

7 6 APR 2010



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Justis- og politidepartementet  
Att: Tone Celius  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.  
09/2586-4-RLI

Deres ref.  
200703771- /BNG

Dato:  
22.04.2010

## **HØRING - NOU 2009:12 ET ANSVARLIG POLITI**

Likestillings og diskrimineringsombudet (LDO) viser til høringsbrev av 18. desember 2009.

LDO vil først og fremst gi uttrykk for tilfredshet med utvalgets tilnærming og veiledende prinsipper for sitt arbeid. Vi sikter særlig til tre prinsipper:

- (1) At Norge bør oppfylle menneskerettsforpliktelsene i ordninger for uavhengig, rettsikker, effektiv og tillitvekkende kontroll av politiet.
- (2) At utvalgets vurderinger og forslag er gjort bl.a. i lys av de tillitsrisikoene påpekt av utvalget i den nåværende ordningen.
- (3) At utvalget mener at fokus i kontrollen bør dreies mer mot systemer og rutiner og ikke bare mot individuelle tjenestefeil.

LDO slutter seg til utvalgets konklusjoner og forslag til forbedringer når det gjelder registrering og behandling av klager på politiet. LDO vil særlig omtale forslag til endringer som gjelder klager på diskriminerende opptreden fra polititjenestefolk.

### Uavhengighet og fordeling av klagesaker

Utvalget mener at kontrollmekanismene i dagens ordning ikke framstår som tilstrekkelig uavhengige. Utvalget foreslår derfor en endring i dagens ordning for fordeling av klager. Saksinntaket av klager og anmeldelser starter i dag enten ved direkte henvendelser til Spesialenheten eller henvendelser til politidistriktene. Hvis klagen mottas av politiet, er det det enkelte politidistrikt som avgjør om en sak er å betrakte som en anmeldelse (dvs. påstått brudd på straffeloven) som avgjøres av Spesialenheten, eller som en klage som avgjøres

av politidistriktene. Utvalget mener at den nåværende tosporsordningen ikke i tilstrekkelig grad gir en uavhengig vurdering av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller av politiet. LDO er enig i utvalgets konklusjon om at Spesialenheten bør utvikles til å bli en uavhengig vurderings- og silingsmekanisme, som mottar, registrerer og vurderer alle politiklager, og avgjør om saken skal behandles av politiet i henhold til klageinstruksen eller av Spesialenheten i henhold til påtaleinstruksen. Utvalget betegner dette som "førsteinstansmodellen". "Førsteinstansmodellen" vil etter utvalgets vurdering sikre den uavhengigheten som menneskerettsforpliktelsene forutsetter.

### Nasjonal erfaringslæring

LDO er enig med utvalget i at anmeldelser og klager er viktig informasjon for politiet i det kvalitetsforbedrende arbeidet, og ikke bør sees som "fiendtlige handlinger" mot politiet. I tillegg understreker utvalget betydningen av å utvikle politiet som en lærende organisasjon. Generelt mener utvalget at Politidirektoratets rolle må styrkes slik at nasjonal erfaringslæring blir mer systematisk. Klager og anmeldelser må brukes for å forebygge uønskete hendelser, redusere konflikter mellom politi og publikum og forbedre polititjenestens kvalitet. Utvalget mener at det i dag ikke finnes et etatsovergripende system for nasjonal erfaringslæring. Slik metodikken i nasjonal klagerapportering fungerer i praksis i dag, er det vanskelig å få et helhetsbilde av hva de ulike politidistriktene gjør med hensyn til erfaringslæring i politiet, og hvordan arbeidet er organisert. Det er for eksempel få spor i sakspapirene som viser om en sak som er kodet uheldig eller kritikkverdig fikk noen konsekvenser enten for den enkelte som er innklaget eller for politidistriktets rutiner. Utvalget mener at Politidirektoratets rolle i klagesakene framstår som å være begrenset til å samle og systematisere rapportene som kommer inn fra politidistriktene. I lys av dette støtter LDO forslag fra utvalget om å styrke Politidirektoratets ansvar for nasjonal erfaringslæring ved en endring i rundskriv G-97/00:

*"Politidirektoratet skal ha hovedansvaret for den kunnskapsbaserte erfaringslæringen i politiet og politiets særorganer. Slik erfaringslæring skal tillegges betydelig vekt i det kontinuerlige arbeidet med å forbedre politiets kvalitet. Spesialenheten har som oppgave å holde Politidirektoratet løpende underrettet om påtaleavgjørelsene som treffes. Dessuten skal Spesialenheten videreformidle de generelle erfaringer enheten får i sin behandling av enkeltsaker. Politidirektoratet skal videre holde seg løpende underrettet om klagesakene i politiet og nyttiggjøre seg den kunnskap av generell karakter som disse kan gi. Der det er naturlig skal direktoratet innhente faglige råd fra andre organer både i og utenfor politiet. Den*

*erfaringskunnskap som politiet kan ha nytte av skal presenteres på hensiktsmessig måte for politiet og særorganene.”*

Det handler om å kvalitetssikre at instruksens saksbehandlingsregler og formål er ivarettatt. Utvalget foreslår også at det utarbeides en ”nasjonal sjekkliste” som vil være til hjelp ved klagesakens åpning og avslutning, der det krysses av for eksempel for: 1) hvilke undersøkelsesskritt som er foretatt i saken, 2) om den innklagede har fått kopi av avgjørelsen, og 3) om klagen fikk noen konsekvenser for innklaget og/eller rutiner og prosedyrer i politidistriktet.

### Saker med diskrimineringspåstander

Utvalget har videre foreslått at alle anmeldelser og klager som inneholder diskrimineringspåstander bør bli grunnlag for nasjonal erfaringslæring i regi av Politidirektoratet. LDO støtter dette forslaget. Utvalget legger til grunn opplysninger som viser at etniske minoriteter har mindre tillit til politiet enn majoriteten. Politiet bør derfor ha en spesiell årvåkenhet rettet mot problemstillinger som reises i klager og anmeldelser om diskriminering.

Utvalget estimerer at Spesialenheten i 2008 behandlet 25-30 anmeldelser som inneholdt påstand om diskriminering. I Nasjonal klagerapportering for 2008 var det 17 klager om diskriminering (13 av disse var relatert til etnisk diskriminering). I 2008 ble 9 av de 13 saker avgjort med kode uheldig eller grunnlag for kritikk. LDO mener at det er oppsiktsvekkende at en så høy prosentandel avgjøres med en slik konklusjon. LDO er enig med utvalget i at det først og fremst er politiet (i motsetning til Spesialenheten) som bør sette de enkelte sakene i en større sammenheng med sikte på erfaringslæring. Dette må først skje lokalt, slik at man unngår ansvarspulverisering og dette bør i tillegg organiseres som nasjonal erfaringslæring gjennom Politidirektoratet.

### Presisering av diskrimineringsbegrepet

Utvalget understreker at kontrollmekanismenes håndtering av diskrimineringspåstander (særlig etnisk diskriminering) er av stor betydning for tilliten til kontrollmekanismene. Utvalget drøfter utviklingen i diskrimineringsbegrepet og at en handling kan sees som diskriminerende selv om det ikke fantes en diskrimineringshensikt. LDO er klar over at Spesialenheten må tolke diskrimineringsbegrepet slik at det er anvendelig i en strafferettslig sammenheng (dvs. at hensikt er en viktig del av en vurdering om straffbar diskriminering).

LDO er enig med utvalget i at dette er annerledes for klagesporet. Utvalget ser et behov for større grad av veiledning i klageinstruksen. Utvalget antar at uten

presiserende instruks om diskrimineringsbegrepet, er det risiko for at politiet først og fremst assosierer diskriminering med en handling som er ondskapsfull, gjort med hensikt, eller der det brukes ord og uttrykk som oppleves som rasistiske. LDO støtter forslaget om en klarere presisering av diskrimineringsbegrepet i klageinstruksen.

#### Økt profesjonalisering av skjønnsbaserte prosesser. Diskrimineringsansvarlig

LDO er enig med utvalget i at det viktigste arbeidet for å forebygge diskriminering, skjer ved at politiets eget fokus rettes mot økt profesjonalisering av skjønnsbaserte prosesser. Utvalget peker på nyere forskning som viser at "småpraten" mellom kolleger styrer skjønnsutøvelse i like stor (eller større) grad som instruks og retningslinjer. "Hvis politiansatte mangler god veiledning ute i felten når de må bruke skjønn i krevende eller tvetydige situasjoner, er det risiko for at det utvikles arbeidsmetoder som ikke er i samsvar med retningslinjer og idealer for tjenesteutøvelsen. Dersom dette ikke fanges opp av førstelinjeledere, legger politifolk etter hvert til grunn at diskutabel praksis kan godtas som offisiell politikk."

For å bidra til profesjonalisering av skjønnsutøvelsen foreslår utvalget at alle politidistriktene (som ikke har gjort det allerede) utpeker eller engasjerer en diskriminerings/mangfoldsansvarlig tilknyttet politidistriktets ledelse. Vedkommende vil ha ansvar for overvåking av distriktets saker om påstått diskriminering, og for å analysere PO-logg (politiets oppdragslogg) og arrestjournaler, for å se om den skjønnsmessige tjenesteutøvelsen inneholder problematiske mønstre knyttet til diskriminering. LDO støtter dette fullt ut.

#### Kjennskap til hvordan politiet har avgjort klagesaken

LDO kjenner til at mange som klager på politiet er opptatt av å få vite hva som er politiets egen vurdering av hendelsen, eventuelt hvilke konsekvenser det får når noen har oppført seg kritikkverdig. Fordi avgjørelseskodene ble antatt å virke forvirrende for klagerne, bestemmer politidirektoratets rundskriv at avgjørelseskategoriene ikke skal framgå av svarbrevet til klager. De viktigste kodene er: (1) grunnlag for kritikk, (2) uheldig, men ikke grunnlag for kritikk, (3) ikke grunnlag for kritikk, og (4) avvist. Dersom det gikk klart fram i svarbrevet hvordan klagen er vurdert, skulle det ikke bety noe om avgjørelseskoden ikke er oppgitt. Utvalgets gjennomgang av en tredjedel av alle klagesakene i 2007 viste imidlertid at utvalget i flere tilfeller hadde problemer med å lese seg til koden ut fra innholdet i svarbrevene. I fem saker hvor det ble funnet grunnlag for kritikk, kunne ikke utvalget lese ut av sakspapirene at politiet hadde beklaget hendelsen.

I utvalgets gjennomgang av klagesakene fikk utvalget inntrykk av at innklagete politiansatte i liten grad blir informert om klagesaksavgjørelsen. Dette er uheldig. I lys av dette og ovennevnte foreslår utvalget at klagere og innklagede må få vite hvordan politiet har avgjort saken. LDO er enig. Vanlig forvaltningsrett og praksis er slik at en part må få kjennskap til avgjørelsen og begrunnelsen, forvaltningsloven §§ 23 og 24.

#### Diskriminerende (rasialisert) profilering

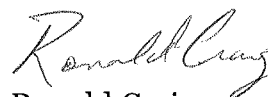
Utvalget nevner ECRIs sterke anbefaling om at det må undersøkes om politiets skjønnsutøvelse i politikontroll preges av diskriminerende (rasialisert) profilering. LDO har tidligere tatt opp at både LDO og minoritetsorganisasjoner mottar henvendelser fra personer som mener at de er blitt utsatt for diskriminerende profilering. LDO har anbefalt at det innføres en kvitteringsordning ved kontroller. Det vil si at det utstedes en kvittering for hver kontroll der det fremkommer hvem som er kontrollert, av hvem og for hva. Det vil gjøre det lettere å dokumentere eventuell usaklig forskjellsbehandling. Utvalget har ikke nevnt LDOs foreslåtte kvitteringsordning, men har anbefalt ytterligere utredninger og forskning for å avdekke i hvilken grad den skjønnsbestemte tjenesteutøvelsen preges av diskriminerende (rasialisert) profilering. LDO støtter denne anbefalingen.

Med vennlig hilsen



Sunniva Ørstavik

likestillings- og diskrimineringsombud



Ronald Craig  
seniorrådgiver