



Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@jd.dep.no

Deres ref:
200703771 BNG

Vår ref: #92333v1/th-th

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@jus.no T +47 22 03 50 61

26.03.2010

Høringsuttalelse - NOU 2009:12 Et ansvarlig politi

I Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 18. desember 2009 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulike erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for strafferett og straffeprosess. Lovutvalget består av Harald Stabell (leder), Sven Crogh, Arild Dyngeland, Erling Lyngtveit, Inger Marie Sunde og Torfinn Svanem.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

II Sakens bakgrunn

Spesialenheten for politisaker ble opprettet 1. januar 2005. Den 16. januar 2006 ble det innført et regelverk for behandling av klager over kritikkverdige forhold i politiet. Det regjeringsoppnevnte Finstad-utvalget har hatt som mandat å evaluere disse kontrollmekanismene i politiet.

Arbeidet har bl.a. omfattet gjennomgang av Spesialenheten for politisakers arbeid og virkefelt, og

politismestrenes behandling av klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold. Utvalget anbefaler en fortsettelse av dagens to-sporede ordning, men peker på en rekke forhold som bør forbedres eller endres. Videre anbefales innføring av en ny modell – førstinstansmodellen – som innebærer at alle klager enten det gjelder mistanke om straffbare forhold eller annen klage/misnøye, bringes inn for og registreres hos Spesialenheten som i sin tur vurderer om saken skal behandles der eller oversendes stedlig politimester for administrativ behandling. Spesialenhetens mandat utvides og enheten utvikles til et "servicetorg for politiklager".

III Utvalgets hovedanbefalinger – høringsbrevets punkt 2

2.1 Anbefaling av kontrollmodell

Utvalget har under henvisning til uttalelser fra Europarådets menneskerettighetskommisjonær om prinsipper for uavhengig og effektiv kontroll av politiet i overensstemmelse med menneskerettighetene, avgjørelser i EMD, Europarådets tortur- og overvåkningskomite og Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse, pekt på fem prinsipper som bærende elementer i en kontrollordning; uavhengighet, tilstrekkelighet, effektivitet, offentlighet og offerinvolvering.

Utvalget har fått gjennomført en undersøkelse om publikums tillit til kontrollmekanismene for politiet. Bare 52,3 % hadde tillit til at de ville ha fått rettferdig behandling hvis de klaget til politiet. 56,2% mente de ville få en rettferdig behandling hvis de anmeldte politiet. Advokatforeningen deler utvalgets oppfatning av at dette er et tydelig signal om publikumsrapportert usikkerhet og tillitsrisiko.

Hvorvidt publikum har tillit til ordningen avhenger etter Advokatforeningens syn ikke minst av om ordningen oppfattes som uavhengig av dem som en er satt til å etterforske, og om etterforskningen har nødvendig kvalitet og oppleves som effektiv. På basis av utvalgets rapport er Advokatforeningen enig i at Spesialenheten etter fire år har fått på plass en godt organisert landsdekkende organisasjon som bør være i stand til å oppfylle de forutsetninger som ble satt ved opprettelsen. Selv om andre land, feks. England gjennom IPCC har andre, velfungerende modeller, ser Advokatforeningen ikke behov for å opprette noen ny modell som i det vesentlige avviker fra dagens modell med en Spesialenhet med etterforskningsoppgaver og integrert påtale. Advokatforeningen mener også at klager over ikke straffbare forhold bør behandles der det påklagede forhold har funnet sted og av den som har ansvaret for å påse at det foretas nødvendige opprettende og/eller forebyggende tiltak. Klager bør følgelig behandles av stedlig politimester, men med klageadgang til overordnet myndighet.

Advokatforeningen støtter forslaget om at dagens tosporede behandlingsløp opprettholdes, men at Spesialenhetens oppgaver og mandat utvides i tråd med den foreslåtte førstinstansmodell. Dette innebærer en forenkling for publikums vedkommende, og senker kanskje terskelsen for å påpeke kritikkverdige forhold fordi en slipper å henvende seg til den en er misfornøyd med; det lokale politi. Det må også være egnet til å styrke publikums forventning om en rettferdig behandling at alle klagehenvendelser i initialfasen vurderes av ett og samme organ. At Spesialenheten og ikke en stedlig politimester avgjør om saken skal behandles som straffesak eller klagesak, sikrer enhetlig praksis i startfasen og vil over tid være egnet til å svekke/fjerne mistanker om lokalt kamreraderi eller neddyssing. Advokatforeningen støtter forslaget om at klager gis en skriftlig, begrunnet underretning om hvorfor henvendelsen behandles som anmeldelse/straffesak eller sendes politimesteren for klagebehandling. Av hensyn til tilliten til systemet kan det ha gode grunner for seg at klager gis rett til å kreve saken behandlet av

Spesialenheten, selv om silingen indikerer en administrativ behandling.

Selv om Spesialhetenes mandat utvides og tillegges en servicetorg-funksjon, mener Advokatforeningen i likhet med utvalget, at organet ikke bør fungere som klageinnsinstans for politimesterens avgjørelser i klagesaker. Det er Politidirektoratet som har det overordnede ansvar for at polititjenesten holder kvalitative mål og for nasjonal erfaringslæring og bør som utvalget påpeker ikke minst av den grunn, ha nødvendig innsikt i publikums eventuelle misnøye med politiet. I tråd med norsk forvaltningsskikk behandles klagesaker på neste hierarkiske nivå, og en er enig med utvalget i at Politidirektoratet også av den grunn bør være klageinstans for kritikkverdig tjenesteutøving.

2.2 Forslag til forbedringer

2.2.1 Anbefalinger for Spesialenheten

Hensynet til tillit og uavhengighet tilsier at det innføres en karenstid for personer som kommer til spesialhenten direkte fra politiet. Regler for karantene har man i dag i forhold til personer på verv, ikke fast ansatte, og Advokatforeningen er enig i hensynet til at organet skal oppfattes som uavhengig tilsier at en liknende ordning innføres for de fast ansatte slik at en markerer den organisatoriske avstand mellom den som etterforsker og den som etterforskes. Advokatforeningen er også enig med utvalget i at det ikke må tas inn personell som har permisjon fra politiet, da dette er egnet til å undergrave tilliten til organets uavhengighet.

Advokatforeningen ser at Spesialenheten organisatorisk og personalmessig ikke kan unngå å måtte innhente spesialkompetanse utenfra, og i den forbindelse må rekvirere bistand fra særorgan. Ved å gi Spesialenheten myndighet til å rekvirere bistand utenfor kø, markeres viktigheten av saksfeltet og prioriteringen av kontrollordningen. At særorganet i slike tilfeller står direkte under Spesialhetens kommando, mener Advokatforeningen er helt nødvendig. Advokatforeningen ønsker å tilføye at Spesialenheten også bør kunne gå utenom tradisjonelle bistandsorgan som feks. Rettsmedisinsk institutt og peker på andre, godkjente norske laboratorier som kan gjennomføre DNA-analyser etc.

Advokatforeningen støtter forslaget om økt bruk av advokater på verv, og mener som utvalget at personer på verv har en viktig rolle ved å se saker utenfra og bidra med andre synsvinkler. Advokatforeningen merker seg at Sjefen for Spesialenheten ser det som særlig viktig at personer på verv trekkes aktivt inn i saker om politiets maktbruk og mulige menneskerettighetsbrudd. Advokatforeningen mener at advokater gjennom sin profesjon og erfaring nettopp kan være en rettsikkerhetsgaranti og bidra til å styrke publikums tillit til at dette faktisk dreier seg om uavhengig etterforskning foretatt av et uavhengig organ.

Av hensyn til rettsikkerheten for anmelder og anmeldt, må etterforskningsorganet gjennom faste ansettelser og personer på valg ha en solid juridisk og straffeprosessuell/påtalefaglig kompetanse. En er likvel enig i at det har en verdi at personer med annen faglig kompetanse knyttes til ordningen. En har merket seg at en psykolog allerede er antatt på verv. Utvalget anbefaler å knytte til seg personer på verv for å utvikle samfunnsdialogen, styrke analyse og erfaringslæringene. Advokatforeningen ser verdien i dette, men ansettelse av slik kompetanse må ikke skje til fortrenghet for personell til tradisjonelle etterforskningsoppgaver.

2.2.2 Anbefalinger for klageordningen

Advokatforeningen støtter som nevnt under pkt. 2.1 at politiet fortsatt saksbehandler klagesaker som gjelder påstått kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse. Ansvar for opprettende og forebyggende tiltak tilligger den lokale politimester og er undergitt hans arbeidsgiveransvar. Enhetlige retningslinjer for klagebehandlingen, anledning til muntlige dialogmøter og begrunnede saksavgjørelser bør skjerpe kravene til den enkelte politimesters saksbehandling, og være egnet til å styrke tilliten til systemet og en rettferdig behandling. Antallet politidistrikt er gjennom siste reform betydelig redusert og utviklingen går i retning av enda færre og større distrikter. Klagesaksbehandling kan gi politimesteren muligheter til å følge opp praksis i eget distrikt og føre tilsyn med skjønnsutøvelse og etterlevelse av gjeldende instruksverk etc.

2.2.3 Anbefalinger for styrking av samvirke mellom spor

Mistanke og antydninger om brudd på taushetsplikt er anklager av en så alvorlig karakter at de alltid bør håndteres av Spesialenheten.

Når det gjelder etterforskning av mistanke om straffbare forhold utenfor tjenesten, støtter Advokatforeningen mindretallets forslag om at også slike saker bør etterforskes av Spesialenheten. Utvalgets undersøkelser viser at antallet saker per år er så få at det ikke vil innebære noen merbelastning av betydning for Spesialenheten. Ved vurderingen legger Advokatforeningen, som utvalgets mindretall, hovedvekten på samfunnets tillit til politiet og kontrollmekanismene. Dagens ordning med settepolitimesteretterforskning er problematisk i forhold til prinsippet om at politiet ikke skal etterforske seg selv. Ordningen skaper gråsoneproblematikk og delt etterforskning der Spesialenheten etterforsker noen og settepolitimester andre sider ved saken. For publikum må skillet være vanskelig å forstå og de to leddes håndtering vil smitte over på hverandre, og i verste fall svekke tilliten til Spesialenhetens uavhengighet. Advokatforeningen er også enig med mindretallet i at den ansattes rettsikkerhet kan oppleves å være vel så godt ivaretatt gjennom at saken løftes ut av politiet, slik at risiko for rykter og internt snakk minimeres. En slik ordning skaper også en mer forutsigbare situasjon for den som anklagen rettes mot, når all etterforskning foretas av ett og samme organ.

2.2.4. Anbefalinger vedr. politiets opplæring, rutiner og praksis ved medtakinger, pågripelser og bruk av politiarrest

Gjennomgang av saker vedrørende dødsfall i arrest og andre kritikkverdige forhold i tilknytning til pågripelser underbygger behovet for økt fokus på helse- og omsorgsmessige vurderinger, og nasjonal erfaringslæring for å forebygge dødsfall og helserisiko i arrest. Dette bør gjøres lokalt og sentralt. Advokatforeningen mener at en f.eks. gjennom rekruttering av arrestforvarere med helsefaglig utdanning og bakgrunn, kan styrke fokuset lokalt. Advokatforeningen støtter utvalgets anbefaling om at Politidirektoratet og Politihøgskolen samarbeider med medisinske sakkyndige for vurdering av helserisiko ved arrestasjonsteknikker og ved dødsfall i arrest.

Utvalgets undersøkelser viser at det ikke eksisterer en obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere ved Politihøgskolen. Arrestforvarerne utfører i dag oppdrag som for få år tilbake kun ble utført av personell med politifaglig utdanning, og Advokatforeningen mener det er utforsvarlig at opplæring av personell i realiteten er overlatt til det enkelte politidistrikt. Advokatforeningen deler utvalgets oppfatning av at en obligatorisk grunnutdanning må på plass og må gjennomføres før eller innen en viss tid etter ansettelse.

Utvalgets arbeid har avdekket kritikkverdige forhold for eksempel ved bruk av håndjern, bruk av tjenestehund og torpedering. Advokatforeningen forventer at håndjernpraksis bringes i samvar med reglene og ikke som i dag nærmest følger et "bekvemlighetsprinsipp", og at regler for bruk av hund og torpedering ved biljakt innføres, da dagens praksis indikerer en maktbruk utover det "nødvendige" – også i saker av mindre alvorlig karakter.

2.2.5 Anbefalinger for diskrimineringssaker

Utvalget peker på at diskriminering bryter med grunnleggende menneskerettighetsprinsipper, politiets mandat og fører til økt samfunnsmessig splittelse. Utvalgets gjennomgang viser at det ut fra Spesialenhetens strafferettslige tilnærming kan være vanskelig å føre bevis for rasisme og diskriminering i politiet. Utvalget kan vanskelig se for seg at Spesialenheten skal ha en rolle i å vurdere mulig indirekte diskriminering i politiet, men at klageordningen som overvåker kritikkverdige forhold må ha en mer sentral rolle.

Advokatforeningen er enig i utvalgets konklusjon vedrørende klageorganenes rolle og de anbefalinger utvalget kommer med i forbindelse med retningslinjer fra Politidirektoratet om overvåkning av mulig diskriminering, systematisering av klager og anmeldelser for nasjonal erfaringslæring, økt dialog med organisasjoner med mer. Dette er tiltak som må samvirke med andre tiltak som for eksempel Politihøgskolens fokus på rekruttering av studenter med minoritetsbakgrunn, undervisning som fokuserer på mangfold, flere sivilt ansatte med minoritetsbakgrunn i politiet etc.

2.2.6 Anbefalinger når det gjelder kommunikasjon med offentligheten

I likhet med utvalget mener Advokatforeningen at informasjon og kjennskap til kontrollmekanismenes virkemåter har betydning for tillit. En er enig i at Spesialenheten i større grad enn i dag må profilere seg som en rettsikkerhetsgarantist uavhengig av politiet og følge opp med bredere og mer systematisk kommunikasjon med offentligheten også på saksnivå.

Utvalgets gjennomgang viser at Spesialenheten allerede i dag praktiserer en viss offentlighet ved at begrunnede påtaleavgjørelser i saker med allmenn interesse offentliggjøres i anonymisert form. På forespørsel fra media gis det dessuten innsyn i påtalevedtak i anonymisert form. Som begrunnelse for meroffentlighet utover det som gjelder for straffesaker for øvrig, peker utvalget på at dette gjelder forhold begått i tjeneste innenfor maktorganer. Siden langt de fleste saker henlegges, kan man vel som begrunnelse for meroffentlighet ikke legge til grunn "at forholdet" faktisk er begått i tjeneste.

Hensynet til rettsikkerheten for den som faktisk er gjenstand for etterforskning må veie like tungt for den som anklages qua tjenestemann i politiet, som for enhver annen. Advokatforeningen mener at en ordning med meroffentlighet ikke må komme i konflikt med dette hensynet. Utvalget foreslår imidlertid innsyn i enkelte dokumenter etter at partenes klagefrist er utløpt. Det forutsettes at dokumentene anonymiseres og at innsyn kan nektes hvis hensynet til taushetsplikt tilsier det. Når det kun er tale om offentliggjøring i anonymisert form ser Advokatforeningen flere fordeler enn betenkeligheter ved ordningen som foreslås. Siden langt de fleste av Spesialenhetens saker ender med henleggelse og ikke blir offentlig gjennom iretteføring, kan nettopp en slik utvidet innsynsrett være et nyttig instrument for allmenhetens kontroll med "kontrollørene", og være egnet til å styrke tilliten til ordningen og de som kontrolleres. Innsynsretten bør ikke omfatte dokumenter fra etterforskningen, men fra "påtalefasen" som foreslått av utvalget.

2.2.7 Anbefalinger når det gjelder erfaringslæring

Advokatforeningen støtter utvalgets forslag om å fremheve Spesialenhetens rolle som kompetanseorgan med sikte på erfaringslæring i instruks og mandat. I tråd med dagens organisering av politiet må ansvaret for nasjonal systematisering av erfaringslæring ligge hos Politidirektoratet.

2.2.8 Forslag til endringer i påtaleinstruks, klageinstruks og rundskriv

Advokatforeningen har ikke merknader til de foreslåtte regeleverksendringer.

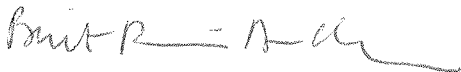
IV Avslutning

Advokatforeningen mener at Finstad-utvalget i sin utredning har foretatt en grundig evaluering av kontrollmekanismene i politiet m.m. Det som er avdekket i utredningen viser at mye fungerer som det skal og etter intensjonen, men at en del med fordel kan forbedres eller endres, ikke minst ved den administrative klagebehandlingen. Advokatforeningen slutter seg til utvalgets anbefalinger, herunder om:

- Innføring av en førsteinstansmodell
- Krav til karenstid for ansatte som kommer direkte fra politiet til Spesialenheten
- Økt bruk av advokater på verv i Spesialenheten
- Politimesteren bør fortsatt behandle klager over kritikkverdig/uheldig, men ikke straffbar, tjenesteutøvelse
- Innføring av obligatorisk utdanning for arrestforvarere ved Politihøgskolen
- Økt fokus på helse- og omsorgsmessige vurderinger ved pågripelser og i arrest
- Innføring av retningslinjer for overvåkning av evt. diskriminering, systematisering av klager/anmeldelser for nasjonal erfaringslæring
- Innsyn i påtalevedtak i anonymisert form etter at klagefristen er utløpt

Advokatforeningen støtter også mindretallets forslag om at Spesialenheten bør forestå etterforskningen ved mistanke om straffbare forhold utenfor tjeneste.

Vennlig hilsen


Berit Reiss-Andersen
leder


Merete Smith
generalsekretær