



Representantforslag 40 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg

Dokument 8:40 S (2012–2013)

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

Til Stortinget

Bakgrunn

De omfattende problemene knyttet til utvikling av hensiktsmessige IKT-verktøy i politiet har vært kjent i lang tid. Moderne og oppdaterte IKT-løsninger i politietaten er en forutsetning for at norsk politi skal kunne jobbe mer effektivt og målrettet med å analysere, forebygge og bekjempe kriminalitet enn i dag. Gamle og utdaterte systemer som ikke «snakker» med hverandre fører til dobbeltarbeid og lite fornuftige arbeidsprosesser. Riksrevisjonens anslag viser at det kan være svært mange årsverk å spare på bedre IKT-systemer og bedre bruk av dagens IKT-systemer. Bedre IKT-løsninger er også en viktig forutsetning for bedre sikkerhet. Både sikkerhet mot cyberangrep og driftssikkerhet som sikrer politiets evne til å løse sine oppdrag, er svært viktig. Forslagsstillerne er bekymret for at det gjennom en årrekke er gitt for lite informasjon til Stortinget om utviklingen og finansieringen av den nødvendige oppgraderingen av politiets IKT-systemer. Forslagsstillerne viser til at den nye og vedtatte straffeloven av 2005 enda ikke er trådt i kraft. Det fremstår fortsatt som svært uklart når den nye loven vil tre i kraft, mange år etter at den ble vedtatt. Forslagsstillerne imøteser derfor en nærmere redegjørelse fra regjeringens side, sett på bakgrunn av alle de initiativ som er tatt fra Stortingets mindretall for å skaffe informasjon om IKT-prosjekter i politiet og den manglende implementeringen av den nye straffeloven. I tillegg påpeker forslagsstillerne at

Høyesterett flere ganger i realiteten har underkjent regjeringens foreslåtte og anbefalte lovgivningsteknikk. En rekke saker i media, i første rekke avsløringer i regi av avisen VG, viser også til en gjennomgående tendens til at Stortinget ikke informeres tilstrekkelig om de faktiske forhold, noe som vanskeliggjør Stortingets arbeid som bevilgende myndighet. Stortinget har behov for umiddelbar informasjon om hva allerede bevilgede penger til politiets IKT-prosjekter har gått til og ikke minst prosesser knyttet til det såkalte «Merverdiprogrammet», herunder spørsmålet om manglende implementering av straffeloven av 2005. Forslagsstillerne stiller spørsmål ved om straffeloven kunne ha trådt i kraft tidligere enn regjeringen nå legger til grunn, og hvorvidt Stortinget så langt har fått dekkende informasjon om dette. Forslagsstillerne mener at dette er forhold som må avklares svært raskt.

Stortingets arbeid med IKT i politiet og lite dekkende informasjon fra regjeringen

Manglende informasjon om tidsbruk og kostnader til Stortinget om IKT-situasjonen i politiet, herunder spørsmålet om implementering av ny straffelov, har medført stort påtrykk fra opposisjonen. Gjennom lengre tid stilte eksempelvis forslagsstillerne spørsmål om IKT-situasjonen i politiet og ba om dekkende informasjon til Stortinget, eksempelvis i Dokument nr. 15:31 (2005–2006) hvor følgende spørsmål ble stilt:

«På hvilken måte vil justisministeren sikre at politiet har hensiktsmessige og effektive IKT-løsninger?»

I sitt svar på spørsmålet omtalte ikke daværende statsråd Knut Storberget de forholdene som gjorde at det senere, uten tilstrekkelig involvering fra Stortinget,

gets side, ble igangsatt en omfattende oppgradering av politiets IKT-systemer. Den sentraliserte finansieringen av IKT-prosjektet medførte at store midler ble holdt tilbake fra politidistriktenes driftsbudsjetter, uten at Stortinget ved budsjettbehandlingen for 2010 ble informert. Det var ukjent for Stortinget at 180 mill. kroner ville bli trukket inn fra politidistriktenes driftsbudsjetter for å finansiere IKT-oppgraderingen. Heller ikke i budsjettet for 2011 var det klaggjort i budsjettfremlegget hvilke beløp som skulle brukes i 2011. Formuleringen i budsjettproposisjonen om at: «Avsetningen til IKT-tiltak vil bli videreført og styrket i 2011 ...», ga Stortinget noen konkrete holdepunkter for å vurdere det totale investeringsbehovet som følge av IKT-oppgraderingene. Etter press og en rekke spørsmål fra flere av opposisjonspartiene ble det til slutt klaggjort at det ville bli avsatt 250 mill. kroner for 2011. Regjeringen redegjorde på dette tidspunkt ikke for hvor store midler som skulle holdes tilbake for 2012 og 2013. På denne bakgrunn fremmet forslagsstillernes parti representantforslag om plan for IKT-investeringer i politiet og reell styrking av politiets driftsbudsjett i Dokument 8:33 S (2010–2011), Innst. 206 S (2010–2011). Tre forslag ble fremmet og fikk Fremskrittspartiets, Kristelig Folkepartis og Høyres stemmer:

«1. Stortinget ber regjeringen fremlegge en plan for IKT-investeringer i politiet for Stortinget.

2. Stortinget ber regjeringen legge til grunn at de planlagte IKT-investeringene ikke gjennomføres på bekostning av politiets ordinære driftsbudsjett, herunder ansettelse av nyutdannede og målet om 2,0 politifolk per 1 000 innbygger.

3. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en plan for IKT-investeringene i politiet, samt kostnader med dette prosjektet, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Planen må forutsette at IKT-investeringene ikke går ut over oppbemanning i etaten. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en plan for IKT-investeringene i politiet, samt kostnader med dette prosjektet, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett. Planen må forutsette at IKT-investeringene ikke går ut over oppbemanning i etaten.»

Begrunnelsen som ble gitt for dette forslaget er oppsummert og beskrevet slik i forslaget:

«Ulike anslag for total kostnaden har versert, ifølge diverse medier vil gjennomføringen av IKT-investeringene totalt koste 2,2 mrd. kroner. Basert på erfaringer med andre omfattende anskaffelses- og oppgraderingsprosesser frykter forslagsstillerne at summen til slutt blir høyere. Det blir for forslagsstillerne en smule paradoksalt at den sittende regjering med bred penn og på blomstrende vis beskriver den minste budsjettmessige økning til «gode formål» som kan gi god mediedekning, mens investeringer i milliardklassen, og planer for å gjennomføre disse, ikke er gjort tilgjengelig for landets parlament».

Ved behandlingen av forslaget i Stortinget uttalte fungerende justisminister Grete Faremo på spørsmål

om ikrafttredelse av henholdsvis straffeloven og politiregisterloven, følgende:

«Jeg tror vi deler ambisjonen om å bidra til at disse to lovene kan tre i kraft så raskt som mulig».

På spørsmål om bedre informasjon til Stortinget uttalte fungerende justisminister Grete Faremo følgende:

«Uten å foreskrive eller uten å gå i detalj om hvordan presentasjonen vil bli gitt, kan jeg jo love å legge til grunn at det vil bli gitt en presentasjon av prosjektet som både vil bekrefte størelsen og innretningen. Det er mange måter å tydeliggjøre en kostnad på og gi grunnlag for å diskutere dette, uten at man går inn på den reduserte fleksibiliteten det også gir politiet å skille ut dette som et eget kapittel».

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2012, jf. Innst. 6 S (2011–2012), Prop. 1 S (2011–2012) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2011–2012) kap. 455, ble Stortinget heller ikke den gang forelagt oppdatert og kvalitetssikret informasjon om hva tidligere avsatte midler til IKT-prosjektet hadde gått til, hvor mye det skulle trekkes inn for 2012 og hva dette konkret skulle gå til. Frustrasjonen over manglende informasjon om IKT-situasjonen i politiet, herunder spørsmålet om implementeringen av ny straffelov, ble eksempelvis uttrykt på følgende måte av Høyres hovedtalsmann under debatten:

«Stortinget er nærmest uten informasjon om hvor mye IKT-satsingen i politiet vil koste, hvor lang tid det tar, og hva man har fått for de hundrevis av millionene som er brukt etter at Killengreen i årevis for nærmest døde ører påpekte behovet i styringsdialogen med departementet. Det er fortsatt lite tilfredsstillende at Stortinget bærer preg av å delta i en slags quiz, hvor vi må gjette oss til hva som skjer, og jeg viser derfor til forslaget om egen sak om IKT-satsingen som Høyre har fremmet, og at vi igjen foreslår en egen politistudie».

Innstillingen fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011

Ved behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli, Innst. 207 S (2011–2012), uttalte komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre at:

«det tidligere er blitt foreslått at regjeringen skal legge frem en egen sak om IKT-investeringene i politiet. Stortinget har et udekket kunnskapsbehov om omfanget av det igangsatte IKT-prosjektet. Det er ikke heldig at bevilgende myndighet ikke har tilstrekkelig kunnskap om et prosjekt med en kostnadsramme anslått til ca. 2,2 mrd. kroner».

De nevnte partier fremmet derfor følgende forslag, som ble nedstemt:

«Stortinget ber regjeringen fremme egen sak for Stortinget om IKT-investeringene i politiet.»

Det vises videre til behandlingen av interpellasjon fra stortingsrepresentant André Oktay Dahl til justisminister Grete Faremo torsdag 22. mars 2012, hvor manglende informasjon om IKT-prosjekter i politiet, herunder nye straffesakssystemer, ble diskutert. Statsråd Grete Faremo uttalte da følgende:

«Utgiftene vil bli vurdert i de årlige budsjettene, og jeg kan love at Stortinget vil bli grundig informert om dette på en god måte når den tid kommer.»

Dette hadde Stortinget ikke fått tidligere, og fikk det heller ikke ved fremleggelsen av statsbudsjettet for 2013, jf. Innst. 6 S (2012–2013), jf. Prop. 1 S (2012–2013) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2012–2013).

Etter, som beskrevet ovenfor, å ha stilt en rekke spørsmål og fremmet flere forslag siden 2005, ble følgende spørsmål stilt statsråd Faremo i Dokument nr. 15:843 (2012–2013):

«Kan det bes om en konkret oversikt over hva bevilgede midler til IKT-prosjekter i politiet har gått til siden 2009 og en forklaring på hvorfor ikrafttredelse av 2005-straffeloven nok en gang ser ut til å være utsatt på ubestemt tid?»

Fra statsrådens svar siteres:

«Slik oversikt over hva 'bevilgede midler til IKT-prosjekter i politiet har gått til siden 2009' foreligger ikke og det vil ikke være mulig å ta frem kvalitetssikrede tall på den tiden som er til rådighet.»

Statsråd Grete Faremo viser til at slike opplysninger først vil bli gitt når den såkalte «Politianalysen» er ferdigstilt, en sak som Stortinget ikke vil få mulighet til å behandle innen utløpet av sesjonen:

«Utvalgets gjennomgang av ressursbruken, herunder også hvordan bevilgede midler til IKT er brukt, er den mest omfattende og grundige kartlegging og vurdering som noensinne er gjort. I løpet av relativt kort tid vil vi få bedre kvalitetssikrede tall på bordet. Utvalgets rapport kommer 1. juni 2013, og alt underlagsmaterialet vil da også bli tilgjengelig.»

Videre uttales det følgende:

«Når det gjelder ikrafttredelse av den nye straffeloven, vises til omtale i Justis- og beredskapsdepartementets Prop. 1 S (2012–2013), s. 112–113. I 2012 er det utredet ulike konsepter for nye straffesakssystemer, som har vært underlagt ekstern kvalitetssikring (KS1). På bakgrunn av anbefalingene fra ekstern kvalitetssikrer har Regjeringen valgt det alternativet som er mest omfattende og som innebærer en gjennomgående fornying og utskifting av dagens løsninger

(Nybygg-alternativet). Prosjektet vil gjennomføres i flere faser, med selvstendige leveranser og ny kvalitetssikring før en ny fase implementeres. Første fase vil omfatte løsninger som er nødvendig for at ny straffelov kan tre i kraft anslagsvis 1.1. 2017.»

Forslagsstillerne er av den oppfatning at det er uheldig at Stortinget i løpet av nærmere 8 år ikke har fått seg forelagt verken egen sak om IKT-prosjektet i politiet eller en konkret redegjørelse på hva allerede inndratte midler fra politidistriktene har gått til. Siden den tid har anslagsvis 1 mrd. kroner blitt benyttet, beløp som regjeringen altså ikke ønsker å redegjøre for bruken av. I lang tid har en rekke eksempler knyttet til manglende kontroll med IKT-prosjekter i politiet blitt belyst i mediene. Parallelt med disse avsløringene fortsatte regjeringen sin strategi med å underinformere Stortinget, tross gjentatte initiativ for å få oppdatert informasjon. Det vises til eget underpunkt om mangelfull informasjon til Stortinget knyttet til spesifikke forhold i forbindelse med den manglende ikrafttredelsen av ny straffelov.

Spesielt om ikrafttredelse av ny straffelov

Forslagsstillerne behandler dette spørsmålet særskilt, men understreker at alle de beskrevne forhold ovenfor også er knyttet til dette. Stortinget har måttet forholde seg til regjeringens informasjon om at tekniske forhold gjorde at lovens ikrafttredelse stadig vekk har blitt utsatt og at IKT-prosjektet i politiet, nå «Merverdiprogrammet», er forhold som henger sammen. Stortinget har for flere år siden vedtatt en rekke endringer i straffeloven. Til sammen med de endringer i straffeloven som ble vedtatt i 2005 og 2008, utgjør de den alminnelige og spesielle delen til straffeloven som ble vedtatt i 2005. Med Ot.prp. nr. 22 (2008–2009), Innst. O. nr. 73 (2008–2009) og Besl. O. nr. 88 (2008–2009) behandlet Odelstinget den spesielle delen av straffeloven som angikk de fleste spesielle straffebudene. I Ot. prp. nr. 22 (2008–2009) var det ikke klarlagt når den nye straffeloven kunne tre i kraft. I etterkant, og i hele valgkampen forut for stortingsvalget i 2009, ga daværende statsråd Knut Storberget i media et inntrykk av at nye straffebud var på plass og ville medføre kraftig skjerpet straffenivå for drap, volds- og sedelighetsforbrytelser i pakt med Stortingets forutsetninger. Dette møtte til dels sterk motstand fra juridiske fagmiljøer. På denne bakgrunn ba forlagsstillerne parti regjeringen klargjøre hvorvidt den ville være åpen for å legge de aktuelle straffebudene inn i straffeloven av 1902, etter mønster av det som ble gjort for foreldelsesfrister i saker om kjønnslemlestelse, jf. Ot.prp. nr. 86 (2008–2009), Innst. O. nr. 117 (2008–2009), Besl. O. nr. 114 (2008–2009). Dette innebar at foreldelsesfristen for straffansvar for kjønnslemlestelse regnes fra den dagen fornærmede fyller 18 år. Regjeringen foretok her det prinsipielle grep som den i svarbrev,

datert 29. oktober 2009 til Høyres stortingsgruppe, til spørsmål nr. 86 fra finanskomiteen/Høyres fraksjon, avviste å gjøre for de straffebudene som regjeringen ved justisministeren hadde anført er de aller viktigste å få på plass så raskt som mulig. Ved fremleggelsen av dette forslaget ble det vist til at Høyesterett 13. november 2009 avgjorde to ankesaker hvor viktige prinsipielle spørsmål knyttet til anvendelsen av det straffenivået den nylig vedtatte straffeloven angir, var temaet. Høyesteretts avgjørelser 13. november 2009 vedrørende Gulating lagmannsretts dom 18. juni 2009 (straffeutmåling ved fars seksuelle omgang med datter under 14 år – herunder betydningen av uttalelsene om straffeskjerping i forarbeidene til 2005-straffeloven) og Borgarting lagmannsretts dom 6. mai 2009 (legemsbeskadigelse med døden til følge), viste at regjeringen under hele 2009-valgkampen kom med tomme løfter om at straffenivået umiddelbart skulle heves i grove draps-, overgrep- og voldsaker. I sin avgjørelse kom Høyesterett til, med votummet 10 mot 1, at det forutsettes at den nye straffeloven først måtte tre i kraft før det straffenivået justisministeren lovet i valgkampen, fullt ut skulle kunne holdes. Dette kunne, ifølge opplysninger gitt av daværende justisminister Knut Storberget, skje i 2012. Forslagsstillerne viser til at de over lengre tid hadde krevet at disse straffebudene skulle tas ut særskilt og legges inn i gjeldende straffelov, slik at Stortingets vedtak om skjerpet straff i overgrep-, voldtekts- og voldsaker skulle kunne følges opp av domstolene uten større forsinkelse. Dette ble avvist av regjeringen og stortingsflertallet, jf. Dokument 8:27 S (2009–2010), Innst. 131 S (2009–2010), men ble imidlertid delvis fulgt opp i form av Prop. 97 L (2009–2010), Innst. 314 L (2009–2010), Lovvedtak 62 (2009–2010). I denne saken ble regjeringen igjen innhentet av manglende betryggende saksbehandling ved at det ble klart at den ikke hadde vurdert at økede strafferammer ville få straffeprosessuelle virkninger i form av lagrettebehandling og utvidet ankerett som medførte budsjettvirkning. Og igjen måtte innføringen av nye strafferammer utsettes, som et enstemmig storting tidligere hadde vedtatt. Regjeringen måtte denne gang tåle sterk kritikk på grunn av svak saksbehandling og informasjon til Stortinget, jf. debatt under sak 12 under Stortingets møte 8. juni 2010. Eksempelvis uttalte stortingsrepresentant André Oktay Dahl følgende:

«Bakgrunnen for at jeg nevnte informasjonen som ble gitt ved budsjettbehandlingen, om politidekning, er at det begynner å føye seg inn i et mønster der man forveksler pressemeldinger med informasjon til Stortinget. Vi må forholde oss til hva som blir sagt i media, hva som kommer av løfter i tipunksplaner i pressemeldinger, ikke til formelle dokumenter til Stortinget. Det kommer et lovforslag som presenteres i media, og det oppfattes som om det er en full oppfølging av hva Høyre har krevet, og hva Stortinget har

vedtatt når det gjelder angjeldende straffebud. Alle tar det for gitt, og det står ikke ett ord om at dette ikke er en direkte oppfølging av Stortingets vedtak. Av ulike grunner begynner altså komiteen å grave etter initiativ fra Høyre og Fremskrittspartiet. Det jeg frykter, er at hadde vi ikke gjort det, hadde denne loven bare sklidd igjennom, for det hadde ikke blitt oppdaget. Det er grunnen til at Høyre vil vite hva man har tenkt å gjøre i departementet for å sørge for at denne type prosess ikke skjer igjen».

Forslagsstillerne viser til innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av IKT-forvaltningen i straffesakskjeden: Innst. 46 S (2012–2013), jf. Dokument 3:12 (2011–2012). Det vises til følgende enstemmige merknader fra komiteen:

«Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener det er betydelige mangler i Justis- og beredskapsdepartementets styring av ikt-arbeidet i straffesakskjeden, også etter at Stortinget tydeliggjorde sine forventninger i 2010. Riksrevisjonen påpeker at det ikke er stilt konkrete resultatmål i tildelingsbrevene eller stilt krav til rapportering om resultater på ikt-samhandling. Komiteen har videre merket seg at en stor andel av bevilgningene til ikt-utvikling i undersøkelsesperioden ble brukt til konsulenttjenester. Dette skaper usikkerhet om midlene er blitt brukt på best mulig måte. Utstrakt bruk av konsulenttjenester kan også føre til at Politidirektoratet og Politiets data- og materieltjeneste ikke har/får nødvendig ikt-kompetanse etter hvert som nye systemer blir ferdigstilt».

Rapporten fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)

Forslagsstillerne viser i denne sammenheng til den nylig fremlagte rapporten fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), som gir både Politidirektoratet (POD) og Justisdepartementet svært dårlige skussmål for blant annet manglende styring, struktur og kontroll over IKT-investeringene og ledelsen av norsk politi. Rapporten er, etter forslagsstillerne mening, svært nedslående lesning og gir grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt Politidirektoratets evne og vilje til å lede norsk politi tilsier at det i sin nåværende rolle bør bestå. Forslagsstillerne stiller også spørsmål ved måten dialogen har foregått på mellom POD og Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) og registrerer at svært mange teknologiske løsninger for bekjempelse av ulike former for kriminalitet ser ut til å ha strandet. Forslagsstillerne registrerer at eksempelvis private aktører med forslag til utviklingen av såkalte «voldtektsapp», tyveriregisteret «Ettersøkt» og liknende initiativ melder å ha opplevd et lite interessert og aktivt POD når det gjelder å benytte tilgjengelig teknologi til bedre forebygging av kriminalitet. Videre vises det til at man enda ikke har utviklet et system for politianmeldelse på nett som kan sies å fungere optimalt. Forslagsstillerne registrerer at

DIFI-rapporten kan bidra til å forklare hvorfor så mange initiativ har strandet eller gjennomføres sakte.

Forslagsstillerne har videre mottatt opplysninger som tyder på at det kunne ha skjedd en langt raskere implementering av den nye straffeloven. Forslagsstillerne er svært opptatt av at den informasjonsutvekslingen som har skjedd fra PDMT til POD og videre til Justis- og beredskapsdepartementet, har vært dekkende og korrekt, slik at Stortinget deretter kunne bli informert på en dekkende måte. Forslagsstillerne mener at dette er svært viktig for å ha sikkerhet for at premissene for det såkalte «Merverdiprogrammet» er betryggende. Kostnadene ved «Merverdiprogrammet» er stipulert til 2,4 mrd. kroner og vil etter de opplysninger forslagsstillerne har ikke være ferdigstilt før i 2022. Forslagsstillerne er svært bekymret for den lite dekkende informasjonen som Stortinget har fått gjennom flere år knyttet til IKT-prosjekter i politiet, og ser behov for å etterspørre hvilke opplysninger regjeringen har hatt eller ikke skaffet seg i perioden 2005 og frem til i dag.

Forslag

På denne bakgrunn fremmer forslagsstillerne følgende

f o r s l a g :

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.

5. mars 2013

