratets kartlegging fra 2005 viste konturene av 125 definerte kriminelle nettverk i Norge. I underkant av 40 opererte internasjonalt. Kriminalitetsbildet i Norge er også preget av en sterkere tilstrømning av kriminelle aktører og nettverk med utenlandsk opprinnelse. Andelen utenlandske statsborgere i norske fengsler øker og utgjorde 26 prosent av alle innsatte i 2008.

Statistikk viser at organisert kriminalitet øker i omfang i Norge. Det har i perioden 2005–2008 vært en jevn økning i det totale antallet beslag av narkotika og dopingmidler. I samme periode har antall anmeldte menneskehandelsaker økt fra 10 til 41, og antall anmeldelser for menneskesmugling har økt fra 33 til 52. Antallet bank-, post- og verditransportran er imidlertid redusert.

Det er utarbeidet få parametre som kan belyse politiets innsats mot organisert kriminalitet. Følgende indikatorer gir et bilde på politiets prioritering av denne type kriminalitet: antall anmeldte narkotikaforbrytelser, inndragning av utbytte, rapportert bruk av etterforskningsmetoder og søknader om økonomisk støtte⁵ til etterforsking av distriktsovergripende kriminalitet.

Undersøkelsen viser at antall anmeldte narkotikaforbrytelser har gått tydelig ned fra 2007 til 2008. Statistikk viser også at politiet etterforsket 2641 færre saker 1. halvår 2009 sammenliknet med 1. halvår 2008. Riksadvokaten peker på at dette er en bekymringsfull utvikling, men at politikonflikten er en viktig årsak til det svake resultatet. Politidirektoratet og Riksadvokaten framhever samtidig at resultatene bedres i 2. halvår 2009.

Antallet inndragningssaker er redusert fra 1040 i 2005 til 830 i 2008. Antallet søknader til etterforskning og irettføring av distriktsovergripende organisert kriminalitet ble redusert fra 40 til 10 saker fra 2007 til 2008. Politiets bruk av kommunikasjonskontroll viser også en nedgang fra 288 saker i 2005 til 174 saker i 2008.

Føringer og prioriteringer

Det foreligger ikke en helhetlig og overordnet strategi for politiets innsats mot organisert kriminalitet. Flere styringsdokumenter på ulike nivåer utgjør grunnlaget for prioriteringer og satsingsområder i politiet. Både Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har i perioden 2005–2008 utarbeidet flere handlingsplaner og dokumenter som omhandler deler av den

5) Midler fra Rådet for samordnet innsats mot organisert kriminalitet.

organiserte kriminaliteten⁶. Undersøkelsen viser at politidistriktene opplever at disse dokumentene har hatt en uklar status og i liten grad har forpliktet politidistriktene til å prioritere og innrette ressurser og innsats i tråd med føringene som er gitt. Overordnede dokumenter og planer har av den grunn i liten grad blitt fulgt opp med konkret handling i politidistriktene.

Politidirektoratet la i 2009 fram rapporten *Organisert kriminalitet i Norge, trusselbilde, utfordringer og anbefalte tiltak*, blant annet fordi politidistriktene har etterlyst klarere føringer på området. Ifølge Politidirektoratet er det et mål at rapporten skal fungere som en strategi for politiets arbeid mot organisert kriminalitet og sikre en helhetlig og koordinert politiinnsats på feltet. Rapporten er videre ment å fungere som et dokument politimestrene kan bruke i sin virksomhetsplanlegging. Også Justis- og politidepartementet har sett behovet for en overgripende strategi for arbeidet mot organisert kriminalitet. Departementet vil derfor starte arbeidet med en stortingsmelding om dette temaet i 2010.

Oppfølging av politiets innsats er nødvendig for å sikre kvalitet på innsatsen og for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. Undersøkelsen viser at det gjennom styringsdialogen i begrenset grad er etablert mål og resultatkrav for politiets arbeid mot organisert kriminalitet. Politiets innsats og resultater rapporteres som antall anmeldte narkotikasaker etter straffeloven § 162 andre og tredje ledd og antall saker med inndragning av vinning. I tillegg er det i enkelte distrikter fastsatt mål for arbeid med saker som dreier seg om menneskehandel. Øvrige resultatkrav er knyttet til kvantitative parametre som for eksempel saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. I politidistriktenes årsrapporter rapporteres det ikke systematisk om arbeidet mot organisert kriminalitet, og det varierer i hvilken grad politidistriktene utarbeider kriminalitetsanalyser hvor temaet organisert kriminalitet inngår.

Organisert kriminalitet er ikke synliggjort som eget område i kriminalstatistikken, men inngår i statistikk for andre kriminalitetstyper. Med unntak av statistikk over antall anmeldte narkotikaforbrytelser og inndragning av vinning foreligger det i liten grad statistikk som synliggjør resultater av politiets innsats mot organisert kriminalitet.

Et klart flertall av politidistriktene oppfatter det som at mål- og resultatstyringssystemet ikke fanger opp innsatsen mot organisert kriminalitet. Undersøkelsen viser videre at manglende rapporteringskrav gjennom styringssystemet ikke gir politidistriktene tilstrekkelige incentiver til å prioritere innsatsen mot organisert kriminalitet. Flere aktører etterlyser derfor også andre kriterier, som i større grad kan gjenspeile distriktenes arbeid mot organisert kriminalitet.

Ifølge Justis- og politidepartementet fanger parametrene for å måle politiets arbeid i begrenset grad opp innsatsen mot organisert kriminalitet. Departementet er kjent med at dette kan påvirke politidistriktenes incentiver for deres innsats mot organisert kriminalitet.

Justis- og politidepartementet er enig i at ensidig oppmerksomhet om oppklaringsprosent og saksbehandlingstid vil føre til feil prioritering i politidistriktene. Både Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten mener det kan være gunstig å utvikle styringsparametre som måler det enkelte distrikts innsats mot organisert kriminalitet, men at disse i så fall må komme i tillegg til krav om oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Ifølge Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten er krav om oppklaringsprosent og saksbehandlingstid ikke til hinder for lokal innsats mot alvorlig organisert kriminalitet og distriktsovergripende vinningsforbrytelser.

Undersøkelsen viser at det fra sentralt hold gjennom flere år er gitt føringer om at organisert kriminalitet skal prioriteres i politiet. Politidistriktene skal ivareta mange oppgaver og må prioritere organisert kriminalitet ut fra en samlet vurdering av kriminalitetsbildet i distriktet. Flere politidistrikter uttaler at de skal håndtere et svært omfattende sett med føringer, og at det ikke er tydelig nok formidlet hvordan organisert kriminalitet skal prioriteres i forhold til andre prioriterte kriminalitetsformer. Et klart flertall av politidistriktene sier at den organiserte kriminaliteten, som ofte er skjult og vanskelig å avdekke, er lettere å nedprioritere enn andre former for kriminalitet.

Justis- og politidepartementet viser i sitt svarbrev til at Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer i 2009 omfattet syv grupper, hvorav "alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet" utgjorde en av dem. Disse prioriteringene er stabile over tid og representerer anslagsvis 1–2 prosent av anmeldte forhold. Departementet

6) "Handlingsplaner mot menneskehandel" (2006–2009), "Handlingsplan for bekjempelse av kriminelle MC-miljøer" (2003–2008), "Rapport om organisert kriminalitet" og "Nasjonal strategi for etterretning og analyse".

uttaler at det begrensede omfanget og forbrytelsens alvorlighetsgrad gjør at det verken er hensiktsmessig, nødvendig eller forsvarlig å gi generelle retningslinjer for innbyrdes prioritering mellom de syv gruppene.

3.2 Svakheter knyttet til samordning og informasjonsutveksling

Samarbeid mellom politidistrikter

De største organiserte kriminelle nettverkene har store deler av Norge som nedslagsfelt. Et vel-fungerende politisamarbeid er i mange tilfeller viktig for at politiet skal kunne avdekke og etterforske organisert kriminalitet.

Undersøkelsen viser at det er betydelige utfordringer knyttet til samarbeid mellom politidistrikter når det gjelder etterforskning og irettføring av organisert kriminalitet. 18 av 25 politidistrikter oppgir at det operative politisamarbeidet i saker knyttet til organisert distriktsovergrepene kriminalitet ikke er tilfredsstillende. Sakene er ressurs- og kostnadskrevende, og det mangler systemer for hvordan utgiftene skal fordeles mellom politidistriktene. 21 av 25 politidistrikter sier i spørreskjemaundersøkelsen seg enig i at de mangler incentiver til å samarbeide på tvers av distrikts-grensene når distriktsovergrepene saker skal etterforskes. Samarbeid belønnes ikke økonomisk, og det synliggjøres ikke gjennom mål- og rapporteringssystemet i styringsdialogen. Undersøkelsen viser at dette har ført til at det er vanskelig å få politidistrikter til å ta ansvar for etterforskning og irettføring av kriminalitet som har for-greninger til flere distrikter. Utfordringene har vist seg spesielt tydelige når det gjelder kriminalitet som er begått av mobile vinningskriminelle.

Samtlige intervjuede aktører i undersøkelsen påpeker utfordringene knyttet til samarbeid om distriktsovergrepene kriminalitet. For å legge til rette for mer samarbeid mellom politidistriktene, er det fra og med budsjettåret 2010 etablert en ny sentral tilskuddsordning som skal bidra til å dekke ekstra utgifter som politidistriktene får i forbindelse med etterforskning og irettføring av distriktsovergrepene organisert kriminalitet. Det er i tillegg etablert en egen innsatsstyrke for å bekjempe mobile organiserte kriminelle. Denne styrken skal bedre koordineringen og styrke samarbeidet mellom Kripas, Utrykningspolitiet og politidistriktene.

I sitt svar sier Justis- og politidepartementet at det finnes utfordringer ved samarbeidet mellom

politidistriktene i distriktsovergrepene saker. Departementet mener imidlertid at det i denne undersøkelsen i for liten grad skiller klart mellom organisert kriminalitet som bare gjelder ett politidistrikt, og saker som er distriktsovergrepene. Ifølge departementet er det heller ikke de samme utfordringene som gjelder ved bekjempelse av organisert vinningskriminalitet som gjelder for den tyngre organiserte kriminaliteten.

Etterretning og analyse

Etterretningsinformasjon er den viktigste kilden til informasjon for å bekjempe organisert kriminalitet. For å kunne foreta riktige prioriteringer og å målrette innsatsen, er det viktig å ha et godt etterretnings- og analysearbeid på alle nivåer i politiet.

Undersøkelsen viser at analysekompetansen i politidistriktene er av varierende kvalitet. Dette påvirker omfang og kvalitet på distriktenes strategiske rapporter og gjør etterretningsarbeidet lite målrettet. Få politidistrikter nevner organisert kriminalitet som en trussel i trendrapporter eller analyser av kriminalitetsbildet, og det mangler rutiner for informasjonsutveksling både lokalt mellom politidistriktene, mellom politidistriktene og Kripas og fra lokalt til nasjonalt nivå.

Kripas opplyser at informasjon gjerne stopper opp på lokalt nivå, og ikke viderefremmes til andre enheter i politiet. Ifølge Kripas er ett av dilemmaene knyttet til det nasjonale etterretnings- og analysearbeidet at det er uklare grenser for saksansvaret mellom Kripas og politidistriktene. Det framgår av St.prp. nr. 1 for Justis- og politidepartementet (2008–2009) at politidistriktene har et forbedringspotensial når det gjelder å utveksle informasjon systematisk og å samordne arbeidet seg imellom for å bekjempe distriktsovergrepene kriminalitet.

Undersøkelsen viser likevel at det store flertallet av politidistriktene anser informasjonsutvekslingen mellom både eget og andre distrikter og med Kripas som god.

Flere aktører i undersøkelsen etterlyser et sterkere etterretnings- og analysearbeid på nasjonalt og regionalt nivå, herunder flere strategiske analyser som gjør innsatsen på nasjonalt nivå mer målrettet og koordinert. Flere politidistrikter mener Kripas bør være mer aktiv i etterretnings- og analysearbeidet.

Det framgår av undersøkelsen at etterretnings- og analysearbeidet har fått økt oppmerksomhet de senere årene, og at arbeidet har blitt styrket i politidistriktene. Dette skyldes også innføringen av etterretningssystemet Indicia, som har bedret søkemulighetene og tilgangen til informasjon i andre politidistrikter. Flere aktører framhever at Indicia er et viktig verktøy i etterretnings- og analysearbeid og i etterforskning av organisert kriminalitet.

Informasjonsutveksling med kriminalomsorgen

I norske fengsler kan kriminelle utveksle erfaringer, planlegge ny kriminalitet og etablere nye nettverk. Jevnlig utveksling av informasjon mellom politiet og kriminalomsorgen skal bidra til å forebygge og avdekke organisert kriminalitet. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i hvilken grad det er etablert rutiner for samarbeid og informasjonsflyt mellom kriminalomsorgen og politiet. Dette gjelder både på operativt nivå (lokalt) og på ledelsesnivå (regionalt). 9 av 24 politidistrikter utveksler i liten eller svært liten grad informasjon med kriminalomsorgen. Et flertall av regionene i kriminalomsorgen og politidistriktene opplever at informasjonsutvekslingen ikke er tilfredsstillende.

3.3 Utfordringer knyttet til metoder og teknologi

Etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking, spaning og tekniske bevis er viktige metoder for politiet og ofte en forutsetning for å kunne avdekke organisert kriminalitet. Politiet har også de senere årene fått tilgang til nye metoder for å sikre en mer effektiv bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Flere politidistrikter uttaler at de omfattende ressursene som knytter seg til bruken av disse metodene, påvirker i hvor stor grad distriktene bruker disse ved etterforskning og iretteføring av organisert kriminalitet. Politidistriktene har gitt eksempler på at bruken av ekstraordinære metoder er avsluttet av ressurs hensyn. Konsekvensen er at saker ikke blir opprettet, eller at etterforskning og iretteføring blir utsatt. Bruken av kommunikasjonskontroll medfører ofte store tolkeutgifter. Mange politidistrikter framhever at i forbindelse med innsatsen mot organisert kriminalitet er store tolkeutgifter særlig utfordrende.

Oslo politidistrikt skal bistå Kripos og politidistriktene med spaningsressurser og gjennomføring av romavlytting, hemmelig ransaking og "undercover"-oppdrag. Antallet anmodninger til

Oslo politidistrikt om bistand til gjennomføring av romavlytting og hemmelig ransaking har økt i perioden 2003–2008. Andelen gjennomførte oppdrag er imidlertid redusert fra 66 prosent til 47 prosent i samme periode. Undersøkelsen viser videre at andelen gjennomførte "undercover"-oppdrag der Oslo politidistrikt har bistått andre politidistrikter, også er redusert, fra 92 prosent til 71 prosent i perioden 2005 til 2008. I samme periode er politiets bruk av kommunikasjonskontroll redusert fra 288 saker i 2005 til 174 saker i 2008. Flere aktører uttaler i undersøkelsen at knappe ressurser på spaningssiden ved Oslo politidistrikt er en utfordring både for politidistriktene og for Kripos.

IKT er viktig som verktøy for en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Flere av IKT-systemene i justissektoren er basert på gammel teknologi og utdaterte løsninger. Dette gir lav brukervennlighet og gjør det vanskeligere å oppdatere systemer i tråd med endringer i lov- og regelverk.

Politiets IKT-systemer legger i liten grad til rette for en effektiv informasjonsutveksling i politiet. Det enkelte distrikt har i varierende grad tilgang til registre og databaser i andre distrikter. Politiet mangler også tilgang til saksopplysninger i andre distrikter. Dette gjør at politiets verktøy ikke er tilpasset arbeidet med organisert kriminalitet på tvers av politidistrikter. Det framkommer videre at registrerte opplysninger ikke overføres automatisk mellom ulike registre og databaser, men må registreres på flere steder. På samme måte må søk foretas på ulike steder, når man skal skaffe nødvendige opplysninger til etterforskningen og iretteføringen av organisert og annen kriminalitet. Dette gjør etterforskningen mindre effektiv. Manuell registrering øker risikoen for at viktige opplysninger ikke registreres og gjøres tilgjengelig i relevante databaser og registre.

I sitt svar sier Justis- og politidepartementet at det er kjent med at det er svakheter ved de informasjonssystemene politiet bruker, og at det arbeides med problemstillingene. Politidirektoratets arbeid med fornyelse av politiets IKT-infrastruktur er planlagt å være ferdig i 2011.

3.4 Muligheter for bedre utnyttelse av det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet

Det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet er viktig fordi kriminaliteten i større og større grad er blitt internasjonal og grenseoverskridende. Samarbeidet skjer gjennom en rekke kanaler både

på overordnet og på operativt nivå.⁷ Justis- og politidepartementet ivaretar norsk deltakelse på overordnet nivå. Politidistriktenes samarbeid internasjonalt er i hovedsak basert på operativt politisamarbeid, som felles kontrollaksjoner og informasjonsutveksling. I undersøkelsen er politidistriktenes utnyttelse av Europol (EUs organisasjon for politisamarbeid innen kriminaletterretning), Eurojust (samarbeidsorgan for påtalemyndigheter i EU) og den internasjonale politiorganisasjonen Interpol belyst.

Av undersøkelsen framgår det at politidistriktene i varierende grad utnytter det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet gjennom Europol, Eurojust og Interpol.

17 av 25 politidistrikter oppgir i undersøkelsen at de utnytter Europol på en tilfredsstillende måte. Statistikk fra den norske sambandstjenesten ved Europol viser at det har vært en betydelig økning i antall henvendelser som har gått mellom norsk og utenlandsk politi via den norske sambandstjenesten ved Europol i perioden fra 2003–2008, og at 15 distrikter involverte Europol i 2008. Antallet operative saker som er satt i gang fra norsk politi, er også økt i denne perioden.

Tolv av 25 politidistrikter oppgir at utnyttelsen av påtalesamarbeidet gjennom Eurojust er tilfredsstillende. Ti distrikter oppgir at det ikke har vært aktuelt å benytte Eurojust for å bekjempe organisert kriminalitet. Mellom 2007 og 2008 har antallet henvendelser fra norsk politi til og fra den norske sambandsstatsadvokaten vist en svak nedgang. Ifølge sambandsstatsadvokaten er det potensial for bedre utnyttelse av påtalesamarbeidet gjennom Eurojust enn hva tilfellet er i dag. Markedsføringen av Eurojust i politidistriktene de senere år har imidlertid bidratt til økt kjennskap til Eurojust og mulighetene som dette samarbeidet gir.

14 av 25 politidistrikter oppgir i undersøkelsen at utnyttelsen av det internasjonale politisamarbeidet gjennom Interpol er tilfredsstillende. Seks politidistrikter uttaler at dette er lite tilfredsstillende. Til sammen ni av 25 politidistrikter opplyser at distriktet ikke benytter etterretningsopplysninger fra andre land for å bekjempe organisert kriminalitet. Politidirektoratet viser til at politidistriktene har varierende kunnskap om og i ulik grad prioriterer bruk av de internasjonale kanalene i etterforskning av organisert kriminalitet.

Undersøkelsen viser at utnyttelsen av det internasjonale politisamarbeidet ikke er optimal. Et av tiltakene som er iverksatt for å bedre politidistriktenes kjennskap til mulighetene gjennom det internasjonale politisamarbeidet, har vært å etablere et kompetansenettverk med representanter fra alle politidistriktene. Nettverket har vært viktig i arbeidet med å øke kunnskapen om internasjonalt politisamarbeid.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Arbeidet mot organisert kriminalitet krever langsiktighet og en strategisk innsats. Riksrevisjonen har merket seg at Justis- og politidepartementet ser behovet for å gjøre en samlet gjennomgang av innsatsen mot organisert kriminalitet, og at en ny stortingsmelding om dette temaet er under planlegging. Riksrevisjonen forutsetter at utfordringer som framkommer i denne undersøkelsen blir belyst gjennom dette arbeidet, slik at den samlede innsatsen mot organisert kriminalitet får et mer helhetlig fundament.

Det er utarbeidet få mål- og resultatkrav for politiets arbeid mot organisert kriminalitet. Riksadvokaten og Justis- og politidepartementet skriver i sine svar at selv om politidistriktene har krav til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, er ikke dette til hinder for at de kan gjøre en lokal innsats mot alvorlig organisert kriminalitet og distriktsovergripende vinningsforbrytelser. Undersøkelsen viser at manglende mål og resultatkrav gir politidistriktene svake incentiver til å prioritere innsats og ressurser på denne typen kriminalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål om politimyndighetene har tatt tilstrekkelig hensyn til disse utfordringene. Riksrevisjonen ser det som en alvorlig utfordring for bekjempelsen av organisert kriminalitet at man ikke har tjenelige indikatorer på dette området.

Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten framhever at det er krevende å etablere treffsikre mål for innsatsen mot organisert kriminalitet, og at det ikke er gitt at slike måleparametre vil bedre hvordan politidistriktene prioriterer og styres i forhold til dagens situasjon. Riksrevisjonen mener god styringsinformasjon er nødvendig for å kunne synliggjøre den samlede innsatsen mot organisert kriminalitet som gjøres i politiet. Dette er etter Riksrevisjonens mening nødvendig for å kunne vurdere om prioriteringer og arbeid er i samsvar med overordnede føringer og mål. God styringsinformasjon er også avgjørende for at

7) Blant annet det nordiske politisamarbeidet i Norden (PTN), Europol, Interpol, Schengen, Frontex, Baltic Sea Task Force og Baltic Sea Region Border Control Cooperation.

man skal kunne vurdere kvaliteten på den samlede kriminalitetsbekjempelsen. For Riksrevisjonen framstår det som uklart hvordan myndighetene kan vurdere politiets innsats i forhold til det overordnede målet om å bekjempe alvorlig organisert kriminalitet når det ikke finnes tilstrekkelige styringsparametre.

Undersøkelsen viser at flere politidistrikter ønsker tydeligere føringer for hvordan organisert kriminalitet skal prioriteres i forhold til andre prioriterte kriminalitetsområder. Et flertall av politidistriktene uttaler at organisert kriminalitet er lettere å nedprioritere enn andre prioriterte kriminalitetstyper. Når det gis for mange mål og prioriterte områder gjennom overordnede føringer, øker dette etter Riksrevisjonens vurdering risikoen for at innsatsen mot organisert kriminalitet ikke blir tilstrekkelig prioritert av politidistriktene.

Riksrevisjonen har merket seg at myndighetene har iverksatt tiltak som skal bidra til at politidistriktene samarbeider bedre om kriminalitet som går på tvers av distriktsgrenser, og legger til grunn at disse tiltakene vil medføre bedre samarbeid når det gjelder distriktsovergripende organisert kriminalitet. Sett i lys av de svakhetene knyttet til manglende samarbeid som er avdekket i denne undersøkelsen, reiser Riksrevisjonen likevel spørsmål om disse tiltakene er tilstrekkelige til å løse utfordringene.

Bekjempelse av organisert kriminalitet forutsetter bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder. Undersøkelsen viser at andelen gjennomførte oppdrag som er knyttet til romavlytting, hemmelig ransaking og "under cover", er redusert i perioden 2005 til 2008. Politiets bruk av kommunikasjonskontroll har også blitt redusert i denne perioden. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om utradisjonelle etterforskningsmetoder blir utnyttet i tilstrekkelig grad slik at organisert kriminalitet kan bekjempes effektivt.

Undersøkelsen viser at det er betydelige utfordringer knyttet til informasjonssystemene politiet bruker. Justis- og politidepartementet erkjenner at det er svakheter ved systemene, og at det arbeides med problemstillingene. Departementet viser til at arbeidet med å fornye politiets IKT-infrastruktur er planlagt å være ferdig i 2011. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om den nye IKT-infrastrukturen er tilstrekkelig til å løse de betydelige utfordringene ved politiets informasjonssystemer slik de er omtalt i undersøkelsen.

I undersøkelsen etterlyser flere aktører et sterkere regionalt og nasjonalt etterretnings- og analysearbeid. Etter Riksrevisjonens mening er gode strategiske og operative analyser viktig for at politiet skal kunne målrette innsatsen mot organisert kriminalitet. Et godt analyse- og etterretningsarbeid er også av stor betydning for at organisert kriminalitet skal kunne avdekkes. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om organiseringen av etterretnings- og analysearbeidet er hensiktsmessig sett i lys av økningen av organisert kriminalitet.

Flere politidistrikter oppgir at de i liten grad utveksler informasjon med kriminalomsorgen om innsatte og dømte som har tilknytning til organisert kriminalitet. Etter Riksrevisjonens mening er slik utveksling viktig for å kunne forebygge og avdekke organisert kriminalitet, og det kan etter Riksrevisjonens vurdering reises spørsmål ved om informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen er tilfredsstillende.

5 Justis- og politidepartementets svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 8. april 2010 svart:

"Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 17. mars 2010 med utkast til dokument 3:10 og utkast til hovedrapport. Departementet ga 19. februar kommentarer til utkast til hovedrapport datert 18. januar. Jeg vil i begrenset grad ta opp de forhold som ble kommentert der.

Innledningsvis vil jeg fremheve at jeg som justisminister, i likhet med Stortinget, legger stor vekt på innsatsen mot organisert kriminalitet. Sentralt for bekjempelsen av organisert kriminalitet vil blant annet være målretting av innsatsen, bedre ressursutnyttelse og samarbeid og samhandling. Riksrevisjonens rapport er således et positivt bidrag til vår fortsatte innsats mot denne kriminaliteten.

Utfordringer

Innsatsen mot organisert kriminalitet har blitt et viktig kriminalpolitisk satsningsområde, men representerer samtidig en utfordring for norsk politi. Deler av den organiserte kriminaliteten er mer velorganisert og profesjonell enn tidligere, noe som nødvendigvis medfører at det kreves større ressurser for å avdekke, etterforske og iredreføre dette.

Politiets økte innsats mot utenlandske og organiserte kriminelle miljøer viser resultater. Eksempelvis var pr. 9. februar 2010 55 % av alle varetektsinnsatte utenlandske statsborgere. Det økte innslaget av utenlandske kriminelle aktører har imidlertid medført betydelige tolke- og oversettelsesutgifter.

Definisjon og metodikk

Det er ikke uproblematisk å definere organisert kriminalitet. Jeg viser i den forbindelse til departementets brev til Riksrevisjonen datert 19. februar 2010 der det påpekes at

"Det er ikke klart for departementet hvilken definisjon av organisert kriminalitet Riksrevisjonen legger til grunn i undersøkelsen. På side 7 skrives det at undersøkelsen legger til grunn EU's definisjon, samtidig som det også refereres til straffeloven § 60a, som ikke i alt er sammenfallende med EUs definisjon. På side 8 skrives det at (vår understreking):

"Organisert kriminalitet er i denne undersøkelsen definert som narkotikakriminalitet, MC-kriminalitet, menneskesmugling, menneskehandel, omreisende vinningskriminalitet, organiserte ran, omfattende sprit, sigarett- og tobakksmugling og grove biltyverier med tilhørende hvitvasking."

Det kan videre ikke utelukkes at Riksrevisjonens definisjon av organisert kriminalitet kan ha påvirket de svarene som er gitt.

Mange av de miljøene som settes i sammenheng med organisert kriminalitet, er multikriminelle i den forstand at de utøver et vidt spekter av kriminalitet. Det sentrale er derfor hvordan denne kriminaliteten er organisert og hvordan den utøves.

Spørreskjemaet inneholder etter mitt syn svakheter i selve beskrivelsen av temaet for undersøkelsen, noe som videreføres i koblingen til det som er tema i hovedrapporten. Forståelsen av kvalifikasjonen "alvorlig" er ikke er forklart. Dette er uheldig fordi eksemplene som Riksrevisjonen selv gir i spørreskjemaet, også omfatter kriminalitetsformer som kanskje ikke tradisjonelt oppfattes som "alvorlige". Dette kan ha resultert i ulik oppfatning av temaet for undersøkelsen. I denne sammenheng vil jeg også peke på at i dokument 3:10, og i utkastet til hovedrapport, er temaet for undersøkelsen "organisert kriminalitet", uten kvalifikasjonen "alvorlig".

Jeg vil for øvrig understreke at jeg er ikke uenig i at utkastet til rapport peker på problemstillinger

det må arbeides videre med. Imidlertid kan de forholdene som jeg peker på ovenfor, tilsi at det bør utvises en viss varsomhet mht styrken i de konklusjoner som trekkes. Etter min mening vil dette særlig gjelde i forhold til konklusjoner som i vesentlig grad baseres på oppsummering av svar fra politidistriktene.

Innsatsen mot organisert kriminalitet

Det er viktig å bekjempe all organisert kriminalitet. Etersom mye av den organiserte kriminaliteten utøves av multikriminelle miljøer, vil jeg understreke at den generelle satsningen mot kriminalitet også er viktig, selv om dette ikke profileres som innsats spesielt rettet mot organisert kriminalitet. Jeg vil gi noen eksempler nedenfor.

Det har de senere årene skjedd en betydelig styrking av politiet. I 2010 er økningen i politibudsjettet på 1,3 milliarder kroner. Det er videre lagt til rette for et rekordopptak på Politihøgskolen med 720 studenter, og 460 sivile stillinger videreføres fra 2009. Gjennom denne historiske styrkingen av politiet generelt, har vi også styrket politiets evne til innsats mot organisert kriminalitet.

Det er videre gitt økte ressurser til Kripas, innført etterretningssystemet Indicia i alle politidistrikter (i drift fra 2006) og analysesystemet ASK i Økokrims Enhet for Finansiell Etterretning (i drift fra 2008). Dette er også viktige tiltak i en helhetlig tilnærming. Undersøkelsen omfatter ikke økonomisk kriminalitet, men en stor del av den økonomiske kriminaliteten er også å anse som organisert kriminalitet. I så måte representerer vår satsning på Økokrim, politidistriktenes økoteam, og økonomiavsnittet i Oslo, også en styrking av innsatsen mot den organiserte kriminaliteten. Mye av den organiserte kriminaliteten begås av utlendinger. En rekke tiltak iverksatt den senere tid innenfor utlendingsfeltet, har således virkning også overfor organisert kriminalitet. Eksempelvis kan nevnes økt kontroll i grenseområdene og hurtigprosjekter for effektiv pågrepelse, domfellelse og uttransportering av utenlandske statsborgere som begår straffbare handlinger.

Andre tiltak som allerede er eller vil bli iverksatt er rettet mer direkte mot organiserte kriminelle. Jeg vil i denne forbindelse nevne regjeringens 10-punkts tiltak mot utenlandske vinningskriminelle med nasjonale og internasjonal tiltak. Samarbeid og samordning er sentrale stikkord her. Som et ledd i dette etableres en innsatsstyrke som vil være på plass fra 1. august i år. Styrken skal ikke være et nytt særorgan, men ta utgangspunkt i

allerede eksisterende strukturer. Politidirektoratet og Riksadvokaten vil sammen med Kripós sørge for en bedre koordinert innsats mot mobil organisert kriminalitet, herunder nødvendig samarbeid mellom politidistriktene og Utrykningspolitiet. I budsjettet for 2010 er det derfor avsatt i alt 45 stillinger for å styrke politiets innsats på dette området. Dette innebærer en styrking av Kripós og Utrykningspolitiet med 10 stillinger hver og Hedmark politidistrikt med 5 stillinger. I tillegg tildeles Oslo Politidistrikt 20 stillinger for blant annet å i vareta det såkalte Majorstua-prosjektet. Prosjektet er rettet spesielt mot grove tyverier fra boliger i Oslo, og det har vist seg at gjerningspersonene i stor utstrekning er øst-europeiske kriminelle. Jeg nevner også at Østfold politidistrikt i 2010 tilføres fire stillinger for å styrke innsatsen mot menneskesmugling og menneskehandel, herunder avdekke bakmenn.

Styring og måling

Riksrevisjonen er kritisk til om myndighetene kan måle politiets innsats når det, etter Riksrevisjonens vurdering "ikke finnes tilstrekkelige styringsparametre". Det er viktig å ha god og pålitelig styringsinformasjon. Styringsparametrene Riksrevisjonen omtaler blir imidlertid supplert med annen informasjon som tilflytes gjennom den ordinære styringsdialogen med Politidirektoratet og Riksadvokaten. I tillegg har departementet løpende oppfølging i forhold til særskilte innsatsområder.

Incentiver

Politidistriktene skal forholde seg til et stort omfang av oppgaver, samtidig som etaten i betydelig grad er hendelsesstyrt. Det er klart at det ikke skal være slik at prioriterte oppgaver skal "bakes inn" med særlige incentiver for å bli fulgt opp. Man ser på muligheten for bedre å legge til rette for ytterligere å styrke samarbeidet på tvers av politidistrikter og særorganer. Politidirektoratet vil avsette midler som kan fordeles politidistriktene som tar ansvar for etterforskning av saker som berører flere politidistrikter. Denne nye sentrale tilskuddsordningen vil erstatte den tidligere ROK-ordningen.

Styrket samarbeid og samordning kan skje ved bruk av innsatsstyrker og prosjektbaserte tiltak på tvers av politidistriktene. "Operasjon Grenseløs" med fire politidistrikter (Telemark, Vestfold, Søndre Buskerud og Asker og Bærum politidistrikter) er et godt eksempel på hvordan innsats kan organiseres på tvers av eksisterende, organisatoriske og/eller geografiske grenser.

Politidirektoratet har opplyst om tilsvarende initiativ på Vestlandet. Jeg nevner også at politidistriktene Helgeland, Salten, Midtre Hålogaland og Østfinnmark har innledet samarbeid med politiet i Sverige og Finland.

Prioriteringer

Stortingets årlige behandling av Prop. 1 S legger de overordnede føringer for politiets innsats. Disse føringene kommuniseres gjennom departementets årlige tildelingsbrev til Politidirektoratet og Riksadvokaten. Riksadvokaten har i sitt årlige mål- og prioriteringsskriv definert "alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet" som en av syv spesifikt prioriterte kriminalitetsformer. Riksadvokaten har opplyst at disse prioriterte områdene tilsvarer til sammen 1-2 prosent av den totale kriminaliteten.

Politimestrene har ansvaret for å foreta de nødvendige lokale prioriteringer i sine respektive politidistrikt innenfor tildelt budsjett og øvrige prioriteringer. Dette omfatter også den delen av den organiserte kriminaliteten som ikke kan karakteriseres som "alvorlig". Blant disse prioriteringer har Politidirektoratet i disponeringsskriv og i styringsdialog pålagt politidistrikt og særorgan å prioritere organisert kriminalitet.

På bakgrunn av variasjoner i kriminalitetsbildet mellom politidistriktene, og svingninger over tid, sikrer denne styringsmodellen etter min mening både en nødvendig løpende lokal tilpasning til utfordringene i de enkelte politidistriktene og på tvers av distriktsgrenser. Det er imidlertid viktig at denne styringsmodellen videreutvikles for å møte de utfordringene som blant annet organisert kriminalitet representerer.

Avslutning

Arbeidet mot organisert kriminalitet er utfordrende. Utviklingen i denne type kriminalitet har vært særlig bekymringsfull, spesielt innslaget av det store antallet utlendinger som er involvert. Selv om vi har mange pågående tiltak for bekjempelse av organisert kriminalitet, er det ingen tvil om at dette feltet i tiden fremover vil kreve økt oppmerksomhet. Som et ledd i dette vil det bli utarbeidet og lagt frem en stortingsmelding som belyser det nye trussel-/kriminalitetsbildet og som skisserer hvordan den grenseoverskridende organisert alvorlig kriminalitet bør bekjempes.

Avslutningsvis vil jeg takke for Riksrevisjonens rapport som er et viktig bidrag til den videre innsatsen mot organisert kriminalitet."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Organisert kriminalitet har de senere årene blitt en stadig mer sentral del av kriminalitetsbildet i Norge. Stortinget har flere ganger gitt uttrykk for at denne formen for kriminalitet skal prioriteres, både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. Riksrevisjonen merker seg at Justis- og politidepartementet anser Riksrevisjonens undersøkelse som et positivt og viktig bidrag i den videre innsatsen mot organisert kriminalitet.

Ifølge departementet er det svakheter knyttet til beskrivelsen av temaet for undersøkelsen som følge av hvordan begrepet organisert kriminalitet er definert. Departementet framhever at dette kan ha påvirket politidistriktenes svar på spørreskjemaundersøkelsen. Riksrevisjonen har sett det nødvendig å eksemplifisere begrepet organisert kriminalitet nettopp fordi det ikke er utarbeidet noen klar definisjon av begrepet. Riksrevisjonen konstaterer at det heller ikke framkommer noen entydig definisjon i sentrale styringsdokumenter fra Justis- og politidepartementet.

Undersøkelsen viser at det mangler en helhetlig og overordnet strategi for arbeidet mot organisert kriminalitet. Selv om det har vært utarbeidet flere handlingsplaner og dokumenter som omhandler deler av den organiserte kriminaliteten, har disse i liten grad forpliktet politidistriktenes ressursmessige prioriteringer. Riksrevisjonen har merket seg at den varslede stortingsmeldingen om organisert kriminalitet vil skissere hvordan den organiserte kriminaliteten bør bekjempes.

Undersøkelsen viser at departementets styringsdialog med politiet er mangelfull, og at dette påvirker politiets prioriteringer av innsats og ressurser. Det er i liten grad utarbeidet styrings-

parametre for politidistriktenes arbeid på området. Riksrevisjonen mener det er uheldig at det ikke i større grad foreligger mål og resultatkrav for politiets innsats mot organisert kriminalitet. Det foreligger dessuten i liten grad statistikk som synliggjør resultatene av politiets arbeid, selv om departementet uttaler at det tilflyter informasjon gjennom den ordinære styringsdialogen med Politidirektoratet og Riksadvokaten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig å forbedre styringsdialogen og styringsinformasjonen på dette området.

Riksrevisjonen vil peke på at det er vesentlige svakheter knyttet til samordning og informasjonsutveksling i innsatsen mot organisert kriminalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering er et godt nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid vesentlig for å kunne bekjempe organisert kriminalitet. Riksrevisjonen har merket seg at det er etablert ordninger og igangsatt tiltak for å styrke samarbeidet og informasjonsutvekslingen, og forventer at tiltakene forbedrer politiets evne til å avdekke, etterforske og irtetteføre organisert kriminalitet.

Undersøkelsen viser at det er betydelige mangler ved informasjonssystemene i politiet. Gode IKT-verktøy er vesentlig for en effektiv bekjempelse av den organiserte kriminaliteten. Etter Riksrevisjonens vurdering tillater ikke dagens IKT-systemer en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Departementet opplyser at man er kjent med svakhetene og at det arbeides med problemstillingene, men etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke sannsynliggjort at situasjonen vil være løst i 2011. Riksrevisjonen mener at departementets innsats på dette området må forsterkes i vesentlig grad.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. april 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet

Vedlegg til Dokument 3:10 (2009–2010)

Innhold

1	Innledning	21	5	Hvordan arbeider politiet mot organisert kriminalitet?	42
1.1	Bakgrunn	21	5.1	Utviklingen innenfor organisert kriminalitet	42
1.2	Mål og problemstillinger	21	5.2	I hvilken grad blir organisert kriminalitet prioritert av politidistriktene?	45
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	23	5.3	Samordning av innsatsen mot organisert kriminalitet	48
2.1	Problemstilling 1: Styring og oppfølging av organisert kriminalitet	23	5.3.1	I hvilken grad samordnes innsatsen mellom politidistriktene?	48
2.2	Problemstilling 2: Politiets arbeid mot organisert kriminalitet	23	5.3.2	Kripas' rolle som bistandsorgan for politiet	53
3	Revisjonskriterier	25	5.3.3	I hvilken grad fungerer samarbeidet om etterretning og analyse i politiet?	53
3.1	Overordnede mål	25	5.3.4	Samordning av innsatsen mot organisert kriminalitet mellom kriminalomsorgen og politiet	56
3.2	Generelle krav til styring og oppfølging av innsatsen mot organisert kriminalitet	25	5.4	I hvilken grad utnyttes tilgjengelige verktøy i politiarbeidet?	59
3.2.1	Overordnet styring	25	5.4.1	Utnyttelse av tilgjengelige databaser og registre	59
3.2.2	Styringsinformasjon	26	5.4.2	Funksjonalitet og datakvalitet i registre og databaser	60
3.3	Krav til politiets innsats for å bekjempe organisert kriminalitet	26	5.5	I hvilken grad utnyttes tilgjengelige etterforskningsmetoder i politiarbeidet?	61
4	I hvilken grad er politiets innsats mot organisert kriminalitet basert på en helhetlig og målrettet styring og oppfølging?	30	5.5.1	Utnyttes tilgjengelige etterforskningsmetoder?	62
4.1	Aktører i innsatsen mot organisert kriminalitet	30	5.6	I hvilken grad utnyttes det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet av norsk politi?	64
4.2	Bemanningsutvikling og budsjett-rammer i perioden 2005–2010	30	5.6.1	Det operative samarbeidet med andre lands politienheter	65
4.3	Hvilke føringer gis for politidistriktenes innsats mot organisert kriminalitet?	31	5.6.2	Kripas som kontaktpunkt mot utenlandsk politi	66
4.3.1	Styringsdokumenter og målformuleringer for bekjempelsen av organisert kriminalitet	31	5.6.3	Politidistriktenes bruk av Europol	66
4.3.2	Synspunkter på overordnede føringer	33	5.6.4	Politiets og påtalemyndighetens bruk av Eurojust	68
4.4	I hvilken grad er innsatsen mot organisert kriminalitet basert på overordnede strategier?	34	5.6.5	Politidistriktenes bruk av Interpol	69
4.4.1	Handlingsplaner	34	6	Vurdering	71
4.5	I hvilken grad følger myndighetene opp innsatsen mot organisert kriminalitet?	36	7	Referanseliste	74
4.5.1	Mål- og resultatstyring i politiet	36			
4.5.2	Annen rapportering	38			
4.5.3	Synspunkter på mål- og resultatstyringsystemet for innsatsen mot organisert kriminalitet	39			

Tabelloversikt

Tabell 4.1	Utgifter (i 1000 kr). Saldert budsjett. Perioden 2005–2010	31
Tabell 4.2	Bemanningsutvikling per 1. mars. Perioden 2005–2009	31
Tabell 4.3	Er føringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten klargjørende for politidistriktets prioriteringer av organisert kriminalitet?	33
Tabell 4.4	Gjenspeiler føringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten utfordringene med organisert kriminalitet i politidistriktet?	33
Tabell 4.5	Mål- og resultatstyringssystemet fanger ikke opp innsatsen mot organisert kriminalitet	39
Tabell 5.1	Antall beslag av narkotika og dopingmidler. Perioden 2005–2008	42
Tabell 5.2	Antall beslag av alkoholholdige drikkevarer. Perioden 2005–2008	43
Tabell 5.3	Antall beslag av tobakksvarer. Perioden 2005–2008	43
Tabell 5.4	Antall beslag av andre varer. Perioden 2005–2008	43
Tabell 5.5	Menneskehandel. Antall anmeldelser og antall domfellelser. Perioden 2005–2008	43
Tabell 5.6	Antall anmeldelser for menneskesmugling. Perioden 2005–2008	44
Tabell 5.7	Etterforskning og irettføring av organisert kriminalitet nedprioriteres i forhold til andre prioriterte oppgaver i distriktet	45
Tabell 5.8	Antall anmeldte narkotikaforbrytelser. Utvalgte undergrupper. Perioden 2005–2008	46
Tabell 5.9	Inndragning. Perioden 2005–2008	47
Tabell 5.10	Grad av informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen	57
Tabell 5.11	Politiets vurdering av tilgang til registre og databaser i andre politidistrikter	60
Tabell 5.12	Politiets rapporterte bruk av kommunikasjonskontroll	62
Tabell 5.13	Andel saker der kommunikasjonskontroll har gitt resultater. Perioden 2005–2008	62
Tabell 5.14	Andel gjennomførte oppdrag etter anmodning om bistand til romavlytting og hemmelig ransaking. Tall i prosent. Perioden 2003–2008	63
Tabell 5.15	Andel gjennomførte bistandsoppdrag til "undercover"-virksomhet. Tall i prosent. Perioden 2005–2008	63
Tabell 5.16	Hvordan fungerer det operative samarbeidet med andre lands politienheter for effektivt å kunne bekjempe organisert grenseoverskridende kriminalitet?	65
Tabell 5.17	Hvordan fungerer utvekslingen av etterretningsinformasjon mellom dere og andre lands politienheter?	65
Tabell 5.18	I hvor stor grad benytter dere etterretningsopplysninger fra andre land for å bekjempe organisert kriminalitet i deres distrikt?	65
Tabell 5.19	I hvor stor grad bistår Kripos når det er behov for å opprette kontakt med utenlandsk politi?	66
Tabell 5.20	Hvor tilfredsstillende er politidistriktets utnyttelse av Europol for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet?	67
Tabell 5.21	Hvor tilfredsstillende er politidistriktets utnyttelse av Eurojust for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet?	68
Tabell 5.22	Antall henvendelser til sambandsstatsadvokaten ved Eurojust. 2007 og 2008	69
Tabell 5.23	Hvor tilfredsstillende er politidistriktets utnyttelse av Interpol for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet?	69

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I løpet av de siste årene har det skjedd en endring av kriminalitetsbildet i Norge (Politidirektoratet 2007). Nye former for kriminalitet har oppstått, og organisert kriminalitet har blitt en del av kriminalitetsbildet også i Norge. Den organiserte kriminaliteten kjennetegnes av å være grenseoverskridende og mobil, mer profesjonell og sofistikert, og mer aggressiv og brutal sammenlignet med andre former for kriminalitet. De organiserte kriminelle har også fått tilgang til nye verktøy og metoder i form av nye kommunikasjonsformer og ny teknologi. Kriminalitetsbildet utvikles parallelt med økt globalisering, større mobilitet og åpnere grenser. Dette fører til rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon over landegrensene (St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets roller og oppgaver*).

Den organiserte kriminaliteten påfører samfunnet store økonomiske kostnader, samtidig som enkeltmennesker opplever redusert livskvalitet. Det har blitt anslått at organisert kriminalitet i Norge har en total omsetning på ca. 10 mrd. kroner årlig.¹ Narkotikakriminalitet, menneskesmugling og menneskehandel, spredning av overgrepsskildre av barn, bedragerier og annen økonomisk kriminalitet, ran og tyveri, samt handel med kvinner og ulovlige våpen er de vanligste formene for organisert kriminalitet (Politidirektoratet 2002).

Kriminelle sprer sine aktiviteter på flere distrikter og over landegrenser, og organisert kriminalitet representerer derfor ikke bare et lokalt problem i det enkelte politidistrikt, men er også et regionalt, nasjonalt og internasjonalt problem. Stortinget har ved flere anledninger uttalt at kampen mot organisert kriminalitet skal prioriteres, både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. Bekjempelsen av alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet er ett av målene for å redusere kriminaliteten i Norge (St.prp. nr. 1 (2008–2009)).

Endringene i kriminalitetsbildet stiller politiet overfor nye utfordringer. For å sikre en effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet er det

framhevet at det er behov for samarbeid mellom ulike enheter i politiet, både nasjonalt og internasjonalt. Målrettet innsats, effektive arbeidsmetoder og tilstrekkelig kompetanse er også viktige faktorer som må være til stede for å lykkes med å bekjempe denne formen for kriminalitet. Dette stiller igjen krav til Justis- og politidepartementets overordnede styring og oppfølging av politiets arbeid med å bekjempe organisert kriminalitet.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med denne undersøkelsen er å vurdere politiets og påtalemyndighetens innsats for å bekjempe organisert kriminalitet.

Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad er politiets innsats mot organisert kriminalitet basert på en helhetlig og målrettet styring og oppfølging?
 - 1.1 I hvilken grad er bekjempelsen av organisert kriminalitet basert på overordnede strategiske planer?
 - 1.2 I hvilken grad har myndighetene tilstrekkelig styringsinformasjon for å bekjempe organisert kriminalitet?
- 2 Hvordan arbeider politiet mot organisert kriminalitet?
 - 2.1 I hvilken grad prioriterer distriktene arbeidet med organisert kriminalitet?
 - 2.2 I hvilken grad samordnes innsatsen mot organisert kriminalitet?
 - samarbeid mellom politidistrikter
 - samordning mellom Kripes og politidistrikter
 - samordning mellom politiet og kriminalomsorgen
 - 2.3 I hvilken grad utnyttes tilgjengelige etterforskningsmetoder?
 - 2.4 I hvilken grad utnyttes tilgjengelige IKT-verktøy?
 - 2.5 I hvilken grad utnyttes det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet?

1) Aftenposten 17. september 2008.

Målet med undersøkelsen er å vurdere politiets og påtalemyndighetens innsats mot organisert kriminalitet. Dette innebærer en vurdering av hvordan organisert kriminalitet prioriteres av politi og påtalemyndighet, og hvordan innsatsen samordnes. Graden av samordning undersøkes ved å vurdere samordningen mellom politidistrikter, mellom politidistriktene og Kripos, og mellom politidistriktene og enheter og regioner innen kriminalomsorgen.

Videre vurderes innsatsen mot organisert kriminalitet ut fra hvordan politiet utnytter tilgjengelige verktøy og metoder i etterforskning og irettføring, og hvordan politiet utnytter det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet. Det fokuseres på det europeiske politisamarbeidet gjennom Europol, det europeiske påtalesamarbeidet gjennom Eurojust og den internasjonale politiorganisasjonen Interpol. Politiets innsats mot organisert kriminalitet vurderes også ved å se på hvilke overordnede føringer som myndighetene gir for politiets arbeid.

I undersøkelsen brukes EU-definisjonen av begrepet organisert kriminalitet (se tekstboks 1). Det finnes flere definisjoner av dette begrepet (Larsson 2008). I Norge legges ofte EUs definisjon og straffeloven § 60 a til grunn for å beskrive hva som skal til for at kriminalitet skal anses som organisert.²

Det er i praksis ikke entydig hva begrepet organisert kriminalitet omfatter. Ofte blir begrepet knyttet til utvalgte kriminalitetsområder, uavhengig av organisering og alvorlighetsgraden av det enkelte lovbruddet, slik EU-definisjonen og § 60 i straffeloven er rettet mot (Politidirektoratet 2009).

Organisert kriminalitet er i denne undersøkelsen eksemplifisert som narkotikakriminalitet, MC-kriminalitet, menneskesmugling, menneskehandel, omreisende vinningskriminalitet, organiserte ran, omfattende sprit-, sigarett- og tobakksmugling og grove biltyverier med tilhørende hvitvasking.³

Tekstboks 1 Definisjoner av organisert kriminalitet

EU har definert organisert kriminalitet gjennom elleve punkter, der minst seks av punktene må oppfylles – blant dem punkt én, tre, fem og elleve.

- 1 *Samarbeid mellom flere enn to personer*
- 2 Hver med egne tildelte oppgaver
- 3 *Over lang eller ubegrenset tidsperiode*
- 4 Gjennom bruk av en form for disiplin og kontroll
- 5 *Mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger*
- 6 Virksomhet på internasjonalt nivå
- 7 Bruk av vold eller annen form for trussel
- 8 Bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer
- 9 Deltakelse i hvitvasking
- 10 Utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi
- 11 *Styrt av målsetting om vinning og/eller makt*

I straffeloven § 60 a er organisert kriminalitet definert på denne måten:

"Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt".

2) www.politi.no

3) Eksemplene ble oppgitt i forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene, se kapittel 2 om metodisk tilnærming og gjennomføring. Dette er sakstyper som er innvilget støtte gjennom Rådet for samordnet innsats mot organisert kriminalitet.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Dokumentanalyse, spørreskjemaundersøkelse, intervju og spørreliste er benyttet for å belyse hovedproblemstillingene i undersøkelsen. I tillegg brukes konkrete eksempler (caser) for å illustrere ulike sider av politiets arbeid mot organisert kriminalitet.

Det er gjennomført intervjuer med Justis- og politidepartementet, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Kripos, Det nasjonale statsadvokatembetet for organisert og annen alvorlig kriminalitet og region øst og region sørvest i kriminalomsorgen.⁴

Videre er følgende åtte politidistrikter intervjuet: Oslo, Haugaland og Sunnhordland, Romerike, Hordaland, Troms, Sør-Trøndelag, Østfold og Vestfold. Hensikten med intervjuene av politidistriktene var å supplere dataene fra spørreskjemaundersøkelsen. Det ble utarbeidet en tema-guide som ble oversendt de som skulle intervjues, i forkant. I etterkant av intervjuene ble det skrevet referat som de intervjuede verifiserte.

Spørreskjemaundersøkelsen ble sendt til landets 27 politidistrikter ved politimesteren. 25 av 27 distrikter svarte skriftlig på undersøkelsen. Data fra ett av de to distriktene som ikke svarte skriftlig, ble innhentet gjennom intervju.

Spørreskjemaundersøkelsen besto av 42 spørsmål, og hoveddelen av spørsmålene hadde standardiserte svarkategorier. De standardiserte svarene gjorde det mulig å sammenligne politidistriktenes svar. Svarene ble analysert ved hjelp av analyseverktøyet Excel. Det var også anledning til å legge inn kommentarer og tilleggsopplysninger i åpne tekstfelt.

Under punkt 2.1 og 2.2 redegjøres det nærmere for hvordan ulike metoder belyser undersøkelsens to hovedproblemstillinger.

2.1 Problemstilling 1: Styring og oppfølging av organisert kriminalitet

Problemstilling 1 omfatter i hvilken grad overordnede strategiske planer ligger til grunn for

4) Det ble gjennomført to intervjuer med Politidirektoratet, ett i planfasen og ett avsluttende intervju etter at de øvrige aktørene hadde blitt intervjuet. Kripos ble intervjuet to ganger.

politiets innsats mot organisert kriminalitet, og i hvilken grad myndighetene har tilstrekkelig styringsinformasjon på området.

For å besvare problemstillingen er det benyttet dokumentanalyse og spørreskjemaundersøkelse. I tillegg er det gjennomført intervjuer med Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Kripos og åtte politidistrikter.

Sentrale styringsdokumenter for perioden 2005–2008 på flere nivåer i styringskjeden er gjennomgått – fra departement til det enkelte politidistrikt. Dokumentene er gjennomgått for å undersøke hvilke føringer som har blitt gitt når det gjelder innsatsen mot organisert kriminalitet. Eksempler på slike dokumenter er tildelingsbrev, disponeringsskriv, mål- og prioriteringsskriv, virksomhetsplaner og strategiske planer. For å belyse i hvilken grad myndighetene har tilstrekkelig styringsinformasjon om politiets innsats mot organisert kriminalitet, er det i særlig grad sett på rapporteringen som skjer gjennom styringsdialogen.

2.2 Problemstilling 2: Politiets arbeid mot organisert kriminalitet

Problemstilling 2 omfatter flere temaer knyttet til politidistriktenes arbeid med å bekjempe organisert kriminalitet. Ved å kartlegge distriktenes utfordringer knyttet til prioritering av denne typen kriminalitet, hvordan de samordner innsatsen med andre aktører nasjonalt og internasjonalt, og hvordan de utnytter verktøy og metoder til å bekjempe kriminaliteten, er det mulig å belyse innsatsen mot denne typen kriminalitet.

Problemstillingen er belyst gjennom spørreskjemaundersøkelse, dokumentanalyse, statistikk, eksempler (caser) og intervjuer. Justis- og politidepartementet, Kripos, Riksadvokaten, Det nasjonale statsadvokatembetet, åtte politidistrikter, region øst og sørvest i kriminalomsorgen, Europol, Eurojust, Interpol, Brottsforebyggende rådet og Rikskriminalpolisen i Sverige er intervjuet.

For å belyse hvordan sentrale aktører innen det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet arbeider, ble det avholdt møter med Europol,

Eurojust og Interpol. Intervjuene ga informasjon om hvordan organisasjonene arbeider internasjonalt mot organisert kriminalitet. Det framkom synspunkter på utfordringene som finnes innenfor det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet. Endelig ble det gitt synspunkter på i hvilken grad norsk politi utnytter de internasjonale kanalene. Det ble holdt separate møter med henholdsvis Eurojust og Europol og den norske sambandsmannen ved Europol og den norske sambandsstatsadvokaten ved Eurojust.

For å belyse problemstillingen om samordning og informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet er regler som omhandler ansvars- og oppgavefordelingen mellom de to sektorene gjennomgått. Dette reguleres av rundskriv G-3/2005 *Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten* og rundskriv KSF 2/2005 *INFOFLYT – særskilt saksbehandlingsinstruks*.

Samordningen mellom kriminalomsorgen og politiet ble også belyst gjennom spørrelistor og intervju. Det ble sendt ut spørrelistor til fire av seks regioner i kriminalomsorgen. De øvrige to ble intervjuet. Spørrelisten inneholdt seks spørsmål som skulle besvares skriftlig. Spørsmålene handlet om hvordan organisering av samarbeidet mellom politiet og kriminalomsorgen er organisert, hvordan informasjonsutvekslingen fungerer, i hvilken grad kriminalomsorgen får tilfredsstillende informasjon fra politiet, og hvilke utfordringer samordningen mellom etatene eventuelt står overfor. Spørsmålene var utformet på bakgrunn av forhold som hadde kommet fram i spørreskjemaundersøkelsen og i intervju med aktører i politiet og i kriminalomsorgen. Hensikten med spørrelisten var å få utdypende opplysninger om informasjonsutvekslingen mellom politiet og kriminalomsorgen i landets fire regioner.

Videre er konkrete eksempler (caser) fra politiets arbeid brukt. Hensikten med det er å belyse ulike aspekter ved politiets arbeid når det gjelder å samarbeide på tvers av politidistrikter og internasjonalt med utenlandsk politi, og hvordan dette igjen påvirker effektiviteten av politiets arbeid. Eksempelene illustrerer også utfordringer knyttet til politiets bruk av metoder og verktøy og hvilke utfordringer politiet faktisk står overfor når de etterforsker organisert kriminalitet.

Det er hentet inn statistikk fra Statistisk sentralbyrå, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Kripos.

Hensikten med dette er å vise omfang og utvikling av organisert kriminalitet og politiets innsats. Statistikk fra Europol og Eurojust er benyttet for å vise omfang og utnyttelse av det internasjonale politisamarbeidet.

Det finnes lite statistikk om politiets arbeid mot organisert kriminalitet. Organisert kriminalitet er ikke en egen kriminalitetstype i den ordinære kriminalitetsstatistikken fra Politidirektoratet gjennom Basisløsning (BL) og straffesaksregisteret Strasak. Det finnes likevel noen variabler som kan knyttes til dette arbeidet, og som kan gi en indikasjon på deler av politiets innsats på området. Dette gjelder blant annet anmeldte narkotikaforbrytelser, inndragning av utbytte og søknader fra politidistriktene om støtte til etterforskning av distriktsovergrepene organisert kriminalitet.

I tillegg ble Brottsförebyggande rådet og Rikskriminalpolisen i Sverige intervjuet. Hensikten med disse møtene var å få kjennskap til de svenske myndighetenes håndtering av organisert kriminalitet.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra relevante stortingsproposisjoner og -meldinger og Stortingets behandling av disse. Lover, bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten, rundskriv, tildelingsbrev, mål- og prioriteringsrundskriv og internasjonale konvensjoner som Stortinget har sluttet seg til, er også kilder til revisjonskriteriene.

3.1 Overordnede mål

Et overordnet mål for politiet er å skape et trygt samfunn for alle, gjennom både å forebygge og å bekjempe kriminalitet.⁵ For å oppnå dette er det et mål å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) og Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007–2008).⁶ Ett av delmålene i justispolitikken er å bekjempe alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet, jf. St.prp. nr. 1 for årene 2006–2008 med tilhørende budsjettinnstillinger.

Justiskomiteen uttaler i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2006–2007) at den organiserte rå kriminaliteten er en trussel mot vårt åpne samfunn og må bekjempes. For å bekjempe tøffere og bedre organiserte kriminelle må nye metoder brukes og videreutvikles, og tettere internasjonale og nasjonale samarbeidsstrukturer er av stor betydning.

Justiskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 177 (1999–2000) og i Innst. S. nr. 145 (2005–2006) at det er viktig at politiet prioriterer bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten. Samtidig viser kriminalitetsutviklingen at det blir stadig vanskeligere å skille mellom nasjonal og internasjonal kriminalitet.⁷ I Innst. S. nr. 253 (2002–2003) pekte utenrikskomiteen på det alvorlige problemet som internasjonal organisert kriminalitet utgjør, og den realiteten at verdenssamfunnet i liten grad klarer å møte grenseoverskridende kriminalitet med felles virkemidler.

5) Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53, § 1.

6) Dette er også et delmål i proposisjonene for budsjettårene 2006 og 2007. I budsjettproposisjonen for 2005 brukes ikke begrepet "grenseoverskridende", her er delmålet "å bekjempe alvorlig og organisert kriminalitet". I proposisjonen for budsjettåret 2004 er ikke "grenseoverskridende kriminalitet" eller "organisert kriminalitet" nevnt som et eget delmål, men det er likevel omtalt i proposisjonen.

7) Innst. S. nr. 177 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 18 (1999–2000) og Innst. S. nr. 243 (2004–2005), jf. St.prp. nr. 58 (2004–2005).

På bakgrunn av at kriminaliteten i økende grad har blitt internasjonal og grenseoverskridende, uttaler justiskomiteen at det er behov for et godt utbygd, grenseoverskridende politisamarbeid, og at det er helt nødvendig med et godt og sterkt norsk engasjement med hensyn til det internasjonale politisamarbeidet. Justiskomiteen understreket også betydningen av at det må arbeides for å begrense virkninger av det som hindrer internasjonal kriminalitetsbekjempelse, som forskjeller i rettssystem, lovgivning og manglende utleveringsavtaler.⁸

Utenrikskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 243 (2004–2005) at når kriminaliteten er grenseoverskridende, må også mottiltak og rettsfølgelse være organisert i et forpliktende samarbeid på tvers av landegrensene. Komiteen understreker at man i kampen mot kriminalitet må samarbeide internasjonalt i alle ledd i straffesaksjeden.

3.2 Generelle krav til styring og oppfølging av innsatsen mot organisert kriminalitet

3.2.1 Overordnet styring

Stortinget har gjennom bevilgningsreglementet § 9 stilt krav til forvaltningen om at den skal ha mål- og resultatstyring som styringsform. Forvaltningen har nedfelt og operasjonalisert dette kravet i reglement for økonomistyring i staten med bestemmelser om økonomistyring i staten. Justis- og politidepartementet skal ha kompetanse samt interne styringssystemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Det framgår av bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.2, at departementet også har ansvaret for at

- virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- virksomheten bruker ressursene effektivt
- styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte

8) Innst. S. nr. 145 (2005–2006), jf. St.meld. nr. 42 (2004–2005), Innst. S. 177 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 18 (1999–2000).

For virksomhetenes interne styring framgår det at virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter, jf. kapittel 2.3.1.

3.2.2 Styringsinformasjon

Ifølge § 4 i økonomireglementet skal alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv.

For at styringsinformasjonen skal være forsvarlig, bør den være kunnskapsbasert og blant annet baseres på analyser av utviklingen av organisert kriminalitet. Dette har også FN lagt til grunn. I artikkel 28 i FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, som Norge har sluttet seg til, blir det understreket at hvert medlemsland bør samle inn, utveksle og analysere informasjon om organisert kriminalitet (Innst. S. nr. 253 (2002–2003)). Medlemslandene bør analysere hvordan den organiserte kriminaliteten utvikler seg, i samarbeid med forskningsmiljøene. Ifølge konvensjonen bør landene dele kunnskap om organisert kriminalitet med andre stater og med regionale og internasjonale organisasjoner. Det bør derfor utvikles felles definisjoner, standarder og metodologi. Hvert medlemsland bør evaluere effekten av de tiltakene det har satt i gang for å bekjempe organisert kriminalitet.

Ifølge § 9 i økonomireglementet skal virksomheter rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnede myndighet, og sørge for nødvendige evalueringer, jf. § 16. Det betyr at driftsenhetene både i politiet, politidistriktene, Politidirektoratet og Kripos har et selvstendig ansvar for å etterleve disse kravene. Ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten, kapittel 1.2, har Justis- og politidepartementet på sin side det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, og at det gjennomføres evalueringer.

3.3 Krav til politiets innsats for å bekjempe organisert kriminalitet

Ifølge Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for straffesaksbehandlingen i politiet for årene 2006–2008 skal alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet prioriteres av politiet, og

saker av denne typen skal gis forrang ved knapphet på ressurser. Sakene skal oppklares så langt som mulig, og unødig liggetid skal unngås hos både etterforsker og jurist.

Høy kvalitet er et av Riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen. Kvalitetskravet inneholder blant annet et krav om ressursutnyttelse, dvs. at det skal være gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes, og for avgrensning og målretting av etterforskningen.

Å bekjempe narkotika- og rusmiddelkriminalitet har vært et av Justis- og politidepartementets såkalte fokusområder i arbeidet med å bekjempe alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet, jf. tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2006 og 2008 og Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv til politiet for 2007 og 2008. Det framgår videre at det skal legges vekt på innsats rettet mot bakmenn for å avdekke alvorlige saker som gjelder nasjonal og internasjonal rusmiddelkriminalitet. I tildelingsbrevet for 2008 heter det at direktoratet skal øke innsatsen mot alvorlig gjengkriminalitet. Etablering av, og rekruttering til kriminelle gjenger skal hindres.

I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2008 framgår det at overtredelser av straffeloven § 224 (menneskehandel) normalt skal anses som alvorlig volds- og seksualforbrytelser, og at det derfor er blant de sentrale prioriterte sakene. Denne typen forbrytelser blir gjerne begått som ledd i organisert kriminalitet. Politiet må avdekke de lukkede miljøene som står bak slik handel, og der det som regel er betydelig fortjeneste. Man kan ikke passivt avvente anmeldelser fra ofrene.

Samarbeid og samordning

Tiltak fra alle berørte parter – politiet, påtalemyndigheten og domstolene – skal i best mulig grad samordnes for å bekjempe organisert kriminalitet. De største organiserte kriminelle nettverkene har store deler av Norge som nedslagsfelt. Skal denne typen distriktsovergripende kriminalitet bekjempes, må politi og påtalemyndighet bli bedre til å utveksle informasjon og samordne etterforskningen på tvers av distriktsgrenser (St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Justis- og politidepartementet).

Riksadvokaten har gjennom mål- og prioriteringsrundskriv til politiet for årene 2006–2008 påpekt betydningen av å følge opp kriminalitet som begås i flere politidistrikter, med målrettet og



Foto: Colourbox

offensiv innsats. Til dels dreier dette seg om omfattende og organisert vinningskriminalitet. Totaliteten i den begåtte kriminaliteten må avdekkes, i stedet for at politidistriktene behandler hvert forhold som et enkeltstående tilfelle. Riksadvokaten sier videre at politi og påtalemyndighet må vise større handlekraft og vilje til å finne effektive og gode løsninger enn tidligere, særlig gjennom et tettere samarbeid mellom politidistriktene. Det må legges til rette for aktiv erfaringsutveksling mellom politidistriktene for å finne fram til effektive tiltak.

Statsadvokatene må se til at bekjempelse av organisert kriminalitet, som omfatter grove narkotikaforbrytelser og menneskehandel, har nødvendig prioritet i politidistriktene. Statsadvokatene må sørge for nødvendig koordinering, slik at man unngår at saker ikke blir etterforsket på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket politidistrikt som skal ha ansvaret (Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv til statsadvokatembetene for årene 2006–2008).

Det framgår videre av Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for årene 2006–2008 at det er for få beslutninger om sentralisert etterforskning. Saker som strekker seg over flere statsadvokatregioner, og der det kan være behov for sentralisert etterforskning, skal umiddelbart tas opp med Riksadvokaten, jf. Riksadvokatens rundskriv for 2006. Statsadvokatene har en viktig

oppgave som initiativtakere og pådrivere i sine regioner. Det framgår videre at embetet må opparbeide og vedlikeholde et godt kontaktnett, nasjonalt og internasjonalt (ibid.).

Ifølge påtaleinstruksen § 37-1 har Kripos et riksdekkende ansvar som etterforsknings-, påtale- og bistandsenhet for visse saker om organisert og annen alvorlig kriminalitet. Enheten skal gi bistand til politidistriktene og andre sentrale politiorganer etter nærmere retningslinjer av overordnet påtalemyndighet. Politiet skal sende melding til Kripos om forbrytelser som etter omstendighetene må antas å være ledd i omreisende eller organisert kriminalitet, jf. påtaleinstruksen § 5-10.

Både politiet og kriminalomsorgen har som formål å forebygge kriminalitet og å trygge samfunnet. For å oppnå best mulig resultat er både kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten avhengig av gjensidig utveksling av opplysninger om både personer og andre forhold. Alle samarbeidende enheter på tilsvarende nivå innen kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten skal jevnlig utveksle informasjon om innsatte og dømte og personkretsen rundt disse, og om andre momenter som er av betydning for å forebygge kriminalitet og trygge samfunnet (Justis- og politidepartementet, rundskriv G-3/ 2005). I tildelingsbrevet fra Justis- og politidepartementet til kriminalomsorgen for 2007 er dette framhevet, og det står at kriminalomsorgens regiondirektører

må samarbeide systematisk med de respektive politidistriktene ved å etablere rutiner for samarbeid og informasjonsflyt mellom politi, påtalemyndighet og kriminalomsorg både på lokalt og på regionalt nivå.

Verktøy og metoder

I Stortingets behandling av St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, jf. Innst. S. nr. 145 (2005–2006), blir det påpekt at den sannsynligvis viktigste endringen i kriminalitetsbildet de siste årene er globaliseringen og internasjonaliseringen som også Norge er en del av. Justiskomiteen mener at den raske samfunnsutviklingen stiller større krav til politiets kompetansenivå for at de skal kunne ligge i forkant av kriminalitetsutviklingen. I innstillingen framhever justiskomiteen betydningen av at politiet gis metoder, teknologi, ressurser og kompetanse til å kunne bekjempe denne typen kriminalitet.

I tildelingsbrevene fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet for 2007 og 2008 framgår det at det er nødvendig med høy kompetanse og samordnende tiltak nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe alvorlig grenseoverskridende organisert kriminalitet. Politiet må effektivt ta i bruk alle tilgjengelige lovhjemlede metoder i bekjempelsen av organisert kriminalitet, og innsatsen skal være kunnskapsbasert.

Ifølge artikkel 9 i FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet skal statene, i den grad det er nødvendig, sette i verk og utvikle spesialprogrammer for ansatte i politiet og påtalemyndigheten som arbeider mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Programmene skal blant annet dreie seg om metodebruk – innsamling av bevis, spaning og kontrollteknikker – og bruk av moderne teknologiske virkemidler.

I løpet av de senere årene har politi og påtalemyndighet fått tilgang til en rekke nye metoder, og det er gjennomført lovendringer med sikte på mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Riksadvokaten forventer at de metodene politiet har fått tilgang til, resulterer i at flere alvorlige straffesaker enn før blir avdekket og oppklart (Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for årene 2005–2008). Justis- og politidepartementet framhever at politiet må sikres kunnskap om de nye etterforskningsmetodene slik at disse kan tas aktivt i bruk. I tillegg skal gode samarbeidsformer på det operative planet bli videreutviklet både nasjonalt

og internasjonalt (Tildelingsbrev til Politidirektoratet, 2006).

Kripos skal bidra til en effektiv og god ressurs-, arbeids- og kompetansedeling med politidistriktene. Det er satt som resultatmål for Kripos at enheten skal bidra til metodeutvikling og utprøving av nye metoder, sikre at relevant kunnskap om fag og metode blir formidlet og tilrettelagt for bruk i politidistriktene, og følge opp overført kompetanse og hvordan den blir brukt i politidistriktene.⁹

Kripos har behandlingsansvar for flere av politiets informasjonssystemer (registre).¹⁰ Dette innebærer at Kripos har et ansvar for å sikre at informasjonssystemene er oppdaterte og korrekte, tilgjengelige for relevante brukere og til relevant bruk, og at relevant regelverk, prosedyrer og rutiner er oppdaterte, tilgjengelige og etterfulgte. Kripos skal videre sikre kompetanse og utarbeide hjelpemidler for det enkelte informasjonssystem.¹¹

Riksadvokaten understreker i mål- og prioriteringsrundskriv det kriminalpolitiske målet om at straffbare handlinger ikke skal lønne seg, og at gjerningspersoner derfor må fratas utbyttet av straffbare handlinger gjennom aktiv bruk av inndragningsreglene. For årene 2007 og 2008 ber Riksadvokaten om at antall saker med påstand om inndragning av utbytte skal være høyere enn foregående år.

Justiskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 90 (2007–2008) at den ser det som viktig at regjeringen legger vekt på arbeidet mot menneskehandel og samtykker til ratifikasjon av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Gjennom konvensjonens artikkel 5 forplikter Norge seg til å sikre samordning og koordinering på nasjonalt plan mellom ulike sektorer/myndigheter for å bekjempe menneskehandel. Konvensjonen har med flere av tiltakene som Norge har i sin handlingsplan mot menneskehandel. Justis- og politidepartementet har gjennom tildelingsbrevene til Politidirektoratet for årene 2005–2008 understreket Politidirektoratets og politidistriktenes ansvar for oppfølging av tiltak både i *Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003–2005)* og i *Stopp menneskehandelen (2006–2009)*.

9) Vedlegg til disponeringsskrivet, 2008. Særskilt del for Kripos, del 5 og 6.

10) Kripos er behandlingsansvarlig for Det Sentrale Straffe- og Politiopplysningsregisteret (SSP), DNA-registeret, politiets fotoregister, Signalementsmodulen, ELYS II, Indicia og fingeravtryksregisteret, jf. brev fra Kripos til Riksrevisjonen, datert 13. januar 2009.

11) Vedlegg til disponeringsskrivet, 2008. Særskilt del for Kripos, del 7.

Internasjonalt politisamarbeid

Det framgår av artikkel 27 i FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, som Norge har sluttet seg til, at medlemslandene forplikter seg til å samarbeide tett for å sikre en mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet. Landene skal spesielt legge vekt på tiltak som sikrer at informasjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet flyter mellom medlemslandene (Innst. S. nr.253 (2002–2003)).

Norge skal spille en aktiv rolle i det internasjonale samarbeidet for å forebygge og bekjempe alvorlig grenseoverskridende kriminalitet.¹² Politidirektoratet skal delta i og koordinere nødvendig internasjonalt politisamarbeid som et virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen nasjonalt og internasjonalt.¹³ Deltakelse i ulike internasjonale fora sikrer politiet nødvendig verktøy for kriminalitetsbekjempelse og legger til rette for nødvendig informasjonsutveksling og operativt samarbeid.¹⁴ Utgangspunktet for det norske internasjonale politisamarbeidet skal være formaliserte avtaler om deltakelse i internasjonale fora i stedet for bilaterale avtaler med andre lands myndigheter. Justiskomiteen understreker også betydningen av det uformelle og praktiske samarbeidet på det bilaterale plan, og at det er nødvendig å samarbeide med en rekke land om å løse av enkelt-saker (Innst. S. nr. 177 (1999–2000)).

Flertallet i Justiskomiteen viser til at formålet med Europol er å bidra til å effektivisere medlemslandenes bekjempelse av alvorlig organisert kriminalitet og styrke samarbeidet mellom kompetente myndigheter. Flertallet er av den oppfatning at avtalen som er framforhandlet mellom Norge og Europol, vil styrke samarbeidet på politiområdet mellom Norge og medlemslandene i EU, og dermed være et viktig virkemiddel i bekjempelse av kriminalitet i Norge og i Europa (Innst. S. nr. 32 (2001–2002)).

Avtalen som er inngått mellom Eurojust og Norge, skal styrke samarbeidet mellom Norge og Eurojust når det gjelder alvorlige former for internasjonal kriminalitet. Avtalen åpner for at Norge kan utstasjonere en utsending i Eurojust og dermed få en mer målrettet og samordnet informasjonsutveksling (Innst. S. nr. 243 (2004–2005)). Den norske utsendingen skal sikres tilgang til alle relevante norske registre, og all informasjonsut-

veksling skal gå gjennom den norske utsendingen, jf. avtalens artikkel 5 og 9.

Justiskomiteen var positiv til Schengen informasjonssystem (SIS) og den overordnede målsettingen med SIS II, som er å styrke politisamarbeidet mellom medlemslandene i Schengen.¹⁵ Det at norsk politi kan søke direkte i den sentrale SIS II databasen i stedet for å etablere et nasjonalt system, anses som en mer effektiv løsning når det gjelder både kostnader og administrasjon (Innst. O. nr. 65 (2007–2008)).

12) Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2008.

13) Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2005.

14) Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2007.

15) SIS er et databasert verktøy for bruk i alle land som deltar i Schengen-samarbeidet.

4 I hvilken grad er politiets innsats mot organisert kriminalitet basert på en helhetlig og målrettet styring og oppfølging?

4.1 Aktører i innsatsen mot organisert kriminalitet

Justis- og politidepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet i Norge og legger rammene med sine planer, mål og bevilgninger. Ansvaret for straffesaksbehandlingen er for øvrig delt mellom Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten ("det tosporede system"). Departementets ansvar består blant annet av å forvalte og følge opp regelverk, skaffe til veie og fordele ressurser og fastsette, kommunisere og kontrollere sentrale målsettinger og resultatkrav (St.prp. nr. 1 (2008–2009)).

Riksadvokaten har det overordnede faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen og fastsetter generelle retningslinjer for prioriteringer og gjennomføringen av straffesaker, blant annet ved årlige mål- og prioriteringsrundskriv.

Politidirektoratet er Justis- og politidepartementets fagorgan. Det har ansvaret for faglig ledelse og styring av politidistriktene og særorganene utenfor påtalemyndighetenes arbeidsområde. Direktoratet skal koordinere og styre den samlede politiinnsatsen. Gjennom aktiv bistand til kriminalitetsanalyse, samordning av ressurser, metodeutvikling og ledelses- og kompetanseutvikling skal direktoratet gi støtte og service til politi- og lensmannsetaten. I tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet fra 2006 framgår det at direktoratet skal utvikle gode styringsformer i etaten og sikre høy kompetanse innenfor det politifaglige området, samt sørge for analyser og vurderinger på eget fagfelt og for driften av politi- og lensmannsetaten. Direktoratet er også sentralt når det gjelder Norges deltakelse i det internasjonale politisamarbeidet og har det overordnede ansvaret for den operative samordningen av arbeidet mot organisert grenseoverskridende kriminalitet.

Kripos er politiets nasjonale kompetansesenter mot organisert kriminalitet og har som hovedmål å forebygge og bekjempe organisert og annen alvorlig kriminalitet. Kripos skal bistå politidistriktene med å bekjempe organisert kriminalitet. I tillegg har Kripos ansvaret for å etterforske og føre i retten alvorlige saker knyttet til organisert

kriminalitet. Kripos er også det nasjonale kontaktpunktet for alt internasjonalt politisamarbeid i Norge.¹⁶ Kripos er underlagt Det nasjonale statsadvokatembetet for organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST). NAST har det overordnede påtaleansvaret for saker som blir etterforsket av Kripos, og ansvaret for å veilede og kontrollere arbeidet som gjøres i straffesakene (NOU 2009: 15).

Politiet er delt inn i 27 *politidistrikter*, som igjen er delt inn i lensmanns-, politistasjons- og namsfogdsdistrikter. Hvert politidistrikt ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste, budsjett og resultater i sitt distrikt. I utgangspunktet er det distriktenes ansvar å etterforske alle former for kriminalitet, også organisert grenseoverskridende kriminalitet, hvis ikke saken er av en slik karakter at Kripos overtar etterforskningsansvaret.¹⁷

Kriminalomsorgen gjennomfører straffereaksjoner og stiller varetektsplasser til disposisjon for politiet. I tillegg til hovedmålet om redusert kriminalitet er det et delmål for kriminalomsorgen at varetektsfengsling og straffereaksjoner skal gjennomføres på en måte som er betryggende for samfunnet, og som motvirker straffbare handlinger. Et annet delmål for kriminalomsorgen er å bekjempe alvorlig, organisert og grenseoverskridende kriminalitet (St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Justis- og politidepartementet).

4.2 Bemanningsutvikling og budsjetttrammer i perioden 2005–2010

Tabell 4.1 viser utviklingen av budsjetttrammen til politi og påtalemyndighet over kapittel 440, 441 og 445 i perioden 2005–2010.

Politiets og påtalemyndighetens budsjett har økt i perioden 2005–2010. Budsjettet til Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten har økt med nærmere 2,8 mrd. kroner i den aktuelle perioden, noe som utgjør en økning på om lag 40 prosent.

16) www.politi.no

17) www.politi.no

Tabell 4.1 Utgifter (i 1000 kr). Saldert budsjett. Perioden 2005–2010

Kap.	Betegnelse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 2005–2010
440	POD – politi- og lensmannsetaten	6 507 000	7 042 947	7 228 615	7 612 667	8 216 849	9 271 746	42,5 %
441	Oslo politidistrikt	1 374 918	1 344 068	1 406 106	1 479 731	1 614 601	1 807 632	31,5 %
445	Den høyere påtalemyndighet	100 045	101 650	105 794	113 202	122 948	127 227	27,2 %
Sum		7 981 963	8 488 665	8 740 515	9 205 600	9 954 398	11 206 605	40,4 %

Kilde: St.prp. nr. 1 (2005–2006), St.prp. nr. 1 (2006–2007), St.prp. nr. 1 (2007–2008), St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet og saldert budsjett for 2010. Saldert budsjett ble vedtatt i Stortinget høsten 2009

Ifølge Politidirektoratet må politiets og påtalemyndighetens budsjetttrammer ses i sammenheng med utviklingen av kriminaliteten, befolkningsveksten, oppgavekomplekshet, økt oppgaveportefølje (flere forvaltningsoppgaver) og redusert arbeidstid blant annet som følge av ny arbeidsmiljølov (Politidirektoratet 2008).

Tabell 4.2 viser at det har vært en jevn økning i antall årsverk i politiet i perioden fra 2005 til 2009. Økningen er størst for henholdsvis Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten. Totalt har det vært en økning på 8,4 prosent i bemanningen i politiet og påtalemyndigheten, jf. tabell 4.2.

I 2008 ble det anmeldt 386 000 lovbrudd fordelt på 264 000 forbrytelser og 122 000 forseelser. Dette er det laveste på 14 år når det tas høyde for befolkningsutviklingen (Prop.1 S 2009–2010 for Justis- og politidepartementet).

4.3 Hvilke føringer gis for politidistriktenes innsats mot organisert kriminalitet?

Den overordnede og fortløpende styringen med politiets aktiviteter skjer i tre hovedspor: gjennom målhierarkiet (mål- og resultatstyringssystemet), gjennom Riksadvokatens prioriteringer og føringer, og via ulike handlingsplaner. Samlet legger disse føringene grunnlaget for politiets prioriteringer.

Mål- og resultatstyring som styringsform ble innført i politi- og lensmannsetaten med virkning fra 1. januar 1996. I forbindelse med dette ble det gitt ut en veileder, der det står at "[h]ovedmålet med innføring av mål- og resultatstyring som styringsform er å bidra til en effektiv og lokalt tilpasset ressursbruk, hvor alle forholder seg til overordnede og lokale prioriteringer" (Justis- og politidepartementet 1997, G 0231/97). Mål- og resultatstyring innebærer at det skal settes klart definerte mål som skal være grunnlag for styring og oppfølging av måloppnåelse på etatens ulike oppgaver.

4.3.1 Styringsdokumenter og målformuleringer for bekjempelsen av organisert kriminalitet

Målstyring gjennom tildelingsbrev og disponeringsskriv

Med utgangspunkt i Stortingets budsjettvedtak og de målene, prioriteringene og økonomiske rammene som ligger til grunn her, utarbeider Justis- og politidepartementet et tildelingsbrev til Politidirektoratet der de økonomiske rammene for etaten det kommende budsjettåret presenteres. I tildelingsbrevet konkretiseres hvilke målsettinger som gjelder for Politidirektoratet og underliggende enheter.

Bekjempelse av organisert kriminalitet er et av etatens delmål for å redusere kriminaliteten.

Tabell 4.2 Bemanningsutvikling per 1. mars. Perioden 2005–2009

Kap.	Betegnelse	Årsverk 01.03.05	Årsverk 01.03.06	Årsverk 01.03.07	Årsverk 01.03.08	Årsverk 01.03.09	Endring 2005–2009
440	POD, politi- og lensmannsetaten	9606	9994	10 208	10 458	10 586	10,2 %
441	Oslo politidistrikt	2341	2393	2344	2319	2368	1,1 %
445	Den høyere påtalemyndighet	128	140	134	138	141	10,1 %
Sum		12 075	12 527	12 686	12 915	13 095	8,4 %

Kilde: Prop.1 S (2009–2010) og St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Justis- og politidepartementet

I tildelingsbrevene for årene 2005–2008 er organisert kriminalitet framhevet som en av politiets hovedutfordringer. Politidirektoratet må sørge for at egen virksomhet og den virksomheten som utøves i politidistriktene, bygges opp om den gjeldende målstrukturen, og at de sentrale føringene som er nedfelt i mål og resultatkrav, videreføres. Videre må de sentralt fastsatte målene og resultatkravene konkretiseres. Politidistriktene skal også fastsette mål med bakgrunn i lokale utfordringer.

Politidirektoratet videreformidler Justis- og politidepartementets føringer gjennom det årlige disponeringsskrivet til politidistriktene. I dokumentet gjentas etatens visjon og hovedmål, og det redegjøres for målstrukturen som politidistriktene vil bli målt og evaluert etter. I disponeringsskrivene for årene 2005 og 2006 framgår det at innsatsen mot organisert kriminalitet skal styrkes, fordi denne formen for kriminalitet kan true viktige samfunnsstrukturer, samfunnsøkonomi og demokratiske prinsipper.

Overordnede mål og strategier skal som hovedregel konkretiseres gjennom styringsparametre som gjør det mulig å måle virksomhetens resultater og å vurdere om målene som er satt for virksomheten er nådd. En gjennomgang av disponeringsskrivene fra Politidirektoratet til politidistriktene for perioden 2005–2008 og enkelte av politidistriktenes virksomhetsplaner viser at målet om å bekjempe organisert kriminalitet i liten grad er operasjonalisert, og at det er få målformuleringer og få kvantitative styringsparametre som er utarbeidet for dette området.

I politiets styringsdokumenter framgår det videre at det ikke er fastsatt måltall som kan knyttes til overordnede mål. Alle politidistrikter får for eksempel fastsatt mål for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Dette er ment å understøtte ett av politiets fire hovedmål om å skape trygghet for borgerne gjennom redusert kriminalitet.

Bekjempelse av kriminalitet knyttet til kriminelle gjenger (MC-kriminalitet), narkotikakriminalitet, menneskehandel og handel med kvinner og barn trekkes blant annet fram som viktige arbeidsområder for politiet. I disponeringsskrivet for 2007 og 2008 understrekes det også at en effektiv bekjempelse av disse typene kriminalitet krever utstrakt samarbeid, på både lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Videre bør politidistriktene legge vekt på å samarbeide om kompetansehevede tiltak, operative tiltak og bruk av

teknisk utstyr. Disponeringsskrivet inneholder ingen nærmere beskrivelse av arbeidsprosesser eller konkrete tiltak som distriktene bør sette i verk for å fremme dette arbeidet.

Som vedlegg til Politidirektoratets disponeringsskriv mottar distriktene et særskilt skriv der nærmere resultatkrav som gjelder for det enkelte distrikt, presiseres.

Når det gjelder politiets arbeid med organisert kriminalitet, viser gjennomgangen av disponeringsskrivene at det er satt opp enkelte kvantitative resultatkrav for dette arbeidet. Det er måltall for alvorlige narkotikasaker etter straffeloven §§ 162.2 og 162.3 og antall saker med inndragning av vinning. Det er i begrenset grad nedfelt mål (både sentralt og lokalt) for politiets aktiviteter mot andre typer organisert kriminalitet, som for eksempel MC-kriminalitet, menneskehandel, grove ran eller kriminalitet knyttet til sprit og våpen.

I politidistriktenes egne virksomhetsplaner kan politidistriktene, i tråd med Justis- og politidepartementets føringer, utarbeide egne lokale resultatkrav. Enkelte politidistrikter har utarbeidet slike måltall, blant annet for antall menneskehandelsaker som årlig skal avdekkes og etterforskes. Dette er bekreftet av Riksadvokaten i intervju.

Riksadvokatens føringer

I mål- og prioriteringsrundskriv fra Riksadvokaten gis det føringer for den strafferettslige delen av politiets arbeid. I rundskrivene for årene fra 2005 til 2008 er alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet ett av sju prioriterte områder. Det er ikke angitt noen prioritert rekkefølge av disse sju områdene. Det er i tillegg rom for lokale prioriteringer i politidistriktene. Riksadvokatens sentrale prioriteringer for å iverksette og gjennomføre etterforskning ligger fast over tid. Innsatsen må likevel alltid være tilpasset den faktiske kriminalitetssituasjonen i distriktet og den forventede utviklingen.

I mål- og prioriteringsrundskriv til statsadvokatene for 2009 er det understreket at disse skal se til at organisert kriminalitet, som også omfatter grove narkotikaforbrytelser og menneskehandel, har nødvendig prioritet. Statsadvokatene skal sørge for nødvendig koordinering, slik at man unngår at saker ikke blir etterforsket på grunn av uenighet eller uklarhet om hvilket politidistrikt som har ansvaret.

Riksadvokaten opplyser i intervju at det er avgjørende at styringssignalene fra de overordnede myndighetene i "det tosporede system" er samordnet slik at det ikke oppstår uklarhet i politiet. Ifølge Riksadvokaten blir derfor mål og prioriteringer utarbeidet i nær kontakt med Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet. Riksadvokaten gis vanligvis anledning til å komme med innspill til Prop. 1 S når det gjelder mål og satsningsområder. Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv til statsadvokatene og politiet legges fram for Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet på forhånd slik at man er enige om prioriteringene og målformuleringene. Tilsvarende samarbeid er etablert for andre styresdokumenter.

Både Politidirektoratet og Riksadvokaten understreker i intervju betydningen av den muntlige dialogen med politidistriktene om deres arbeid mot organisert kriminalitet. Ifølge Politidirektoratet blir arbeidet mot organisert kriminalitet også berørt under de regelmessige drøftingsmøtene mellom politidistriktene og på politisjefmøtene. Riksadvokaten framhever betydningen av å arbeide mot organisert kriminalitet i andre sammenhenger, blant annet på politisjefmøter, etterretningsmøter og i møter med politiet og statsadvokatene.

Flere politidistrikter bekrefter at de kan ta opp utfordringer knyttet til distriktets arbeid med organisert kriminalitet i den muntlige dialogen med Politidirektoratet. Det framgår av intervjuundersøkelsen at dette ikke inngår systematisk som et tema i dialogen med alle distriktene, men at det er mer opp til det enkelte distrikt.

4.3.2 Synspunkter på overordnede føringer

I spørreskjemaundersøkelsen ble politidistriktene bedt om å ta stilling til to påstander knyttet til de overordnede føringene som Politidirektoratet og Riksadvokaten gir, jf. tabell 4.3 og 4.4.

Tabell 4.3 viser at et klart flertall av distriktene mener at føringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten i stor grad er klargjørende for distriktenes prioriteringer av organisert kriminalitet.

Tabell 4.3 Er føringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten klargjørende for politidistriktets prioriteringer av organisert kriminalitet?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Politidirektoratet	15	9	1	25
Riksadvokaten	16	9	0	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Tabell 4.4 viser at distriktene i mindre grad mener at føringene gjenspeiler utfordringene med organisert kriminalitet i distriktene.

Tabell 4.4 Gjenspeiler føringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten utfordringene med organisert kriminalitet i politidistriktet?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Sum
Politidirektoratet	6	13	6	25
Riksadvokaten	8	12	5	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Flere politidistrikter påpeker at de overordnede føringene for å bekjempe organisert kriminalitet er for generelle. De viser til at føringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten omfatter mange typer kriminalitet som alle i utgangspunktet skal prioriteres. Organisert kriminalitet er ikke gitt spesifikk prioritet i forhold til andre kriminalitetsområder. Det er derfor uklart for distriktene hvordan organisert kriminalitet skal prioriteres i forhold til annen kriminalitet og andre prioriterte områder.

Ifølge flere politidistrikter har myndighetene i liten grad beskrevet hvilke ressursutfordringer organisert kriminalitet stiller politidistriktene overfor. De understreker at tildelingen av ressurser er slik at distriktet ikke kan gripe over alt. Flere distrikter sier det er utfordrende å prioritere mellom mange prioriterte oppgaver når ressursene er begrenset. Enkelte distrikter mener disse forholdene fører til at det blir store forskjeller mellom politidistriktene med hensyn til hvordan de prioriterer organisert kriminalitet i forhold til andre kriminalitetstyper.

Også Kripos ser det som en utfordring at det ikke er samsvar mellom overordnede faglige føringer og tildelingen av ressurser. Kripos peker på det iboende spenningsforholdet i det tosporede

system. I intervju med Kripas framheves det at det kan oppleves som en utfordring for politiet når prioriteringene i straffesaksbehandlingen settes av Riksadvokaten, mens ressursdisponeringene i politiet ligger under Politidirektoratet. Kripas ser imidlertid fordelene ved at riksadvokatens føringer er stabile over tid, og at dette gjør det mulig for politiet å innrette sin virksomhet i samsvar med disse føringene.

Det framkommer av intervjuundersøkelsen og i kommentarene til spørreskjemaundersøkelsen at flere politidistrikter ønsker tydeligere føringer for hva som skal nedprioriteres. Flere distrikter etter-spør også føringer for samarbeid mellom politidistrikter i forbindelse med distriktsovergrepene saker og føringer for hvordan finansieringen av distriktsovergrepene saker skal fordeles.

Ifølge Justis- og politidepartementet varierer kriminalitetsbildet fra politidistrikt til politidistrikt og også over tid, innenfor det enkelte politidistrikt. For en mest mulig effektiv og målrettet polititjeneste vil det være upraktisk at mål og prioriteringer blir fastsatt på sentralt hold. Ut over sentrale prioriteringer er det gitt et betydelig rom for regionale og lokale tilpasninger og prioriteringer.

4.4 I hvilken grad er innsatsen mot organisert kriminalitet basert på overordnede strategier?

I reglement for økonomistyring i staten (se kapittel 3.2.1) framgår det at en virksomhets ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. Planlegging på lang sikt innebærer at virksomheten bør ha en strategi og en overordnet plan for hvilken retning organisasjonen på sikt skal ta for å nå sine overordnede mål. I *Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling* framgår det at strategien skal klargjøre de viktigste veivalgene og endringene som må gjennomføres for å nå disse målene. For prioriterte satsningsområder i politiet utarbeides det gjerne strategidokumenter, handlingsplaner eller spesielle tiltaksdokumenter. Både Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet, det enkelte politidistrikt og den enkelte spesialenhet skal utarbeide slike dokumenter.¹⁸

4.4.1 Handlingsplaner

I tillegg til de føringene som kommer fram gjennom styringsdialogen, er det utarbeidet flere strategier og planer mot arbeidet mot organisert kriminalitet i perioden 2005–2008:

- *Handlingsplan for bekjempelse av kriminelle MC-miljøer (2003–2008)* (Politidirektoratet)
- *Rapport om organisert kriminalitet* (Politidirektoratet, 2005)
- *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009) – Stopp menneskehandelen* (Justis- og politidepartementet)
- *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* (Politidirektoratet, 2007)

Rapportene og handlingsplanene er ment som justissektorens langsiktige og strategiske planer for hvordan politiet skal håndtere en problemstilling eller et nærmere angitt kriminalitetsfelt. Handlingsplanen mot menneskehandel er utarbeidet av Justis- og politidepartementet. I forordet heter det at "[r]egjeringen legger gjennom denne handlingsplanen til rette for en koordinert og samordnet innsats for å stoppe handelen med mennesker og for å sikre ofrene bistand og beskyttelse".

I intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen med politidistriktene og Kripas blir det framhevet at arbeidet mot organisert kriminalitet krever langsiktighet og en strategisk innsats. Ifølge Kripas er det nødvendig med en overordnet strategi og tydeligere føringer for å avklare ambisjonsnivå og hva som skal prioriteres i politiets innsats mot organisert kriminalitet. Hvor ambisjonsnivået skal ligge, må også avstemmes og forankres i etaten.

Gjennom intervjuundersøkelsen med både Kripas og politidistriktene framkommer det at disse aktørene i liten grad mener det foreligger en helhetlig tilnærming og strategisk satsning mot organisert kriminalitet i dag. Flere politidistrikter opplyser at tidligere avgitte handlingsplaner i varierende grad har blitt fulgt opp med konkrete handlinger i distriktene. Årsaken er at politidistriktene ikke har vært forpliktet til å innrette innsatsen i tråd med tiltak som er beskrevet i overordnede planer og dokumenter. Dette har svekket mulighetene for en målrettet innsats mot organisert kriminalitet.

18) www.politi.no

Tekstboks 2 En typisk uttalelse fra et politidistrikt om den nasjonale innsatsen

"Den nasjonale innsatsen mot ulike former for organisert kriminalitet er for tilfeldig. Politidirektoratet har de siste årene produsert en rekke handlingsplaner, prosjektrapporter og tendensrapporter innenfor fagfeltet uten å ha gitt føringer på prioriterte områder. Dette har medført at politidistriktene selv har fått mulighet til å avgjøre hva de skal bruke sine tildelte midler på. En konsekvens av dette er manglende enhetlig forståelse og innsats på tvers av politidistrikt. Dette er svært uheldig sett i lys av et kriminalitetsbilde hvor mange kriminelle nettverk opererer i ulike politidistrikt og land."

Kripos bekrefter at prioritering i samsvar med tidligere avgitte handlingsplaner har vært krevende for politidistriktene. Kripos opplyser at det kan være utfordrende for politimestrene å kombinere polititjenesten i eget distrikt med ønsket om en samordnet og helhetlig innsats mot organisert kriminalitet på et nasjonalt nivå.

Ifølge Politidirektoratet er det behov for en strategi som tegner trusselbildet, og som kan legge føringer for politidistriktenes arbeid mot organisert kriminalitet. Fordi politidistriktene har etterlyst klarere føringer på området, har Politidirektoratet i 2009 utarbeidet rapporten *Organisert kriminalitet i Norge, trusselbilde, utfordringer og anbefalte tiltak*. Rapporten gir anbefalinger til prioriterte nasjonale innsatsområder og skal bidra til at politiet kan samles om konkrete strategier. I brev fra Politidirektoratet 4. november 2009 framgår det at rapporten også er ment å fungere som et dokument politimestrene kan bruke i sin virksomhetsplanlegging. Det er et mål at rapporten skal fungere som en strategi for politiets arbeid mot organisert kriminalitet.

Ifølge Politidirektoratet innebærer rapporten *Organisert kriminalitet i Norge, trusselbilde, utfordringer og anbefalte tiltak* en endret praksis i forhold til tidligere. I Politidirektoratets rapport *Organisert kriminalitet* fra 2005 var hovedmålet å samle og systematisere informasjon om organisert kriminalitet på individnivå for å opparbeide et kunnskapsgrunnlag som basis for mer effektive strategier for å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet. Rapporten inneholdt ingen konkrete anbefalinger eller tiltak for å bekjempe nettverkene som står bak organisert kriminalitet. Den nye rapporten fra 2009 skal gi et overordnet perspektiv for å sikre en mer helhetlig og koordinert politi-innsats. Hovedtyngden av rapporten er viet en

analyse av de fem kriminalitetsretningene innenfor den organiserte kriminaliteten som er vurdert som spesielt utfordrende. I alt er det fem retninger som skal prioriteres:

- en helhetlig innsats mot kokain
- forebygge og bekjempe kriminelle gjenger
- innsats mot vinningskriminalitet med særlig vekt på helerne
- avdekke bakmennene i menneskehandel og menneskesmugling
- avdekke hvitvasking og inndra utbytte fra straffbare handlinger

Dette er områder der det anbefales en helhetlig politi-innsats. Videre vurderer rapporten hvordan disse fem kriminalitetsretningene vil påvirke politiets framtidige strategivalg. Det framgår av rapporten at det er ønskelig å legge vekt på betydningen av at innsatsen mot organisert kriminalitet må tilpasses lokale og regionale forhold.

Ifølge Politidirektoratet inneholder rapporten fra 2009 *anbefalte tiltak* for å bekjempe organisert kriminalitet, og er ikke ment som direkte pålegg til politidistriktene om bestemte tiltak som skal settes i verk. Føringer skal i utgangspunktet legges til grunn for politimestrenes planlegging av kriminalitetsbekjempelsen i distriktet, og rapporten er ment å være et nyttig dokument i deres virksomhetsplanlegging. I forbindelse med dette peker Politidirektoratet på at politidistriktene ikke er like, men har ulikt kriminalitetsbilde og ulike utfordringer. Dette er også nødt til å gjenspeiles i styringen. Ifølge Politidirektoratet er det derfor ikke hensiktsmessig å gi like mål og føringer for alle distrikter, og det vil være utfordrende å styre og følge opp distriktenes arbeid dersom mål, tiltak og resultatkrav blir for detaljerte.

Politidirektoratet opplyser at det skal følges opp gjennom styringsdialogen at politidistriktene bruker 2009-rapporten om organisert kriminalitet i sitt arbeid mot organisert kriminalitet.

Tekstboks 3 Eksempel på hvordan Sverige jobber strategisk med innsatsen mot organisert kriminalitet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) arbeider med kunnskapsutvikling på det kriminalpolitiske området i Sverige. BRÅ er underlagt det svenske Justisdepartementet og arbeider på både oppdrag fra den svenske regjering og andre statlige etater, men det driver også egeninitiert forskning. BRÅ har en viktig oppgave når det gjelder å gi regjering og myndigheter i justissektoren faktabasert kunnskap som grunnlag for beslutninger og prioriteringer.

BRÅ har en egen forskningsenhet som arbeider med forskning om organisert kriminalitet, Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet. Ifølge BRÅ er mye av forskningsvirksomheten innrettet mot nye former for kriminalitet som det finnes begrenset kunnskap om, i tillegg til at man evaluerer de tiltakene myndighetene iverksetter mot slik kriminalitet. Forskningsaktiviteten som BRÅ tar initiativ til, velges ut på bakgrunn av hvilke områder BRÅ vurderer som interessante, og der det mangler faktabasert kunnskap. Dette har bidratt til å samle miljøet som forsker på organisert kriminalitet i Sverige. Dette har også bidratt til en mer samordnet innsats mellom forvaltningsområdene i bekjempelsen av organisert kriminalitet.

BRÅ bistår regjeringen i kriminalpolitiske spørsmål. Forskningsarbeidet ved BRÅ finansieres enten gjennom Justisdepartementet eller ved hjelp av eksterne midler. BRÅ forsker på områder som er etterspurt av regjeringen og andre deler av forvaltningen. Et viktig mål er å produsere ny kunnskap. Egeninitierte prosjekter skal likevel være forankret hos de berørte myndighetene for å sikre at prosjektene dekker et behov for metode- og kunnskapsutvikling. Som en del av sin tilnærming utarbeider BRÅ forslag og anbefalinger til tiltak i sine rapporter og utredninger. Det er opp til forvaltningen selv å vurdere om disse rådene skal følges.

BRÅ har blant annet fått i oppdrag av Rikskriminalpolisen å evaluere hvor effektiv den nasjonale satsningen mot organisert kriminalitet i Sverige har vært, blant annet med hensyn til hvor innsatsen har vært rettet, og hvor effektivt midlene er utnyttet, sammenlignet med tilsvarende arbeid internasjonalt.

Kilde: Intervju med Brottsförebyggande rådet, Sverige

Ifølge Justis- og politidepartementet er handlingsplanen mot menneskehandel et strategidokument som plasserer ansvar for en bred nasjonal innsats mot menneskehandel mellom berørte departementer. Det er departementets og Politidirektoratets ansvar å gjennomføre de tiltak sektoren har fått ansvar for.

Ifølge Justis- og politidepartementet har departementet per i dag ikke utarbeidet en overgripende strategi for arbeidet mot organisert kriminalitet. Organisert kriminalitet består av ulike områder, og fram til nå har det vært flere enkeltområder som har stått sentralt. Justis- og politidepartementet ser behovet for å få en samlet gjennomgang av innsatsen mot organisert kriminalitet og vil påbegynne arbeidet med en stortingsmelding om dette temaet i 2010.

4.5 I hvilken grad følger myndighetene opp innsatsen mot organisert kriminalitet?

Oppfølging av politiets innsats mot organisert kriminalitet er sentralt for å kunne sikre kvaliteten på innsatsen og for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. I henhold til reglement for økonomistyring i staten har Justis- og politidepartementet som overordnet myndighet ansvar for at det sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag for politiets arbeid. Kriminaliteten skjer lokalt. Myndighetene er derfor avhengig av informasjon fra distriktene og deres lokalkunnskap for å kunne sikre en målrettet styring og innsats mot organisert kriminalitet.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) understrekes det at dersom samfunnet skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet, er det viktig å få etablert systemer som kan måle resultater og effekter av justissektorens innsats på ulike områder. I Justis- og politidepartementets tildelelsesbrev til Politidirektoratet for 2008 understrekes det at det er nødvendig med systemer for å måle resultater og effekter av politiets innsats på ulike områder. Justis- og politidepartementet påpeker at dette arbeidet må prioriteres.

4.5.1 Mål- og resultatstyring i politiet

Da mål- og resultatstyringssystemet ble innført i 1996, gikk man fra detaljstyring av politidistriktene til et styringssystem med hovedvekt på mål og resultater. Politidistriktene får tildelt en økonomisk ramme (rammebudsjettering) som gjenspeiler aktiviteter og planer som distriktet har det aktuelle budsjettåret. Rammebudsjettering innebærer at politimesteren er ansvarlig for oppgaveløsning og økonomi i sitt distrikt. I *Mål- og resultatstyring for staten* framgår det at hovedmålet med innføringen av systemet som styringsform var å bidra til en effektiv og lokalt tilpasset ressursbruk, der alle forholder seg til overordnede og lokale prioriteringer (Justis- og politidepartementet 1997, G-0231).

Gjennom Politireform 2000 la politietaten opp til en større grad av desentralisert styring ved at politidistriktene og underliggende driftsenheter ble tillagt selvstendig resultat- og budsjettansvar og rapporterer tilbake til sentralmyndigheten via et målhierarki (Ot.prp. nr. 22 (2000–2001)).

Politidistriktene tok i bruk et nytt styringsverktøy, "Politimesterens styringsverktøy" (PSV), i 2006. Måling og rapportering av kvantifiserte størrelser i politidistriktene foregår ved hjelp av dette data-verktøyet. Her innrapporteres måltallene kontinuerlig, og resultatene kan fortløpende leses både på nasjonalt nivå og på distriktsnivå. Politimesteren har dermed til enhver tid tilgang til status for eget distrikt. Ifølge Riksadvokaten har statsadvokatene tilgang til politimesterens styringsverktøy, noe som gir dem mulighet til å følge opp politidistriktets arbeid og måloppnåelse.

Gjennom PSV rapporterer distriktene om sine resultater innenfor de ulike resultatkravene. Resultatkravene i det sentrale målhierarkiet er i stor grad rettet mot kvantitative størrelser som saksbehandlingstider og oppklaringsprosent. For det som gjelder organisert kriminalitet, rapporteres det om antall alvorlige narkotikasaker etter straffeloven § 162.2 og 162.3, og antall saker der det har vært inndragning av vinning. Det er ikke etablert andre styringsparametre for politidistriktenes arbeid mot organisert kriminalitet. Enkelte distrikter opplyser i intervjuundersøkelsen at dette blant annet gjør det vanskelig å skille den organiserte vinningskriminaliteten fra den uorganiserte i den kvantitative rapporteringen gjennom PSV. Ifølge Politidirektoratet er det ikke mulig å tallfeste resultater i innsatsen mot organisert kriminalitet gjennom det ordinære målhierarkiet.

Narkotikakriminalitet er ifølge Riksadvokaten den mest utbredte formen for organisert kriminalitet i Norge. Siden disse sakene i hovedsak er et resultat av politiets eget arbeid, er antall anmeldelser en viktig indikator for politiets ambisjonsnivå og innsats i bekjempelsen av organisert kriminalitet. Riksadvokaten følger opp politiets prioritering av organisert kriminalitet blant annet ved å følge med på statistikken over antall anmeldte narkotikaforbrytelser.

Det framgår av Politidirektoratets disponerings-skriv for årene fra 2005 til 2008 at politidistriktene skal rapportere halvårlig og årlig på økonomi og resultatkrav. Politidistriktene skal kommentere resultatene i PSV dersom det på rapporteringstidspunktet er avvik ut over fastsatte marginer.



Foto: Colourbox

Kommentarene skal inneholde informasjon om årsakene til avvik, konsekvensene, iverksatte korrigerende tiltak og forventede videre utvikling. Politidistriktene skal også gi en beskrivelse av kriminalitetsutviklingen og økonomisk status.

En gjennomgang av distriktenes årsrapporter viser at det i varierende grad rapporteres skriftlig om organisert kriminalitet som et eget område. Noen distrikter omtaler ulike saker de har arbeidet med, eller aktiviteter på området. I andre årsrapporter redegjøres det for oppnådde resultater innenfor de oppstilte måltallene. Ifølge Politidirektoratet er ikke organisert kriminalitet synliggjort som en egen kategori i kriminalstatistikken, men inngår i statistikken for de ulike kriminalitetstypene.

PSV-systemet har ingen økonomimodul, og regnskaps- og ressursstyring opp mot den enkelte målformulering foregår i et annet system (Bruusgaard og Stave 2008). Hvor mange ressurser som har gått med i enkeltsaker, framkommer i liten grad i rapporteringssystemet. Noen

årsrapporter omtaler at det har gått med mye ressurser i enkeltsaker, men dette tallfestes ikke.

Noe av de samme forholdene framheves også i NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*. Ifølge utvalget registrerer ikke politiet systematisk hvilke ressurser som brukes ved de ulike etterforskningsmetodene. Ifølge utvalget er konsekvensen av dette at det ikke er mulig å vurdere faktiske brukte ressurser ved de ulike metodene.

Flere politidistrikter uttaler at myndighetene i sin styring i liten grad legger vekt på hvilke ressurser som kreves for å bekjempe organisert kriminalitet. Det vises også til at det ikke finnes noen gode målekriterier for ressurstildeling ved arbeidet med slike saker. Politidistriktene opplever det som en utfordring å få etablert en forståelse for hvor ressurskrevende arbeidet mot organisert kriminalitet er. Dette gjelder spesielt i diskusjoner med Politidirektoratet om ressursbruk og prioriteringer.

I henhold til *Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling* (SSØ 2006) er informasjon om virksomhetens kostnader en viktig del av styringen for å kunne følge opp virksomheten på forsvarlig vis. Målrettet innsats mot organisert kriminalitet medfører en rekke utgifter for politidistriktene. Distriktene rapporterer imidlertid i liten grad om kostnadene knyttet til slike saker gjennom rapporteringssystemet.

Budsjetttildelingen til politidistriktene skjer i form av ordinær rammetildeling. Fordelingen baseres på en modell der hver politienhet tildeles ressurser ut fra forventet volum på kriminaliteten. I modellen er det forsøkt å estimere hvor store kostnader hver sakstype genererer. Kriteriene er i stor grad forankret i geografisk avhengige faktorer som befolkningssammensetning og befolkningstetthet. Disse faktorene blir deretter skjønnsmessig vektet ut fra hvor ressurskrevende de enkelte saksgruppene antas å være for politiet (Stave og Bruusgaard 2008).

Den organiserte kriminaliteten er ofte ikke forankret i ett enkelt geografisk område eller ett politidistrikt. En sak kan for eksempel omfatte flere straffbare forhold som er begått over et større eller spredt geografisk område. Etterforskning av slike saker vil normalt medføre store utgifter, og utgiftene hører ofte til i flere forskjellige distrikter alt etter hvor de kriminelle befinner seg. Slike kostnadsfaktorer blir ikke fanget opp i tilstrekkelig grad av modellen som budsjettmidlene fordeles etter.

Politidistriktene er i utgangspunktet selvstendige organisasjoner med egne rapporterings- og ansvarslinjer og eget budsjettansvar, med krav om god resultatoppnåelse knyttet til sitt distrikt. Det ligger innebygget i mål- og resultatstyringsmodellen at man måler aktiviteter, ressursbruk og resultater innenfor eget distrikt. Et distrikt som velger å bruke ressurser på en distriktsovergripende sak, vil som regel ikke få kompensert for disse utgiftene i dette systemet. Det kan dermed være lite lønnsomt for et distrikt å prioritere en sak innen organisert kriminalitet (ibid.).

4.5.2 Annen rapportering

Politiets arbeid med organisert kriminalitet beskrives også i kriminalitetsanalyser som politidistriktene utarbeider årlig. Analysene kan blant annet inneholde en beskrivelse av den forventede kriminalitetsutviklingen i de enkelte distriktene.

Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene viser at det varierer i hvilken grad politidistriktene utarbeider kriminalitetsanalyser der temaet organisert kriminalitet inngår. Fem politidistrikter oppgir at de ikke utarbeider slike analyser. Av spørreskjemaundersøkelsen framkommer det videre at det varierer i hvilken grad kriminalitetsanalysene videreformidles til andre enheter i politiet. 23 politidistrikter oppgir at de videreformidler analysene til overordnet myndighet. Av disse er det 17 politidistrikter som oppgir at de videreformidler analysene til Politidirektoratet, mens seks av politidistriktene formidler analysene til Riksadvokaten.

Ifølge Politidirektoratet rapporterer politidistriktene også om innsatsen mot organisert kriminalitet under det som kalles fokusområder i årsrapportene. Rapporteringen her er basert på beskrivelser og vurderinger av omfanget og utviklingen av problemet i det enkelte distrikt. I tillegg rapporteres det om organisert kriminalitet i de årlige drøftingsmøtene mellom Politidirektoratet og politidistriktene. Organisert kriminalitet er også et tema på de regelmessige politisjefsmøtene.

For å følge opp at politidistriktene jobber målrettet i tråd med overordnede føringer, finnes det ifølge Politidirektoratet også ulike tilsyns- og kontrollordninger som følger opp distriktets arbeid, som ikke fanges opp gjennom mål- og resultatstyringen og statistikk. Politidistriktenes samarbeid om distriktsovergripende kriminalitet er blant aktivitetene som følges opp. I tillegg er

statsadvokatenes involvering i straffesakene en del av kontrollsystemet.

For Riksadvokaten gir straffesaksdokumenter og Riksadvokatens behandling av enkeltsaker viktig informasjon om politiets arbeid mot organisert kriminalitet. Riksadvokaten peker også på at statsadvokatenes tilgang til politimesterens styringsverktøy gir dem mulighet til å følge opp politidistriktets arbeid og måloppnåelse. Oppfølging skjer også gjennom statsadvokatenes regelmessige tilsyn i politidistriktene. Ifølge Justis- og politidepartementet utøves også kontroll ved at Riksadvokaten og statsadvokatene kan ta ut tiltale for de mer alvorlige straffebestemmelsene. Manglende kvantitative mål betyr ikke at det ikke er mål og styring for politiet innsats mot organisert kriminalitet.

Riksadvokaten viser også til at politidistriktene rapporterer omfang og bruk av kommunikasjonskontroll og romavlytting til Riksadvokaten. Bruken av disse etterforskningsmetodene, som har vist seg å være svært viktige for å kunne bekjempe organisert kriminalitet, gir ifølge Riksadvokaten viktig informasjon om politiets prioritering av organisert kriminalitet. Riksadvokaten offentliggjør årlig statistikk om bruken av kommunikasjonskontroll i politiet (se for øvrig kapittel 5.5 om politiets bruk av etterforskningsmetoder).

4.5.3 Synspunkter på mål- og resultatstyrings-systemet for innsatsen mot organisert kriminalitet

De fleste politidistriktene påpeker at arbeidet med store komplekse saker innen organisert kriminalitet virker negativt inn på resultatrapporteringen, og at dette går ut over andre resultatkrav som oppklaringsprosent og saksbehandlingstid.

I spørreskjemaundersøkelsen ble politidistriktene bedt om å vurdere en påstand om at mål- og resultatssystemet ikke fanger opp innsatsen mot organisert kriminalitet, jf. tabell 4.5.

Tabell 4.5 Mål- og resultatstyringsystemet fanger ikke opp innsatsen mot organisert kriminalitet

Vurdering	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
Antall distrikter	11	10	2	2	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Spørreskjemaundersøkelsen viser at 21 av 25 politidistrikter er *helt* eller *delvis enig* i at mål- og resultatstyringsystemet ikke fanger opp innsatsen mot organisert kriminalitet. Fire distrikter er *helt* eller *delvis uenig* i denne påstanden.

Politidistriktene og Kripos etterlyser et system der det i større grad kan rapporteres på distriktenes faktiske arbeid med organisert kriminalitet. Dette gjelder med hensyn til forebyggende aktiviteter og bruk av "skjulte" aktiviteter, som krevende etterforskningsmetoder (informantbehandling, kommunikasjonskontroll, teknisk sporing, skjult spaning osv.). Forebyggende innsats er særlig vanskelig å prioritere fordi politidistriktene opplyser at det vil gå ut over politiets oppklaringsprosent og saksbehandlingstid på andre kriminalitetsområder.

Politidistriktene og Kripos uttaler i intervju at det er uheldig at mål- og rapporteringssystemet ikke skiller mellom "enkle saker" og mer ressurskrevende saker innenfor organisert kriminalitet. Flere politidistrikter opplever det derfor som et dilemma i hvor stor grad de skal prioritere store og kompliserte saker, ettersom dette lett vil gå på bekostning av andre resultatkrav. Gjennom intervjuundersøkelsen har det framkommet at enkelte distrikter, på bakgrunn av manglende belønningssystem for innsats mot organisert kriminalitet, målrettet og konsekvent styrer innsatsen mot de områdene det rapporteres på, som saksbehandlingstider og oppklaringsprosent. Konsekvensen av dette er at ressursene styres bort fra mer organisert og alvorlig kriminalitet. Flere av politidistriktene etterlyser derfor et system der de i større grad blir målt på det totale bidraget til kriminalitetsbekjempelsen i landet. Politidistriktene mener dette vil gjøre politidistriktenes prioritering av organisert kriminalitet lettere. Det framgår at styringssystemet gir incentiver til å prioritere saker som gir størst uttelling på statistikken.

Politidirektoratet bekrefter at det med unntak av arbeidet mot narkotikakriminalitet ikke er utarbeidet kvantitative mål og resultatkrav for politiets arbeid mot organisert kriminalitet. Direktoratet påpeker likevel at målene som er satt for bekjempelse av narkotikakriminalitet, har bidratt til at politidistriktene har spisset innsatsen mot narkotikakriminalitet og bygget opp et fagmiljø på feltet.

Etter felles mandat fra Riksadvokaten og politidirektøren ble det nedsatt en arbeidsgruppe som

har vurdert nye måleparametre for politiets arbeid mot organisert og distriktsovergripende kriminalitet. Ifølge Politidirektoratet erfarte imidlertid gruppen at det var svært vanskelig å komme fram til nye, hensiktsmessige parametre. Det er derfor ikke foreslått endringer i dagens mål- og resultatstyringssystem.

Ifølge Politidirektoratet er det viktig at distriktene har en planlagt og strategisk tilnærming til hvordan målene som fastsettes hvert år, skal nås. Det er akseptert at mål om for eksempel generell saksbehandlingstid ikke nås i et distrikt, dersom det er en god grunn til dette. Denne aksepten for eventuelle avvik i måloppnåelsen oppleves imidlertid ulikt av de forskjellige politidistriktene. Noen distrikter opplever en viss forståelse for at prioritering av organisert kriminalitet går ut over måloppnåelsen på andre områder. Andre distrikter mener myndighetene må gi større rom for å jobbe med slike saker. Når det kommer til de mer "harde fakta", dvs. resultatrapportering, statistikk osv., må distriktene vise til konkrete tall og fakta. Dette er resultater som er avgjørende for de overordnede myndighetenes vurdering av politidistriktets samlede innsats. I forbindelse med dette påpekes det at den skriftlige rapporteringen i liten grad har avhjulpet politidistriktenes dilemma når det gjelder prioritering av organisert kriminalitet i forhold til andre kriminalitetsområder. Politidistriktene tar det også alvorlig når Riksadvokaten uttaler seg negativt om distriktenes måloppnåelse på oppklaringsprosenter og saksbehandlingstider.

Riksadvokaten har ikke erfart at politiet nedprioriterer innsatsen mot den organiserte kriminaliteten for å bedre resultatene for kriminalitetstyper og politioppgaver som måles, og der resultatene skal rapporteres til overordnede. Dersom det mot formodning likevel skulle være slik at ansvarlige ledere i politiet bevisst unnlater å etterforske organisert kriminalitet av hensyn til intern statistikk, peker Riksadvokaten på at dette er direkte i strid med Riksadvokatens prioriteringer. Hvis en omfattende sak knyttet til etterforskning og irettføring av organisert kriminalitet får betydning for distriktenes oppklaringsprosent eller saksbehandlingstid, mener Riksadvokaten at det bør anmerkes i distriktenes årsrapport. Det å avviksrapportere er etter Riksadvokatens syn uproblematisk så lenge årsakene til eventuelle avvik er rimelige. Riksadvokaten mener det kan synes som om politidistriktene i for liten grad utnytter mulighetene til å forklare årsakene til eventuelle negative resultater.

Riksadvokaten opplyser at det ville være ønskelig å synliggjøre innsatsen mot organisert kriminalitet bedre. Ifølge Riksadvokaten kan det tenkes at det er mulig å forbedre dagens kvantifiserbare mål og å supplere dem med andre parametre. Like fullt understreker Riksadvokaten at viktige sider ved straffesaksbehandlingen ikke lar seg evaluere ved slike kvantifiserbare mål. Det gjelder blant annet det ubetingede kravet til rettssikkerhet og høy kvalitet i straffesaksbehandlingen.

Tekstboks 4 Utdfordringer knyttet til rapportering av saker innen organisert kriminalitet

"Etterforskning av organisert kriminalitet reiser store utfordringer med hensyn til hvilke måleparametre som skal benyttes for å måle effektivitet. Norsk politi er avhengig av at ressursene samlet sett brukes på en effektiv måte slik at man får mest mulig ut av de tildelte midlene. Norsk politi har rettet stor oppmerksomhet mot kvantitative måleparametre som oppklaringsprosent, saksbehandlingstid, beslagstall, inndragningsbeløp, siktelser, domfellelser osv. Flere av disse måleparametrene passer dårlig for saker knyttet til organisert kriminalitet.

Eksempelvis kan en stor og omfattende etterforskning mot et organisert nettverk nesten statistikkføres som hva som helst. Man kan velge å lage "god statistikk" ved å registrere flest mulig alvorlige narkotikasaker. Med litt kreativitet vil man kunne lage nesten hvilken som helst statistikk. Men hva sier dette om effektiviteten?

Narkotikabeslagene er mulige å telle. Men hva sier dette om hvor mye nettverket faktisk ble rammet?

Oppklaringstiden kan selvsagt måles, men dette legger et stort press på å avslutte saken raskest mulig, og dermed vil man ikke gjøre maksimalt ut av de allerede innhentede bevisene. Man gjør det man må gjøre.

Antall siktede personer kan også enkelt måles. Men hvem som ble siktet og domfelt, er av langt større interesse. Lykkes man å ramme de strategisk viktigste personene i nettverket, eller fikk man bare tatt et stort antall ubetydelige aktører?"

Ifølge Justis- og politidepartementet er innsats mot organisert kriminalitet ressurskrevende, og parametrene for å måle politiets måloppnåelse fanger i begrenset grad opp innsats mot slik kriminalitet, som i tillegg kan være skjult og uten anmelder. Departementet er kjent med at dette kan påvirke politidistriktenes incentiver for deres innsats mot organisert kriminalitet. Utviklingen av bedre parametre som bedre kan måle innsatsen mot organisert kriminalitet kan være utfordrende. Dette er en problemstilling som ventelig vil bli berørt i arbeidet med en stortingsmelding om organisert kriminalitet.

Justis- og politidepartementet har presisert i brev at det må vises varsomhet med å trekke den slutningen at det å innføre organisert kriminalitet som egen statistikkgruppe vil bedre prioriteringen og styrkingen av politiets innsats.

Tekstboks 5 Typiske dilemmaer for politidistriktene

"Distriktets innsats vil ikke komme fram i noen form for statistikk eller rapportering."

"Det er også et paradoks at distriktet kunne unnlatt å prioritere denne saken, uten at dette ville blitt kritisert. Dagens styringssystem fanger verken opp distrikter som prioriterer innsatsen mot organisert kriminalitet, eller som nedprioriterer en slik innsats. Bekjempelse av organisert kriminalitet forutsetter derfor en vilje og evne hos distriktene til å prioritere slike saker."

"Det er liten tvil om at det samlede resultatet [...] svekkes med dagens målesystem, der en sak er en sak – uavhengig av ressursuttak og sakens karakter. Konsekvensen er at man bare måler den ene delen av politiproduktet, men ikke kan vurdere om den samlede innsatsen i politiet er en god kriminalitetsbekjempelse."

Kilde: Intervju- og spørreskjemaundersøkelsen med politidistriktene

5 Hvordan arbeider politiet mot organisert kriminalitet?

5.1 Utviklingen innenfor organisert kriminalitet

Globaliseringen har fått konsekvenser for kriminalitetsbildet i Norge. Økt kontakt over landegrensene og økningen i innvandring til Norge har medført en økning i kriminalitet som begås av personer med utenlandsk opprinnelse og innenfor utenlandske miljøer. Et typisk trekk i de senere årene – så vel internasjonalt som nasjonalt – er at det ikke lenger er snakk om internasjonal narkotikakriminalitet som et hovedproblem, men om organisert internasjonal kriminalitet (NOU 2009: 15 *Skjult informasjon, åpen kontroll*).

Det framgår videre at narkotikaorganisasjonene engasjerer seg innenfor mange sider av kriminaliteten, som for eksempel våpenhandel, prostitusjon, ordinær vinningskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Penger fra kriminell virksomhet investeres i lovlig eller tilsynelatende lovlig virksomhet (ibid.).

Teknologien har medført store forandringer i hvordan samfunnet og enkeltmennesker opererer og samhandler. Blant annet er informasjonsflyten mer omfattende, hurtigere og mer grenseoverskridende enn tidligere. Den teknologiske utviklingen har derfor bidratt til store endringer i kriminalitetsbildet. Nasjonale og internasjonale organiserte kriminelle nettverk bruker teknologi som ledd i sin kriminelle virksomhet, både som verktøy og som kommunikasjonskanal (ibid.).

Kriminalitetsbildet i Norge er preget av økt tilstrømming av utenlandske kriminelle aktører og nettverk. Denne trenden har blitt styrket de senere årene. En oppdatert oversikt fra desember 2008

over innsatte i norske fengsler viser at av totalt 3382 personer er 883 utenlandske statsborgere, noe som utgjør 26 prosent (Politidirektoratet 2009).

I 2005 la Politidirektoratet fram rapporten *Prosjekt organisert kriminalitet*. Rapporten var den første nasjonale oversikten over hva politiet definerer som organisert kriminalitet. Målet var å samle og systematisere informasjon om organisert kriminalitet ned på individnivå for å kartlegge forbindelser mellom personer som er mistenkt for straffbare handlinger. I rapporten ble det påvist konturer av 125 definerte nettverk der det inngikk om lag 2160 personer. 103 av disse ble definert som "sentrale personer" fordi de ble antatt å inneha viktige roller som organisatorer eller bindeledd i flere nettverk. I rapporten framgår det at enkelte nettverk hadde hele Norge som nedslagsfelt, og om lag 30 prosent av nettverkene arbeidet internasjonalt (Politidirektoratet 2005).

Per 1. desember 2008 er 88 personer i Norge domfelt (rettskraftige dommer) etter straffeloven § 60a. Disse personene er fordelt på 23 forskjellige nasjonaliteter. Straffebestemmelsen er benyttet innenfor seks kriminalitetsområder: grovt ran, bedrageri, menneskehandel/hallikvirksomhet, narkotika, smugling (tolloven) og vinningskriminalitet.

Fra årene 2005–2008 viser statistikk fra toll- og avgiftsetaten at det er beslaglagt store mengder narkotika, alkohol og andre varer. I denne perioden har det vært en jevn økning i det totale antallet beslag av narkotika og dopingmidler, jf. tabell 5.1. Tabellen viser videre at antall beslag for samtlige narkotiske stoffer har økt i 2008 sammenlignet med antall beslag som ble gjort i 2005.

Tabell 5.1 Antall beslag av narkotika og dopingmidler. Perioden 2005–2008

Antall beslag	2005	2006	2007	2008	Endring i prosent 2005–2008
Narkotika					
Cannabis	691	843	950	996	44,1
Heroin	17	26	19	50	194,1
Amfetamin	84	122	151	113	34,5
Kokain	43	64	99	98	127,9
Dopingmidler	507	598	664	769	51,8
Sum	1342	1653	1883	2026	51,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.2 Antall beslag av alkoholholdige drikkevarer. Perioden 2005–2008

Antall beslag	2005	2006	2007	2008	Endring i prosent 2005–2008
Brennevin	5356	5854	5569	6677	24,7
Brennevin over 60 %	50	49	49	62	24
Vin	4911	4532	3427	4129	-15,9
Øl	3636	3585	3444	4367	20,1
Sum	13 953	14 020	12 489	15 235	9,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.3 Antall beslag av tobakksvarer. Perioden 2005–2008

Antall beslag	2005	2006	2007	2008	Endring i prosent 2005–2008
Røyketobakk	2885	2920	2262	2300	-20,3
Sigaretter	5429	6244	6491	7380	35,9
Sum	8314	9164	8753	9680	16,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.4 Antall beslag av andre varer. Perioden 2005–2008

Antall beslag	2005	2006	2007	2008	Endring i prosent 2005–2008
Kjøttvarer	301	286	327	349	15,9
Valuta	73	68	72	109	49,3
Truede plante- og dyrearter	30	18	19	37	23,3
Skytevåpen	11	9	22	12	9,1
Andre våpen	154	219	264	268	74,0
Sum	569	600	704	775	36,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det har også vært en økning i det totale antallet beslag av alkoholholdige drikkevarer fra 2005 til 2008, jf. tabell 5.2. Tabellen viser videre at antall beslag i 2005 sammenlignet med 2008 har økt for samtlige alkoholholdige drikkevarer unntatt vin. Tabellen viser også her at antall beslag varierer i årene mellom 2005 og 2008.

Tabell 5.3 viser en økning i det totale antallet beslag av tobakksvarer fra 2005 til 2008. Tabellen viser også at det har vært en jevn økning i beslag av sigaretter i hele perioden.

Når det gjelder andre varer, viser tabell 5.4 at det totale antallet beslag har økt jevnt i perioden fra 2005 til 2008. Den prosentvise økningen er størst når det gjelder andre våpen (kniv, slagvåpen m.m.). I tillegg har det vært en jevn økning i beslag av valuta.

I likhet med narkotikakriminalitet er menneskehandel i stor grad en organisert virksomhet. I perioden 2005–2008 har det vært en økning i antall menneskehandelsaker i Norge. Tabell 5.5 viser utviklingen i antall anmeldelser og antall domfelte når det gjelder menneskehandel. Tallene viser en jevn økning i antall anmeldelser fra 2005 til 2008 med en nedgang i 2007. Antall domfellelser fra 2005 til 2008 er stabil, men med en økning i 2008.

Tabell 5.5 Menneskehandel. Antall anmeldelser og antall domfellelser. Perioden 2005–2008

	Antall anmeldelser	Antall domfelte
2005	10	1
2006	34	2
2007	24	2
2008	41	5

Kilde: Politidirektoratet

Et av de største politidistriktene uttaler følgende om utfordringer knyttet til å etterforske og irettsette denne typen saker:

"Politidistriktet har i flere saker måttet avgrense etterforskningen grunnet ressursproblemer. Et eksempel på dette er en sak der vi avdekket en sannsynlig menneskehandelsak med forgreininger til andre politidistrikt, og hvor en etterforskning rettet mot menneskehandelen ville innebære en bred og omfattende etterforskning i flere land i Europa. Politidistriktet tok opp med Kripos om de kunne overta saken, men når dette ikke var mulig, ble det besluttet at saken skulle etterforskes mot hallikbestemmelsen og ikke som en menneskehandel."

Tekstboks 6 Handlingsplaner mot menneskehandel

I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2008 er det lagt til grunn at menneskehandel anses som en alvorlig volds- og seksualforbrytelse og er derfor blant de sentralt prioriterte sakene.

Regjeringen lanserte sin første handlingsplan mot handel med kvinner og barn i 2003. Handlingsplanen hadde som formål å forebygge og bekjempe menneskehandel, spesielt handel med kvinner og barn, og å beskytte ofrene. Etter regjeringsskiftet i 2005 la Stoltenberg-regjeringen fram en ny handlingsplan for perioden 2006–2009. Det framgår av handlingsplanen at regjeringens hovedmål er å bekjempe alle former for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt gjennom tiltak som

- begrenser rekruttering og etterspørsel
- sikrer ofrene et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse
- sikrer at barn som er ofre for menneskehandel, får tilrettelagt oppfølging
- gir økt avdekking og straffeforfølgelse av menneskehandlere
- gir økt kunnskap og styrket tverrfaglig samarbeid styrker internasjonalt rammeverk og samarbeid

Planen inneholder 37 tiltak. Flere av disse er en videreføring og styrking av igangsatt arbeid, mens 18 av tiltakene er nye.

Justis- og politidepartementet viser til STOP-prosjektet og Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM-prosjektet) som viktige tiltak i innsatsen mot menneskehandel. STOP-prosjektet ble opprettet i 2007, som en del av seksjon for organisert kriminalitet ved Oslo politidistrikt. STOP-prosjektets organisatoriske plassering, personellmessige størrelse og

sammensetning har stor betydning og gjenspeiler den prioritering Justis- og politidepartementet ønsker å gi saksfeltet. Bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel inngår som en integrert del av strategien for å bekjempe menneskehandel. KOM-prosjektet, som ble opprettet i 2006, har bidratt til å sikre god oppfølging av vitner slik at flere ofre anmelder bakmenn og avgir forklaring til politiet. KOM-prosjektet har bidratt sterkt til kompetanseheving og rådgivning i enkeltsaker overfor politidistriktene og andre. I tillegg viser departementet til at forebygging og avdekking av menneskehandel skjer gjennom grensekontrollen og via utplasserte polititjenestemenn i utlandet. Slike saker kommer i liten grad fram i statistikk, men er åpenbart viktige ledd i arbeidet mot menneskehandel.

Tall fra Politidirektoratet viser at antallet anmeldelser i saker knyttet til menneskesmugling har økt i perioden 2005–2008. 52 saker ble anmeldt i 2008.

Tabell 5.6 Antall anmeldelser for menneskesmugling.¹⁹ Perioden 2005–2008

	2005	2006	2007	2008
Antall anmeldelser	33	41	49	52

Kilde: Politidirektoratet

Ifølge Politidirektoratet er antallet anmeldelser lavt i forhold til antallet asylsøkere, som i 2008 var om lag 14 000 personer. Kripos anslår at 80 prosent av de som søker asyl, har benyttet menneskesmuglere. Det antas derfor at mørketallene er store. Ifølge Politidirektoratet kan det lave antallet straffesaker skyldes lav prioritering og manglende kompetanse til å avdekke og etterforske slik kriminalitet. Det er utfordrende for politiet å avdekke menneskesmugling parallelt med registrering og intervju i utlendingssaker (Politidirektoratet 2009:20).

Grove ran

Det har vært en nedgang i antall bank-, post- og verditransportran i Norge de senere årene. I 2008 ble det registrert 11 ran av denne typen, en nedgang fra 44 i 2000 (Politidirektoratet: *Kommenterte Stresak-tall 2008*).

Ifølge Politidirektoratet synes det som om det organiserte ransmiljøet har redusert kapasitet som

19) Anmeldelser etter utlendingsloven § 47, 3. og 4. ledd. Strafferammen for menneskesmugling er inntil 3 år og inntil 6 år hvis den er organisert.

en følge av oppklaringen av blant annet ranet av en tellesentral hos Norsk kontantservice i 2004 (NOKAS-saken). Det er sannsynligvis ikke så mange per i dag som har nødvendig kompetanse til å planlegge og gjennomføre avanserte ran, men dette kan raskt endre seg. Det er blant annet grunn til bekymring når det gjelder rekruttering til ransmiljøet fra ungdomsgjenger i Oslo (Politidirektoratet 2007).

5.2 I hvilken grad blir organisert kriminalitet prioritert av politidistriktene?

En forutsetning for å bekjempe organisert kriminalitet er at politiet og påtalemyndighetene etterforsker og irtettefører slike saker. I spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene ble politidistriktene bedt om å ta stilling til en påstand om at etterforskning og irtetteføring av organisert kriminalitet nedprioriteres i forhold til andre prioriterte oppgaver i distriktet.

Tabell 5.7 viser at over halvparten av politidistriktene (14) sier seg *helt* eller *delvis enig* i påstanden om at etterforskning og irtetteføring av organisert kriminalitet nedprioriteres i forhold til andre prioriterte oppgaver i distriktet. 11 av 25 distrikter sier seg *delvis* eller *helt uenig* i denne påstanden.

Tabell 5.7 Etterforskning og irtetteføring av organisert kriminalitet nedprioriteres i forhold til andre prioriterte oppgaver i distriktet

Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Sum
1	13	6	5	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Politidistriktene som i spørreskjemaundersøkelsen sier seg *delvis* eller *helt uenig* i påstanden om at organisert kriminalitet blir nedprioritert, er likevel av den oppfatning at disse sakene er meget utfordrende å prioritere. I intervjuundersøkelsen opplyser flere distrikter at de ofte blir nødt til å nedprioritere arbeid mot organisert kriminalitet fordi dette arbeidet er svært ressurskrevende. Flere politidistrikter understreker at politiet er en beredskapsorganisasjon som har som sin primærfunksjon å sikre liv og helse. Politidistriktene må ivareta flere hensyn i kriminalitetsbekjempelsen i sitt distrikt og må ta hensyn til befolkningens forventninger om tjenester fra politiet. Ett av politidistriktene uttaler følgende:

"Måltrettet ledelse innebærer ofte en ressurskonflikt. Politiet skal prioritere ulike fristsaker, saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Vi er en beredskapsorganisasjon hvor ulykker og hendelsesstyrt alvorlig kriminalitet kan medføre at aksjons- og etterforskningsplaner må skrinlegges eller utsettes."

Ifølge Politidirektoratet er om lag 38 prosent av politiets ressurser bundet opp i sivile gjøremål, forvaltningsgjøremål, ledelse, administrasjon osv. Organisasjonsstrukturen ligger fast, dvs. at antall lensmannskontorer er politisk bestemt. Disse forholdene kan gjøre at politidistriktene har begrenset handlingsrom til å omdisponere ressurser. Det å etterforske og irtetteføre organisert kriminalitet er kostnads- og ressurskrevende. Ofte er sakene i seg selv komplekse og avhengig av politiets egen etterretningsvirksomhet. Organisert kriminalitet skiller seg fra annen kriminalitet ved at det ikke er en tradisjonell anmelder, vitner og et klart handlingsforløp. Det å avdekke og etterforske denne typen kriminalitet krever ofte betydelige personellressurser over en lang tidsperiode. I tillegg har denne typen saker ofte forgreininger til utlandet, noe som betyr at sakene også er belastet med utgifter knyttet til reisevirksomhet. Samtidig er enkelte av politiets utradisjonelle etterforskningsmetoder særskilt kostbare å ta i bruk. Bruken av kommunikasjonskontroll medfører ofte store tolkeutgifter. Store tolkeutgifter i forbindelse med innsatsen mot organisert kriminalitet trekkes av mange politidistrikter fram som særlig utfordrende.

Dette bekreftes også av Kripos. Kripos har overfor Riksadvokaten og Politidirektoratet gitt uttrykk for at høye tolkeutgifter kan føre til at politidistriktene ikke i tilstrekkelig grad etterforsker saker der en betydelig andel av de involverte er fremmedspråklige. Når for eksempel tolkeutgifter kan beløpe seg til flere millioner kroner i alvorlige saker, kan dette være utslagsgivende for om politidistriktene beslutter å etterforske en sak eller ikke.

Politidirektoratet var representert i en tverretatlig arbeidsgruppe som ble ledet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og som utarbeidet rapporten *Bedre forvaltningspraksis for bruk og bestilling av tolk*. Rapporten ble lagt fram for Arbeids- og inkluderingsdepartementet i august 2009. I rapporten belyses blant annet behovet for at det tildeles øremerkede midler til å sørge for en sentral forvaltning av politiets bruk av tolk. Politidirektoratet spilte inn dette behovet for

Justis- og politidepartementet i styringsdialogen rundt satsningsforslag for statsbudsjettet i 2009–2010 og 2010–2011.

Flere politidistrikter opplyser, som tidligere nevnt, at begrensede ressurser i enkelte tilfeller har ført til at politidistriktet har avsluttet eller redusert omfanget på etterforskningen av organisert kriminalitet. En begrenset etterforskning innebærer at slike saker ikke etterforskes slik at nettverkene og den organiserte delen av virksomheten rammes. Nedenfor er en typisk uttalelse fra et politidistrikt om konsekvensene av å prioritere organisert kriminalitet:

"Hvis politidistriktet prioriterer å opprette en sak som vil kreve betydelige ressurser, og som må dekkes av politidistriktets eget driftsbudsjett, får det konsekvenser for andre oppgaver i politidistriktet. Det kan for eksempel medføre henleggelse av ordinære vinningsforbrytelser. Politidistriktet må derfor vekte innsatsen mellom de forskjellige typene kriminalitet. Politidistriktet skal levere et samlet produkt og i størst mulig grad tilfredsstille befolkningens forventninger til politiet."

Ifølge Politidirektoratet kan det i flere tilfeller forsvares at organisert kriminalitet nedprioriteres i politiet, ut fra de hensynene politidistriktene skal ivareta. Distriktene skal levere et helhetlig produkt for innbyggerne i sitt distrikt. De skal først og fremst prioritere det som gjelder den generelle tryggheten i distriktet, og de skal prioritere saker som gjelder liv og helse.

Som nevnt i kapittel 2 om metodisk tilnærming og gjennomføring er det begrenset statistikk om politiets innsats mot organisert kriminalitet. Utviklingen i antall anmeldte narkotikaforbrytelser, inndragning av utbytte, politidistriktenes søknader om å få dekket ekstra midler knyttet til distrikts-overgripende kriminalitet og rapporterte bruk av etterforskningsmetoder, gir imidlertid en indikasjon på politiets innsats og prioritering av organisert kriminalitet.

Utvikling i antall anmeldte narkotikaforbrytelser
Narkotikakriminalitet er en av de mest vanlige kriminalitetsformene innen organisert kriminalitet. Antall anmeldelser avhenger av politiets og tollvesenets målrettede innsats.

I perioden 2005–2008 har det vært en økning i antallet narkotikabeslag. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i samme periode har vært en reduksjon i antall registrerte narkotikaforbrytelser, fra om lag 41 755 i 2007 til 37 500 i 2008. Dette er et av de laveste tallene de siste ti årene og på nivå med perioden 2003–2005.

Tabell 5.8 viser at antall anmeldelser er redusert fra 2007 til 2008. Det framgår av Politidirektoratets analyse²⁴ av Strasak-tallene for 2008 at politiets ressursbruk og redusert bruk av overtid i forbindelse med politikonflikten må antas å ha påvirket antallet anmeldte narkotikaforbrytelser i 2008. Tabell 5.8 viser også at antall anmeldte narkotikaforbrytelser i alt er forholdsvis stabilt fra 2005 til 2008.

Tabell 5.8 Antall anmeldte narkotikaforbrytelser. Utvalgte undergrupper. Perioden 2005–2008

	2005	2006	2007	2008	Endring 2007–2008 i prosent	Endring 2005–2008 i prosent
Narkotikaforbrytelser i alt	37 477	41 482	40 602	37 329	–8,1	0,4
Straffeloven § 162	17 114	19 098	19 030	17 512	–8,0	2,3
1. ledd ²⁰	16141	17 875	17 694	16 422	–7,2	1,7
2. ledd ²¹	897	1099	1180	983	–16,7	9,6
3. ledd ²²	57	89	122	80	–34,4	40,3
4. ledd ²³	19	35	34	27	–20,6	42,1

Kilde: Strasak jus 065

- 20) "Den som lovlig tilvirker, innfører, utfører, erverver, oppbevarer, sender eller overdrar stoff som etter regler med hjemmel i lov er ansett som narkotika, straffes for narkotikaforbrytelser med bøter eller med fengsel inntil 2 år."
- 21) "Grov narkotikaforbrytelse straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på hva slags stoff det gjelder, kvantumet og overtredelsens karakter."

- 22) "Gjelder overtredelsen et meget betydelig kvantum, er straffen fengsel fra 3 til 15 år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 21 år idømmes."
- 23) "Uaktsom narkotikaforbrytelse straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år."
- 24) *Kommenterte Strasak-tall 2008*. Politidirektoratet 2009.

For øvrig viser tall for perioden første halvår 2005 til første halvår 2009 en nedgang i antall anmeldte narkotikaforbrytelser på 5,9 prosent, jf. Prop. 1 S (2009–2010).

Riksadvokaten opplyser gjennom intervju at politiet etterforsket 2641 færre narkotikasaker første halvår 2009 sammenlignet med første halvår 2008. Dette utgjør en nedgang på 13,3 prosent. For de alvorligste sakene (straffeloven § 162, 2. og 3. ledd) er nedgangen 21,9 prosent. Riksadvokaten uttaler at siden narkotikasaker i hovedsak er "egenproduserte" saker, og for en stor del gjelder organisert kriminalitet, indikerer dette en bekymringsfull reduksjon av innsatsen mot den organiserte kriminaliteten. Det opplyses videre av Riksadvokaten at "det er nærliggende å peke på politikonflikten som en viktig årsak til dette meget svake resultatet. Det kan se ut til at situasjonen er i bedring i annet halvår i år". For øvrig har både Politidirektoratet og Riksadvokaten opplyst at politiaksjonen fikk konsekvenser for politiets resultater fra oktober 2008, men at resultatene begynte å bedre seg i september 2009.

Justis- og politidepartementet peker på at innsatsen mot organisert kriminalitet, herunder narkotikasaker, ble spesielt rammet i 2008 på grunn av politikonflikten.

Ifølge Politidirektoratet ble de fleste av sakene der det ble beslaglagt store mengder narkotika, tidligere fulgt opp for å avdekke hele narkotiknettverket. Dette er det i dag begrenset kapasitet til. I en utvalgt tidsperiode på åtte uker, fra 1. september til 31. oktober 2008, ble det gjort 14 beslag på grensen i Østfold politidistrikt. Beslagene utgjorde totalt 60 kg narkotika, og ni saker gjaldt straffeloven § 162, 3. ledd. Av de 14 sakene ble det gjort tre forsøk fra politiet på å avdekke mottakerne og bakmennene. Ifølge Politidirektoratet har politiet begrenset kapasitet til å følge opp saker fra toll- og avgiftsetaten (Politidirektoratet 2009: *Organisert kriminalitet i Norge, trusselbilde, utfordringer og anbefalte tiltak*).

En stor del av narkotikaen som beslaglegges i Norge, beslaglegges på grenseoverganger og flyplasser. Politidistrikter som har ansvaret for å etterforske og irtetteføre disse sakene, opplyser gjennom spørreskjemaundersøkelsen og i intervju at det er utfordringer knyttet til oppfølging av disse sakene.

Oppfølging av narkotikakriminalitet er krevende, både når det gjelder å stoppe kurerer og for å avdekke bakmenn som står for organisering av transportene. Politiet ønsker å avdekke både avsendere og mottakere i narkotikasaker, men må ofte konsentrere saken rundt kureren. Det å bruke ressurser på etterforskning av mottakerleddet er krevende (og er ofte avhengig av samarbeid på tvers av politidistriktsgrenser) og må avveies i forhold til politiets totale saksportefølje. En større innsats mot avsendere i utlandet er også svært ressurskrevende og krever internasjonalt politisamarbeid.

Inndragning av utbytte fra kriminelle handlinger

Inndragning av utbytte fra kriminelle handlinger er et viktig preventivt virkemiddel, særlig når det gjelder kriminelle handlinger med betydelig profitt. Dette gjelder spesielt organisert kriminalitet. I *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet* erkjennes det at politiet og påtalemyndigheten i praksis ofte avgrenser sakene slik at saksbehandlingen blir så enkel som mulig. Det er for eksempel vanlig at politiet unnlater å etterforske for å oppspore og inndra utbyttet. Det er også slik at saker som gjelder ulovlig innførsel og omsetning av varer, blir avgrenset til å gjelde innførselen. Dermed er det ikke oppnådd noen vinning, og inndragningsspørsmålet faller utenfor. Et annet eksempel som nevnes, er at saker som gjelder organisert kriminalitet, avgrenses slik at bakmenn går fri. I handlingsplanen framgår det at slike avgrensninger kan føre til at deler av den alvorlige kriminaliteten ikke straffefølges.

Det sentrale målet for 2008 var at antallet *krav* om inndragning skulle være høyere enn i 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Justis- og politidepartementet.

Tabell 5.9 viser en nedgang i antall saker med rettskraftig avgjørelse fra 2005 til 2008. Innkrevd beløp viser en nedgang fra 2005 til 2007 for så å øke noe igjen i 2008.

Tabell 5.9 Inndragning. Perioden 2005–2008

	2005	2006	2007	2008
Antall saker med rettskraftig avgjørelse	1040	912	1002	830
Beløp (i mill. kr)	133,5	120,8	118,5	124,7

Kilde: Prop. 1 S (2009–2010)

Arbeidet med inndragningssaker er ofte knyttet til viktige enkeltsaker. Derfor vil beløp og antall krav variere fra år til år (Politidirektoratet: *Kommenterte Strasak-tall 2008*). I og med at rettskraft ofte inntreffer lenge etter at politiet har avsluttet etterforskningen og truffet påtaleavgjørelse, vil statistikken i mindre grad reflektere politiets innsats det aktuelle året, men heller det eller de foregående årene.

Ifølge Justis- og politidepartementet er oppmerksomheten i budsjettproposisjonen for 2009–2010 foruten rettet mot å inndra mer, også rettet mot en arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak som kan bidra til at det inndras mer effektivt. I dette ligger blant annet også å innrette inndragingsarbeidet mot de "riktige" sakene.

Søknader om ROK-midler

Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK) ble etablert i 2000. Rådet har en økonomisk ramme på 8–10 mill. kroner årlig, og disse midlene er et økonomisk virkemiddel som skal fremme bekjempelsen av distriktsovergrepene organisert kriminalitet. ROK-midlene tildeles politidistriktene etter søknad.

Tekstboks 7 Rådet for samordnet innsats mot organisert kriminalitet

Rådet skal:

- samordne tildeling av etterforskningsressurser fra Kripas, Økokrim, Oslo politidistrikt og andre politidistrikter
- bevilge prosjektmidler innenfor en årlig rammetildeling fastsatt av Politidirektoratet
- se til at det enkelte prosjekt har tilstrekkelig plan, ledelse, framdrift og måloppnåelse
- utføre oppgaver som politidirektøren og Riksadvokaten ellers måtte pålegge

Rådet skal særlig konsentrere arbeidet sitt om:

- alvorlig narkotikakriminalitet
- omfattende illegal sprit- og tobakkinnførsel og omsetning
- omfattende og/eller organiserte ran
- organisert menneskesmugling
- omfattende og organisert vinningskriminalitet
- andre saksområder etter Riksadvokatens og politidirektørens bestemmelser

Kilde: Instruks for Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK)

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene framgår det at politidistriktene

oppfatter ROK-midlene som svært viktige for å bekjempe organisert kriminalitet. Antallet søknader om ROK-midler har imidlertid gått betydelig ned fra 2007 til 2008, fra 40 til 10 søknader. Ifølge Kripas kan nedgangen i antall søknader dels forklares med politiets aksjoner om vern av egen fritid, og dels med at organisert kriminalitet som sådan ikke prioriteres i tilstrekkelig grad i distriktene.

Kommunikasjonskontroll

Ifølge Riksadvokaten har det også vært en nedgang i politiets bruk av kommunikasjonskontroll i perioden 2005–2008. Antall saker der det er rapportert om bruk av kommunikasjonskontroll, er redusert fra 288 til 174. Dette er ifølge Riksadvokaten også en indikasjon på nedgangen i politiets innsats mot organisert kriminalitet. Nedgangen forklares med politiets aksjonen i 2008.

5.3 Samordning av innsatsen mot organisert kriminalitet

Det understrekes i St.prp. nr. 1 for Justis- og politidepartementet (2008–2009) at tiltak fra alle berørte parter – politiet, påtalemyndigheten og domstolene – i best mulig grad skal samordnes for å bekjempe organisert kriminalitet. Også ett av kriminalomsorgens mål er å bekjempe slik kriminalitet. For å oppnå best mulig resultat er både kriminalomsorgen og politiet og påtalemyndigheten avhengig av gjensidig utveksling av opplysninger om både personer og andre forhold.

Samordning innebærer at det er en klar arbeidsdeling og spesialisering mellom de ulike aktørene for å sikre at ressursene blir utnyttet på best mulig måte, og at aktørene arbeider mot felles mål.²⁵

5.3.1 I hvilken grad samordnes innsatsen mellom politidistriktene?

Ifølge Justis- og politidepartementet varierer utfordringene i politidistriktene til dels betydelig. Organisert kriminalitet, spenner over ulike typer kriminalitet og forutsetter ulike tilnærminger fra politiet.

Et velfungerende politisamarbeid er likevel i mange tilfeller en forutsetning for at politidistriktene skal kunne avdekke organisert kriminalitet. Norsk politi er inndelt i 27 selvstendige geografiske politidistrikter. Hvert distrikt ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste,

25) www.difi.no

budsjett og resultater i sitt distrikt.²⁶ Den organiserte kriminaliteten strekker seg ofte over flere distrikter og har ofte forgreininger til utlandet. En klar ansvars- og oppgavefordeling mellom distriktene er derfor spesielt viktig der kriminaliteten går på tvers av distriktsgrenser. Det er viktig at slike saker ses i sammenheng og ikke som enkeltstående hendelser (Politidirektoratet 2008).

Det framkommer både i spørreskjemaundersøkelsen, i intervjuundersøkelsen og gjennom andre kilder at politidistriktene står overfor flere utfordringer når det gjelder det operative politisamarbeidet. 18 av 25 politidistrikter opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at det operative politisamarbeidet mellom distriktene i saker som knytter seg til organisert kriminalitet, *ikke er tilfredsstillende*.

Flere av politidistriktene framhever at viljen og ønsket om å samarbeide på tvers av distriktsgrenser for å bekjempe organisert kriminalitet er til stede, men at utfordringene distriktene står overfor, gjør dette samarbeidet vanskelig. En av utfordringene som trekkes fram, er at ingen politidistrikter ønsker å påta seg ansvaret for å etterforske og irtetteføre distriktsovergripende kriminalitet. Distriktene opplever at ansvarsfordelingen for slike saker er uklar. Konsekvensen av dette er at politidistriktenes etterforskning av slike saker ikke iverksettes raskt nok. Som vist tidligere i kapittel 5.2 forklarer de fleste politidistrikter manglende operativt samarbeid på tvers av distriktsgrensene med at et slikt samarbeid er svært ressurs- og kostnadskrevenne.

Det framkommer i tillegg at manglende samordning mellom distrikter skyldes at de arbeider hendelsesstyrt og følger mål og strategier som er fastsatt i eget distrikt. Det vises til at det ikke er noen samordnet innsats mot felles miljøer og aktører på tvers av distriktsgrensene.

Flere politidistrikter uttaler at utfordringene knyttet til distriktsovergripende samarbeid er særlig tydelige når det gjelder de mobile, øst-europeiske kriminelle nettverkene. Ett distrikt viser til at det er flere eksempler på at mangelfullt samarbeid har ført til at omreisende vinningskriminelle har rukket å begå ny og alvorlig kriminalitet før politiet handler. Denne vinningskriminaliteten kjennetegnes av at den er godt organisert og gjennomføres som raske raid mot bedrifter og privat eiendom. Det er vanskeligere å forebygge denne typen kriminalitet gjennom utradisjonelle

etterforskningsmetoder enn det man kan i narkotikasaker. Noen politidistrikter sier at det operative samarbeidet er lettere i narkotikasaker enn i saker knyttet til vinningskriminalitet. Dette henger sammen med at politiet i narkotikasaker kan planlegge aktivitetene over et lengre tidsrom, noe som gjør at politidistriktene kan koordinere etterforskningen og pågripelsene mellom seg. For å lykkes i å bekjempe de mobile vinningsnettverkene er politidistriktene avhengige av at noen distrikter reagerer raskt og tar initiativ.

Tekstboks 8 utfordringer knyttet til samarbeid mellom politidistrikter

Vestfold politidistrikt belyser utfordringene knyttet til samarbeid mellom politidistrikter med et konkret eksempel. Distriktet viser til at det gjennom prosjektet "Operasjon Grenseløs" (se også tekstboks 9) arbeidet mot et rumensk nettverk av omreisende vinningskriminelle der sju politidistrikter var involvert. Hvert av distriktene hadde 4–5 saker som kunne knyttes til nettverket. Samtlige politidistrikter var enige om å gjøre en innsats mot dette nettverket. Vestfold politidistrikt beregnet fordelingen av kostnader for hvert distrikt og brukte dette som grunnlag for en søknad om midler til distriktsovergripende kriminalitet – såkalte ROK-midler (mer om ROK-ordningen, se kapittel 5.1). ROK-sekretariatet stilte som betingelse at samtlige involverte politidistrikter måtte være enig om kostnadsfordelingen. Politidistriktene ble ikke enige om fordelingsmodellen fordi de i liten grad var villige til å dekke noe av kostnadene i saken innenfor eget driftsbudsjett. Vestfold politidistrikt opplyser at det derfor ikke fremmet noen formell søknad til ROK, men at distriktet etterforsket saken på egen hånd og dekket kostnadene av eget driftsbudsjett.

Både Østfold og Romerike politidistrikt framhever at de står overfor spesielle utfordringer knyttet til grensetrafikken via henholdsvis Svinesund og Gardermoen lufthavn. Det vises til at svært mye av narkotikakriminaliteten som avdekkes på grensen, er tiltenkt andre deler av landet. Distriktene poengterer at de er avhengig av et operativt samarbeid med andre distrikter for å avdekke distribusjons- og mottakerledd, siden de ikke er dimensjonert for å håndtere sakene alene. Det å få mottakerdistriktene til å involvere seg i den videre etterforskningen er imidlertid vanskelig. Ifølge Østfold politidistrikt kommer et samarbeid med andre distrikter i stand i om lag fem prosent av tilfellene. Konsekvensen av manglende samarbeid er at distriktene etterforsker sakene som "kurer-saker" og ikke mot bakenforliggende nettverk – såkalte bakmenn.

26) www.politi.no

Det framgår av mål- og prioriteringsrundskrivene fra Riksadvokaten at politiet må avdekke totaliteten av den kriminaliteten som har vært begått, og vise større evne til å samarbeide tettere.

Politidirektoratet uttaler at en struktur med mange små politidistrikter kan være mindre hensiktsmessig når det gjelder å bekjempe organisert kriminalitet isolert sett. Det å bekjempe slik kriminalitet krever større fag- og kompetansemiljøer. Hensynet til tilstrekkelig beredskap i distriktene og annen type kriminalitet forutsetter imidlertid en mer desentralisert struktur. Ifølge Politidirektoratet er det viktig at det tilrettelegges ytterligere for at politidistriktene skal bli bedre til å samarbeide om organisert kriminalitet som går på tvers av distriktsgrensene.

Justis- og politidepartementet viser i St.prp. nr. 1 (2008–2009) til at hvis distriktsovergrepene skal bekjempes, må politi og påtalemyndighet bli bedre til å samordne etterforskningen og utveksle informasjon på tvers av distriktsgrensene. Ifølge Justis- og politidepartementet har politiet et forbedringspotensial på dette området, men peker på at det nye nasjonale kriminaletterretningssystemet Indicia, som nå er på plass i alle politidistrikter, sammen med Politidirektorats strategi for etterretning og analyse, vil være sentrale virkemidler i kampen mot slik kriminalitet.

Incentiver for samarbeid mellom politidistriktene

Flere politidistrikter uttaler at det er viktig med et incentivsystem som kan gjøre samarbeidet mellom politidistriktene om å bekjempe organisert kriminalitet, enklere.

I spørreskjemaundersøkelsen sier 21 av 25 politidistrikter seg *helt* eller *delvis enig* i påstanden om at "politidistriktene mangler incentiver til å samarbeide på tvers av distriktsgrensene når distriktsovergrepene skal etterforskes".

Politidistriktene kommenterer i spørreskjemaundersøkelsen at samarbeid ikke belønnes økonomisk eller synliggjøres gjennom mål- og rapporteringssystemet i styringsdialogen.

Flere distrikter kommenterer at mål- og rapporteringssystemet bare synliggjør innsatsen til det politidistriktet som har ansvar for saken, pågriper gjerningsmennene og avslutter saken. Dette distriktet får all uttelling i form av saksbehandlingstid og oppklaringsprosent.

Tekstboks 9 Fakta om "Operasjon Grenseløs"

"Operasjon Grenseløs" i Vestfold politidistrikt består av fire etterforskere og én påtaleleder. Etterforskerne jobber fulltid mot mobile vinningskriminelle. Prosjektet bidrar i tillegg med rådgivning overfor andre politidistrikter. Sakene det arbeides med, har som regel opprinnelse i distriktet, men er ofte av distriktsovergrepene karakter.

Vestfold politidistrikt mener "Operasjon Grenseløs" har vært en suksess og viser til at antall registrerte vinningsforbrytelser fra toppåret i 2004 har sunket med ca. 46 prosent ved utgangen av 2008 (gjennomsnittsnedgangen på landsbasis i samme periode er på om lag 15 prosent). Distriktet viser til at mye av forklaringen på dette er at etterforskerne i prosjektet har vært fristilt fra andre politiopgaver.

Det å fristille dyktige medarbeidere til prosjektet har imidlertid medført at andre deler av organisasjonen har mistet verdifull kompetanse. Dette er ulempen ved å opprette et slikt prosjekt, men Vestfold politidistrikt vurderer nytten som større enn ulempene.

Riksadvokaten framhever "Operasjon Grenseløs" som et godt eksempel på hvordan de mobile vinningskriminelle kan bekjempes, og som et prosjekt som andre politidistrikter kan ta lærdom av. Vestfold politidistrikt har på eget initiativ avsatt spesifikke ressurser til et prosjekt som går lenger i etterforskning av mobile vinningskriminelle enn andre distrikter har gjort.

Politidistriktene framhever videre at det i liten grad gis ekstra midler og ressurser for at distriktene skal samarbeide. Dette kan medføre at samarbeidet mellom politidistriktene stopper opp når det blir stilt spørsmål om å avgi ressurser.

Ifølge Riksadvokaten er det en svakhet at det mangler et belønningssystem og/eller incentiver som sikrer at flere tar ansvar for krevende saker knyttet til organisert kriminalitet. Dette er som regel saker som går på tvers av distriktsgrensene, og som har internasjonale forgreiningar.

Også Kripas understreker at mangelen på økonomiske incentiver er en utfordring når det gjelder å få politidistriktene til å ta ansvar for å etterforske og iredteføre organisert kriminalitet eller samarbeide med andre distrikter. I og med at det vil være vanskelig å forutsi hvilke distrikter som får disse utfordringene, mener Kripas det bør være en sentral tildeling både finansielt og med hensyn til personell og kompetanse for å bekjempe denne formen for kriminalitet.

Justis- og politidepartementet viser til at det er etablert samarbeidsinitiativ på lokalt nivå tilsvarende "Operasjon Grenseløs" mellom politidistrikter på Vestlandet, og mellom Øst-Finnmark, Vest-Finnmark og Troms.

Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK)

Politidistriktene har mulighet til å søke ROK om midler til etterforskning og irettføring av saker knyttet til distriktsovergrepene organisert kriminalitet (ROK er omtalt nærmere i kapittel 5.2).

21 av 25 politidistrikter oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at ROK-midler har vært *svært viktig* eller *viktig* for å bekjempe organisert kriminalitet i deres distrikt. ROK-sekretariatet gir sjelden avslag på søknader om midler fordi det er klare føringer på hvilke typer saker distriktene kan søke om midler til. Den vanligste konsekvensen for distriktene av eventuelle avslag er at omfanget av etterforskningen i de aktuelle sakene har blitt nedjustert. Dette framkommer i spørreskjemaundersøkelsen og gjennom uttalelser fra Kripos. Ifølge opplysninger fra politidistriktene har avslag på søknader i perioden 2005–2008 medført at to saker ikke har blitt etterforsket av politiet.

Ifølge Kripos, Politidirektoratet og Riksadvokaten har ROK-midler bidratt til å redusere utfordringen knyttet til manglende samarbeid mellom politidistriktene. Fordi politidistriktene har fått tilført ekstra ressurser til spesielt kostnadskreven etterforskning, har flere større saker kunnet bli etterforsket. Samtidig påpeker Politidirektoratet og Kripos at ordningen har sine begrensninger fordi det relativt sett er lite midler som settes av i forhold til politiets totale kostnader til etterforskning av denne typen kriminalitet. I 2008 ble det satt av 10 mill. kroner til dette.

Ifølge Riksadvokaten er øremerkede midler til prosjekter innenfor organisert kriminalitet et av flere viktige tiltak for å gi politidistriktene økonomiske incentiver til å etterforske og irettføre organisert kriminalitet. Et system med sentralt finansierte midler og/eller en økning av ROK-potten hadde etter Riksadvokatens mening vært viktige virkemidler for å sikre at flere politidistrikter tar ansvar for å etterforske og irettføre organisert distriktsovergrepene kriminalitet.

Politidirektoratet og Riksadvokaten viser til at det i tiden framover vil legges til rette for mer distriktsovergrepene samarbeid. Et tiltak vil

være å opprette en ny sentral tilskuddsordning for budsjettåret 2010 som skal erstatte dagens ROK-sekretariat og Sentralt koordineringsorgan (SKO). SKO forvalter i dag om lag 1 mill. kroner årlig som fordeles til ulike narkotikaaksjoner i Norge. Ifølge Politidirektoratet er målsettingen å avsette 15–20 mill. kroner til distrikter som påtar seg ansvaret for distriktsovergrepene saker, slik at disse får dekket de ekstra utgiftene som påløper i forbindelse med etterforskning og irettføring. Kripos skal sammen med Politidirektoratets ledelse og Riksadvokaten beslutte hvilke prosjekter som skal tilføres ekstra midler. Politidirektoratet ser dette som et viktig virkemiddel for å bekjempe distriktsovergrepene kriminalitet.²⁷

Justis- og politidepartementet bekrefter at det er en del faktorer som kan by på utfordringer når politidistriktene skal samarbeide om innsatsen mot organisert kriminalitet. Økt innslag av kriminalitet begått av mobile vinningskriminelle har bidratt til å synliggjøre politiets utfordringer når det gjelder å bekjempe distriktsovergrepene kriminalitet. Det er derfor satt i gang tiltak for å forbedre samarbeidet mellom politidistriktene. Det framgår av Prop. 1 S for Justis- og politidepartementet (2009–2010) at Politidirektoratet og Riksadvokaten i samarbeid med Kripos vil etablere en "innsatsstyrke" mot mobil organisert kriminalitet som sikrer en bedre koordinering mellom politidistriktene. Hensikten er å styrke samarbeidet og samordningen mellom Kripos, utrykningspolitiet og politidistriktene i arbeidet mot organiserte mobile kriminelle. Innsatsstyrkens arbeid ses i sammenheng med politiets styrkede innsats mot mobil organisert kriminalitet og hurtigprosjektene for effektiv pågripelse, domfellelse og uttransportering av utenlandske statsborgere som begår kriminelle handlinger, og den styrkede innsatsen knyttet til grensenære kontroller.

Den nye innsatsstyrken vil ifølge Justis- og politidepartementet være et viktig tiltak for å bedre politiets innsats mot mobile vinningskriminelle, både når det gjelder samarbeid om etterforskning og irettføring, og når det gjelder etterretning og analyse.

Samarbeid mellom politidistrikter gjennom sentralisert etterforskning

Fordi mer kriminalitet begås på tvers av politidistriktsgrensene, har Riksadvokaten gjentatte ganger gjennom mål- og prioriteringsrundskrivene til statsadvokatembetene (2006–2008) uttalt

27) Brev fra Politidirektoratet 4. november 2009.



Foto: Colourbox

at bruken av sentralisert etterforskning bør økes. Sentralisert etterforskning innebærer at et politidistrikt får etterforskningsansvaret for en sak som hører hjemme i flere distrikter, eller at ansvaret fordeles mellom de berørte distriktene. Saker som strekker seg over flere statsadvokatregioner, og der det kan være behov for sentralisert etterforskning, skal umiddelbart tas opp med Riksadvokaten. Beslutning om sentralisert etterforskning som omfatter politidistrikter i flere statsadvokatregioner, treffes av Riksadvokaten. Statsadvokatene treffer avgjørelser om sentralisert etterforskning innenfor sin region. Statsadvokatene har en viktig oppgave som initiativtakere og pådrivere i sine regioner når det gjelder sentralisert etterforskning. Politidirektoratet viser til at også Kripas kan ta initiativ til slik etterforskning.

Ifølge Riksadvokaten og Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet er ressursituasjonen, som omfatter mannskapsmangel, en årsak til at omfanget av sentralisert etterforskning ikke er høyere enn i dag. Riksadvokaten framhever også dårlig kvalitet på etterretningsinformasjon, dårlig ressursutnyttelse og manglende ordninger for å tilføre økonomiske midler til distrikter som tar ansvar for etterforskning og irettføring ut over eget distrikt, som årsaker til at omfanget av sentralisert etterforskning ikke er høyere.

Tekstboks 10 Sentralisert etterforskning

Det følger av påtaleinstruksen § 1-1 at "en straffbar handling som alminnelig regel skal etterforskes og påtales i det distrikt hvor den antas foretatt".

Hvis saken hører hjemme i flere politidistrikter, "skal den som alminnelig regel etterforskes og påtales i det distrikt hvor politiet først har fått befattning med saken såfremt vedkommende påtalemyndighet finner at saken bør anlegges der. Tilsvarende gjelder for handlinger som er begått i utlandet", jf. § 1-2, første ledd.

Det følger av § 1-2, annet ledd at hvis "vedkommende påtalemyndighet mener at saken heller bør etterforskes og påtales i en annen rettskrets, og det oppstår uenighet om overføring av saken, avgjøres spørsmålet av overordnet påtalemyndighet".

Kilde: FOR 1985-06-28 nr. 1679: forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)

Hvis det ikke har blitt besluttet å bruke sentralisert etterforskning, kan statsadvokaten eller Riksadvokaten peke ut hvilke distrikter som skal ta ansvaret i distriktsovergrepene saker. I "Kebab-saken" (se tekstboks 11) var det nødvendig med føringer fra statsadvokaten for at de berørte distriktene skulle ta et felles ansvar for å samarbeide om etterforskningen.

Tekstboks 11 "Kebab-saken"

Østfold politidistrikt opplyser at "Kebab-saken" dreide seg om omsetning av ulovlig produsert kebabkjøtt. En Vestfold-bedrift formidlet råvarene, foredlingen skjedde i Østfold, og kjøttet ble distribuert til detaljister i Oslo. Østfold, Vestfold og Oslo politidistrikt var involvert i saken.

I utgangspunktet ville ingen av de tre nevnte distriktene ta ansvar for saken. Årsaken var at sakens kompleksitet ville komme til å kreve betydelige ressurser for det distriktet som skulle ha ansvaret for etterforskningen. Fordi moms- og skatteunndragelser var en betydelig del av saken, mente Østfold politidistrikt at dette i utgangspunktet burde være en sak for Økokrim. Økokrim vurderte imidlertid dette annerledes.

Fordi ingen av de tre involverte politidistriktene ønsket å ta ansvaret for etterforskning og irettføring, måtte Statsadvokaten gi føringer slik at etterforskningen kunne komme i gang. Østfold politidistrikt ble tillagt ansvaret for etterforskningen, mens Oslo politidistrikt skulle irettføre saken.

Ifølge Østfold politidistrikt var samarbeidet godt gjennom prosessen når denne først hadde kommet i gang. En annen viktig suksessfaktor var at det ble etablert et tverretattlig samarbeid der også skatteetaten (Skatt Øst) deltok.

5.3.2 Kripas' rolle som bistandsorgan for politiet
Kripas ble opprettet 1. februar 1959. Fra 1. januar 2005 ble Kripas tildelt påtalemyndighet, noe som innebærer at Kripas kan etterforske og iverksette egne straffesaker som gjelder organisert og annen alvorlig kriminalitet. Kripas har blant annet kampen mot den grove, organiserte kriminaliteten som hovedmål. Kripas skal videre være et sentralt bistandsorgan for norsk politi med spisskompetanse innen teknisk og taktisk etterforskning og nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid.

Det framgår av disponeringsskrivet fra Politidirektoratet til Kripas for 2008 at Kripas blant annet skal

- yte bistand innenfor Kripas' spisskompetanseområder i prioriterte saker der politidistriktene mangler vesentlig kompetanse
- yte bistand i prioriterte saker der metodeutvikling har en særskilt betydning, eller saken er av prinsipiell karakter
- bistå med høyt kvalifisert spesialistkompetanse og bidra til at saker løses raskt og effektivt
- yte bistand til utenlandsk politi og andre relevante samarbeidspartnere i prioriterte saker
- foreta kriminaltekniske undersøkelser og analyser av innsendt/innhentet materiale med nødvendig kvalitet og bidra til redusert behandlingstid og rask oppklaring av sakene
- utvikle iverksatte tiltak som reduserer behovet for sentrale analyser

Det framkommer av spørreskjemaundersøkelsen at 20 av 24 politidistrikter i perioden fra 2005 til og med 2008 har bedt Kripas om bistand i konkrete saker som omhandler organisert kriminalitet. Kripas gir forskjellige typer teknisk og taktisk etterforskningsbistand i tillegg til den konsultative bistanden. Politidistriktene vurderer den taktiske og tekniske bistanden fra Kripas som enten *svært tilfredsstillende* eller *tilfredsstillende*.

5.3.3 I hvilken grad fungerer samarbeidet om etterretning og analyse i politiet?

Etterretningsinformasjon er den viktigste kilden til informasjon for å bekjempe organisert kriminalitet. Ettersom de kriminelle bruker stadig mer avanserte metoder og utvider sitt geografiske nedslagsfelt, er det også nødvendig med utveksling av informasjon i politiet, både internasjonalt og nasjonalt på ulike nivåer.

Det framkommer av rapporten *Organisert kriminalitet i Norge* at det er en stor utfordring for politiet å skaffe ny kunnskap om aktører, nettverk

eller kriminalitetsområder når politiinnsatsen i stor grad er reaktiv. Ofte er politiets strategiske rapporter og fagrapporter gjenbruk av tidligere års rapporter. Ifølge rapporten er det generelt for lite målrettet etterretningsarbeid som kan danne grunnlag for strategiske analyser.

Ifølge St.prp. nr. 1 for Justis- og politidepartementet (2008–2009) har politidistriktene et forbedringspotensial når det gjelder å utveksle informasjon systematisk og å samordne arbeidet seg imellom for å bekjempe distriktsovergripende kriminalitet. For å sikre systematisk informasjonsutveksling og bedre samordning i slike saker er *Nasjonalt strategi for etterretning og analyse* iverksatt. Strategien skal klargjøre hensikt, organisering, ansvar og retningslinjer for politiets etterretnings- og analysearbeid.

I *Nasjonalt strategi for etterretning og analyse* framheves det hvor viktig det er at politiets virksomhet er kunnskapsbasert, noe som krever analyse- og etterretningsfunksjoner, dvs. funksjoner som kan sørge for systematisk og metodisk innsamling og behandling av relevant informasjon og kunnskap. I Politidirektoratets strategiske plan for 2006–2009 blir det understreket at politiet må styrke sin evne til å foreta riktige prioriteringer.

Bruk av analyser er viktig av flere grunner.

Analysene gir

- politiet god oversikt over kriminalitetsbildet
- et bedre grunnlag for å prioritere innsatsområder på kort og lang sikt
- et bedre utgangspunkt for å utarbeide budsjetter og virksomhetsplaner
- et bedre grunnlag for å utvikle strategier og fastsette resultatmål
- et godt grunnlag for å enes om felles prioriteringer og samarbeid med eksterne aktører

Det kan skilles mellom strategisk og operativ etterretning og analyse. Førstnevnte har en langsiktig og forutseende tilnærming. Den kan støtte strategisk planlegging for å møte/forebygge framtidige kritiske utfordringer. Et problemområde, for eksempel gjengkriminalitet, kan dekkes slik at politiet kan få et bedre grunnlag for å sette i verk eventuelle tiltak. Operativ etterretning og analyse har et mer kortsiktig perspektiv og brukes til å avdekke uanmeldt kriminalitet. Operativ etterretning og analyse kan støtte en eventuell pågående eller nært forestående aksjon. Strategisk og operativ etterretning og analyse må ses i sammenheng og kombineres for å sikre en effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

I *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* foreslår Politidirektoratet at det opprettes etterretnings- og analyseenheter i alle politidistrikter og særorganer. Direktoratet foreslår videre at arbeidet organiseres i fire nivåer: på politidistriktsnivå, på regionalt nivå, på nasjonalt nivå og på overordnet nivå. Det bør utarbeides klare rutiner for informasjons- og kunnskapsformidling mellom disse nivåene.

Politidirektoratet foreslår at direktoratet skal ha ansvaret for å utarbeide strategiske analyser av overordnet nasjonal karakter. I tillegg bør direktoratet som faglig ansvarlig for etaten kvalitetssikre det strategiske etterretnings- og analysearbeidet i politiet.

Ansvarsforholdet knyttet til etterretning og analyse

Kripos opplyser at en av utfordringene knyttet til det nasjonale analyse- og etterretningsarbeidet er det uklare ansvarsforholdet mellom Kripos og Politidirektoratet. Kripos fikk et nasjonalt etterretningsansvar i 1996, men i 2005 ble det opprettet en enhet i Politidirektoratet med samme oppgave. Etter Kripos' vurdering har ikke dette bidratt til å styrke etterretningsarbeidet. Ifølge *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* er det svært viktig at det er en klar rollefordeling mellom de ulike nivåene i politiet som arbeider med etterretning og analyse. Strategien viser til at det er et spesielt behov for en klar grenseoppgang mellom de oppgavene Kripos og Politidirektoratet skal ha når det gjelder strategisk etterretnings- og analysevirksomhet.

Kripos uttaler at *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* vanskelig kan iverksettes, fordi den forutsetter et regionalt nivå for blant annet etterretning. Oslo politidistrikt viser til at Politidirektoratet har en viktig rolle når det gjelder å følge opp at politidistriktene forplikter seg til nasjonale overordnede dokumenter, men at direktoratet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp sitt ansvar på dette området. Et eksempel er *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo politidistrikt mener at dokumentet inneholder flere konkrete forslag til organiseringen av analysearbeidet i politiet, men at disse planene ikke har blitt satt ut i livet.

Kripos uttaler at en av utfordringene knyttet til det nasjonale etterretnings- og analysearbeidet er at det er uklare grenser for saksansvaret mellom Kripos og politidistriktene. Det er for eksempel uklart hvor lenge Kripos skal drive etterretning

og etterforskning før politidistriktene tar over ansvaret. Kripos mener videre at det mangler rutiner for informasjonsutveksling både lokalt mellom politidistriktene, mellom politidistriktene og Kripos og fra lokalt til nasjonalt nivå. Noe av utfordringen er at informasjonen stopper opp på lokalt nivå. Når det gjelder narkotikakriminalitet, har Riksadvokaten gitt klarere rammer, men på mange andre områder er det etter Kripos' syn uklare signaler og manglende regelverk.

10 av politidistriktene svarer i spørreskjemaundersøkelsen at distriktene vurderer sin utveksling av etterretningsinformasjon med Kripos som *nokså god*. 9 distrikter vurderer utvekslingen som *god*, mens 3 av distriktene anser den som *svært god*. 3 distrikter oppgir at informasjonsutvekslingen mellom dem og Kripos er *dårlig*.

Politidirektoratet mener at *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* har bidratt til å avklare ansvarsfordelingen når det gjelder analyse- og etterretningsarbeidet i politiet. Kripos har et hovedansvar og utarbeider i dag flere overordnede analyser om kriminalitetsbildet i Norge. Ifølge direktoratet har også rapporten *Organisert kriminalitet i Norge* (2009) bidratt til å legge vekt på betydningen av god informasjonsflyt i politiet, behovet for økt kompetanse på etterretning og analyse og betydningen av at politiet bruker ressurser på dette. Det at det mangler et regionalt ledd for å håndtere etterretningsinformasjon slik *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* anbefaler, har ifølge Politidirektoratet ikke hindret at strategien har blitt iverksatt. Ifølge Justis- og politidepartementet er *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* implementert (St.prp. nr. 1 (2008–2009)).

Kripos' arbeid knyttet til etterretning og analyse

Det framgår av Politidirektoratets årlige disponeringsskriv at Kripos skal formidle oppdatert etterretningsinformasjon innenfor prioriterte kriminalitetsområder. Dette innebærer at Kripos blant annet skal sette politidistriktene i gang med saker innenfor prioriterte områder eller saker som av andre grunner anses som viktige.

Det framgår videre at Kripos' analyseenhet er en viktig samarbeidspartner for politidistriktene når de skal utarbeide sine overordnede og spesifikke analyser. Kripos skal bidra til at kriminalitetsbekjempelsen får et nasjonalt og strategisk preg ved blant annet å

- utarbeide operative og spesifikke strategiske analyser

- gi anbefalinger om prioriteringer, operative tiltak, samarbeidsprosjekter og andre
- oppfølgingstiltak
- formidle informasjon, kunnskap og spisskompetanse mellom politidistrikter,
- særorganer, internasjonale aktører og andre samarbeidspartnere

Kripos opplyser at målsettingen med analyse- og etterretningsarbeidet er å hente inn og analysere informasjon for å tilby norsk og utenlandsk politi, nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere korrekt, tidsriktig og objektiv etterretningsinformasjon. Informasjonen skal bidra til å forebygge eller avdekke alvorlig eller organisert kriminalitet.

Videre viser Kripos til at de er en aktiv bidragsyter i forbindelse med årlige kriminalitetsanalyser. De utgir også spesifikke trusselvurderinger ved behov. Kripos leverer bidrag til eller utgir handlingsplaner for bekjempelse av ulike former for organisert kriminalitet.

Oslo politidistrikt etterlyser en felles og mer helhetlig satsning i politiet mot organisert kriminalitet. Politidistriktet mener det er behov for flere strategiske analyser som gjør innsatsen på nasjonalt nivå mer målrettet og koordinert. Det hadde ifølge Oslo politidistrikt vært hensiktsmessig om Kripos hadde tatt et større ansvar for nasjonale analyser og trusselvurderinger, og oppfølging av prioriterte områder.

Enkelte politidistrikter uttaler i intervju at Kripos burde være mer aktiv og synlig i etterretnings- og analysearbeidet. Det vises til at Kripos bør ta et større strategisk og overordnet ansvar, ved for eksempel å bistå med å samle inn, analysere og videreformidle informasjon fra utlandet.

Strategiske analyser i forkant av en operativ innsats er viktig for å få rettet ressursene mot den antatt største trusselen, påpeker Oslo politidistrikt. Et eksempel er hvordan en nasjonal analyse rettet mot omreisende vinningskriminalitet kunne ha bidratt til en mer helhetlig satsning mot denne typen kriminalitet.

Kripos er styrket med 10 årsverk i 2010 blant annet for å utføre strategiske og operative etterretningsanalyser, jf. Innst. 6 S (2009–2010).

Politidistriktenes etterretnings- og analysearbeid
Gjennom spørreskjemaundersøkelsen og intervjuundersøkelsen framkommer det at politidistriktene står overfor utfordringer når det

gjelder etterretnings- og analysearbeidet. Det gjelder både kvaliteten og omfanget av arbeidet og hvordan informasjonen utveksles mellom distriktene.

I spørreskjemaundersøkelsen opplyser 11 av distriktene at de anser utvekslingen av etterretningsinformasjon mellom politidistriktene som *nokså god*. 12 politidistrikter vurderer utvekslingen mellom eget og andre distrikter som *god*. Ett distrikt oppgir at utvekslingen er *svært god*, mens ett annet distrikt svarer *dårlig* på dette spørsmålet.

Enkelte politidistrikter kommenterer at informasjonsutvekslingen blir skadelidende som følge av manglende samarbeid mellom distriktene. Det er fortsatt et forbedringspotensial, siden behovet for faglig samarbeid absolutt er til stede. Andre distrikter oppgir på sin side i intervju at samarbeidet om informasjonsutveksling mellom distriktene fungerer tilfredsstillende.

Flere aktører understreker at etterretnings- og analyseområdet har fått økt oppmerksomhet de senere årene, og at dette arbeidet har blitt styrket i politidistriktene. Samtidig viser Politidirektoratet til at det er forskjeller i hvordan distriktene innretter etterretnings- og analysearbeidet.

I rapporten *Organisert kriminalitet i Norge* vises det til at svært få av politidistriktene nevner organisert kriminalitet som en trussel i trendrapporter og analyser av kriminalitetsbildet. En forklaring kan være at små driftsenheter ikke har nok viten, ressurser eller kompetanse til å avdekke og etterforske organisert kriminalitet. Mangelfull kommunikasjon trekkes også fram som en utfordring. I rapporten står det videre at en rekke politidistrikter ikke har egne analyseenheter. Derfor er de strategiske rapportene som politidistriktene utarbeider, svært varierende i omfang og kvalitet. En annen utfordring er mangelen på en enhetlig rapportering på politiets analysearbeid, uttaler Politidirektoratet i intervju.

Det framkommer i intervjuundersøkelsen at de fleste politidistriktene har bedre kompetanse på operativ analyse, mens de strategiske analysene er av mer varierende kvalitet. Det viser seg at det kan være vanskelig for det operative leddet å velge ut de strategisk riktige sakene. Grunnen til det er at samarbeidet mellom de som jobber med analyse, og det operative leddet ikke alltid er optimalt. Et politidistrikt uttaler at god planlegging er viktig i politiets arbeid med organisert kriminalitet.

Behov for regional samordning i politiet

Som vist ovenfor peker flere aktører på at blant annet uklare ansvarsforhold og begrenset kapasitet i det enkelte politidistrikt gjør samarbeid på tvers av distriktsgrenser vanskelig. Det vises til at fraværet av et regionalt samarbeid som består av flere politidistrikter, er med på å forsterke distriktenes utfordringer med å samarbeide i tilstrekkelig grad.

Kripos uttaler at fraværet av et regionalt nivå i Politi-Norge er en utfordring når det gjelder å bekjempe organisert kriminalitet, og de viser til at de mellomstore sakene har lett for "å falle mellom to stoler" med dagens organisering. Kripos har ikke kapasitet til å håndtere all den organiserte kriminaliteten som politidistriktene ikke har forutsetninger for å håndtere. Oslo politidistrikt viser også til at flere distrikter har erfart at de alene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å slå ut aktører og nettverk som begår denne formen for kriminalitet.

Både Kripos og Oslo politidistrikt tar til orde for å opprette et formelt regionalt samarbeid slik at den tilgjengelige politikraften mer effektivt kan forebygge og bekjempe distriktsovergripende organisert kriminalitet. Det vises til at samordning av blant annet etterretning og etterforskning på regionnivå vil gi store ressursgevinster på personell- og driftsiden. Kripos viser til at både Sverige og Danmark har regionale nivåer i sine politiorganisasjoner.

Oslo politidistrikt viser til at det allerede eksisterer uformelle samarbeidsfora, for eksempel region øst og vest. Disse foraene fungerer som en møteplass på taktisk og operativt nivå – eksempelvis besluttes det felles innsats mot utvalgte objekter. Oslo politidistrikt viser til at disse uformelle foraene er dannet fordi det er et stort behov både for utveksling av informasjon og for større slagkraft på tvers av distriktsgrensene. Oslo politidistrikt understreker at ansvaret for den taktiske og operative innsatsen skal ligge hos distriktene, men at det bør skje innenfor rammen av et regionalt samarbeid.

I *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* heter det at forebygging og etterforskning av kriminalitet som begås i flere distrikter, krever systematisk samarbeid mellom de berørte distriktene, og at regionale samarbeidsfora vil kunne styrke samarbeidet. Dette samarbeidet anses som meget viktig for å bedre kunnskapen om kriminalitetsutviklingen og for å sette i verk

godt planlagte og koordinerte tiltak på tvers av distriktsgrensene.

Ett politidistrikt sier at det har vært diskutert om det er ønskelig med regionale samarbeidsløsninger, blant annet når det gjelder etterretning. Distriktet mener imidlertid at et nytt regionalt nivå vil medføre at distriktene tappes for ressurser og kompetanse som er viktig lokalt. Dette politidistriktet anser derfor ikke et nytt regionalt nivå over politidistriktene som noen god løsning.

5.3.4 Samordning av innsatsen mot organisert kriminalitet mellom kriminalomsorgen og politiet

Norske fengsler er arenaer der kriminelle kan utveksle erfaringer om sin kriminalitet og kriminelle kompetanse, etablere tillit og nye nettverk. Det å fokusere på slike arenaer kan være hensiktsmessig for å forebygge organisert kriminalitet (Politidirektoratet 2009).

Både politiet og kriminalomsorgen er avhengig av jevnlig og gjensidig utveksling av opplysninger for å oppnå et best mulig resultat. For kriminalomsorgen er informasjon fra politiet viktig for å kunne forebygge hendelser i fengslene og anstaltene av hensyn til sikkerheten for både innsatte og ansatte. Kriminalomsorgen har også et særskilt ansvar for at det ikke begås kriminelle handlinger mens innsatte er under kriminalomsorgens ansvar.

For politiet er informasjonsutvekslingen med kriminalomsorgen viktig for både etterretning og etterforskning av særskilte saker. Opplysninger fra kriminalomsorgen kan være av betydning for å spisse etterforskningen i konkrete saker. En viktig oppgave for kriminalomsorgen er å kartlegge hvem de innsatte kommuniserer med internt og eksternt. Informasjon samles inn ved observasjon og etterretning, kommunikasjonskontroll som telefonavlytting og brevsensur og gjennom bruk av informanter.

Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet

Samordningen og informasjonsutvekslingen mellom kriminalomsorgen og politiet reguleres av rundskriv G-3/2005 *Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten* og rundskriv KSF 2/2005 *INFO-FLYT – særskilt saksbehandlingsinstruks*.

Ifølge rundskriv G-3/2005 skal utvekslingen av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet i størst mulig grad kvalitetssikres og systematiseres.

I rundskriv G-3/2005 heter det at utveksling av informasjon må systematiseres og kvalitetssikres i størst mulig grad. Rundskrivet angir tiltak og sentrale regler for å sikre et slikt samarbeid.

Tiltak som framheves, er at alle samarbeidende enheter på tilsvarende nivå innen kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten jevnlig skal utveksle informasjon om innsatte og dømte og personkretsen rundt disse og om andre momenter som er av betydning for å forebygge kriminalitet og for å trygge samfunnet.

Infoflyt omfatter informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen om særlig alvorlige saker og saker med særlig høy risiko. Målgruppen er blant annet innsatte som kan begå ny, alvorlig kriminalitet fra fengselet, og som det knytter seg rømningsfare til. Fangene kan også ha tilhørighet til for eksempel organiserte, politiske eller religiøse nettverk. I rundskriv KSF 2/2005 vises det til at riktige sikkerhetsvurderinger i kriminalomsorgen er avhengig av et så godt informasjonsgrunnlag som mulig. Det er nødvendig med en sentral kvalitetssikring av slik informasjon og et formalisert operativt system som kan behandle den.

Informasjonsutveksling i Infoflyt-saker skal gå mellom Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) og Kripos, og kommer i tillegg til samarbeidet mellom kriminalomsorgens lokale enheter og lokalt politi. Samarbeidet på sentralt nivå vil være en kvalitetssikring av informasjon om visse innsatte, dømte og personkretsen rundt disse, og av informasjon om sakskomplekser av en viss alvorlighetsgrad, i tillegg til å gi ny informasjon om disse.

For å belyse hvordan politidistriktene vurderer informasjonsutvekslingen mellom kriminalomsorgen og politiet, ble politidistriktene i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å vurdere i hvor stor grad informasjon utveksles med kriminalomsorgen om innsatte og domfelte med tilknytning til organisert kriminalitet. Av svarene framgår det at 9 av 24 distrikter i *liten* eller *svært liten* grad utveksler informasjon med kriminalomsorgen, jf. tabell 5.10.

Av kommentarene til spørreskjemaundersøkelsen framgår det at politidistriktene som i liten grad samarbeider med kriminalomsorgen, mangler rutiner for slik informasjonsutveksling.

Intervjuundersøkelsen med regioner i kriminalomsorgen og opplysninger som har kommet fram gjennom spørrelistene til de øvrige regionene, bekrefter at det er forskjeller i hvilken grad det er etablert rutiner for samarbeid og informasjonsflyt mellom kriminalomsorgen og politiet. Dette gjelder både på operativt nivå (lokalt nivå) og på ledelsesnivå (regionalt nivå).

I et flertall av regionene er det etablert rutiner og inngått avtaler mellom enkelte anstalter og lokalt politi. Én region oppgir å ha etablert slike rutiner på både lokalt og regionalt nivå. En annen region oppgir at det ikke er etablert felles rutiner eller samarbeidsavtaler på lokalt nivå mellom fengsel og politi. Flere oppgir at kontakten skjer fra sak til sak via telefon og skriftlig korrespondanse; andre har etablert mer formelle samarbeidsmøter.

Selv om samarbeidet ikke er formalisert, uttaler et flertall av regionene at den daglige informasjonsutvekslingen på lokalt nivå fungerer tilfredsstillende. Ifølge region sør er det "[p]å lokalt nivå [...] noe forskjellig praksis fra sted til sted, men i hovedtrekk synes det som at de fleste mener den daglige dialogen og informasjonsutvekslingen fungerer tilfredsstillende".

Samarbeidet oppgis i flere regioner å være mer formalisert på ledelsesnivå, selv om det også her varierer i hvilken grad det er formalisert i form av faste møtepunkter. Alle regioner oppgir å ha etablert faste møtepunkter mellom ledelsen i de to etatene i årlige eller halvårlige møter. Flere av

Tabell 5.10 Grad av informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen

Svært stor grad	Stor grad	Noen grad	Liten grad	Svært liten grad	Sum
0	4	11	7	2	24

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

regionene oppgir også at det er regelmessige møter mellom regionledelse og ledelse i politidistriktene, men dette gjelder ikke alle politidistriktene i regionen.

Ifølge region sør er det utfordrende at det ikke er gitt tydelige føringer på hva kriminalomsorgen skal bidra med når det gjelder å formidle etterretningsinformasjon til politiet. Fordi det ikke foreligger en klar bestilling, er kriminalomsorgens innsamling og koordinering av informasjon til politiet personavhengig og avhengig av den enkelte fengselsleders eller friomsorgsleders holdning til dette.

Flere regioner viser til at de mangler opplæring av tjenestemenn og rutiner for kvalitetssikring for at den enkelte tjenestemann/ansatte skal kunne bidra på en forsvarlig og hensiktsmessig måte med etterretningsinformasjon.²⁸ Dette virker inn på politiets tillit til at informasjon blir forsvarlig håndtert. Utveksling av mer etterretningsinformasjon krever et tettere formalisert samarbeid som sikrer at informasjonen håndteres på forsvarlig vis.²⁹

Informasjon om innsatte med tilknytning til organisert kriminalitet er sensitiv, og uverifiserbare opplysninger må behandles med varsomhet. Gjennom intervju med politidistriktene framkommer det at politiet ønsker å være tilbakeholdne med å gi ut informasjon fordi man har liten kontroll med hvordan informasjonen kan bli brukt. Ett politidistrikt opplyser for eksempel at trusselvurderinger som politiet utarbeider om innsatte, benyttes som grunnlag for kriminalomsorgens ulike forvaltningsvedtak. Blant annet brukes slike vurderinger i vedtak om avslag på innsattes søknader om permisjoner. Politiet risikerer derfor at innsatte får tilgang til sensitiv informasjon gjennom for eksempel begjæringer om innsyn.

Gjennom intervju med regionene i kriminalomsorgen framkommer det at tillit mellom politiet og kriminalomsorgen er en forutsetning for at informasjonsutvekslingen skal fungere hensiktsmessig. Tillit opparbeides gjennom faste møtepunkter mellom politiet og kriminalomsorgen og ved at faste personer deltar. Slike møter bidrar til å sikre at riktig og hensiktsmessig informasjon deles mellom etatene.

Tekstboks 13 Eksempel på godt samarbeid mellom enheter i politiet og kriminalomsorgen

Både Rogaland politidistrikt og kriminalomsorgen region sørvest oppgir i undersøkelsen at det er et godt samarbeid om informasjonsutveksling mellom etatene. Ifølge region sørvest ble det gode samarbeidet etablert i forbindelse med NOKAS-saken i 2004, der både politiet og kriminalomsorgen arbeidet mot et felles mål og med klart definerte roller og oppgaver på både operativt nivå og på ledernivå. Samarbeidet er videreført og er i dag formalisert med faste månedlige møter der også faste, autoriserte personer deltar. Dette kommer i tillegg til det årlige møtet mellom politimesteren i Rogaland politidistrikt og regiondirektøren. Regiondirektøren har gjennom sitt disponeringsbrev presisert at den enkelte enhet i regionen også skal sørge for lokale samarbeidsarenaer med politiet.

Det gode samarbeidet med politiet har ifølge region sørvest bidratt til økt kompetansedeling med politiet. Dette har gjort det mulig for kriminalomsorgen i regionen å arbeide mer effektivt enn tidligere på dette området.

Ifølge region sørvest har kriminalomsorgens sentrale forvaltning gjort lite for at de gode erfaringene som er gjort med samarbeidet mellom kriminalomsorgen i region sørvest og Rogaland politidistrikt, skal bli spredt til andre regioner og politidistrikter.

Informasjonsutveksling gjennom Infoflyt

Etter NOKAS-ranet i 2004 ble det vurdert som nødvendig å få til et sikrere og bedre informasjonsystem mellom politiet og kriminalomsorgen. Dette resulterte i etableringen av det såkalte Infoflyt-systemet. Ifølge rundskriv KSF 02-2005 skal forespørsel om informasjon og oversendelse av informasjon mellom politi og kriminalomsorg skje tjenestevei fra lokalt nivå til regionalt nivå til kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) og motsatt. En fast representant fra KSF er stasjonert ved Kripos to dager i uka og skal bidra til å ivareta behovet for informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen.

I spørreskjemaundersøkelsen ble politidistriktene bedt om å vurdere om Infoflyt-systemet tilfredsstiller politidistriktenes behov for informasjon om innsatte og domfelte med tilknytning til organisert kriminalitet. 8 politidistrikter svarer at systemet *i liten* eller *i svært liten grad* gjør det. 9 distrikter oppgir at systemet *i noen grad* gjør dette.

28) Brev fra kriminalomsorgen, region sør 24. september 2009 og region nord 16. september 2009, region vest 23. september 2009.

29) Brev fra kriminalomsorgen region nord 16. september 2009.

Ifølge region øst og region sørvest i kriminalomsorgen er Infoflyt-systemet byråkratisk og omstendelig når det gjelder saksbehandlingsrutiner. Det er behov for et mer operativt verktøy som er mindre tungvint å forholde seg til. Det er også behov for klarere føringer for hva som skal rapporteres gjennom systemet, og når personer ikke lenger skal omfattes av systemet.

Ifølge region sørvest markerer tildelingsbrevet fra KSF tydelig at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og politiet skal videreutvikles med utgangspunkt i Infoflyt-systemet. Det overordnede målet er klart formulert, men føringene er lite konkrete når det gjelder hva politiet og kriminalomsorgen skal samarbeide om, og på hvilken måte dette skal skje. Fordi det legges opp til at den enkelte region og det enkelte politidistrikt skal avgjøre dette, kan konsekvensen bli mangelfullt samarbeid dersom viljen til samarbeid ikke er til stede i etatene.

5.4 I hvilken grad utnyttes tilgjengelige verktøy i politiarbeidet?

Politiets arbeidsmetoder har de siste 15 årene endret seg som følge av bruk av informasjon- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i politiarbeidet. Informasjonsteknologi har gitt muligheter til mer effektiv oppgaveløsning, og IKT er et viktig verktøy for en effektiv kriminalitetsbekjempelse (*IKT-strategi for justissektoren 2004–2007*:19).

I justissektoren arbeides det med å øke utnyttelsen av opplysninger i det norske politiets egne databaser og databaser hos andre myndigheter, både innenlands og utenlands (Datatilsynets årsmelding 2008). God utnyttelse av tilgjengelige verktøy og brukervennlige registre og databaser nasjonalt og internasjonalt, og god kvalitet på tilgjengelig informasjon, er avgjørende for et effektivt politiarbeid.

5.4.1 Utnyttelse av tilgjengelige databaser og registre

Politiets har tilgang til flere registre og databaser. I spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene ble de bedt om å vurdere bruk og utnyttelse av registre og databaser i arbeidet med organisert kriminalitet, grad av brukervennlighet og datakvalitet.

Spørsmålene ble avgrenset til følgende registre og databaser:

- etterretningssystemet Indicia
- fotoregisteret
- etterlysningsregisteret (Elys II)³⁰/ Schengen informasjonssystem (SIS II)
- kjøretøyregisteret Autosys
- Det nasjonale straffesakregisteret (Strasak)
- Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP)
- analyseverktøyet PAL
- PC-verktøyet Basisløsning (BL)
- Flyktningregisteret (DUF)
- Folkeregisteret (FREG)
- Politioperativt system (PO)

Et flertall av politidistriktene oppgir at flere av registrene og databasene utnyttes i svært stor eller stor grad. Politidistriktene er mest fornøyd med utnyttelsen av politiets etterretningssystem, Indicia. 24 av 25 distrikter oppgir å utnytte systemet i *svært stor* eller *stor grad*.

Det er større forskjeller i hvordan politidistriktene oppgir å utnytte de øvrige registrene og databasene. Gjennom kommentarene til spørreskjemaundersøkelsen og gjennom intervjuundersøkelsen med politidistriktene framgår det at det ikke er mulig å søke effektivt mellom ulike registre og databaser som politiet har tilgang til. Det framkommer også at enkelte databaser heller ikke kan kobles opp mot hverandre. Fordi det i varierende grad kan overføres data mellom de ulike registrene og databasene politiet har tilgang til, må etterforskerne ofte inn i flere databaser og registre for å hente opp informasjon om samme sak. Dette oppleves som svært tungvint og gjør etterforskningen av organisert kriminalitet og annen type kriminalitet mindre effektiv. Ett distrikt uttaler for eksempel at "for å hente ut opplysninger om tidligere straffereaksjoner må man inn i to systemer. Det må slås flere ulogiske koder før tilgang til registrene oppnås. Deretter bestilles utskrift som hentes ut i annet system. Dette er svært tungvint, og vi antar at en betydelig del av politistyrken ikke er i stand til å utføre operasjonen(e)".

Det at data ikke overføres automatisk mellom systemene, men krever manuell registrering, kan føre til at viktig informasjon ikke blir lagt inn i andre relevante registre og databaser.

Det framgår videre at politidistriktene i varierende grad har tilgang til registre og databaser i andre

30) ELYS II er også en portal mot internasjonal etterlysning i SIS.

Tabell 5.11 Politiets vurdering av tilgang til registre og databaser i andre politidistrikter

Tilgang i svært stor grad	Tilgang i stor grad	Tilgang i noen grad	Tilgang i liten grad	Tilgang i svært liten grad	Sum
2	5	12	3	1	23

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene

politidistrikter, jf. tabell 5.11. Spesielt framhever politidistriktene at det er en svakhet at verktøyet Basisløsning (BL) ikke gir tilgang til saksdokumenter i andre politidistrikter. Dette innebærer at verktøyet ikke er tilpasset arbeidet med organisert kriminalitet på tvers av politidistrikter.

Flere politidistrikter opplyser at informasjonsutvekslingen i politiet har blitt bedre i Norge de senere årene. Søkemulighetene og tilgangen til informasjon har spesielt blitt bedre etter at etterretningssystemet Indicia ble innført. Indicia er søkbar ut fra modus, personer, biler m.m. Etterretningsinformasjonen som ligger i Indicia, blir liggende i fem år, dersom det ikke kommer fram ny informasjon om de aktuelle registrerte personene eller hendelsene. Flere politidistrikter og Kripos framhever at Indicia er et viktig verktøy når det gjelder analyse- og etterretningsarbeidet, og når det gjelder etterforskning av organisert eller annen alvorlig kriminalitet.

Enkelte politidistrikter opplyser at BL er informasjonsrikt og inneholder store mengder ustrukturert informasjon, men at det mangler mulighet til å søke i teksten i de ulike dokumentene som ligger i systemet. Grensesnittet mellom Indicia og BL fungerer heller ikke tilfredsstillende fordi relevant tekst for etterretningsformål ikke overføres direkte fra BL til Indicia.

5.4.2 Funksjonalitet og datakvalitet i registre og databaser

Funksjonalitet

Ifølge Kripos representerer Det Sentrale Straffe- og Politiopplysningsregisteret (SSP) en av de største utfordringene på IKT-siden i politiet. Registeret skal ivareta politiets og påtalemyndighetenes behov for personopplysninger i forbindelse med forebygging, etterforskning og irettføring av lovbrudd. Systemet ble laget i 1982 og er ifølge Kripos i dag foreldet.

De tekniske svakhetene med systemet gjør at

- sletterutiner ikke kan følges

- tilgangen til systemet i begrenset kan grad differensieres
- systemet ikke kan tilpasses endringer i lover og regler

SSP inneholder i dag opplysninger som etter loven skulle vært slettet. Personvernemnda påpekte i 2008 at det var svært vid tilgang til sensitive opplysninger i SSP, og at tilgangen er gitt uten tidsbegrensning og uten en vurdering av behovet for tilgang (sitert i Datatilsynets årsmelding 2008). Det er konstatert at det ikke er mulig å benytte dagens SSP lenger, når ny straffelov trer i kraft. Den nye straffeloven er ventet å tre i kraft i 2012.

Politidistriktene framhever at brukervennligheten varierer mellom de ulike registrene politiet har tilgang til. Autosys, Strasak, SSP, DUF og PO er de registrene som i størst grad oppgis å være lite og/eller svært lite brukervennlige. Ifølge enkelte politidistrikter skyldes systemenes lave brukervennlighet at de ikke har blitt modernisert.

Datakvalitet

Teknologien skal bidra til å understøtte arbeidsprosesser lokalt. I IKT-strategien for justissektoren 2004–2007 heter det at IKT-systemene stort sett er avgrenset til å tjene spesialiserte behov i de ulike delene av justissektoren. Innenfor de ulike områdene finnes det systemer med overlappende funksjonalitet og en funksjonalitet som ikke nødvendigvis understøtter arbeidsprosesser optimalt. Dette fører til dårlig datakvalitet og hindrer effektive arbeidsprosesser (*IKT-strategi for justissektoren 2004–2007*).

Ifølge Kripos har politiet et forbedringspotensial når det gjelder oppdatering av registre og opplysningskvalitet i registre og databaser generelt. Politidistriktene viser til at det er utfordringer knyttet til oppdateringer av tilgjengelige registre og databaser. Flere politidistrikter påpeker at oppdateringene som gjøres, og som påvirker datakvaliteten, er svært personavhengig. Datakvaliteten avhenger av hvor nøye den enkelte

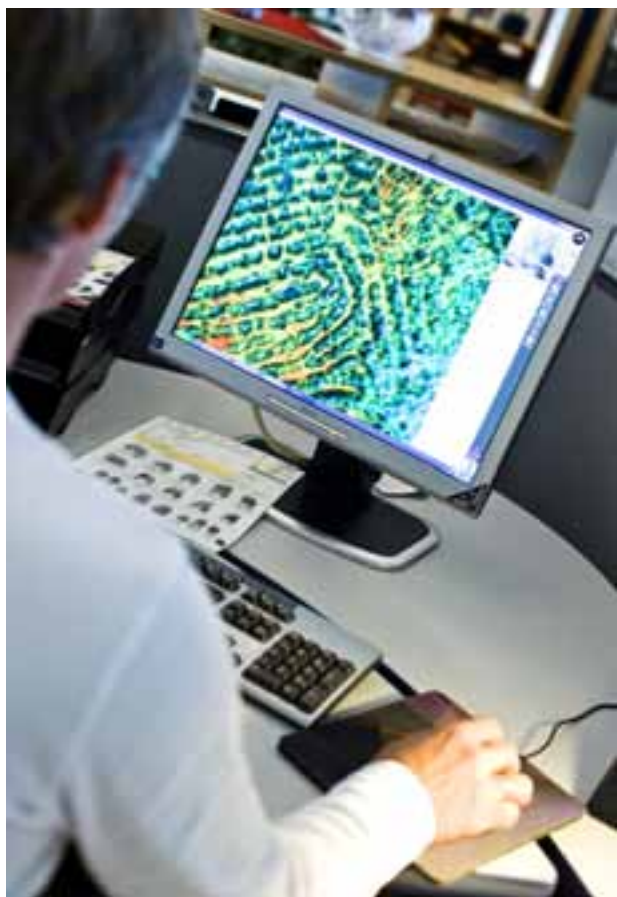


Foto: Dag G Nordsveen / Samfoto

polititjenestemann er med å legge inn korrekt og nødvendig informasjon.

Det er en skjønsmessig vurdering hvilken informasjon som skal legges inn. Ett politidistrikt uttaler at de "har [...] en mistanke om at vi, i likhet med andre, ikke alltid er like flinke i den subjektive vurderingen av hva som er av interesse i denne sammenheng. Trolig foregår det noe underrapportering".

Ifølge påtaleinstruksen skal det for eksempel registreres foto og fingeravtrykk, men dette gjøres i varierende grad. Ifølge Kripas er det dokumentert underrapportering – også av "skal-tilfeller" – noe som nødvendigvis påvirker saksbehandlingstiden og oppklaringsprosenten i negativ retning. Politidistriktenes innrapporteringsrutiner til SSP, fotoregisteret og fingeravtrykksregisteret synes i noen tilfeller å være dårlige og/eller mangelfulle, slik at innrapporteringen tar for lang tid eller uteblir. Dette får store konsekvenser for politiets etterforskning og er lite effektivt for bekjempelsen av organisert kriminalitet.

Et politidistrikt viser til at det har vært tilfeller der man har glemt å legge inn opplysninger om DNA og fingeravtrykk, og de peker på at dette kan få konsekvenser for om man får treff under etterforskning i senere saker. Det er en generell utfordring å kontrollere hvor god kvaliteten er på informasjonen som legges inn.

Det framkommer i Prop.1 S (2009–2010) at informasjonsinnhenting og sammenstilling av informasjon er tungvint med dagens IKT-løsninger i justissektoren. Det framgår at det er nødvendig med en fornyelse av politiets IT-systemer, først og fremst det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret og straffesakregisteret (Strasak). Disse systemene må oppdateres for at den nye straffeloven og ny politiregisterlov skal kunne tre i kraft. Fornyelse og oppgradering av IKT-systemene i politiet vil også bidra til å frigjøre ressurser, øke datakvalitet og innfri lovpålagte krav.

Ifølge Justis- og politidepartementet er det også nødvendig med investeringer og tilpasninger i politiets IT-systemer før Prüm-avtalen kan implementeres, jf. kapittel 5.6.

Ifølge Justis- og politidepartementet igangsatte Politidirektoratet fornyelse av politiets IKT-infrastruktur i 2008. Arbeidet er planlagt ferdigstilt i løpet av 2011. En implementering av nye straffesakssystemer forutsetter betydelige investeringer i sikkerhetsløsninger og anskaffelse av nye løsninger for brukeradministrasjon og tilgangsstyring til politiets systemer. Hvor fort dette arbeidet kan gjennomføres, avhenger til en viss grad av de årlige budsjettene.

Riksrevisjonen har gjennom Dokument 1 de tre siste årene omtalt svakhetene ved IKT-forvaltningen i politi- og lensmannsetaten.

5.5 I hvilken grad utnyttes tilgjengelige etterforskningsmetoder i politiarbeidet?

I Innst. S. nr. 145 (2005–2006) viser justiskomiteen til at den raske samfunnsutviklingen stiller større krav til politiets kompetansenivå for å kunne ligge i forkant av kriminalitetsutviklingen. Dette gjelder særlig på det teknologiske området, som stiller krav til en tilsvarende utvikling av politiets metodebruk.

Politiet og påtalemyndigheten fikk tilgang til nye politimetoder i forbindelse med endringer i straffeprosessloven i 1999 og 2005. Endringene ble

innført med sikte på en mer effektiv og bedre bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Hvilke etterforskningsmetoder som kan brukes, avhenger av strafferammene i det enkelte straffebud. Organisert kriminalitet er ofte "offerløse" og "vitneløse" handlinger som sjelden genererer tradisjonelt spor- og bevismateriale. Politiets tradisjonelle etterforskningsmetoder vil derfor ofte være utilstrekkelige når organisert kriminalitet skal etterforskes og iverksettes (NOU 2009: 15, s. 117). Det er derfor viktig at politiet tar i bruk utradisjonelle etterforskningsmetoder når det er nødvendig.

Politiet har en rekke etterforskningsmetoder til disposisjon som ledd i etterforskning av kriminelle handlinger. Etterforskningsmetoder kan defineres som metoder for informasjonsinnhenting for formål som er angitt i straffeprosessloven § 226. En rekke av disse er ansett å ha hjemmel i ulovfestet rett, slik som spaning, infiltrasjon, provokasjon og bruk av kilder og informanter, mens andre er lovfestede metoder, slik som tvangsmidlene som er hjemlet i straffeprosesslovens fjerde del. Der reguleres tilgangen til åpne tvangsmidler, som blant annet teknisk sporing, kommunikasjonskontroll og romavlytting.

5.5.1 Utnyttes tilgjengelige etterforskningsmetoder?

Ekstraordinære etterforskningsmetoder og tekniske bevis er viktige metoder for politiet og ofte en forutsetning for å kunne avdekke organisert kriminalitet.

Det er ikke mulig å få en samlet oversikt over omfang av bruken av politiets etterforskningsmetoder, fordi det bare føres statistikk over et begrenset antall metoder. Riksadvokaten fører statistikk over bruken av kommunikasjonskontroll og romavlytting.³¹

Kommunikasjonskontroll består særlig av avlytting av telefonsamtaler. Ifølge statistikk som er utarbeidet av Riksadvokaten basert på innrapportering fra politidistriktene, har politiets bruk av kommunikasjonskontroll i perioden 2005–2008 vært som følger:³²

- 31) Dette gjelder kommunikasjonsavlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg, og romavlytting. Metodene reguleres i straffeprosessloven kapittel 16a og 16b.
- 32) Om lag 75 prosent av sakene i tabellen gjelder mistanke om narkotikakriminalitet, mens de resterende sakene stort sett knytter seg til annen kriminalitet begått av organiserte kriminelle.

Tabell 5.12 Politiets rapporterte bruk av kommunikasjonskontroll

	Antall saker ³³	Antall kommunikasjonsanlegg ³⁴
2005	288	1344
2006	291	1595
2007	228	1306
2008	174	1087

Kilde: Riksadvokaten

Det framgår av tabell 5.12 at det har vært en nedgang i antall saker fra 2006 til 2007 og fra 2007 til 2008. Den markante nedgangen fra 2007 til 2008 har ifølge Riksadvokaten trolig sammenheng med politiaksjonen. Ifølge Riksadvokaten viser foreløpige tall for 2009 at bruken av kommunikasjonskontroll igjen er på vei opp.

Riksadvokaten mener resultatene ved bruk av kommunikasjonskontroll er tilfredsstillende. Andelen saker der kommunikasjonskontroll er brukt og kontrollen har gitt resultater i form av pågripelser, beslag og/eller informasjon av stor bevis- og etterforskningsmessig betydning, anslås av Riksadvokaten å være mellom 40 og 60 prosent, jf. tabell 5.13.

Tabell 5.13 Andel saker der kommunikasjonskontroll har gitt resultater. Perioden 2005–2008

	Andel saker
2005	40 %
2006	60 %
2007	50 %
2008	40 %

Kilde: Riksadvokaten

Hvert enkelt distrikt må vurdere bruken av kommunikasjonskontroll ut fra ressursituasjonen i distriktet. Bruk av kommunikasjonskontroll vil i mange tilfeller medføre betydelige utgifter til tolk. Høye tolkeutgifter innebærer en risiko for at politidistriktene vegrer seg mot å bruke denne metoden i ønskelig utstrekning, jf. kapittel 5.2. Riksadvokaten mener at det er et potensial for økt bruk av kommunikasjonskontroll som metode.

- 33) Med saker menes sakskomplekser, det vil si at en sak kan omfatte flere personer.
- 34) Med kommunikasjonsanlegg menes avlyttede enheter (telefoner (samtaler, sms) og datamaskiner).

Tabell 5.14 Andel gjennomførte oppdrag etter anmodning om bistand til romavlytting og hemmelig ransaking. Tall i prosent. Perioden 2003–2008

	2003	2004	2005	2006 ³⁶	2007	2008
Andel gjennomførte oppdrag	66	100	77	59	47	47

Kilde: Oslo politidistrikt. Tallene som ligger til grunn for tabellen, er unntatt offentlighet. Tallene er gjort om til prosent for å vise forholdet mellom antall anmodninger og antallet gjennomførte oppdrag.

I tillegg til at kommunikasjonskontroll krever store ressurser, framkommer det gjennom intervjuundersøkelsen og spørreskjemaundersøkelsen at bruken av andre ekstraordinære etterforskningsmetoder, som blant annet hemmelig ransaking og spaning, også krever store ressurser.

Flere politidistrikter uttaler at ressursene som er knyttet til bruken av disse etterforskningsmetodene, påvirker i hvor stor grad distriktene bruker disse ved etterforskning og irettføring av organisert kriminalitet. Politidistriktene har gitt eksempler på at bruken av ekstraordinære metoder er avsluttet på grunn ressurshensyn. Konsekvensen er at saker ikke blir opprettet, eller at etterforskning og irettføring blir utsatt.

I NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll* antar utvalget at "enkelte etterforskningsmetoder som det ville ha vært rettslig adgang til å benytte, ved flere anledninger ikke har vært benyttet blant annet på grunn av ressurstilgang, alt fra tekniske ressurser til personellressurser".

Riksadvokaten har kritisert politidistriktene for ikke i større grad å benytte de nye etterforskningsmetodene som politiet har fått anledning til å bruke. Enkelte politidistrikter uttaler i intervjuundersøkelsen at Riksadvokaten i sin kritikk ikke tar høyde for at dette er særdeles ressurskrevende metoder, og at de er kompliserte å bruke for distriktene.

Oslo politidistrikt har et nasjonalt ansvar når det gjelder romavlytting, hemmelig ransaking og skjult spaning i narkotikasaker. Distriktet har nasjonalt ansvar sammen med Kripos i "undercover"-virksomhet. Oslo politidistrikt bistår i tillegg landet for øvrig med teknisk støtte, for eksempel til sporing.

Flere politidistrikter uttaler i intervju at det er utfordringer knyttet til å få bistand fra Oslo politidistrikt når det gjelder spaning i narkotikasaker.

Tall fra Oslo politidistrikt viser at antallet anmodninger om bistand fra dem til romavlytting og hemmelig ransaking har økt i perioden 2003–2008. Statistikken viser videre at antallet anmodninger om bistand øker mer enn antallet gjennomførte bistandsoppdrag. I perioden 2003–2008 har andelen gjennomførte bistandsoppdrag sunket fra 66 prosent til 47 prosent, jf. tabell 5.14.

Etter Riksadvokatens oppfatning burde det være grunnlag for å bruke romavlytting som metode noe oftere enn tilfellet er i dag. Samtidig understreker Riksadvokaten at det er viktig at metoden brukes i de rette sakene, og at bruken av metoden begrunnes på en god måte.

Når det gjelder antallet forespørsler om bistand fra Oslo politidistrikt til "undercover"-virksomhet og antall gjennomførte oppdrag, er utviklingen mer stabil. Selv om andelen er synkende, viser tabell 5.15 at Oslo politidistrikt i stor grad har bistått distriktene som har anmodet om bistand i perioden 2005–2008.

Tabell 5.15 Andel gjennomførte bistandsoppdrag til "undercover"-virksomhet. Tall i prosent. Perioden 2005–2008

	2005	2006	2007	2008
Andel gjennomførte oppdrag	92	86	56	71

Kilde: Oslo politidistrikt

Ifølge Oslo politidistrikt er det et mål å bistå alle distrikter ved behov, men distriktet er ikke dimensjonert for å håndtere alle forespørsler. Før avanserte og ressurskrevende metoder iverksettes, er Oslo politidistrikt i dialog med berørte distrikter om operasjonens karakter, blant annet juridisk vurdering, hensikt og måloppnåelse.

Ifølge Kripos er knappe ressurser på spaningssiden ved Oslo politidistrikt en utfordring, og det er

35) Det er en markant økning i antall anmodninger fra 2005 til 2006, noe som skyldes innføring av romavlytting som metode.

ikke alltid mulig å få prioritert sine saker. I en av de større sakene Kripos har arbeidet med de siste årene ("Operasjon Glatt Fisk"), har Kripos ved flere tilfeller ikke fått tilgang til spaningsressurser og har av den grunn gått glipp av viktige beviser i saken.

Kripos har ikke egne spaningsressurser, men benytter spanere fra Oslo politidistrikt. Det kan være en utfordring på grunn av manglende forutsigbarhet. Ordningen med utlån av spanere sikrer heller ikke at Kripos mottar viktig etterretningsinformasjon slik den burde gjøre. Etter Kripos' vurdering burde Kripos, som nasjonal spydspiss i kampen mot organisert kriminalitet, hatt egne spanere i likhet med sine svenske og danske kolleger. Dette ville gjort arbeidet mer effektivt.

Tekstboks 14 "Operasjon Glatt Fisk"

I august 2007 startet Kripos etterforskning mot en nordmann som var bosatt i Oslo. De mistenkte at han drev med omsetning av narkotika og hvitvasking av utbytte gjennom investering i eiendomsprosjekter i utlandet. Gjennom etterforskningen ble det avdekket at denne personen importerte narkotika til Norge via et marokkansk nettverk med base i Sverige og Nederland. Parallelt hadde vedkommende narkotikarelatert kontakt med et tysk/marokkansk nettverk i Tyskland og Spania.

I juni 2008 pågrep politiet nordmannen etter at han hadde overlevert 4 250 000 kroner til en tysk kurer noen dager før pågripelsen. Kurieren ble også pågrepet og var under pågripelsen i besittelse av 5 250 000 kroner, siden han i tillegg hadde mottatt 1 mill. kroner fra en annen person. Denne personen ble også pågrepet, og i forbindelse med dette ble det gjort beslag av 13 kilo kokain, ca. 400 kilo hasj, 1 100 000 kroner og tre våpen.

I Norge er det pågrepet totalt 17 personer i dette saks-komplekset.

Oslo politidistrikt bekrefter at det ikke har tilstrekkelig med mannskap til å dekke det nasjonale behovet for spaningsressurser. Som hovedregel har distriktet bare kapasitet til å gjennomføre én operasjon til enhver tid. Kapasitets- og ressursutfordringene ved Oslo politidistrikt får derfor negative konsekvenser for innsatsen mot organisert kriminalitet i Norge. Dette gjelder blant annet i bekjempelsen av narkotikakriminalitet, jf. tekstboks 15.

Tekstboks 15 Konsekvenser av manglende bistandskapasitet

Oslo politidistrikt får mellom 10 og 20 anmodninger om bistand fra Østfold politidistrikt hvert år. Anmodningene fremmes etter at grensekontrollen avdekker smugling av ulovlige varer, eksempelvis narkotika og sprit. I disse sakene er det ofte bånd til Oslo, og Østfold er avhengig av operativ bistand for å avdekke bakmennene. Rask responstid er viktig for å avdekke mottakerleddet. Når Oslo politidistrikt ikke har mulighet til å bistå, blir mottakerapparatet sjelden avdekket. Sakene blir da etterforsket som en "kurer-sak". Det kan forventes at det kriminelle nettverket fortsatt er intakt og kan fortsette sin kriminelle virksomhet.

5.6 I hvilken grad utnyttet det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet av norsk politi?

Stortinget har uttalt at bekjempelsen av alvorlig grenseoverskridende kriminalitet bør skje ved at det inngås internasjonale avtaler om politisamarbeid. I Innst. S. nr. 177 (1999–2000) påpekes det at det er helt nødvendig med et godt og sterkt norsk engasjement i internasjonalt politisamarbeid, siden kriminaliteten blir mer og mer internasjonal og grenseoverskridende.

Det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet skjer på både overordnet og operativt nivå. Norge er involvert i internasjonalt politisamarbeid gjennom en rekke ulike kanaler, blant annet det nordiske politisamarbeidet (PTN-samarbeidet), Europol, Interpol, Schengen, Frontex, Baltic Sea Task Force og Baltic Sea Region Border Control Cooperation. Justis- og politidepartementet har det overordnede ansvar for norsk deltakelse i det internasjonale politisamarbeidet. Departementet ivaretar norsk deltakelse på høyt nivå og har hovedansvaret for prioritering, videreutvikling og koordinering av deltakelsen (St.meld. nr. 18 (1999–2000) *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid*).

Politidistriktenes samarbeid internasjonalt er i hovedsak basert på operativt politisamarbeid, som felles kontrollaksjoner og informasjonsutveksling. Gjennom påtaleinstruksen er det fastsatt at norsk politis henvendelser til andre lands politimyndigheter vanligvis skal gå gjennom Kripos (ibid.).

Tabell 5.16 Hvordan fungerer det operative samarbeidet med andre lands politienheter for effektivt å kunne bekjempe organisert grenseoverskridende kriminalitet?

Svært godt	Godt	Nokså godt	Nokså dårlig	Dårlig	Svært dårlig	Samarbeider ikke	Sum
3	7	8	0	0	0	5	23

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Tabell 5.17 Hvordan fungerer utvekslingen av etterretningsinformasjon mellom dere og andre lands politienheter?

Svært godt	Godt	Nokså godt	Nokså dårlig	Dårlig	Svært dårlig	Utteksler ikke informasjon	Sum
2	7	9	2	0	0	5	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Tabell 5.18 I hvor stor grad benytter dere etterretningsopplysninger fra andre land for å bekjempe organisert kriminalitet i deres distrikt?

I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Ikke aktuelt	Sum
1	7	8	3	6	0	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

Kriminalitetsbildet i Norge er preget av økt globalisering, som har medført en tilstrømming av utenlandske kriminelle aktører og nettverk. Flere kriminalitetsanalyser, inkludert *Prosjekt organisert kriminalitet*, påviste sammenhengen mellom fødeland og posisjon i det organiserte kriminelle miljøet i Norge. Dette bildet har ikke endret seg vesentlig siden 2005, tvert imot er denne trenden blitt styrket. I 2008 var 26 prosent av innsatte i norske fengsler av utenlandsk opprinnelse (Politidirektoratet 2009).

Ifølge Politidirektoratet ligger ansvaret for å utnytte mulighetene gjennom det internasjonale politisamarbeidet i politidistriktene.

5.6.1 Det operative samarbeidet med andre lands politienheter

Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene viser at et flertall (18 av 23) av politidistriktene mener det operative samarbeidet med andre lands politienheter fungerer *svært godt*, *godt* eller *nokså godt*, jf. tabell 5.16.

Det er fem politidistrikter som har svart at de ikke samarbeider operativt med andre lands politienheter. I kommentarene til spørsmålene i spørreskjemaundersøkelsen framgår det at hovedårsaken til at de ikke samarbeider, er at de i liten grad har hatt saker med internasjonale foregreninger.

18 av 25 politidistrikter oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at utvekslingen av etterretningsinformasjon med andre lands politienheter fungerer *svært godt*, *godt* og *nokså godt*, jf. tabell 5.17.

Fem politidistrikter har svart at de ikke utveksler etterretningsinformasjon med andre lands politienheter. Disse politidistriktene oppgir i liten grad å ha saker der det er naturlig å utveksle etterretningsinformasjon.

Tabell 5.18 viser i hvilken grad politidistriktene utnytter etterretningsopplysninger fra andre land for å bekjempe organisert kriminalitet i deres distrikt. Av 25 politidistrikter er det åtte som i *svært stor* eller *stor grad* bruker denne typen informasjon.

Tabellen viser også at det er ni politidistrikter som bruker denne typen informasjon i *liten grad* eller i *svært liten grad*.

Ifølge Kripas er samarbeid med andre lands myndigheter avgjørende for å lykkes i komplekse saker innen feltet organisert kriminalitet. I "Operasjon Broken Lorry" var internasjonalt politi- og påtalesamarbeid helt avgjørende for et godt resultat, jf. tekstboks 16.

Tekstboks 16 "Operasjon Broken Lorry"

Kripos har siden begynnelsen av 2006 etterforsket et internasjonalt organisert kriminelt nettverk som over tid har stått bak innførsler av betydelige mengder narkotika til Norge. Nettverket har bedrevet sin virksomhet innen alle typer narkotiske stoffer og betraktes som en kriminell organisasjon på et høyt europeisk nivå. Narkotikaen har i stor grad blitt transportert til Norge i lastebiler. Dette har vært en sidegren i etterforskningen, og et profesjonelt nederlandsk transportnettverk er avdekket. Dette "transportleddet" har drevet sin narkotikavirksomhet i skjul av en tilsynelatende legal transportvirksomhet.

I Norge har narkotikaen blitt overlevert til flere forskjellige kriminelle grupperinger som har operert uavhengig av hverandre. Disse har igjen distribuert narkotika over hele landet. 44 personer er pågrepet i saken, og seks er utlevert til Norge og domfelles av norsk domstol. En siste bakmann i transportleddet er pågrepet i Thailand.

I denne saken har samarbeidet med utenlandsk politi fungert meget godt. En vesentlig faktor for at dette har lyktes, er en velfungerende ordning med nordiske sambandsmenn (PTN-samarbeidet) plassert sentralt i de forskjellige landene.

Kilde: Kripos

Prüm-samarbeidet

I november 2009 inngikk Norge en avtale med EU om forsterket politisamarbeid, den såkalte Prüm-avtalen. Avtalen innebærer at EUs Prüm-regelverk også blir gjeldende i Norge. Avtalen vil gi norske politimyndigheter tilgang til opplysninger om DNA og fingeravtrykk i alle EUs medlemsstater. I tillegg vil man få direkte tilgang til alle statenes kjøretøyregistre. Tilgangen til nasjonale registre for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy vil skje gjennom et nasjonalt kontaktpunkt der det bare gis beskjed om man får treff eller ikke. Det er også bestemmelser om forsterket politisamarbeid på andre områder, blant annet om utveksling av opplysninger i forbindelse med større arrangementer og felles operasjoner. Regjeringen uttaler at Norges tilknytning til Prüm-samarbeidet vil føre til en langt mer effektiv

politietterforskning, og at oppklaringsprosenten vil øke betydelig.³⁶

Ifølge Justis- og politidepartementet vil det måtte foretas betydelige investeringer i politiets IT-systemer før avtalen kan implementeres, både for at norsk politi skal kunne foreta søk i utenlandske databaser, og for at utenlandsk politi skal få tilgang til opplysninger i politiets registre i Norge.

5.6.2 Kripos som kontaktpunkt mot utenlandsk politi

Kripos er nasjonalt kontaktpunkt for norsk politi mot utlandet. Kripos har døgnkontinuerlig kontakt med tilsvarende politienheter i en rekke land i verden. Det nasjonale Interpol-kontoret i Norge (NCB) ligger i Kripos (St.meld. nr. 18 1999–2000).

Tabell 5.19 viser i hvor stor grad Kripos bistår politidistriktene når det er behov for å opprette kontakt med utenlandsk politi. Undersøkelsen viser at et stort flertall (19 av 25) av politidistriktene mener de *i svært stor grad* eller *i stor grad* får bistand fra Kripos når det er behov for å opprette kontakt med utenlandsk politi.

De tre politidistriktene som har svart *i liten grad*, *i svært liten grad* og *ikke aktuelt*, mener behovet for kontakt med utenlandsk politi ikke har vært nødvendig på grunn av sakenes karakter.

5.6.3 Politidistriktenes bruk av Europol

Europol er EUs organisasjon for politisamarbeid innen kriminaletterretning. Europol kan inngå operative eller strategiske avtaler med land som ikke er medlem av EU. En strategisk avtale tillater bare utveksling av strategiske og tekniske opplysninger, mens en operativ avtale i tillegg åpner for utveksling av personopplysninger mellom avtalepartene. Norge inngikk en operativ avtale med Europol i 2001, og sambandsmannsordningen bygger på denne avtalen.

Den norske sambandsmannen fungerer som et bindeledd mellom Norge og Europol og skal ivareta Norges interesser. Målet for sambandsmannen er å koble de norske sakene opp til

Tabell 5.19 I hvor stor grad bistår Kripos når det er behov for å opprette kontakt med utenlandsk politi?

I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Ikke aktuelt	Sum
7	12	3	1	1	1	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

36) www.regjeringen.no

Tabell 5.20 Hvor tilfredsstillende er politidistriktets utnyttelse av Europol for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet?

Svært tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Lite tilfredsstillende	Svært lite tilfredsstillende	Ikke aktuelt ³⁷	Sum
2	15	1	1	6	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

bakmenn med base i utlandet og dermed kunne avdekke organisert grenseoverskridende kriminalitet. I tillegg er det et mål å knytte norske saker til pågående etterforskninger i andre land. Kontakten mellom norske politidistrikter og Europol går gjennom Kripos.

Tabell 5.20 viser politidistriktenes utnyttelse av Europol for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet. Et stort flertall (17 av 25) av politidistriktene mener utnyttelsen er *svært tilfredsstillende* eller *tilfredsstillende*.

Nedenfor følger et typisk utsagn fra et politidistrikt:

"Europol er forholdsvis nytt, men vi benytter også Europol for å bekjempe organisert kriminalitet. Særlig har Europol vist seg effektive når det er snakk om operative saker som krever hurtig og forpliktende samarbeid mellom de enkelte statene. Eksempelvis kontrollerte leveranser."

Ifølge den norske sambandsmannen i Europol har norsk politi hatt stor nytte av samarbeidet med Europol, og man har oppnådd en rekke gode resultater som ikke ville vært mulig uten dette samarbeidet. Dette gjelder både etterforskning av saker i Norge på bakgrunn av etterretningsinformasjon fra andre land og informasjon fra sambandsmannen som har ført til vellykkede straffesaker i andre land. Også flere felles operasjoner er gjennomført med bistand fra analyseteamene i Europol.

Den norske sambandstjenesten ved Europol sendte til sammen 3177 henvendelser³⁸ til Norge (norsk politi) og mottok 1350 henvendelser fra Norge (norsk politi) i 2008. Tilsvarende tall i 2005 var 1434 og 834. Det er dermed en sterk økning i den totale mengden henvendelser til og fra Norge som går gjennom den norske sambandstjenesten. Dette er en del av en tendens som

37) Distriktene som oppgir at dette ikke er aktuelt, er små distrikter målt i antall innbyggere.

38) Henvendelser er skriftlig og muntlig informasjonsutveksling. Dette kan være brev, e-post og henvendelser per telefon. Henvendelsene trenger ikke å bli registrert som operative saker.

gjør seg gjeldende i årene fra 2003 helt fram til 2008 (Årsrapport 2008: *Den norske sambands-tjenesten ved Europol*).

I perioden 2005–2008 økte antallet operative saker som ble satt i gang av norsk politi, fra 124 til 173 saker. I 2008 var det til sammen 15 politidistrikter som involverte Europol-desken. Seks av disse er registrert med en sak. De største brukerne av Europol-desken er Kripos og tollvesenets og politiets samarbeidsenhet på Gardermoen med 24 saker hver i 2008 (ibid.).

Aktiv bruk av sambandsmannsordningen ved Europol er en forutsetning for at det internasjonale politisamarbeidet skal fungere best mulig, og at norsk politi skal kunne utnytte mulighetene som det internasjonale politisamarbeidet gir.

Ifølge sambandsmannen utnyttes sambandsmannsordningen i Europol ulikt fra politidistrikt til politidistrikt. Årsakene er at ordningen ikke er like godt kjent i alle politidistrikter, og at kjennskapen til hvilke muligheter ordningen gir, varierer fra distrikt til distrikt. Ifølge sambandsmannen kan det virke som om politidistrikter med særskilte organisert kriminalitet-enheter utnytter samarbeidet gjennom Europol i større grad enn andre distrikter. En annen forklaring på forskjellene mellom distriktene er ulikhetene i kriminalitetsbildet. Distrikter med få saker knyttet til organisert grenseoverskridende kriminalitet har mindre behov for bistand fra sambandsmannen. Ifølge sambandsmannen er det viktig at Europol markedsfører dersom samarbeidet gjennom organisasjonen skal kunne utnyttes bedre av norsk politi. Ansvaret for dette ligger først og fremst hos Kripos, men også sambandsmannen er en viktig kilde for informasjon til distriktene om Europol og mulighetene som ligger der.

De fleste forespørlene fra Norge gjelder saker der det er foretatt beslag og gjort arrestasjoner. Det er likevel en tendens til at sambandsmannsordningen også benyttes tidlig i etterretningsfasen. Innmeldte norske straffesaker har ført til etterforskning i andre land og har blitt brukt som

Tabell 5.21 Hvor tilfredsstillende er politidistriktets utnyttelse av Eurojust for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet?

Svært tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Lite tilfredsstillende	Svært lite tilfredsstillende	Ikke aktuelt	Sum
3	9	3	0	10	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

bevis av andre lands myndigheter for å åpne etterforskning. Dette viser at det er viktig at norsk politi også benytter de internasjonale kanalene i etterretningsfasen for å bidra til at kriminelle som krysser grenser, også kan straffefølgjes i andre land. Dette er spesielt viktig fordi utviklingen går i retning av økt kriminalitet på tvers av nasjonale grenser.

Kripos opplyser at etterforskning med forgreininger til utlandet medfører at norsk politi må være til stede ved de fleste undersøkelser, blant annet gjennomføring av kommunikasjonskontroll, pågrepelse/ransaking og avhør. Når bevisene skal brukes i norsk rett, må det gjennomføres bevisopptak i det aktuelle landet slik at også de norske forsvarerne får stilt sine spørsmål. Bevisinnhentingen i utlandet blir derfor kostbar og tidkrevende. Ifølge Kripos står derfor norsk politi overfor et valg om man på grunn av kostnader og tidsbruk i det hele tatt skal etterforske mot spor i utlandet, eller begrense denne typen etterforskning til et minimum.

Ifølge Politidirektoratet er det en utfordring at politidistriktene har varierende kunnskap om og i ulik grad prioriterer bruk av internasjonale kanaler i etterforskning av organisert kriminalitet. Samlet sett er derfor ikke utnyttelsen av det internasjonale politisamarbeidet optimal i Politi-Norge. Den rådende oppfatningen har vært at bruk av internasjonale kanaler er svært ressurskrevende.

Direktoratet opplyser at et av tiltakene som er iverksatt for å bedre politidistriktenes kjennskap til mulighetene gjennom det internasjonale politisamarbeidet, har vært å etablere et kompetansenettverk med representanter fra alle politidistriktene. Nettverket har vært viktig i arbeidet med å øke kunnskapen om internasjonalt politisamarbeid.

5.6.4 Politiets og påtalemyndighetens bruk av Eurojust

Eurojust ble opprettet gjennom EU-rådets beslutning 28. februar 2002 for å effektivisere etterforskning og påtale i straffesaker som gjelder grenseoverskridende og organisert kriminalitet.

Eurojust skal bedre koordineringen og samarbeidet mellom styresmakter med ansvar for etterforskning og påtale av alvorlige straffesaker i medlemslandene. Bekjempelsen av organisert kriminalitet er et særlig viktig område. Hjelp i konkrete saker der alvorlige lovbrudd berører flere land, er det viktigste arbeidet i Eurojust. Eurojust skal også lette samarbeidet mellom styresmaktene i forbindelse med anmodninger om rettshjelp og utleveringer. En annen sentral oppgave for organisasjonen er å påvise hindringer for effektiv gjensidig rettshjelp mellom medlemslandene og å medvirke til å fjerne disse hindringene (St.prp. nr. 58 (2004–2005)).

Norge inngikk en samarbeidsavtale med Eurojust i 2005. Gjennom samarbeidsavtalen får den norske sambandsstatsadvokaten tilgang på informasjon om kriminelle nettverk som opererer i Norge – informasjon som formidles videre til de relevante myndighetene i Norge. I flere tilfeller har dette utløst etterforskning og nye saker i Norge.

Tabell 5.21 viser politidistriktenes utnyttelse av Eurojust for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet. Tabellen viser at et flertall av politidistriktene som har benyttet seg av Eurojust (12 av 15), er *tilfreds* og *svært tilfreds* med sin egen utnyttelse av Eurojust.

Ett av disse politidistriktene uttaler at Eurojust "[i] flere saker har [...] bidratt positivt til gjennomføringen av rettslige skritt i utlandet, bl.a. ved å opprette kontakt på rett nivå, samt sørge for at anmodninger har fått den nødvendige prioritet".

Hovedoppgaven for sambandsstatsadvokaten er saksarbeidet. Tabell 5.22 viser antallet saker i 2007 og 2008. Tabellen viser at antallet henvendelser er stabilt fra 2007 til 2008. De fleste henvendelsene kommer fra norsk politi. I 2008 utgjorde disse om lag 30 prosent av henvendelsene. De fleste sakene som håndteres av sambandsstatsadvokaten, dreier seg om narkotikasaker (Årsrapport 2008 fra sambandsstatsadvokaten ved Eurojust).

Tabell 5.22 Antall henvendelser til sambandsstatsadvokaten ved Eurojust. 2007 og 2008

Avsender	Antall henvendelser (2007)	Antall henvendelser (2008)
Eurojust (andre land)	32	22
Riksadvokaten	8	3
Norske statsadvokater	14	17
Norsk politi	55	47
Europol	13	11
Økokrim	4	6
Andre ³⁹	20	39
Totalt	146	145

Kilde: Sambandsstatsadvokaten ved Eurojust

Den norske sambandsstatsadvokaten mener at markedsføringen av Eurojust i politidistriktene nå synes å få virkning i politiet og påtalemyndigheten. Ifølge sambandsstatsadvokaten fører ofte en sak med et godt resultat til flere nye oppdrag.

Ifølge sambandsstatsadvokaten utgjør Eurojust en viktig tilleggsfaktor til den innsatsen som gjøres av nasjonale myndigheter mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. De fleste landene kan imidlertid bli enda bedre til å utnytte de mulighetene som finnes gjennom Eurojust. Det er i stor grad opp til de nasjonale myndighetene selv å benytte seg av Eurojust og den informasjonen Eurojust besitter.

Det nasjonale statsadvokatembetet for organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST)⁴⁰ har gode erfaringer med bistanden som ytes av den norske sambandsstatsadvokaten i Eurojust. Sambandsstatsadvokaten har i flere tilfeller sørget for å få nødvendig forgang i sakene. Ifølge NAST er Eurojust ofte en viktig bidragsyter når det gjelder å iretteføre bakmenn med base i utlandet. Dette gjelder ofte i de tyngre sakene knyttet til organisert kriminalitet som rulles opp i Norge.

Norge mottar et betydelig antall rettsanmodninger fra utlandet hvert år. Det kan dreie seg om hjelp til blant annet spaning og kommunikasjonskontroll på norsk jord. Hvis for eksempel en person som opererer i flere land, etterforskes, blir det svært viktig å få godkjent telefonavlytting i de landene vedkommende befinner seg i. For å kunne avlytte trenger politiet også bistand fra utenlandske myndigheter. NAST vurderer det som viktig å hele tiden yte god service overfor politi og påtalemyndigheter i andre land, slik at Norge kan få god bistand tilbake. Ifølge NAST er det imidlertid uheldig at norsk politi i enkelte tilfeller ikke har fulgt opp bistandsanmodninger fra utenlandsk politi og påtalemyndigheter, for eksempel ved å være utilgjengelig når viktige saker i en tidskritisk fase krever rask respons fra norsk politi.

5.6.5 Politidistriktenes bruk av Interpol

Interpol er verdens største politiorganisasjon med medlemmer fra 187 land. Interpols oppgave er å støtte og styrke medlemslandenes arbeid i forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Dette gjøres gjennom å tilby medlemslandene tilgang til sikre kommunikasjonssystemer og databaser, bistå medlemslandenes politi i operative saker og tilby medlemslandenes politi ulike trenings- og utviklingsmuligheter.

Interpol driver ikke med egen etterforskning eller pågripelser, men fungerer som en informasjonssentral med hensyn til kriminalitet og kriminelle.

Tabell 5.23 viser hvordan politidistriktene vurderer sin bruk av Interpol. Det framgår at 14 av 25 politidistrikter mener at utnyttelsen av Interpol er *tilfredsstillende*.

I en av kommentarene til undersøkelsen framgår det at "Interpol og deres sambandstjeneste i noen tilfeller er avgjørende – de er effektive og gode døråpnere mot landets politi".

Tabell 5.23 Hvor tilfredsstillende er politidistriktets utnyttelse av Interpol for å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet?

Svært tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Lite tilfredsstillende	Svært lite tilfredsstillende	Ikke aktuelt	Sum
0	14	5	1	5	25

Kilde: Spørreskjemaundersøkelsen til politidistriktene 10. mars 2009

39) Justis- og politidepartementet, domstoler, sambandstjenestene, bistandsadvokater, ambassaden m.fl.

40) NAST har det overordnede påtaleansvaret for saker som blir etterforsket av Kripos, og ansvaret for å veilede og kontrollere arbeidet som gjøres i straffesakene.

Om lag en firedel (6) av politidistriktene synes utnyttelsen av Interpol er *lite tilfredsstillende* eller *svært lite tilfredsstillende*. De fem politidistriktene som har svart at det ikke er aktuelt å utnytte Interpol, er i hovedsak mindre eller middels store politidistrikter.

I intervju med Interpol framgår det at Interpol generelt er tilfreds med norsk politi og Norge som medlemsland. Spesielt har Norge spilt en viktig rolle i Interpols innsats mot overgrep mot barn. Ifølge Interpol er det likevel potensial for forbedringer, blant annet når det gjelder bruken av databasene for fingeravtrykk og stjalne motor-kjøretøy.

6 Vurdering

Endringene av kriminalitetsbildet i Norge stiller politiet overfor krevende utfordringer når det gjelder valg av strategier, arbeidsmetoder, kompetanse og samarbeid nasjonalt og internasjonalt. Dette stiller igjen krav til myndighetenes overordnede styring og oppfølging av politiets arbeid med å bekjempe organisert kriminalitet. Stortinget har ved flere anledninger uttalt at kampen mot organisert kriminalitet skal prioriteres, både nasjonalt og gjennom internasjonalt samarbeid. Bekjempelsen av organisert kriminalitet er ett av målene for å redusere kriminaliteten i Norge.⁴¹

Politi- og påtalemyndighetens budsjett har i perioden 2005–2008 økt med om lag 15 prosent. Politiets innsats, målt i antall anmeldte narkotikaforbrytelser, har imidlertid holdt seg relativt stabilt fra 2005–2008. Fra 2008 til 2010 har politiets budsjetter blitt styrket med ytterligere 22 prosent. Parallelt har det vært en jevn økning i antall årsverk i politiet og påtalemyndigheten i perioden fra 2005–2009. Økningen er på 8,4 prosent. Dette har gitt økt potensial for å bedre kriminalitetsbekjempelsen og å styrke innsatsen mot organisert kriminalitet.

Funnene i denne undersøkelsen viser at det er vesentlige svakheter knyttet til politiets og påtalemyndighetens innsats mot organisert kriminalitet.

Svakheter knyttet til styring og prioritering av politiets innsats mot organisert kriminalitet
Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har i perioden 2005–2008 utarbeidet flere handlingsplaner og dokumenter som omhandler enkelte deler av den organiserte kriminaliteten. Undersøkelsen viser at disse dokumentene har hatt en uklar status, og at planer og tiltak i liten grad har blitt fulgt opp med konkrete handlinger i politidistriktene. Politidistriktene har ikke i tilstrekkelig grad vært forpliktet til å innrette innsats og ressurser i samsvar med disse føringene. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål ved om innsatsen mot organisert kriminalitet har vært basert på en helhetlig og strategisk tilnærming.

I 2009 la Politidirektoratet fram en rapport med anbefalte tiltak og utvalgte satsingsområder for

innsatsen mot organisert kriminalitet. Det er et mål at denne rapporten skal bidra til en mer helhetlig og koordinert innsats.

Målrettet styring og innsats mot organisert kriminalitet krever informasjon om politiets aktiviteter og arbeid med kriminalitetsbekjempelse. Med utgangspunkt i prinsippene om mål- og resultatstyring skal Justis- og politidepartementet sørge for tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. For å kunne vurdere måloppnåelse og resultater skal det fastsettes overordnede mål og styringsparametre.⁴²

Undersøkelsen viser at det er vesentlige mangler ved politiets mål- og rapporteringssystem når det gjelder arbeidet mot organisert kriminalitet. Det er i liten grad utarbeidet styringsparametre for politidistriktenes arbeid på dette området, og resultatkravene som distriktene rapporterer på, synliggjør i for liten grad politidistriktenes arbeid mot organisert kriminalitet. Organisert kriminalitet framkommer heller ikke som egen kategori i kriminalitetsstatistikken, men rapporteres under andre kriminalitetsformer som blant annet vinningsforbrytelser og narkotikakriminalitet.

Et flertall av politidistriktene og Kripos etterlyser kriterier som i større grad gjenspeiler distriktenes faktiske arbeid mot organisert kriminalitet. Politiets innsats er i for stor grad innrettet mot de områdene det rapporteres kvantitativt på, som saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Politidistriktene framhever at den høye graden av kvantitative måleparametre i styringssystemet gjør det vanskelig å styre arbeidet mot å bekjempe organisert kriminalitet. Undersøkelsen viser videre at det mangler statistikk for å vurdere resultatoppnåelse av politiets arbeid. Dette svekker muligheten til å vurdere om og i hvilken grad politiets innsats er i tråd med overordnede mål på området. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål ved om mål- og resultatstyringssystemet praktiseres på en hensiktsmessig måte for å styre og følge opp politiets innsats mot organisert kriminalitet.

Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten har gjennom flere år gitt

41) St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Justis- og politidepartementet, jf. Budsjett-innst. nr. 4 (2008–2009).

42) Reglement for økonomistyring i staten.

føringer om at organisert kriminalitet skal prioriteres i politiet. Politidistriktene skal ivareta mange oppgaver og må prioritere organisert kriminalitet ut fra en samlet vurdering av kriminalitetsbildet i distriktet. Føringene som gis gjennom styringsdialogen, omfatter imidlertid mange prioriterte områder. Flere politidistrikter uttaler at de skal håndtere et svært omfattende sett med føringer, og at det ikke er tydelig nok formidlet hvordan organisert kriminalitet skal prioriteres i forhold til andre prioriterte kriminalitetsformer. Et klart flertall av politidistriktene sier at den organiserte kriminaliteten, som ofte er skjult og vanskelig å avdekke, er lettere å nedprioritere enn andre former for kriminalitet.

Svakheter knyttet til samordning og informasjonsutveksling

Operativt og faglig samarbeid mellom politidistrikter er som regel en nødvendig forutsetning for å bekjempe organisert kriminalitet. Behovet for felles målrettet innsats mot slik kriminalitet er vektlagt i føringene fra justis- og politimyndighetene til politiet. Samtlige intervjuede peker på betydningen av et godt samarbeid mellom politidistriktene for å bekjempe organisert kriminalitet. Undersøkelsen viser imidlertid betydelige svakheter når det gjelder samarbeidet mellom politidistriktene. Undersøkelsen viser at det er utfordrende å få politidistriktene til å ta ansvar for etterforskning og irettføring av organisert kriminalitet med forgreininger til flere distrikter. 18 av 25 politidistrikter oppgir at det operative politisamarbeidet i saker knyttet til organisert kriminalitet ikke er tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser videre at det mangler systemer for å fordele kostnadene som påløper i forbindelse med ressurs- og kostnadskrevede etterforskning og irettføring som involverer flere politidistrikter. Det mangler dessuten incentiver for at politidistriktene skal påta seg ansvaret for etterforskning og irettføring av distriktsovergripende kriminalitet. 21 av 25 politidistrikter sier seg enig i at det mangler incentiver til å samarbeide på tvers av distriktsgrensene når distriktsovergripende saker skal etterforskes. Dette får også konsekvenser for bruk av sentralisert etterforskning.

Konsekvensen av uklare ansvarsforhold og utilstrekkelige incentiver for samarbeid kan være at politidistriktene ikke i tilstrekkelig grad etterforsker kriminelle forhold med tanke på å avdekke eventuelle koblinger til kriminalitet som er begått i andre politidistrikter. Dette svekker

også muligheten for å avdekke kriminalitet som er begått som ledd i organisert virksomhet.

Et godt etterretnings- og analysearbeid på alle nivåer i politiet er avgjørende for å kunne foreta riktige prioriteringer og målrette innsatsen mot organisert kriminalitet på kort og lang sikt. Undersøkelsen viser at det er svakheter knyttet til etterretnings- og analysearbeidet. Politidistriktenes analysekompetanse er av varierende kvalitet. Dette påvirker omfanget og kvaliteten på distriktenes strategiske rapporter og gjør etterretningsarbeidet lite målrettet. Utvekslingen av etterretnings- og analyseinformasjon mellom politidistriktene og mellom politidistrikter og Kripos har et forbedringspotensial, og flere aktører etterlyser et sterkere regionalt og nasjonalt etterretnings- og analysearbeid i politiet.

Jevnlig utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet om innsatte og dømte med tilknytning til organisert kriminalitet er viktig for å avdekke og forebygge slik kriminalitet. Undersøkelsen viser at det er etablert et godt samarbeid mellom enkelte politidistrikter og kriminalomsorgen. I et flertall av regionene og politidistriktene fungerer imidlertid ikke informasjonsutvekslingen tilfredsstillende. 9 av 24 politidistrikter opplyser at de i liten eller svært liten grad utveksler informasjon med kriminalomsorgen.

På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål ved om utvekslingen av informasjon mellom kriminalomsorgen og politiet er tilstrekkelig for å avdekke og forebygge organisert kriminalitet.

Utfordringer knyttet til metoder og teknologi

Bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder er avgjørende for å kunne avdekke og etterforske organisert kriminalitet. Politiet har også de senere årene fått tilgang til nye metoder for å sikre en mer effektiv bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Oslo politidistrikt skal bistå Kripos og politidistriktene med spaningsressurser og gjennomføring av romavlytting, hemmelig ransaking og "undercover"-oppdrag. Undersøkelsen viser at antallet anmodninger om bistand til gjennomføring av romavlytting og hemmelig ransaking har økt i perioden 2003–2008. Andelen gjennomførte oppdrag er imidlertid redusert fra 66 prosent til 47 prosent i samme periode. Undersøkelsen viser videre at andelen gjennomførte bistandsoppdrag til "undercover"-oppdrag er redusert fra 92 prosent til 71 prosent i perioden fra 2005 til 2008. I samme

periode er politiets bruk av kommunikasjonskontroll redusert fra 288 saker i 2005 til 174 saker i 2008. På bakgrunn av dette stilles det spørsmål ved om utnyttelsen av tilgjengelige etterforskningsmetoder er tilfredsstillende for effektivt å kunne bekjempe organisert kriminalitet.

Det er et sentralt mål for justissektoren at kriminalitetsbekjempelsen skal være effektiv, og bruk av IKT er et viktig verktøy for en effektiv kriminalitetsbekjempelse. Undersøkelsen viser at flere av IKT-systemene i justissektoren er basert på gammel teknologi og utdaterte løsninger. Dette gir lav brukervennlighet og gjør det vanskeligere å oppdatere systemer i tråd med endringer i lov- og regelverk.

Undersøkelsen viser videre at politiets IKT-systemer i liten grad legger til rette for en effektiv informasjonsutveksling i politiet. Politiet i ett distrikt har ikke tilgang til viktige saksopplysninger i andre distrikter. Registrerte opplysninger overføres ikke automatisk mellom ulike registre og databaser, men må registreres på flere steder. På samme måte må søk foretas på ulike steder for å skaffe nødvendige opplysninger til etterforskningen og iretteføringen av organisert og annen kriminalitet. Manuell registrering øker risikoen for at viktige opplysninger ikke registreres og gjøres tilgjengelig i relevante databaser og registre. Manglende tilgang til saksdokumenter i andre politidistrikter reduserer muligheten for å avdekke kriminalitet som går på tvers av politidistriktsgrenser.

Mulighet for bedre utnyttelse av internasjonalt politi- og påtalesamarbeid

Organisert kriminalitet har ofte internasjonale forgreininger. For at organisert kriminalitet skal kunne bekjempes i Norge, må norsk politi og påtalemyndighet utnytte tilgjengelige kanaler gjennom det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet. Undersøkelsen viser at det har vært en betydelig økning de senere årene i antall henvendelser mellom norsk og utenlandsk politi gjennom sambandstjenesten ved Europol. Undersøkelsen viser videre at Kripas, som er kontaktpunkt for norsk politi mot utlandet, i stor grad bistår politidistriktene når det er behov for å opprette kontakt med utenlandsk politi.

Politidistriktene oppgir i undersøkelsen at deres utnyttelse av de internasjonale kanalene gjennom Europol, Interpol og Eurojust er tilfredsstillende for å bekjempe organisert kriminalitet. Undersøkelsen viser imidlertid stor variasjon mellom

politidistriktene når det gjelder i hvilken grad de utnytter det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet. 9 av 25 politidistrikter opplyser at de i liten grad benytter etterretningsopplysninger fra andre land for å bekjempe organisert kriminalitet i eget distrikt. Sammenholdt med opplysninger fra intervjuede aktører i Interpol, Europol og Eurojust om at det er et potensial for bedre utnyttelse av disse kanalene, kan det stilles spørsmål ved om bruken av det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet er tilstrekkelig prioritert av norsk politi.

7 Referanseliste

Lover, forskrifter og regelverk

Lover

- *Almindelig borgerlig Straffelov av 1902* (straffeloven).
- *Lov om politiet av 1995* (politiloven).

Forskrifter

- *Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 1985* (påtaleinstruksen).

Annet regelverk og retningslinjer

- *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.*
- *Reglementet for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten.*

Internasjonale forpliktelser

- *De forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. De forente nasjoner, 2001.*
- *Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Europarådet, 2005.*

Stortingsdokumenter

Budsjettproposisjoner

- St.prp. nr. 1 Justis- og politidepartementet (fra 2005 til 2009).
- Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet.

Odelstingsproposisjoner

- Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.).*
- Ot.prp. nr. 22 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon mv.*

Andre proposisjoner

- St.prp. nr. 58 (2002–2003) *Om samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet.*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 18 (1999–2000) *Om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.*
- St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn.*
- St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets roller og oppgaver.*

Budsjettinnstillinger

- Budsjett-innst. S. nr. 4 *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet, kapitler under Justis- og politidepartementet mv. (2005–2006), (2006–2007), (2007–2008), (2008–2009).*
- Innst. 6 S (2009–2010) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010, kapitler under Justis- og politidepartementet mv*

Innstillinger til Odelstinget

- Innst. O. nr. 65 (2007–2008) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 16. juli 1999 nr. 66 om Schengen informasjonssystem (SIS).*

Andre innstillinger

- Innst. S. nr. 177 (1999–2000) *Innstilling fra justiskomiteen om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.*
- Innst. S. nr. 241 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000. Et tryggere samfunn.*
- Innst. S. nr. 32 (2001–2002) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske politienhet (Europol) om samarbeid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet.*
- Innst. S. nr. 253 (2002–2003) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av 1) FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, 2) utfyllende protokoll for å forebygge, nedkjempe og straffe handel med menneske, særleg kvinner og born, 3) utfyllende protokoll mot smugling av menneske over land, sjøvegen og luftvegen, alle av 15. november 2000, og 4) utfyllende protokoll mot ulovleg produksjon av og handel med skytevåpen og delar, komponentar og ammunisjon til desse av 31. mai 2001.*
- Innst. S. nr. 243 (2004–2005) *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåing av ein samarbeidsavtale mellom Noreg og Eurojust for å styrkje kampen mot alvorlege former for internasjonal kriminalitet.*
- Innst. S. nr. 145 (2005–2006) *Innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver.*
- Innst. S. nr. 90 (2007–2008) *Innstilling fra justiskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel.*

Andre styringsdokumenter

- *Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003–2005).* 2003. Utgitt av Justis- og politidepartementet.
- *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2006–2009) – Stopp menneskehandelen.* 2006. Utgitt av Justis- og politidepartementet.
- *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.* 2004. Utgitt av Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet.
- Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet 2006–2009.
- Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til kriminalomsorgen for 2007.
- Mål- og prioriteringsrundskriv fra Riksadvokaten for straffesaksbehandlingen i politiet 2005–2008.
- Mål- og prioriteringsrundskriv fra Riksadvokaten til statsadvokatembetene 2005–2008.
- Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene 2005–2008.
- Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene 2005–2008. Vedlegg til disponeringsskrivet. Særskilt del for Kripos.
- Instruks for Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK).
- Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten. Justis- og politidepartementet, rundskriv G-3/ 2005.
- Rundskriv KSF 2/2005 Infolyt – særskilt saksbehandlingsinstruks.
- Årsrapporter fra politidistriktene 2005–2008.
- Årsrapport fra Den norske sambandstjenesten ved Europol 2006–2008.
- Årsrapport fra Den norske sambandsstatsadvokaten ved Eurojust for 2006–2008.
- Årsrapport fra Datatilsynet 2008. R 09/01.

Offentlige utredninger

- NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed.*
- NOU 2009: 15 *Skjult informasjon, åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker.*

Andre dokumenter og rapporter fra regjering og forvaltning

- *Organisert kriminalitet – utvikling og utfordring*. Politidirektoratet. 2002.
- *Handlingsplan for bekjempelse av kriminelle MC-miljøer (2003–2008)*. Politidirektoratet. 2003.
- *Rapport om organisert kriminalitet*. Politidirektoratet. 2005.
- *Tendenser i kriminaliteten 2007–2009 – utfordringer i Norge i 2007–2009*. Politidirektoratet. 2007.
- *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Politidirektoratet. 2007.
- *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Politidirektoratet. 2008.
- *Organisert kriminalitet i Norge. Trusselbilde, utfordringer og anbefalte tiltak*. Politidirektoratet. 2009.

- *Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling*. Senter for økonomistyring. 2006.
- *Mål- og resultatstyring*. Justis- og politidepartementet. 1997.
- *Kommenterte Strasak-tall 2008*. Politidirektoratet, 21. januar 2009.
- *IKT-strategi for justissektoren 2004–2007*.

Andre publikasjoner

- Larsson, Paul (2008). *Organisert kriminalitet*. Oslo: Pax.
- Bruusgaard og Stave (2008). *Er dagens styringsverktøy og organisasjonsstruktur i politidistriktene effektive virkemidler i bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten?* Masteravhandling. Copenhagen Business school.

Andre kilder

- www.politi.no
- www.difi.no
- www.ssb.no
- *Organiserer kriminaliteten som konsern*. Artikkel i Aftenposten 17. september 2008.
- *Politiet mangler IT-systemer for samarbeid*. Fagartikkel i Politiforum 12/2006.




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / Lobo Media AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52