



Innst. 443 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 8:40 S (2012–2013)

Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg om IKT i politiet, ikrafttredelse av ny straffelov mv.

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg fremmet 5. mars 2013 følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen umiddelbart om å fremlegge sak for Stortinget om IKT-prosjekter og det såkalte 'Merverdiprogrammet' i politiet, herunder en beskrivelse av de ulike alternativene som har blitt vurdert som kan sørge for umiddelbar implementering av straffeloven av 2005.
2. Stortinget ber regjeringen om en konkret og spesifisert angivelse av totalt beløp og hvilke IKT-tiltak bevilgede midler har gått til av inndratte midler fra politidistriktene siden 2009.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Böhler, Tore Hagebakken, Sigvald Oppebøen Hansen, Anna Ljunggren og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kieland Asmyhr, Ulf Leirstein, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet,

Jenny Klinge, viser til representantforslag 40 S (2012–2013).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er behov for at statsråden gir Stortinget en bred orientering om IKT i politiet, slik statsråden har varslet vil skje i forbindelse med framleggingen av Prop. 1 S (2013–2014).

Flertallet ser også fram til politianalyseutvalgets rapport, som skal inneholde en helhetlig gjennomgang og analyse av politiet, og av hvorvidt ressursene i dag utnyttes mest mulig hensiktsmessig. Flertallet forventer at rapporten også vil gi oversikt over utgifter til IKT i politiet.

Flertallet viser for øvrig til brev til komiteen fra statsråd Grete Faremo av 10. april 2013 (vedlagt), hvor det blant annet redegjøres for IKT-prosjektene og merverdiprogrammet, samt for hvilke aktiviteter som må gjennomgås for at ny straffelov kan tre i kraft. Flertallet viser ellers til Innst. 444 S (2012–2013), jf. Dokument 8:98 S (2012–2013).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til representantforslaget og begrunnelsen gitt for dette. Fremdriften knyttet til IKT-utviklingen i politiet, ikrafttredelse av ny straffelov, Politidirektoratets manglende kunnskap og kompetanse innen bruk av moderne teknologi mv. har i årevis vært svært svak. Til overmål mangler åpenbart konkret oversikt over hva allerede bevilgede midler i milliardklassen har gått til. Disse medlemmer anser det som lite tillitvekkende at statsråden ikke er i stand til å gi Stortinget oppdatert informasjon om hva norsk politi rent faktisk gjør med de midlene de har fått til rådighet, enten det gjelder særorganer eller de enkelte politidistrikt. Disse

medlemmer viser til at det største problemet er knyttet til tidligere statsråd Storbergets mangelfulle og til dels fantasifulle forklaringer til Stortinget om situasjonen i norsk politi frem til han gikk av på bakgrunn av hendelsene 22. juli 2011. Disse medlemmer har til dels forståelse for at virkeligheten som møtte nåværende statsråd da hun tiltrådte, om mulig var enda verre enn det var mulig å forestille seg. Disse medlemmer anser det som problematisk at medieoppslag, utstrakt løftepolitikk og fordreining av fakta var det Stortinget i lengre tid var hensatt til å forholde seg til. Den «fortløpende» orienteringen av Stortinget som statsråden viser til i sitt svarbrev av 10. april 2013, var i realiteten knapp eller ufullstendig informasjon fremtvinget av et økende mediepress og kritikk fra flere av Stortingets opposisjonspartier. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til prosessen knyttet til å få informasjon om midler bevilget til sentral satsing på IKT, hvor Stortinget innledningsvis overhodet ikke ble informert om hvilke summer som skulle trekkes inn fra politidistriktene ved budsjettbehandling. Disse medlemmer viser til at man nærmest måtte hale ut løse antagelser om hovedtall for tildelinger av økonomiske midler i flere år. Informasjon gitt først etter at Riksrevisjonen kom med nedslående kritikk av IKT-forvaltningen i straffesakskjeden, stod i grell kontrast til det man tidligere fikk informasjon om. Disse medlemmer har klare forventninger til hva den kommende politianalysen vil gi av svar, men anser det som oppsiktsvekkende at departementet og Politidirektoratet åpenbart mangler oversikt over hva man totalt sett bruker på IKT i norsk politi og effekten av det arbeidet som gjøres. Politianalysen vil ikke bli behandlet i inneværende stortingsperiode, noe som etter disse medlemmers oppfatning er kritikkverdig. Arven etter tidligere justisminister Storberget inkluderer en lang rekke ubetalte regninger, hvorav den nedslående situasjonen innen IKT i norsk politi kun er en av dem. Disse medlemmer viser til at en eventuell ny borgerlig regjering får en krevende oppgave med å rydde opp. Disse medlemmer registrerer at nåværende justisminister legger for dagen en langt mer nøktern beskrivelse av den reelle situasjonen, og også erkjenner at det ikke er holdbart at ikrafttreddelsen av den nye straffeloven skjer såpass langt ut i tid at det i realiteten ikke er dekkende å snakke om en «ny» straffelov lenger. Disse medlemmer anser det som en fallitterklæring for Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet at man sannsynligvis skriver 2021 før denne er trådt i kraft. 2017 som ikrafttreddelsesår kan vanskelig sies å være imponerende for et av ver-

dens rikeste land på penger, men åpenbart et av de fattigere på gjennomføringsevne.

Disse medlemmer legger til grunn at den «brede orienteringen» som flertallet forutsetter at statsråden skal gi, skal skje i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet. Disse medlemmer bemerker avslutningsvis det positive i flertallets noe mer fremoverlente holdning knyttet til regjeringens fremtidige arbeid på området som representantforslaget omhandler. Disse medlemmer legger til grunn at en tilsvarende holdning fra flertallets side overfor regjeringens arbeid fra 2007–2008 kunne ha medført at man ikke var i den situasjonen man er i dag.

Basert på tidligere års erfaring med hva som regnes som «informasjon» fra regjeringen til Stortinget, fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å fremlegge egen sak om IKT-prosjekter og det såkalte 'Merverdiprogrammet' i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2014.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at straffeloven av 2005 blir implementert for å gjenopprette tilliten til justissektorens gjennomføringsevne.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen om å fremlegge egen sak om IKT-prosjekter og det såkalte «Merverdiprogrammet» i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet for 2014.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at straffeloven av 2005 blir implementert for å gjenopprette tilliten til justissektorens gjennomføringsevne.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:40 S (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg om IKT i politiet, ikrafttreddelse av ny straffelov mv. – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 6. juni 2013

Per Sandberg
leder

Tore Hagebakken
ordfører

VEDLEGG**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 10. april 2013****Representantforslag 8:40 S (2012-2013) fra stortingsrepresentantene Andre Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg om IKT i politiet, ikrafttredelse av ny straffelov mv.**

Det vises til brev av 15. mars 2013 fra Stortingets justiskomite v/komitesekretær Trude Lyng, vedlagt dok.nr 8:40 S (2012-2013) - Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andre Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg.

Representantene har fremmet følgende forslag:

3. «Stortinget ber regjeringen umiddelbart om å fremlegge sak for Stortinget om IKT-prosjekter og såkalte «Merverdiprogrammet- i politiet, herunder en beskrivelse av de ulike alternativene som har blitt vurdert som kan sørge for umiddelbar implementering av straffeloven av 2005.
4. Stortinget ber regjeringen om en konkret og spesifisert angivelse av totalt beløp og hvilke IKT-tiltak bevilgede midler har gått til av inndratte midler fra politidistriktene siden 2009.»

Jeg har forståelse for at Stortinget ønsker informasjon om politiets IKT-prosjekter. Regjeringen har derfor fortløpende orientert Stortinget om dette gjennom de ordinære budsjettprosessene. Blant annet ble Stortinget informert om politiets IKT-investeringer i debatten den 15. mars 2011 om styrking av politiets driftsbudsjetter, jfr. Innst. 206 S (2010-2011) og Dok. 8:33 (2010-2011). I forbindelse med behandlingen av «Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av IKT-forvaltning i straffesakskjeden», jf. Innst. 46 S (2012-2013), ble Stortinget også informert om IKT og MERVERDIPROGRAMMET i politiet. Stortinget ble senest informert om dette i prop. 1 S 2012-2013 s 112-113, og vil selvsagt også bli orientert om dette i prop. 1S 2014.

5. IKT-PROSJEKTER OG MERVERDIPROGRAMMET**Historikk**

Ny straffelov ble fremmet for Stortinget i to omganger, i hhv 2005 og 2009, den alminnelige delen i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004,) og den spesielle delen i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) og Ot.prp. nr. 22 (2008-2009). I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) fremgår det under punkt 15.3 at det er behov for å skifte ut politiets datasystemer før ny straffelov kan settes i kraft:

«det er behov for å erstatte det nasjonale straffe- og politiopplysningsregisteret, BL og STRASAK med nye systemer for å kunne møte de krav som innføringen av straffeloven 2005 stiller. Utgiftene er foreløpig anslått til 130 millioner kroner, med en gjennomføringsperiode på 3 år etter at arbeidet med å erstatte systemene starter opp. Det er et klart behov for nye slike systemer uavhengig av den nye straffeloven, men kapasitetsproblemer med dagens system fører til at det nye systemet må være på plass for at ikraftsetting skal kunne skje. Behovet for bevilgningsendringer knyttet til ikrafttredelse av straffeloven 2005 vil måtte vurderes i forhold til- og tilpasses det økonomiske opplegget i statsbudsjettet for det enkelte år, og det er der/or ikke mulig nå å fastsette et tidspunkt for ikraftsetting. »

I 2006 igangsatte Justisdepartementet en KSI-prosess for realisering av «Ny systemportefølje for justissektoren». En konseptvalgutredning ble utarbeidet med bistand fra Metier og oversendt ekstern kvalitetssikrer (Holte Consulting AS) i 2008. Politiets straffesakssystemer inngikk i denne utredningen.

Kvalitetssikringen ble igangsatt med utgangspunkt i et premiss om at den indre sammenhengen mellom enkeltprosjektene i delsektorene var sterke nok til at disse som helhet kunne anses som et «program». Ekstern kvalitetssikrer mente derimot at et program må organiseres og styres på en annen og mer enhetlig hierarkisk måte og uttalte bl.a. at:

«Dersom de største gevinstene i programmet er forventet å oppstå innen den enkelte delsektor, stiller vi spørsmål om programmet i realiteten er en portefølje av prosjekter, med mindre innbyrdes avhengigheter enn tilfellet normalt er i programmer. Styringsmodellen som er forslått synes bedre tilpasset en slik prosjektportefølje enn et egentlig program».

Da det ikke var aktuelt å flytte ansvaret for enkeltprosjektene ut av de enkelte virksomhetene, besluttet Justisdepartementet i samråd med Finansdepartementet i juni 2009 å terminere det videre arbeidet med kvalitetssikringen.

Høsten 2009 ble det besluttet at det videre arbeidet skulle konsentreres om politiets behov for nye IKT-løsninger. I januar 2008 hadde Politidirektoratet, i samråd med Justisdepartementet, igangsatt et forprosjekt knyttet til behov for nytt SSP og tilpassinger av STRASAK og BL for å kunne innføre ny straffelov. Dette arbeidet ble høsten 2009 utvidet, blant annet ble det gjennomført et større estimeringsprosjekt i 2010 for å beregne kostnader i denne forbindelse.

Estimeringsprosjektet viste en total kostnad på over 1 mrd. kroner. På denne bakgrunn besluttet Justisdepartementet i 2010 etter dialog med Politidirektoratet, at prosjektet måtte gjennom Finansdepartementets kvalitetssikringsregime (KVU, KS1 og KS2).

I februar 2011 ga Justisdepartementet Politidirektoratet i oppdrag å gjennomføre en konseptvalgutredning i hht Finansdepartementets krav til store prosjekter (KVU) som grunnlag for gjennomføring av KS1 knyttet til fornying av straffesakssystemene. Arbeidet i Politidirektoratet ble organisert i programmet «Program nye straffes akssystemer», nå MERVERDI-programmet.

Justisdepartementet stilte følgende krav til løsningen:

- Løsningene må innebære effektivitetsgevinster
- Løsningene må tilpasses ny straffelov
- Løsningene må tilpasses politiregisterloven
- Løsningene må være uavhengige av politiets organisering forøvrig

I konseptvalgutredningen ble det identifisert tre alternative, realistiske konsepter for nye straffesaks-systemer i politiet og tilhørende støtte for ny straffelov og politiregisterloven. De tre alternativene hadde navnene:

- Nullalternativet
- Moderniseringsalternativet
- Nybyggalternativet

Alle alternativene hadde til felles at de vil gi politiet støtte for å kunne håndtere den nye straffeloven, og at denne ville kunne iverksettes fra 2017. Det er små forskjeller mellom de tre alternativene når det gjelder hvor lang tid det vil ta å iverksette den nye straffeloven.

Om MERVERDI-programmet

Nullalternativet var basert på et minimum av vedlikeholdsinvesteringer og endringer. Alternativet innebærer at de utdaterte og lite effektive løsningene i straffesakskjeden ikke fases ut, men at eksisterende løsninger tilpasses for å ta høyde for ny straffelov og bedret støtte for politiregisterloven. Nullalternativet ble vurdert til å ha kortest samlet gjennomføringstid, men alternativet adresserte i liten grad de overordnede utfordringene politiet står ovenfor med tanke på behov for moderne og oppdaterte IKT-løsninger. Alternativet ble i den samfunnsøkonomiske analysen vurdert til å ha negativ netto nåverdi. Det ville tatt anslagsvis 1,5-2 år fra oppstart før politiet ville hatt støtte for ny straffelov med dette alternativet.

Moderniseringsalternativet var basert på en videreutvikling av dagens systemlandskap. Det ble lagt til grunn to prinsipper for endringene:

- Modernisere eksisterende straffesakssystemer for å sikre langsiktig og hensiktsmessig forvaltning.
- Utvide med ny funksjonalitet som kunne utløse betydelige gevinster uten vesentlig økning i risiko og kompleksitet.

Moderniseringsalternativet ble vurdert til å kunne gjennomføres på totalt ca. 5-6 år. Støtte for ny straffelov ville likevel kommet omtrent like lang tid etter oppstart som med nullalternativet, etter anslagsvis 2 år etter oppstart.

Nybyggalternativet, som er det alternativet som regjeringen har valgt, er det mest fremtidsrettede alternativet for fornying av politiets IKT-systemer på straffesaksområdet. Dette tar utgangspunkt i politiets og samfunnets fremtidige behov og er alternativet som i størst grad ville øke politiets samlede evne til å løse sitt samfunnsoppdrag innenfor straffesakskjeden på en god, riktig og effektiv måte. Med nybyggalternativet får politiet nye løsninger for kjernesystemene innenfor straffesaksområdet. Alternativet innebærer fullstendig utfasing av dagens straffesaks-systemer, noe som ville skape rom for nødvendig effektivisering og nytenkning, både med tanke på politiets arbeidsprosesser og teknologi. I tillegg vil alternativet skape et solid fundament for eventuell videre IKT-modernisering på andre virksomhetsområder i politiet. Alternativet gir en implementering av straffeloven omtrent like raskt som moderniseringsalternativet, selv om den totale gjennomføringstiden for alternativet er vurdert til å være ca. ett år lenger. I tillegg til å gi god samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det dette alternativet som best adresserer de IKT-utfordringer som det innledes med i representantforslaget og som vi er enig i. Vi står overfor et betydelig IKT-løft som vil gi oss langt bedre muligheter til å få mer effekt ut av polititressursene.

På grunn av utfordringer relatert til politiets kompetanse på styringen av store IKT-prosjekt, anbefalte imidlertid KS1-kvalitetssikrer at prosjektet, etter eventuelt positiv KS2-anbefaling og etterfølgende regjeringsvedtak, ikke bør starte før i 2015. Oppstart i 2015, med tilhørende nødvendige forberedelsesaktiviteter i 2014, innebærer at ny straffelov kan tre i kraft fra 2017.

Nye bestemmelser som er iverksatt i gamle systemer

For å avhjelpe ulempene med at straffeloven ikke er satt i kraft, arbeider regjeringen fortløpende med å ta enkeltbestemmelser av betydning inn i gjeldende straffelov og eksisterende systemer. Dette gjelder:

- Nye regler om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser.
- Nye regler mot kjernefysisk terrorisme.
- Nye regler om oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger.
- Høyere strafferammer for voldslovbrudd og seksuallovbrudd.

I desember 2012 fremmet regjeringen forslag om å forskuttere endringer i ny straffelov som innebærer at straffeloven rammer straffbare ytringer som er publisert på Internett. Lovforslaget ligger nå til behandling i Stortinget. Det pågår også et arbeid med å fremme forslag om å ta inn ytterligere bestemmelser fra ny straffelov i gjeldende straffelov, slik at viktige endringer i straffeloven av 2005/2009 settes i kraft så raskt som mulig.

Aktiviteter som må gjennomføres før ny straffelov kan tre i kraft 2017

Implementeringen av ny straffelov, behandlet i Stortinget i 2005 og 2009, har høy prioritet i politiet og i departementet. Det er imidlertid et omfattende arbeid som må gjøres i hele organisasjonen både teknisk og organisatorisk, før ny straffelov kan settes i kraft. Jeg viser til i Prop. 1 S 2012-2013, s 112-113.

Følgende må på plass:

1. IKT infrastrukturen må byttes ut
2. Behandling og forvaltning av informasjon må sikres på en tilfredsstillende måte
3. Nye systemer for straffesak må utvikles, testes og implementeres
4. Politi- og lensmannsetaten må bygge opp nødvendige kompetanse til å kunne gjennomføre nødvendige teknologiske og organisatoriske endringer. Dette er en forutsetning for at nye investeringer skal gi de forventede gevinster.

Ad 1- Politiet har siden 2010 og frem til og med i år arbeidet med å skifte ut IKT-infrastrukturen. Dette innebærer at samtlige politidistrikt får nye servere, og at disse nå samles på ett sted. Tidligere har serverne vært knyttet til hvert enkelt politidistrikt, noe som er kostbart, mindre sikkert, og fremfor alt er et hinder for å utveksle informasjon mellom politidistrikt. Dette arbeidet sluttføres i 2013.

Ad 2 - Behandling og forvaltning av informasjon i politiet har ikke tilfredsstillende grunnleggende krav til informasjonssikkerhet, noe som også har vært påpekt av Riksrevisjonen senest i 2012. Det er derfor startet et eget informasjonssikkerhetsprosjekt for å sikre forsvarlig behandling av informasjon politiet samler inn. Dette er aktiviteter som vil løpe i flere år fremover.

Ad 3 - Utviklingen av nye straffesakssystemer vil være en del av leveransen i MERVERDI-programmet. Under forutsetning av at de nødvendige midler blir bevilget vil programmet starte i 2015. Programmet er delt inn i tre faser. Straffesakssystemene vil være en del av fase 1, som vil bli gjennomført i 2015-2016, slik at den nye straffeloven kan tre i kraft i 2017.

Ad 4- Kompetansebygging i politiet er helt nødvendig å gjennomføre. Betydningen av dette kan ikke understrekes nok. Eksterne kvalitetssikrere, Metier og Møreforskning, har særlig understreket at det må bygges kompetanse for å kunne gjennomføre de store teknologiske og organisatoriske endringene. Arbeidet med dette startet i PD MT i 2010 og i POD i 2012. Innsatsen er betydelig eskalert i 2013 og vil måtte fortsette i 2014 og 2015. Det er derfor avsatt midler i 2013 til såkalte modningsaktiviteter. I tillegg til systemutvikling er det også avgjørende at politiet som organisasjon får tilstrekkelig tid og ressurser til å drive kompetansebygging, slik at vi sikrer at politiet evner å hente ut gevinstene som investeringene vil legge til rette for. Jeg viser i denne forbindelse til NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen, der det blant annet pekes på at politiet på grunn av manglende kompetanse ikke har maktet å utnytte de IKT-verktøy de har hatt til disposisjon. Jeg vil derfor understreke at dette ikke kun er et bevilgningsspørsmål, men også i stor grad et spørsmål om å bygge opp den nødvendige kompetansen i etaten til å kunne nyttiggjøre seg nye verktøy, slik at planer for uttak av gevinster kan realiseres. Det må settes av tilstrekkelig tid til å gjennomføre disse store endringene.

Jeg legger til grunn at temaene teknologi og kompetanse vil bli belyst i rapporten fra Politianalyseutvalget.

6. HVILKE IKT TILTAK BEVILGEDE MIDLER HAR GÅTT TIL

Det økonomiske ansvaret for IKT i politiet har frem til nå vært delt mellom Politidirektoratet, politidistriktene og særorganene. Det eksisterer derfor ikke et eget IKT-budsjett som viser totalkostnaden på drift og utviklingsprosjekter i hele politiet. IKT-prosjektene er i hovedsak finansiert av politiets ordinære driftsramme. De senere år har det vært nødvendig å sette av midler til politidistriktene og særorganene for å finansiere IKT-prosjekter. I 2010 ble det satt av om lag 180 mill. kroner, og i 2011 og 2012 ble det satt av om lag 250 mill. kroner. Midlene har gått til å dekke utvikling av blant annet:

- IKT-infrastruktur
- SIS2
- SAMPOL

- ID-dokumenter med biometri (pass, oppholdskort, nasjonalt ID-kort)
- E-gates
- Omvendt voldsalarm

MERVERDI-programmet, IKT-modningsaktiviteter og informasjonssikkerhet Når det gjelder en samlet oversikt over midler til IKT tiltak siden 2009, viser jeg til det tidligere omtalte Politianalyseutvalget. Utvalget har som mandat å foreta en helhetlig

gjennomgang og analyse av politiet, med sikte på å få vurdert om ressursene i dag utnyttes maksimalt. Utvalgets rapport skal foreligge som en NOU i juni 2013. Denne vil gi en bred oversikt over ressursbruken, herunder også utgifter til IKT i politiet.

Jeg vil gi Stortinget en bred orientering om IKT i politiet i Prop. 1 S (2013-2014). På denne bakgrunn ser jeg ikke nødvendigheten av at det nå skal fremlegges særskilt sak for Stortinget om dette.

