



1 A APP 7600

POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
200703771

Vår referanse
2009/03294-17 008

Dato
12. april 2010

NOU 2009:12 Et ansvarlig politi

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 18. desember 2009, og beklager oversittelse av høringsfristen.

I det følgende gis Politidirektoratets merknader i høringssaken. De tema departementet særskilt har bedt om innspill til er uthevet med *fet og kursivert* overskrift.

Politidirektoratet har forelagt høringssaken for samtlige politidistrikt og særorgan. Særorganene er for øvrig gjort til høringsinstans direkte gjennom departementets høringsbrev. Politidirektoratet har mottatt svar fra Oslo-, Aker og Bærum-, Rogaland, Hordaland-, Sunnmøre-, og Søndre Buskerud- politidistrikter, samt Politiets data- og materieltjeneste. Kopi av alle høringssvarene vedlegges. Politidirektoratet vil fremheve uttalelsen fra Oslo politidistrikt som særlig grundig. På de punkter hvor politidistriktene har merknader er disse i hovedsak referert eller inntatt i direktoratets brev. Politidirektoratet er kjent med Kripos' høringsuttalelse av 16. mars 2010 og viser i enkelte tilfeller også til denne.

Politidirektoratet vil innledningsvis bemerke at utvalgets rapport er svært omfattende i den forstand at den omhandler en rekke aktuelle og sentrale problemstillinger for politietaten. Rapporten er også meget grundig. For Politidirektoratets vedkommende fremstår behovet for en styrket erfaringslæring som rapportens essens.

Uavhengig av hva som blir resultatet av departementets høringsrunde og behandling vil rapporten utgjøre et vesentlig dokument for direktoratets videre arbeid innenfor de saksfelt utvalget tar opp.

Selv om direktoratet har enkelte innvendinger til de ulike forslag understrekes det at Politidirektoratet i det alt vesentlige mener utvalgets vurderinger og konklusjoner er gode og fornuftige.

Kapittel 4 - Tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet

Politidirektoratet har merket seg utvalgets forslag i punkt 4.4.3 om at politiet i fremtidige tillitsundersøkelser bør vurdere å innta spørsmål om publikum har tillit til om de vil få en rettferdig behandling hvis de klager på politiet, og at dette vil kunne gi et bedre utgangspunkt for å kunne vurdere om de tiltak utvalget har anbefalt har hatt virkning.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Politidirektoratet tar sikte på å innarbeide et slikt spørsmål ved neste publikumsundersøkelse.

Kapittel 6 - Spesialenheten for politisaker – anmeldessporet

Utvalget fikk i oppdrag å undersøke om Justisdepartementets og Stortingets forutsetninger for opprettelsen av Spesialenheten er oppfylt. Hensynene til uavhengighet, effektivitet og tillit står her sentralt. Utvalget skulle blant annet evaluere Spesialenhetens organisering, dimensjonering, kompetansesammensetning mv.

Styrking av spesialenheten

Utvalget foreslår å styrke Spesialenhetens kapasitet. Det foreslås konkret å tilføre totalt fire nye etterforskerstillinger, fem administrativt ansatte (inkludert en administrasjonssjef) samt to juriststillinger tilknyttet sjefens stab. Sentralt er også at Spesialenhetens vaktordning foreslås styrket slik at det til enhver tid er en vakthavende i hver region. Det foreslås også å øke bruken av advokater på verv, og herunder at slike stillinger innehas på åremål for seks år av gangen. Ytterligere foreslås at Spesialenheten knytter til seg flere personer på verv som ikke har juridisk bakgrunn blant annet for å utvikle enhetens arbeid med analyse og erfaringslæring.

Til grunn for utvalgets vurdering av Spesialenhetens dimensjonering er særlig lagt vekt på fem hensyn: Arbeidsmetoder og arbeidsinnsats i sakene, at Spesialenheten skal være avhengig av bistand fra politiet i minst mulig grad, en forsvarlig saksbehandlingstid, hensynet til de ansattes arbeidssituasjon og behovet for utvikling av Spesialenheten som organisasjon.

Oslo politidistrikt uttaler blant annet til kapittel 5:

”Sett fra politiets side er det ingen tvil om at Spesialenheten fremstår som langt mer tilgjengelig for publikum enn de tidligere ordninger. Dette illustreres også av at stadig flere anmeldelser fremsettes direkte for Spesialenheten. Også for politiet og for de politiansatte som involveres i Spesialenhetens etterforskning er det liten tvil om at Spesialenheten representerer en langt bedre tilgjengelighet og en sterkere signalisering av profesjonelt fagorgan enn tidligere ordninger. For politiet som kjenner det strafferettslige systemet er det liten grunn til å betvile Spesialenhetens uavhengighet, for publikum stiller det seg kanskje annerledes. Likevel er det grunn til å peke på at også politiansatte skal ha tillit til ordningen, og de har krav på de samme rettssikkerhetsgarantier som folk flest. Å iverksette ordninger eller tiltak som har til hensikt å øke tilliten blant borgerne for øvrig kan derfor falle ubeldig ut. Sett fra politisiden er det derfor ikke størst grunn til å betone uavhengigheten, men heller kvaliteten og effektiviteten. Er kvaliteten på etterforskningen ikke god, eller er saksbehandlingstiden uakseptabel, rammes tilliten til ordningen. Saksbehandlingstiden generelt oppleves som for lang – til dels alt for lang (pkt. 6.7). Oslo politidistrikt støtter derfor utredningens anbefaling om styrking av Spesialenheten, som vi anser er helt vesentlig for å kunne utvikle og opprettholde tilliten. Likeledes mener vi at kvaliteten på det arbeidet som Spesialenheten utfører er svært viktig. Etterforskning og påtalearbeid er et fag, og det kreves erfaring fra dette faget. Å greie seg uten slik kompetanse er utenkelig. Erfaringer fra SEFO-tiden viste også at selv rutinerne dommere og advokater ofte kom til kort når det gjaldt etterforskningens mest basale ferdigheter – å oppta avhør. Slik Oslo politidistrikt ser det, er det helt nødvendig at ansatte i Spesialenheten har politibakgrunn – og relevant politibakgrunn (pkt. 6.9).”

Politidirektoratet viser til viktigheten av at Spesialenheten, både av hensyn til allmennhetens/anmelders tillit, av hensyn til involverte tjenestemenn og av hensyn til berørt distrikt/særorgan, har nødvendig kapasitet til å etterforske og avgjøre anmeldelser innen ”rimelig tid”.

Utvalgets kvantitative analyse (basert på påtaleavgjorte saker fra mai 2007 – mai 2008) viser at det i alt tok 334 dager i gjennomsnitt fra saken kom inn til Spesialenheten til påtaleavgjørelsen forelå. Som utvalget selv legger til grunn, er det ”ukontroversielt” å konkludere med at Spesialenhetens saksbehandlingstid har vært for lang.

Politidirektoratet har videre merket seg at utvalget ikke har noe å utsette på Spesialenhetens arbeidsmåter og organisering mht å sikre tilstrekkelig effektivitet. Direktoratet er i denne sammenheng også enig med utvalget i at det er riktig at Spesialenheten legger så vidt mye arbeid i å utforme grundige påtaleavgjørelser. Foruten betydningen for de direkte involverte, og på lengre sikt allmennhetens tillit, er slike grundige vedtak viktige med tanke på bruken til erfaringslæring.

Politidirektoratet vil gi sin fulle tilslutning til utvalgets tilrådning om at Spesialenheten styrkes gjennom økt bemanning.

En styrking av Spesialenheten har, som utvalget selv er inne på, ikke bare en side i forhold til saksbehandlingstid, men også hensynet til å ha en robust enhet som ikke i for stor grad er avhengig av bistand fra politiet (herunder særorgan). Selv om det ikke er ønskelig eller hensiktsmessig at Spesialenheten dimensjoneres for å kunne håndtere selv de mest kompliserte saker på egen hånd, er det etter direktoratets vurdering ønskelig at enheten dimensjoneres slik at den evner å ha grunnleggende ferdigheter på sentrale områder. Politidirektoratet slutter seg her til Kripas’ merknader på dette punkt:

”Spesialenheten bør tilegne seg grunnleggende kompetanse innen sikring og analyse av elektroniske spor og datatekniske undersøkelser. Dette for å bringe enheten på linje med et politidistrikt innen kompetanse, forståelse og utstyr. Kripas har spisskompetanse innen fagfeltet, men vektlegger at de enklere undersøkelser skal håndteres av distriktene. Spesialenheten bør ha en grunnleggende kompetanse i sikring og analyse av datamaskiner/mobiltelefoner slik man finner i alle distrikt. Dette vil også sette Spesialenheten bedre i stand til å utnytte de funn man gjør og sette dette inn en konkret kontekst i for eksempel avhør eller andre undersøkelser.”

Spesialenhetens sammensetning, kompetanse mv. – herunder bruk av advokater på verv

Politidirektoratet er positive til at Spesialenheten knytter til seg personer på verv som ikke har juridisk eller politifaglig bakgrunn, med tanke på å tilføre Spesialenheten nye perspektiver, herunder med tanke på erfaringslæring. Politidirektoratet viser samtidig til utvalgets vurdering av etterforskningskompetanse og juridisk kompetanse fortsatt må utgjøre ”grunnfjellet” i Spesialenheten.

Blant annet med tanke på hensynet til å styrke Spesialenhetens kulturelle uavhengighet har utvalget foreslått å styrke bruken av advokater på verv.

I motsetning til etterforskningskompetanse, som Politidirektoratet per i dag vanskelig kan se kan rekrutteres fra personer uten politifaglig bakgrunn for å sikre tilstrekkelig kvalitet, mener direktoratet at de påtalemessige vurderinger (i praksis forberedelser til den endelige

vurdering) forsvarlig vil kunne gjøres av jurister uten politi- og påtalemessig bakgrunn. Politidirektoratet har derfor i utgangspunktet ikke innvendinger til utvalgets forslag om å øke andelen advokater på verv. Direktoratet antar at bruken av advokater på verv vil være et godt egnet virkemiddel til å håndtere svingninger i sakstilfanget, og således holde saksbehandlingstiden nede.

Direktoratet har samtidig merket seg at Oslo politidistrikt gir uttrykk for at *"påtaleavgjørelser fattet av advokater på verv ikke alltid fremstår som av tilstrekkelig god kvalitet"*.

Politidirektoratet legger på sin side til grunn at Spesialenheten er nærmest til å vurdere hvorvidt advokatene på verv utfører sitt arbeid med tilstrekkelig kvalitet, og at det utvilsomt er i Spesialenhetens interesse at avgjørelsene holder tilstrekkelig kvalitet. Videre er det Spesialenhetens sjef/assisterende sjef som formelt sett fatter, og innestår for, den endelige påtaleavgjørelsen. Politidirektoratet kan samlet sett derfor ikke se at det foreligger avgjørende innvendinger mot å øke bruken av advokater på verv.

Karantene for personer som kommer direkte fra ansettelsesforhold i politiet

Utvalget foreslår at etterforskere og jurister i Spesialenheten som kommer direkte fra et ansettelsesforhold i politiet, har tre måneders lønnet karantene som brukes til ekstern hospitering i organisasjon eller myndighet, i Norge eller annet land, som har klar relevans for Spesialenhetens menneskerettighetsforpliktelser og samfunnsdialog. Utvalget foreslår på denne bakgrunn endring av påtaleinstruksen § 34-1 andre ledd, nest siste setning: *"Nyansatte i Spesialenheten som kommer fra politiet, skal ha 3 måneders lønnet karantene."*

Politidirektoratet forstår utvalget slik at det i praksis tenkes etablert et ansettelsesforhold i Spesialenheten, men at vedkommende som tiltrer gis et tre måneders arbeidsforbud. Konstruksjonen er imidlertid ikke avgjørende for direktoratets merknader.

Politidirektoratet vil først gi uttrykk for at det er vanskelig å være uenig i at det utvilsomt er positivt om ansatte som skal tiltre i Spesialenheten i forkant får gjennomgå kompetansebyggende tiltak som kan underbygge forståelsen for Spesialenhetens særskilte samfunnsoppdrag.

Det som fremstår uklart for direktoratet er imidlertid om det er det kompetansebyggende tiltak eller karantenen som er avgjørende for utvalgets forslag. Slik direktoratet forstår utvalget er det ønsket om karantenetid som er det sentrale.

Politidirektoratet bemerker at det her vil være tale om karantene i et forsøk på å skape symbolsk avstand mellom politirollen og den nye rollen som politiets kontrollør. Dette i motsetning til eksisterende karanteneordninger for statsråder mv. hvor det er hensynet til tidligere arbeidsgiver og sakskjennskap mv. derfra, som begrunner karantenen.

Utvalgets karanteneforslag bygger på en presumpsjon om at den politiansatte har en så vidt sterk (kulturell) tilnytning til sitt tidligere arbeidssted at vedkommende utad ikke vil fremstå uhildet i sin stilling som politiets kontrollør. Man kan vær uenig eller enig i hvor stor utstrekning dette er et reelt problem. Det avgjørende er imidlertid at når utvalget først legger til grunn en slik presumpsjon, fremstår det svært underlig å anta at opinionen skulle tro at denne kulturelle uavhengighet var "visket" ut etter tre måneder.

Etter direktoratets vurdering fremstår det høyst usikkert hvorvidt en karantenetid på *tre måneder* vil ha noen som helst effekt for allmennhetens generelle oppfatning av- og tillit til Spesialenheten. Samtidig er det, av hensyn til rekrutteringen, ikke praktisk mulig med karantenekrav av langvarig art - noe som i en ideell verden kunne vært ønskelig.

Tatt i betraktning forslaget økonomiske konsekvenser stiller direktoratet derfor et klart spørsmål ved forslaget hensiktsmessighet. Det er Politidirektoratets vurdering at arbeidet med å bygge tillit sannsynligvis bør skje på andre arenaer enn gjennom bruk av en slik karantene – hvis effekt fremstår høyst usikker.

Myndighet til å rekvirere bistand fra særorgan

Utvalget anbefaler at Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer uten å måtte stå i kø, og slik at rekvirert bistand står direkte under Spesialenhetens kommando så lenge den varer. Uvalget foreslår etter dette følgende endring av påtaleinstruksen § 34-6 tredje ledd: *”Leder av etterforskningsavdelingen kan beslutte å innhente bistand fra politiet herunder gi politimester/ sjef for særorgan pålegg om iverksetting, gjennomføring og prioritering av etterforskningsskritt”.*

Som påpekt av Oslo politidistrikt er forslagsteksten ikke dekkende for de endringer som faktisk foreslås i påtaleinstruksen. Med bakgrunn i de foreslåtte endringer i påtaleinstruksen legger direktoratet til grunn at påleggskompetansen også foreslås å gjelde overfor politidistriktene.

Politidirektoratet viser til at forslaget er fremmet under drøftelsen av ”Spesialenhetens praktiske uavhengighet” (kapittel 6.8). Politidirektoratet kan ikke se at utvalget legger til grunn, eller for den saks skyld drøfter spørsmålet, om dagens bistandsordning ikke har fungert tilfredsstillende. Utvalgets forslag synes basert på generelle betraktninger, herunder en ”føre var” tilnærming mht om Spesialenheten får den nødvendige bistand og til rett tid. I kapittel 6.8.4 heter det blant annet (med vår understrekning):

”Det er ikke gitt at Spesialenheten får bistand eller bistand i det tempo enheten har behov for. At Spesialenheten må vente på bistand er spesielt problematisk når tjenestemenn enten er suspendert eller det vurderes suspensjon. Spesialenheten skal dessuten ha lav terskel for å iverksette undersøkelser for eksempel ved åstedsgranskning ved en trafikkulykke selv om det ikke er alvorlig personskade. Utvalget vil anbefale at Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer uten å måtte stå i kø, og at slik rekvirert bistand står direkte under Spesialenhetens kommando så lenge den varer. Argumentet som taler for dette er at Spesialenheten utfører et særlig viktig kontrollarbeid, og at det er lite rasjonelt å utstyre Spesialenheten permanent med spesialkompetanse som sjeldent brukes.”

Det er Politidirektoratets inntrykk at både politidistrikter og særorgan strekker seg langt for å imøtekomme Spesialenhetens behov for bistand, og at samarbeidet i dag fungerer tilfredsstillende. Det vises her også til kapittel 2.2.1 (Spesialenhetens myndighet ved bistand) i Kripas’ høringsvar av 16. mars 2010 til Justisdepartementet, hvor dette er omhandlet.

Med henvisning til utvalgets egne undersøkelser (kapittel 6.8.1) om at det erfaringsmessig bare er behov for bistand i et lite antall saker (bistand i 13 saker fra Kripas og 3 saker fra Økokrim (2008)), er det ikke sikkert at utvalgets forslag i praksis vil være særlig inngripende overfor politidistrikter og særorgan. Politidirektoratet er imidlertid, på mer prinsipielt grunnlag, skeptisk til å gi Spesialenheten myndighet til på denne måten å kunne gripe inn i

politimesterens og særorgansjefens prioriteringer. Med all respekt for Spesialenhetens oppgaver er det vanskelig på generelt grunnlag å si at Spesialenhetens etterforskning vil være viktigere enn for eksempel en pågående drapsetterforskning. Direktoratet vil i denne sammenheng også vise til de merknader som er gitt av Kripos og Oslo politidistrikt i sakens anledning, og som direktoratet tiltrer.

I Kripos' høringssvar (kapittel 2.2.1) heter det blant annet om dette:

"Kripos har begrensede ressurser som etter dagens ordning fordeles mellom Spesialenheten og alvorlige/ komplekse saker i politidistriktene. Kripos har helt fra opprettelsen av Spesialenheten lagt vekt på å etterkomme alle ønsker om bistand. I det alt vesentlige har vi etterkommet alle anmodninger.

Det hender ofte at Kripos mottar flere bistandsanmodninger enn vi har muligheter til å etterkomme. Så langt det er mulig prioriteres i dag Spesialenheten foran oppdrag til politidistriktene. Det har imidlertid skjedd at oppdrag fra politidistriktene ikke har kunnet nedprioriteres på grunn av sakens alvorlighetsgrad og undersøkelsenes viktighet, og at anmodninger fra Spesialenheten derfor har måttet vente. Dette skjer i så fall i dialog med Spesialenheten. Det er absolutt nødvendig at Sjefen for Kripos fortsatt må ha mulighet for å kunne foreta prioritering av saksinntak og egne ressurser, så vel ovenfor politidistriktene som Spesialenheten. Dette vil fortsatt skje i dialog med Spesialenheten.

Anmodningene fra spesialenheten behandles i prioritert rekkefølge. Herunder har vi i dialog med Spesialenheten bedt om intern prioritering av enhetens saker da vi ikke har hatt mulighet til å ta sakene fortløpende. Vi bemerker at dette ofte er svært arbeidskrevende saker. En periode i 2009 hadde Kripos i realiteten "inntaksstopp" for saker som gjaldt "dypsikring" av mobiltelefoner, gjenfinning av slettet informasjon og lignende. Vi prioriterte drapssaker fra distriktene hvor slike undersøkelser fremsto som helt avgjørende, men avslø slike undersøkelser i andre drapssaker hvor undersøkelsene ikke fremsto som avgjørende, samt nær alle andre sakstyper uavhengig av betydningen undersøkelsen fremsto å ha. Kun én slik bistandsanmodning fra Spesialenheten er "avvist". Dette skjedde i denne perioden. Dette var et "enkelt" oppdrag hvor man ønsket å sikre innholdet på en datamaskin. Det straffbare forholdet var ikke alvorlig. Anmodningen kom i en periode hvor seksjonen bare kunne prioritere meget alvorlig kriminalitet, i praksis drap. I samråd med spesialenheten ble dette oppdraget håndtert av nabodistrikt.

Gjenfinning av slettet informasjon fra for eksempel mobiltelefoner kan være viktig i mange saker, men med begrensede ressurser har Kripos intet valg, vi må foreta prioriteringer. Ingen slike saker fra Spesialenheten er avslått, men det er dialog vedrørende prioriteringen. Hertil kommer at slike oppdrag raskt kan øke om Spesialenheten får en slik fullmakt."

Fra Oslo politidistrikts høringssvar hitsettes:

"At politiet i tillegg til mange andre usikkerhetsfaktorer skal ta høyde for at et eksternt organ på ethvert tidspunkt kan gjøre krav på personale utelukkende basert på egne behov, fremstår ikke som rimelig. Erfaringsmessig strekker politiorganer seg langt for å imøtekomme Spesialenhetens behov, men det er lett å tenke seg at Spesialenhetens behov – for eksempel til en transport av en siktet – MÅ utstå som følge av mer akutte behov i bistandsorganet, som Spesialenheten ikke har ha noen kjennskap til. At tjenestepersoner skal stå under Spesialenhetens ledelse så lenge Spesialenheten vurderer det å være nødvendig, er ikke ukomplisert, også av hensyn til de strenge

arbeidstidsbestemmelsene som politiet nå er undergitt, med krav på hvile og fri innenfor ulike tidsrammer, uten at vi har funnet grunn til å gå nærmere inn på dette her.”

Oppsummert kan Politidirektoratet ikke se at det per i dag foreligger et faktisk behov for den foreslåtte instruksjonsmyndigheten, samtidig som direktoratet vanskelig kan se at en eventuell kompetansetildeling vil ha stor praktisk eller symbolsk betydning i forhold til spørsmålet om Spesialenhetens uavhengighet. Politidirektoratet vil uansett mene at den eventuelle symbolverdi en slik kompetanse ikke kan veie tyngre enn de ovennevnte innvendinger. Direktoratet vil derfor fraråde forslaget om at Spesialenheten skal kunne instruere politimester/sjef for særorgan om prioritering av etterforskningen mv.

Stillingskoder og permisjon fra politiet

Utvalget har foreslått at Spesialenheten bør tilby konvertering til sivile stillingskoder for spesialetterforskere og fast ansatte jurister.

Utvalget legger til grunn at ansatte i Spesialenheten ikke kan ha permisjon fra stilling i politiet.

Politidirektoratet har ingen innvendinger til forslagene og mener de vil være hensiktsmessige i arbeidet med å markere uavhengighet fra politiet.

Andre merknader

I kapittel 6.8.4 peker utvalget på at det ikke er klart hvem i norsk politi som er bærere av normen for god tjenesteutøvelse når det gjelder operativt politiarbeid. Videre uttales det også at det ikke er tilstrekkelig klart hvilke autoriserte operative yrkesnormer Spesialenheten skal vurdere sakskomplekser i forhold til, for eksempel når det gjelder arrestasjonsteknikker.

Politidirektoratet oppfatter imidlertid at utvalget, gjennom drøftingene og anbefalingene, legger til grunn at Politidirektoratet har ansvaret for å sikre forsvarlig faglig og etisk utøvelse av polititjenesten, hvilket er korrekt. Det tilligger direktoratet å påse at rammer og retningslinjer implementeres i politidistriktene/særorgan og i teoretisk og praktisk grunn- og videreutdanning ved Politihøgskolen. Direktoratets ivaretagelse av ansvaret stiller samtidig krav til samhandling med Politihøgskolen som kunnskapsformidler, og krever tilstedeværelse av ordninger som understøtter mulighet for systematisk innsamling og behandling av informasjon for erfaringslæring og kompetanseoverføring på organisasjons- og individnivå. Etablert dialog og samhandling mellom Politidirektoratet og høgskolen innen det politioperative feltet, vil videreføres i utviklingen av direktoratets ansvar og rolle som den autorative bærer av normen for god tjenesteutøvelse for operativt politiarbeid.

7. Politiets klageordning – klagesporet

Utvalget ble gitt i oppdrag å vurdere om klageordningen er innrettet slik at kritikkverdige forhold kan bli fulgt opp og innrettet på en tilfredsstillende måte. Utvalget har vist til at det ved opprettelsen av klageordningen var det et mål om at klager mot politiet skulle behandles grundigere, at politimesterens arbeidsgiveransvar og erfaringslæring skulle vektlegges, samt at klagesaken skulle kunne legges frem for Politidirektoratet for ny vurdering.

Utvalget tilrår at klagesakene fortsatt skal behandles av politiet, men mener at forbedringer av ordningen absolutt er påkrevd.

Behandling av klagesaker om påstått kritikkverdige forhold skal fortsatt behandles av politiet

Det er ingen politidistrikt som har uttalt seg om spørsmålet som *ikke* tiltrer utvalgets forslag.

Blant annet av hensynet til allmennhetens tillit og samfunnets kontroll, fremstår et eksternt kontrollorgan nødvendig for å behandle påstander om *straffbare forhold* fra politiets side. Hva gjelder klagesakene, som gjelder de uheldige og kritikkverdige forhold, men ikke straffbare, er situasjonen en annen.

Politirektoratet vil vise til utvalgets fremheving av politimesterens rolle og betydning i klagesporet som sentral for nødvendig forankring og ansvarliggjøring i den lokale oppfølging av klager som springer ut av tjenesteutøvelsen, både i forhold til involverte tjenestemenn og erfaringslæring generelt i distriktet.

Med henvisning til de forhold utvalget selv har påpekt, hensynet til ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret, ansvarliggjøring av politiet, erfaringslæring og effektivitet, mener Politidirektoratet det er avgjørende at klagebehandlingen fortsatt bør skje i politiet.

Politidirektoratet har i denne sammenheng merket seg utvalgets funn (kapittel 7.4.2) om at de som klager på politiet i liten grad er "kjenninger av politiet" men heller det "alminnelige publikum". Dette i motsetning til de som henvender seg til Spesialenheten, hvor anmelder i over halvparten av sakene samtidig er under straffeforfølgning ved samme politidistrikt som vedkommende har anmeldt. Politidirektoratet mener muligheten for å "rydde i eget hus" er svært viktig for at politiet selv skal kunne påvirke publikums oppfatning av- og tillit til politiet.

Politidirektoratet tar samtidig innover seg utvalgets vurdering av at det er påkrevd å foreta forbedringer i innholdet av- og kjennskapen til klageordningen, for at denne skal få sin tiltenkte funksjon som tillitsbærer og kilde til erfaringslæring.

Anbefalingene om mer enhetlig behandling av klagesakene og utvikling av bedre arkiveringssystemer bør i tillegg til å styrke den generelle kvaliteten i klagesaken, også kunne bidra til å styrke klagesakene som informasjonskilde i en erfaringslæring på så vel nasjonalt som lokalt nivå.

Direktoratet kommenterer utvalgets konkrete forslag til forbedringer nedenfor.

Forslag for å tilstrebe mer enhetlig klagebehandling

Utvalget legger til grunn at det må legges til rette for mer enhetlig saksbehandling i politidistriktene, bla. ved mer veiledning i klageinstruksen. Det foreslås herunder å lage en "nasjonal sjekkliste" til hjelp ved klagesakens åpning og avslutning der det krysses av for om bestemte initiativer er tatt, for eksempel i forhold til undersøkelsesskritt, om den innklagede har fått kopi av avgjørelsen eller blitt informert om den på annen måte og om klagen fikk noen, og i så fall hvilke konsekvenser for innklagete/og eller rutiner og prosedyrer i politidistriktet.

Politidirektoratet mener utarbeidelsen av en sjekkliste vil kunne være et enkelt og pedagogisk virkemiddel for å tilstrebe større etterlevelse av klageinstruksens saksbehandlingsregler, og for å øke bevisstheten om behovet for å se saken i en større

sammenheng, erfaringslæring. Politidirektoratet tar derfor sikte på å utarbeide en slik sjekklister.

Direktoratet ser at utvalgets omtale av sjekklister formentlig er ment som eksemplifisering. Direktoratet vil likevel peke at et punkt som ”hvilke konsekvenser saken har fått for innklagede/og eller rutiner og prosedyrer i politidistriktet” raskt leder til en tradisjonell tilnærming om eventuelt behov for instruks- og rutineendring og spørsmålet om å ansvarliggjøre enkeltpersoner. Det er utvilsomt viktig å ha dette perspektivet for øye. Det er samtidig direktoratets inntrykk, både i klagesakene og i sakene fra Spesialenheten som oversendes for administrativ vurdering, at det er et mindre antall saker hvor ”rutinemangel” er det underliggende problem, jf. utvalgets egen begrepsbruk i kapittel 9.13. De krevende utfordringene ligger først og fremst i den kunnskapsformidling og bevisstgjøring som til enhver tid er nødvendig for å sikre en god og forsvarlig tjenesteutøvelse. Det er da også dette perspektivet utvalget har meget stor bevissthet om, og hvor Politidirektoratet er enig i at direktoratets rolle som kunnskaps- og erfaringsformidler bør styrkes.

Utvalget foreslår videre å innføre en avgjørelseskode som brukes i tilfeller der politiet, selv om klagesaken er undersøkt, ikke klarer å bringe på det rene hva som faktisk har skjedd. Det anbefales å bruke en avgjørelseskategori løst fra straffesaksapparatets terminologi og bevisvurdering (”etter bevisets stilling”).

Politidirektoratet er enig i at en slik avgjørelseskode kan være hensiktsmessig, og vil vurdere dette nærmere i oppfølgingen av klagesakene.

Klager og innklagede må få vite hvordan politiet har avgjort saken

I Politidirektoratets rundskriv om klagebehandlingen er det lagt til grunn at avgjørelseskoden (grunnlag for kritikk, uheldig men ikke grunnlag for kritikk, ikke grunnlag for kritikk mv) ikke skal fremgå i klagesvaret. Utvalget peker på at det i flere tilfeller hadde problemer med å lese seg til avgjørelseskoden på grunnlag av svarbrevet.

Oslo politidistrikt uttaler om dette forslaget:

”Videre påpeker utvalget at sekundærkoden – dvs hvordan saken registreres som avgjort i arkivsystemet Doculive (DL), ikke fremgår av klagesvaret (pkt. 7.6.3). Utvalget anbefaler at dette gjøres. Dette begrunnes med at utvalget hadde problemer med å se samsvar mellom klagesvaret og sekundærkoden. Utvalget redegjør for Oslo politidistrikts syn på saken: Klagekodene ble ikke laget for å informere klageren, men for å ivareta det sentrale klagereglementets krav om statistisk bearbeiding på bakgrunn av alle klagesakene i en gitt periode. Det samme klagereglementet pålegger heller ikke noen slik underretning om arkivkoder til den enkelte klager. De nåværende sekundærkodene er etter vår oppfatning ubrukelige som informasjon til klageren i den enkelte sak - etter vår mening er klagesvaret den informasjonen som formidler hvordan politidistriktet ser på saken. Utvalget påpeker et misforhold mellom det de leser i svaret og hvilken arkivkode som er gitt, men sier lite om hvordan de oppfattet de konkrete svarbrevene. Utvalget har i motsetning til Oslo politidistrikt sett et representativt utvalg av klagesaker fra hele landet, men vi mener likevel at når svarbrevet har god kvalitet i den forstand at den tar klageren på alvor, at det er foretatt undersøkelser, og svarbrevet er konkret og individuelt utformet, er arkivkoden uinteressant i den enkelte sak. Arkivkodene er mildest talt grovmaskede, og det kan være noe tilfeldig hva man til slutt faller ned på, også fordi kodene er ment for et statistisk materiale for et større utvalg. Vi vil også påpeke at det forekommer at det klages over et bestemt saksforhold (for eksempel uhøflighet kodet som 228.1 ”adferd”) som klageren ikke kan få medhold i – men at det i henvendelsen

fremkommer forhold som ikke er gjenstand for klage, men som likevel oppfattes som kritikkverdig (for eksempel grunnlaget for frihetsberøvelsen). Her bør svaret i utgangspunktet ta for seg begge forhold, men det er ikke åpenbart med hvilken kode saken skal arkiveres.

Er det dårlig kvalitet på svarbrevene, i den forstand at mottakeren ikke forstår hva politiet mener, må det løses på andre måter enn ved å oppgi de uegnede arkivkodene. Det kan synes hensiktsmessig å påpeke at en langvarig problemstilling i diskusjonen rundt tillitssvikt til politiet og de tidligere ordninger vedr etterforskning av politiet, har vært STRASAK-kodene som en anmelder får som underretning om saksavgjørelsen. Dette er et system som angir om vilkår for straffbarhet er tilstede eller ikke, og springer ut av et helt annet regelverk. De gir likevel ofte et ubeldig og feilaktig inntrykk, og tilfører lite eller ingen forståelse for de som er involvert i saken. Det ville være ekstremt ubeldig om man skulle innføre systemer tilsynelatende mest egnet for å sage over grener man med møyen forsøker å skape – tillit. At dette er målet med klagesaksbehandlingen, er det enighet om. Når utvalget viser til begrunnelseskrevet som følger av fvl. §§ 23 og 24 er dette etter vår mening en feilslutning. Disse bestemmelsene gjelder enkeltvedtak, som er avgjørelser som "er bestemmende for rettigheter og plikter til en flere bestemte personer". Et svar i en klagesak er ikke på noen måte et vedtak. Selvsagt må vedtak begrunnes, men det gjøres ikke med henvisning til en arkivkode. Og det er svært vanskelig å forstå hvorfor et klagesvar av normal kvalitet ikke skal anses som et standpunkt til klagen, med grunngeving.

Skulle man likevel falle ned på en endring av klageinstruksen som pålegger en slik oppgivelse av arkivkode, må det lages helt andre arkivkoder, og det må brukes atskillig tanke på å forbinde at ikke oppgivelse av kode erstatter den formidlingen av synspunkter og vurderinger som klagesvaret nå må forventes å inneholde."

Politidirektoratet mener Oslo politidistrikt trekker frem viktige momenter. Særlig gjelder dette poenget om at det er innholdet i klagesvaret som er det avgjørende for hvorvidt klager opplever å bli tatt på alvor.

Politidirektoratet ser samtidig at det kan være fordeler med å "tvinge" politimesteren/sjef for særorganet til å ta stilling til om tjenesteutøvelsen kan karakteriseres som uheldig eller kritikkverdig. Det er direktoratets inntrykk fra klagesaksbehandlingen at politimesterens svar i noen tilfeller er mer vage enn det som må anses som ønskelig. Politidirektoratet mener imidlertid, i likhet med Oslo pd., at dersom man skal benytte slike "utfallstermer" i klagesvaret bør gjeldende koder sannsynligvis gjennomgå på nytt med dette for øye.

Hvorvidt man skal benytte slike predefinerte utfallstermer vil også i noen bero på hva man mener klageordningen skal romme.

Som Oslo politidistrikt gir uttrykk for må det anses å være grunnleggende enighet om at ordningen er et redskap for å opprettholde/skape tillit til politiet. Det er imidlertid en rekke ulike tilnærminger av hva som bidrar til å danne slik tillit. På dette punkt føler direktoratet seg noe usikker på om utvalgets forslag er konsekvente i sitt syn på klageordningen.

Politidirektoratet viser til at utvalget på den ene side fremmer forslag om at avgjørelseskoden må fremgå i klagesvaret, herunder med analogi til forvaltningslovens krav til begrunnelse. Etter direktoratets vurdering er dette utslag av en typisk rettighetstilnærming, hvis naturlige slektskap er Spesialenheten og kommisjonsmodellen. Klager har krav på klageinstansens normative vurdering av hendelsesforløpet, "dom skal felles".

På den annen side fremmer utvalget forslag om at:

politiet bør ta i bruk mer allsidig måter i klagebehandlingen enn skriftlig kommunikasjon med klager, for eksempel dialogpregete møter.

Forslaget må sies å ha sin forankring i tillitsperspektivet - tanken om at politiet må kunne bruke mer "utradisjonelle" virkemidler for å (søke å) gjenopprette eventuell brutt tillit.

Disse to perspektivene er ikke uten videre enkle å forene. Etter direktoratets vurdering er det hensynet til å sikre tillit til politiet og erfaringslæring, som bør stå i høysetet for klageordningen. Dette er også i tråd med de hensyn som ligger til grunn for utvalgets forslag om at politiet fortsatt skal behandle klagesakene, og ikke en ekstern aktør.

Når det konkret gjelder forslaget om bruk av annet en skriftlig kommunikasjon mener direktoratet, i et relasjons- og tillitsperspektiv, at det ikke er vanskelig å være enig i at personlige møter mellom politiet og klager normalt vil være langt bedre egnet til å gjenopprette tillit *mellom partene* enn et A4 ark med politimesterens nedtegnelser. Politidirektoratet er også kjent med at enkelte politidistrikt gjennomfører møter med klagere, og mener dette kan være en hensiktsmessig fremgangsmåte dersom politiet for eksempel mener en personlig unnskylding er på sin plass.

Direktoratet peker samtidig på at en mindre formell klagebehandling kan bli møtt med påstander om at politiet behandler klagemål bak "lukkede dører" – unntatt offentlighetens kontroll. Dette understreker viktigheten av at en mer uformell oppfølging har klare formelle rammer. Dette synes da også utvalget å legge til grunn. Av notoritetshensyn må det nedtegnes referater fra slike møter. Man må også ha rutiner som sørger for at klagen og møtereferatet blir journalført. Et møtereferat kan, på samme måte som andre klageavgjørelser, i neste omgang bli gjenstand for offentlighet, innenfor rammene av taushetsplikten, slik at hensynet til gjennomsiktighet ivaretas.

Hensynet til formelle rammer, herunder journalføring er videre viktig for at saken kan inngå i rapporteringen/statistikken slik at det denne gir et representativt bilde av vikeligheten.

Offentligheten må få større kjennskap til klageordningen. Ordningen må også bli bedre kjent i politiet. Politidirektoratet er enig i at klageordningen kan bli bedre kjent, herunder blant ansatte i politietaten. Direktoratet gjør i denne sammenheng oppmerksom på at politiet har fått ny hjemmeside (www.politi.no) siden utvalget leverte sin rapport. Her er det naturlig nok også gitt informasjon om klageordningen. Justisdepartementets instruks er tilgjengelig i fulltekst og det er lenke til Spesialenhetens hjemmesider. Direktoratet arbeider hele tiden med å videreutvikle nettstedet.

Det må utvikles bedre arkivsystemer for gjenfinning av saker og notoritet med sikte på rutiner som legger godt til rette for klageordningen.

Utvalget har pekt på at "politidistriktene ikke ser ut til å ha arkiveringssystemer og rutiner som sikrer at man enkelt kan hente fram avgjorte klagesaker og andre opplysninger enn de som skal rapporteres til Politidirektoratet". Utvalget viser til at manglende gjenfinningsmuligheter er et problem ved erfaringslæring og tilrår at det "utvikles bedre arkivsystemer for gjenfinning av saker og sikres notoritet med sikte på rutiner som legger godt til rette for erfaringslæring".

Politidirektoratet vil bemerke at det i forbindelse med innføringen av klageordningen ble utferdiget instruks og rutinebeskrivelser for registrering av sakene i saksbehandlingssystemet DocuLive(DL), jf. Politidirektoratets brev 13.12.2006. Politidirektoratet anser derfor at de gjenfinningsproblemer utvalget peker på først og fremst må skyldes mangelfull registrering/journalføring i politidistriktene, og ikke manglende rutinebeskrivelser.

Direktoratet viser også til at det i samme anledning ble gitt rutinebeskrivelser for opprettelse av predefinerte søk og uttak av rapport/statistikk. De begrensninger som ligger i DL gjør imidlertid at muligheten for uttak av statistikk mv. ikke er optimal. Dette er et problem av generell art for alle sakstyper som føres i DL, og ikke direkte knyttet til klagesakene.

Dersom ovennevnte instruks og rutinebeskrivelser følges anser direktoratet det ikke problematisk å identifisere klagesakene et politidistrikt mottar i en nærmere angitt tidsperiode, herunder de ulike kategoriene ("adferd, maktmisbruk, manglende oppgivelse av id" mv.). Noe godt system for uttak av statistikk mv. gir DL imidlertid ikke, og rapportering/uttak av statistikk er i dag også avhengig av manuell oppfølging.

Det vises videre til Oslo politidistrikts uttalelse om dette:

"Utvalget beskriver gjenfinningsproblemer av klagesakene (pkt 7.7.1). Dette fremstår som overraskende. Alle politidistrikter bruker arkivsystemet DocuLive, og kodeverket er entydig. Dette er nå blitt et helelektronisk system, slik at saksmapper ikke lenger finnes. Er saken ført korrekt, er det umulig å ikke finne den. Oslo politidistrikt mener likevel at klagesakene ikke burde ha blitt saksbehandlet i DL, men i et eget system som er egnet for dette, bla med muligheter for å registrere sakens aktører på en annen måte, og bedre skjerme sakene for alminnelig innsyn. Når utvalget også savner "notater på saken", er dette mulig å gjøre i DL, men ikke på noen særlig god måte, og med begrensende muligheter for plass og systematisering – og det er heller ikke mulig å registrere forhold vedr den enkelte påklagede. Vi er derfor enig med utvalget i at det bør lages eget system for klagesaker."

Til politidistriktets merknad om at klagesakene burde behandles i et annet system enn DL bemerker Politidirektoratet at DL er politiets alminnelige elektroniske arkivsystem for inngående og utgående post, interne dokumenter mv. for politiets forvaltningsmessige og administrative gjøremål (gjøremål utenfor straffesak). Politidirektoratet kan være enig i at det ideelt sett hadde vært ønskelig med en bedre funksjonalitet i systemet, men mener samtidig at systemet har tilstrekkelig funksjonalitet til å behandle klagesakene på en fullt ut forsvarlig måte, og med tanke på senere gjenfinning. Direktoratet kan ellers ikke se at klagesakene står i en særstilling i forhold til andre saker som føres i DL. En eventuell forbedring av arkiv og saksbehandlingssystemet vil måtte vurderes på linje med andre oppgraderinger og investeringer, som vurderes og prioriteres gjennom Politidirektoratets særskilte styringsmodell på IKT-området.

Når det er sagt vil Politidirektoratet følge opp problemstillingen med mangelfull journalføring og registrering med politidistriktene, blant annet gjennom arkivledersamlingene som jevnlig avholdes. Journalføring er for øvrig et område direktoratets seksjon for dokumentforvaltning jevnlig har fokus på overfor ytre etat.

8. Samvirke mellom spor

Spesialenheten utvikles til et "servicetorg for politiklager" – førsteinstansmodellen

Utvalget har foreslått at det opprettes en uavhengig og felles siliingsmekanisme som mottar, registrerer og vurderer alle klager og anmeldelser mot politiet. Oppgaven med å foreta slik siling er foreslått lagt til Spesialenheten, som utvikles til et "servicetorg for politiklager".

Hovedbegrunnelsen for utvalgets forslag er at det ikke skal finnes noen mulighet for eller mistanke om at straffbare forhold begått av politiansatte ikke blir etterforsket av et uavhengig organ. Utvalget mener det største problemet med den nåværende tosporsordning er at den ikke i tilstrekkelig grad gir en uavhengig og rettsikker behandling av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller politiet.

Sunnmøre politidistrikt mener at man fortsatt bør bygge på dagens tosporsordning, med de forbedringer utvalget foreslår. Politidistriktet har blant annet vist til at førsteinstansmodellen fremstår unødvendig byråkratisk, tidkrevende og formalistisk.

Kripos mener dagens tosporsordning bør bestå, blant annet med henvisning til at modellen er relativt ny og at det er vanskelig å se hvilke argumenter som nå begrunner endring av modellen. *Kripos* gir samtidig uttrykk for at organet samtidig ikke har *sterke* motforestillinger mot førsteinstansmodellen.

Asker- og Bærum-, Hordaland-, Søndre Buskerud politidistrikter gir sin tilslutning til utvalgets forslag til "førsteinstansmodellen". Hordaland politidistrikt påpeker samtidig faren for den tid som kan medgå før politimesteren får oversendt klagen til realitetsbehandling.

Søndre Buskerud politidistrikt uttaler:

"Søndre Buskerud politidistrikt gir sin tilslutning til førsteinstansmodellen. Det vil bedre tilliten til publikum at det er Spesialenheten som foretar siliingen av om saken skal behandles som en ren klagesak eller som en anmeldelse, og ikke slik som nå hvor siliingen tilligger politimestrene. En slik siling vil også tilsi en mer ensartet sonndring av hva som vil bli behandlet som klager og hva som vil bli behandlet som anmeldelser. I tillegg vil en tydeligere arbeidsdeling mellom Politidirektoratet og Spesialenheten i klagesaker kunne bedre kvaliteten på behandlingen ute i politidistriktene ved et tettere tilsyn av saksbehandlingen og ikke minst ved et system som i sin tur gir erfaringslæring tilbake."

Også *Oslo politidistrikt* mener førsteinstansmodellen kan være en god løsning, men tar enkelte forbehold. Fra høringsvaret hitsettes om dette:

"Pkt. 8.7 oppsummerer at dagens tosporsordning ikke er tilstrekkelig uavhengig, og det anbefales endringer. Utvalget går inn for en ordning hvor Spesialenheten mottar alle klagesaker og anmeldelser, og "siler" klagesakene tilbake til politiet. Oslo politidistrikt mener at dette kan være en god løsning, forutsatt at ikke vesentlig tid tapes i siliingsprosessen. De fire ukene man i dag har til rådighet i klagesakene oppleves ofte som knappe, slik at formentlig bør tidsrammen økes noe. Det er antakelig også rimelig å tro at antall klagesaker på politiets hånd vil øke. For øvrig er det kanskje grunn til å peke på at det også knytter seg mye skjønn til hvilke klagesaker som blir ansett for å høre under den sentrale klageinstruksen, og da hvilke saker politiet vil sende til Spesialenheten for vurdering og "siling". Politiet behandler for eksempel mange saker som gjelder krav om erstatning, hvor den som krever erstatning gjerne gir uttrykk for atskillig misnøye med

politiet. Heller ikke "forklaringen" som fremgår i retningslinjene til den sentrale klagesaksinstruksen er særlig lettfattelig mht til hvilke forhold som springer ut av en straffesak som skal behandles av hvem – overordnet påtalemyndighet, politimesteren eller Spesialenheten. Som hovedregel legges til grunn at en klagesak bare skal registreres en gang, og at saker som hovedsakelig gjelder erstatning registreres og behandles som en slik, og ikke regnes som en "228-klage". Den ville dermed ikke blitt oversendt for "siling". Anses klagen å tilhøre påtalemyndigheten, blir den ført på angjeldende straffesak. Fortsatt må politiet etter vår oppfatning bruke skjønn for å kategorisere klagesaker, og det er behov for mer rettleiding for dette skjønnnet. Bl.a. bør den sentrale klageinstruksen forbedres."

Rogaland politidistrikt har ikke tatt endelig standpunkt til valg av modell, men anser for egen del at dagens tosporsordning fungerer tilfredsstillende. Distriktet ser argumenter både for og imot en ny modell. Fra høringsbrevet hitsettes:

"Isolert sett frå vår plass er ordninga som gjeld i dag god nok. Våre lokale ordningar er tilpassa den, sjå under pkt. 2.2.7.

Samstundes er det slik at politimeisteren alltid må vurdere kva spor som er rett å velge. Skjønnnet i desse sakene kan sikkert diskuterast, og det sentrale poenget er om samfunnet har tillit til at vurderingane er rette. Difor er det viktig at samfunnet får vite om desse sakene og vurderingane knytta til dei. Eit "servicetorg for politiklager" vil gjere at ein kan vende seg til eitt nasjonalt organ for å få innsyn i sakene. Dette er eit godt argument for førsteinstansmodellen.

På den andre sida vil politimeisteren under førsteinstansmodellen miste den første kontakten med ein del av klagesakene. Dette må ein bote på gjennom gode informasjonsrutinar frå Spesialeininga til politimeisteren. Sjå elles kommentaren til pkt. 2.2.2."

Vi er elles ikkje sikre på om folk som klager på politiet alltid vil vende seg til "servicetorget" dersom eit slikt blir ein realitet. Ut frå erfaring trur vi at mange vil vende seg til anten det lokale politiet eller til politimeisteren. Difor vil det alltid vera saker (ytringar) som er vurdert av andre før dei eventuelt kjem til servicetorget. Poenget er at grensa ikkje lenger vil gå mellom "klage" og "mogeleg straffbar handling", men mellom "ytring" og "klage".

Politidirektoratet mener det er gode argumenter for å etablere en ordning som sikrer at alle henvendelser som gjelder påstander om kritikkverdige eller straffbare forhold fra politiets side, behandles likt (førsteinstansmodellen). Politidirektoratet vil samtidig understreke det generelle inntrykk om at politimestrenes terskel for å oversende saker til Spesialenheten er lav, jf. og kapittel § 8.2.4.1. Dette blant annet som følge av at man i det lengste vil unngå beskyldninger om at man "beskytter sine egne." Det er derfor lite som tyder på at saker som skulle ha vært behandlet av Spesialenheten ikke blir det, når saken først er kommet opp. Selv om utvalget også trekker dette frem som et problem ("sovepute for arbeidsgiver"), er det i et rettsikkerhets- og tillitsperspektiv likevel meget bedre enn dersom det motsatte hadde vært tilfelle. Etter direktoratets vurdering er det først og fremst hensynet til at det overhodet ikke skal kunne stilles spørsmål ved sporvalget, som er det bærende argument for modellen.

Politidirektoratet vil samlet sett gi sin tilslutning til førsteinstansmodellen.

Direktoratet mener samtidig det er grunn til en viss refleksjon i forhold til stadige krav om nye ordninger og tiltak som følge av tilbakevendende påstander om at eksisterende

ordninger mangler nødvendig tillit. Dette med henvisning til Oslo politidistrikts påpekning av en fare for skanse til skanse tilnærming. Som ovennevnte standpunkt illustrerer, presiseres for ordens skyld at direktoratet naturlig nok ikke er i mot forbedringer, tvert i mot. Opprettelsen av Spesialenheten er da også et godt eksempel i så måte.

Tillit er imidlertid som kjent en svært usikker størrelse. Det er ofte ikke de faktiske forhold som er avgjørende, men opinionens oppfatning av hvordan ting forholder seg. Det er med andre ord en rekke andre faktorer enn de formelle og reelle forhold som virker inn på hvordan en "ordning" oppfattes. I det tabloide søkelys politiet ofte befinner seg kan polarisering og interessekonflikt være mer interessant enn fakta og refleksjon. Etter direktoratets oppfatning er heller ikke førsteinstansmodellen så vanntett som den kan fremstå som, et grep for å fjerne all tvil om at straffbare forhold begått av politiansatte ikke blir behandlet av Spesialenheten. Politidirektoratet vil her peke på den pedagogiske utfordring som ligger i at Spesialenheten skal være politiklagemålenes ansikt utad og ta imot alle klager, samtidig som ikke alle sakene skal avgjøres av Spesialenheten selv. Den tenkte overskriften: "Spesialenheten lar politiet avgjøre klager mot seg selv", synes nærliggende.

Ovennevnte er etter direktoratets oppfatning ikke et argument for å la Spesialenheten behandle klager mot politiet, eller på annen måte etablere et selvstendig klageorgan. At slike krav vil reises ved neste korsvei synes imidlertid nærliggende, dersom Spesialenheten først er blitt et servicetorg for klagesaker. Når Politidirektoratet nå gir sin tilslutning til førsteinstansmodellen er det med et håp om at utvalgets vurderinger og anbefalingen fra menneskerettskommisjonen om at politiet selv bør behandle klagesaker, også vil ha gyldighet i fremtiden.

Avslutningsvis vises til Hordaland politidistrikt påpekning om at førsteinstansmodellen kan medføre at det tar ikke ubetydelig tid før politimesteren blir kjent med klager mot sine ansatte. Dersom modellen velges må det derfor tilstrebes at sporvalget, i kurante saker, avklares umiddelbart etter at saken er innkommet Spesialenheten.

Pretensjonens betydning for valg av spor – anmeldelse eller klage

Utvalget har i kapittel 13.2.4.2 lagt til grunn at førsteinstansmodellen blant annet innebærer at: *"Dersom meldere ikke ønsker å følge rådet som gis i påtalevedtaket om at saken oversendes politiet for klagebehandling, har meldere rett til å opprettholde anmeldelsen og får den vurdert av Spesialenheten som en anmeldelse."*

Politidirektoratet vil vise til at forslaget ikke synes problematisert eller omtalt tidligere i rapporten, herunder kapittel 8 hvor det naturlig hører hjemme. Direktoratet forstår ikke formuleringen som et forslag om endring av gjeldende prinsipper, men som en understrekning av det alminnelige prinsipp om at melders/klagers pretensjon fortsatt skal være avgjørende for hvilket spor en henvendelse skal behandles i, jf. kapittel 8.2, dette med referanse til at Spesialenheten etter førsteinstansmodellen vil måtte gjennomføre et betydelig antall sporvalg. Etter direktoratets forståelse innebærer dette at dersom melder fastholder at det er tale om et straffbart forhold, selv om det skulle fremstå åpenbart at forholdet ikke er straffbart, skal saken behandles av Spesialenheten. Det er med andre ord ikke tale om en generell frihet til å velge at Spesialenheten skal behandle saken fremfor aktuell politimester.

Politidirektoratet antar at det vil være tale om et lite antall saker hvor det vil forekomme at vedkommende presumerer et straffbart forhold, selv om Spesialenheten anser henvendelsen

som en klage. Direktoratet kan derfor vanskelig se at det er avgjørende innvendinger mot forslaget. Hva som kommuniseres til klager vil imidlertid være viktig, slik at det ikke fremstår som at klager kan velge klageorgan. Dersom det skulle vise seg at langt flere pretenderer straffbart forhold, bør ordningen heller revurderes.

Politidirektoratet må gjennomgå rutiner og utvikle felles arkiveringsrutiner for å løse gjenfinningsproblemer for saker oversendt fra Spesialenheten. Berørte instanser må finne en løsning på problemet med gjenfinning på personnivå.

Politidirektoratet har ved seneste revidering av standarden for registrering av saker i politiets arkivsystem DocuLive, lagt til grunn at saksavgjørelser fra Spesialenheten skal føres i DocuLive (Standard for registrering i DocuLive – vedlegg nr. 1 til Bruksmåter for DocuLive i politiet, punkt 3.1.19). Direktoratet ser samtidig at det kan være behov for en videre gjennomgang av arkiveringsrutinene på dette punkt, herunder med tanke på gjenfinningsproblematikken. Arbeidet med dette vil bli sett i sammenheng med øvrig behov for oppfølging innenfor arkivområdet.

Politidirektoratet og politidistriktene bør utvikle felles nasjonale retningslinjer for skjerming av politiansatte involvert i alvorlige hendelser.

Oslo politidistrikt uttaler om dette:

"I pkt 8.3.4 vedr suspensjon og skjerming, reiser utvalget spørsmål om politidistriktet noen ganger forholder seg passiv for lenge mens etterforskning pågår i Spesialenheten. Oslo politidistrikt mener spørsmålet er betimelig. Dersom saken anses godt nok opplyst til å fatte vedtak om suspensjon allerede før saken oversendes, bør dette gjøres. Rutiner i distriktet hva gjelder innbenting av opplysninger i saken, samt en beskrivelse av ansvarsforholdet mellom enheten og distriktet, kan gjøre det enklere å foreta et korrekt suspensjonsvedtak før saken sendes over til enheten. Politidirektoratet bør vurdere å følge utvalgets oppfordring om å lage felles rutiner for skjerming av ansatte. Direktoratet bør også vurdere å lage rutiner for innbenting av opplysninger i saken, samt en beskrivelse av ansvarsforholdet mellom enheten og distriktet. Rutinene bør utgå av et sterkere fokus på lederopplæring og bevisstgjøring av lederrollen i politiet."

Politidirektoratet bemerker at arbeidsgiver, innenfor rammen av tjenestemannsloven, arbeidsavtalen og arbeidsgivers styringsrett, vil kunne ivareta flere av de hensyn som utvalget foreslår relatert til skjerming. Politidirektoratet er enig i utvalgets forslag og vil igangsette et arbeid med å utarbeide slike retningslinjer.

Spesialenheten bør i større grad bruke avgjørelsen "oversendt til administrativ vurdering" for å gjøre det enklere for politidistriktene og Politidirektoratet å ha fokus på disse sakene. Spesialenheten bør oversende alle frifinnende dommer til aktuell politimester med anmodning om administrativ vurdering. Politidirektoratet bør få kopi av alle Spesialenhetens påtaleavgjørelser.

Fra Oslo politidistrikts uttalelse hitsettes:

"I pkt 8.4 omhandles saker som oversendes fra Spesialenheten til politimesteren med anmodning om administrativ vurdering i henhold til påtaleinstruksen. Utvalget nedsatte et eget delprosjekt for å vurdere behandlingen av disse sakene. Oslo politidistrikt vil gjerne gi uttrykk for at dette var både betimelig og interessant. Undersøkelser som ble igangsatt som følge av delprosjektet viste at Oslo politidistrikt ikke håndterte disse sakene tilfredsstillende, og vi fikk anledning til å etablere nye og gode rutiner. En del av begrunnelsen for at sakene ikke hadde fått en tilstrekkelig god behandling, var at sakene ikke tidligere hadde blitt etterspurt. Vi er enige med utvalget i at disse sakene – stort sett – er velegnet til å nedfelle "best practise", som i alle fall Oslo politidistrikt ville

ønske velkommen, og håper at Politidirektoratet vil kunne systematisere dette arbeidet i større utstrekning enn i dag. For øvrig vil vi også påpeke at Spesialenhetens påtalevedtak stort sett holder svært god kvalitet, og er egnet til en videre vurdering enn kun vurderinger omkring straffespørsmålet. Oslo politidistrikt mener at det vanskelig å vite hva som er et "riktig" nivå for antall saker som sendes til administrativ oppfølging, men etter vår oppfatning må antallet ikke bli for høyt, slik at ordningen blir for "alminnelig". For dette politidistrikts del blir uansett alle påtaleavgjørelser lest og vurdert, og vurderinger og kritikk av praksis blir lagt merke til, også i de saker som ikke er oversendt til administrativ vurdering. Vi er derfor ikke sikre på om økt formalisering som utvalget anbefaler, vil være hensiktsmessig."

Politidirektoratet er enig i at dialogen mellom direktoratet og Spesialenheten kan bli tettere. Med de føringer som er gitt for å styrke direktoratets rolle for erfaringslæring, støtter direktoratet forslaget om oversendelse av kopi av alle Spesialenhetens påtaleavgjørelser til direktoratet. Også senere avgjørelser i sakene, fra Riksadvokaten og retten, bør oversendes slik at direktoratet får det fulle bildet.

Frifinnende dommer vil i saksforløpet i praksis ha startet med et forelegg eller tiltale. Disse sakene vil således være kjent for politimesteren gjennom tidligere oversendelse fra Spesialenheten. Direktoratet legger til grunn at dette er saker politimestrene naturlig nok har betydelig fokus på, og holder seg informert om. Politidirektoratet mener likevel at Spesialenheten rutinemessig bør oversende en eventuelt frifinnende dom til administrativ vurdering.

Politidirektoratet er usikker på om det er hensiktsmessig å senke listen for oversendelse til administrativ vurdering, slik utvalget har foreslått. Bakgrunnen for forslaget er ønsket om økt fokus med tanke på erfaringslæring. Politidirektoratet mener at oversendelse til administrativ vurdering, som i dag bør forbeholdes saker av en viss alvorlighet, for ikke å vanne ut instituttet. Det er ellers Politidirektoratets oppfatning at Spesialenheten har funnet et tilfredsstillende nivå for de saker som oversendes etter påtaleinstruksen § 34-7. Når det ellers er forhold som politiet kan lære av, men som enkeltvis ikke når opp til administrativ oversendelse, mener direktoratet dette mer hensiktsmessig kan kommuniseres ved behov. Dette kan skje på ulike måter, herunder gjennom erfaringsmøter og dokumenter, f. eks. årsrapporten. Det vises her og til de forslag utvalget har fremmet under kapittel 12 (erfaringslæring) om generelt økt erfaringsformidling fra Spesialenheten til Politidirektoratet. Det vises her og til utredningen kapittel 12 (erfaringslæring) og forslagene om økt kontakt mellom Spesialenheten og Politidirektoratet/politidistriktene.

Spesialenhetens virkeområde – utvides til å gjelde også utenfor tjenesten.

Utvalget har ikke kommet frem til et omforent syn på om Spesialenheten bør etterforske mistanke om straffbart forhold utenfor tjeneste, samt spørsmålet om Spesialenheten skal gis kompetanse til automatisk å igangsette etterforskning der polititjenestepersoner alvorlig skades eller omkommer i tjenesten.

Oslo politidistrikt bemerker på dette punkt:

"I pkt 8.6 drøftes bl.a. formelle bestemmelser om saksbestemt arbeidsdeling. Utvalget har delt seg i synspunktene på om Spesialenheten også skal etterforske mistanke om straffbare handlinger begått utenfor tjeneste, som i dag blir etterforsket av et settepolitidistrikt. Utvalgets flertall går inn for å beholde dagens ordning, mens mindretallet menet at Spesialenheten også bør etterforske slike saker. Det fremføres gode synspunkter for begge løsninger, og ingen ordning synes å være åpenbart

mer å foretrekke enn den andre. Ett argument som taler for å legge all etterforskning til Spesialenheten, er at straffesaksinformasjon om ansatte vil være mer beskyttet. Spørsmålet har vært forelagt organisasjonene ved OPD. Oslo politiforening har understreket at hvilken løsning som er best, er ikke åpenbart, men faller ned på at Spesialenheten ikke bør etterforske forhold utenfor tjeneste. Det vises til at Spesialenheten må fokusere på sitt kjerneområde, kontroll med politiets makt og myndighetsutøvelse. Å innføre særordninger for politiansatte for "private" forhold er en forskjellsbehandling som ikke er ønskelig. Oslo politidistrikt vil ikke avvise en endring som mindretallet går inn for, men mener at den i større grad bør utredes og behandles før endelige konklusjoner treffes."

Spesialenheten gjennomfører allerede i dag en viss etterforskning på de områder utvalget tar opp, etter nærmere avklaring med riksadvokaten. Dette fremstår som en hensiktsmessig ordning.

Politidirektoratet mener imidlertid det bør utvises varsomhet med en generell utvidelse av Spesialenhetens virkeområde utenfor det naturlige kjerneområdet – straffbare forhold begått i tjenesten.

Direktoratet kan ikke se de avgjørende argumentene for at enhetens kompetanseområde bør utvides til også å gjelde for mistanke om straffbare forhold begått utenfor tjenesten, samtidig som en slik utvidelse vil medføre en fare for at fokuset på kjernevirksomheten svekkes. Direktoratet kan for øvrig tiltre flertallets øvrige innvendinger på dette punkt.

Når det gjelder spørsmålet om en eventuell utvidelse til automatisk etterforskning hvor tjenestepersonell er involvert i alvorlig ulykke eller dødsfall gjør direktoratets innvendinger seg ikke gjeldende i samme grad. Det er her tale om hendelser innenfor tjenesten, og hvor ordningen formentlig vil kunne være bedre egnet til å avdekke systemsvikt, uheldige tendenser mv. enn dagens ordning med settepolitidistrikt. Automatikken i etterforskningen vil også gi politiansatte et styrket vern. Politidirektoratet vil derfor samlet sett ikke ha avgjørende innvendinger mot en utvidelse på dette punkt.

Mistanke om brudd på taushetsplikt skal alltid behandles av Spesialenheten

Fra Oslo politidistrikts uttalelse hitsettes:

"Oslo politidistrikt deltok i utformingen av de rutiner som ble nedfelt i forbindelse med registrering av klagesakene, og hvor formålet var å kunne lage et system som ved maskinuttrekk kunne gi et godt bilde av hva publikum klaget over, og hvordan de ble avgjort. Her ble det gjettet på hva man mente ville være hensiktsmessige grupper, i en sammenheng hvor det var begrenset hvor mange koder som kunne tas i bruk. Meningen var å se på hensiktsmessigheten av de valgene som ble gjort etter noen tid. Det hadde vært nyttig om utvalget i større grad hadde gitt uttrykk for hvordan hensiktsmessigheten av de gjeldende gruppene fremstår, basert på gjennomgangen som er gjort. Utvalget har imidlertid kommentarer til kategorien "brudd på taushetsplikt", som man mener er en slags anakronisme fordi brudd på taushetsplikt er straffbart, og i utgangspunktet hører hjemme i det andre sporet. Dette er utvilsomt et godt poeng, og det er i ettertid vanskelig å gjenkalle hva begrunnelsen for nettopp den kategorien er, som heller ikke brukes i noen særlig grad."

Da brudd på taushetsplikten er belagt med straffansvar er Politidirektoratet enig i at mistanke om slike brudd skal behandles av Spesialenheten. Det er for øvrig direktoratets inntrykk at disse sakene også i dag havner i rett spor - Spesialenheten.

Andre merknader – skal Spesialenheten veilede politimesteren om arbeidsrettslige forhold?

Politidirektoratet vil vise til Oslo politidistrikts uttalelse, som direktoratet slutter seg til:

”For så vidt gjelder arbeidsgivers vurdering og tiltak mens saken etterforskes av Spesialenheten (pkt 8.3.3), anfører utvalget at det er noe ulik praksis i politidistriktene på dette punktet. Variasjonene spenner fra å avvende Spesialenhetens avgjørelse, til å se på saken umiddelbart og kanskje selv foreta justeringer eller treffe tiltak før Spesialenhetens avgjørelse foreligger. Utvalget anfører også at det kan synes som om det er ønsket at Spesialenheten skal drive mer veiledning med hensyn til hva politidistriktet bør gjøre underveis i forhold til disiplinære reaksjoner. Oslo politidistrikt er av den oppfatning at Spesialenheten ikke skal drive slik veiledning. Arbeidsrettslige vurderinger fordrer nødvendigvis arbeidsrettslig kompetanse, og dette innehar ikke Spesialenheten, og slike vurderinger inngår heller ikke i Spesialenhetens oppgaver. Det er politidistriktet som arbeidsgiver som er ansvarlig for de ulike tiltak, og da må selvfølgelig vurderingen i forkant av tiltaket gjøres av distriktet selv – et synspunkt vi legger til grunn at både utvalget og Spesialenheten deler. Om arbeidsgiver skal treffe de rette beslutninger til rett tid, kreves at Spesialenheten bidrar med relevant informasjon.”

9. Politiets opplæring, rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest

I. Generelle anbefalinger:

Styrket fokus på betydningen av helse- og omsorgsmessige vurderinger ved maktanvendelse og i arrest, samt styrking av nasjonal erfaringslæring for å forebygge dødsfall og helserisiko i arrest.

Det vises til merknadene under romertall II under.

Politidirektoratet/Politihøgskolen bør med faste mellomrom samle inn informasjon om arrestasjonsteknikker fra andre land som det er relevant å sammenlikne seg med.

Politidirektoratet/Politihøgskolen bør innlede formelt og permanent samarbeid med medisinsk sakkyndige som kan vurdere helserisiko ved arrestasjonsteknikker og i forbindelse med dødsfall i arrest.

Som Justisdepartementet er vel kjent med iverksatte Politirektoratet i etterkant av dødsfallet til Eugene Ejike Obiora 7. september 2006, flere tiltak for å minimalisere risikoen for at tilsvarende hendelser skal kunne skje igjen.

Tiltakene er omhandlet i departementets brev av 29. august 2008 til Sivilombudsmannen. Blant annet bevilget Politirektoratet penger til et forsknings- og utviklingsprosjekt ved Politihøgskolen, om arrestasjonsteknikker. I den anledning ble det gjennomført en evaluering av de helsemessige risiki av aktuelle arrestasjonsteknikker. Videre var en del av mandatet å skaffe oversikt over relevant forskningslitteratur vedrørende pågripelser med dødelig utgang foretatt av politi i Norden eller andre europeiske land som har tilnærmet samme lovmessige krav til maktbruk som norsk politi. Politidirektoratet og Politihøgskolen har videre etablert en ordning med 3-4 årlige møter om politifaglige emner, herunder arrestasjonsteknikker. Møtene, kombinert med annen dialog, bidrar til at direktoratet informeres om forhold som kan nødvendiggjøre revisjon av direktoratets retningslinjer eller Politihøgskolens undervisning i arrestasjonsteknikker.

Politidirektoratet ser behovet for at samarbeidet med medisinsk sakkyndige gjøres mer permanent, slik at ny medisinsk kunnskap og erfaring relatert til politiets arrestasjonsteknikker mv. løpende kan fanges opp, samt for å øke kunnskapen om typiske

risiki for dødsfall arrest. Politidirektoratet vil ta initiativ til å etablere et slikt permanent samarbeid.

Lokale instruksjoner for politiarrest og retningslinjer for operativt arbeid i ordenstjenesten må gjennomgås for å sikre at alle instruksjoner er i samsvar med beste instrukspraksis på området.

Dette gjøres av Politidirektoratets tilsynsfunksjon i dag.

Det bør innføres en regodkjenning/ autorisasjonsordning for lokale instruktører som har opplæringsoppgaver i forbindelse med ordenstjeneste og arrestasjonsteknikker.

At det er behov for ordninger som sikrer at lokale instruktører har tilstrekkelig oppdatert kunnskap er utvilsomt. Som ledd i vedlikehold og oppdatering av operative mannskapers kompetanse, gir Politidirektoratet årlige retningslinjer til politidistriktene om innholdet i leksjonsopplegget for operative disipliner for innsatspersonell.

Politidirektoratet forventer om kort tid å motta en undersøkelsesrapport fra Politihøgskolen, som ledd i de tiltak som ble iverksatt i etterkant av Obioras dødsfall. Som ledd i oppfølgingen av rapporten vil direktoratet vurdere nærmere hva som vil være nødvendige og hensiktsmessige tiltak.

Politiets oppfølging av Spesialenhetens påtaleavgjørelser i uheldige hendelser ved innbringelse og bruk av politiarrest må kommuniseres aktivt til offentligheten.

Alle rapporter fra arresttilsyn er offentlige. Politidirektoratet mottar med jevne mellomrom begjæringer om innsyn i rapporter om arresttilsyn fra media. Etter direktoratets vurdering er tilgjengeligheten i dag god. Dersom det skal sikres en annen publisering enn i dag for å nå ut til andre enn de som vanligvis forholder seg til offentlig postjournal, vil bruk av politiets nettsted (www.politi.no) være aktuelt å vurdere.

II. Anbefalinger med hensyn til arrest

Politidirektoratet vil innledningsvis knytte noen generelle bemerkninger til den eksisterende ordning med arresttilsyn.

Det lokale tilsynet hører under politimesteren som skal sørge for at det foretas tilsyn og inspeksjoner av politiarrestene under hans/hennes ansvarsområde, samt bruken av disse. Det sentrale tilsynet utføres av et tilsynsutvalg bestående av representanter for Politidirektoratet og lokal statsadvokat. Begge tilsynsordningene har som sitt primære formål – riktignok i kombinasjon med andre virkemidler – å forhindre at personer som er i politiets varetekt kommer i livstruende situasjoner, blir påført skade, fratas mulighet for nødvendig helsehjelp, utsettes for rettighetskrenkelser eller på annen måte lider unødige overlast.

Dagens generelle tilsynsfunksjon i Politidirektoratet blir nå styrket og utvidet. Ny organisering er allerede gjennomført. Tilsynsfunksjon har i hovedsak vært konsentrert om en overordnet gjennomgang av den totale driften. Den er utvidet til også å omfatte arresttilsyn og et mer operasjonalisert tilsyn på relevante områder som for eksempel beslag, politiets våpenforvaltning m.v. Tilsynsfunksjonen er nå også gitt i oppdrag å følge opp aktuelle anbefalinger som er gitt av utvalget (NOU 2009:12).

I det aktuelle kapitlet i NOU 2009:12 fremhever utvalget opplæring og ”god politiskikk” som spesielt viktig. Kontrollmekanismene skal søke å ivareta behovet for å avdekke feil og svikt på en god måte. I tillegg til tilsyn og kontroller er opplæring og kompetanseheving

sentrale virkemidler. Kontroller alene er ikke tilstrekkelig for å hindre at det skjer svikt i systemer, rutiner eller i skjønnsutøvelse. Som utvalget også påpeker er det ikke tvil om at en god kommunikasjon fra politiets side når det gjelder de fremgangsmåter som benyttes og en mer høflig fremferd i møte med publikum i noen tilfeller vil være avgjørende. Satsning på god og effektiv ledelse på alle nivåer og formidling av tydelige etiske retningslinjer i alle ledd er en viktig faktor. Politidirektoratet arbeider hele tiden med å videreutvikle dette.

Politidirektoratet støtter utvalgets synspunkter om betydningen av erfaringslæring (pkt 13.2.4.1.7). Tilsynet i Politidirektoratet skal bidra med sin kompetanse for å sikre en god oppfølging av politidistrikter og særorgan. Arbeidet vil gi en god oversikt over helheten og innblikk i både operative og administrative forhold i politietaten. Det er viktig å anvende det tilsynet finner av både god og dårlig praksis for å forbedre politiets arbeid og bidra til at politietaten utvikles som lærende organisasjon. Tilsynet vil således kunne spille en viktig rolle i arbeidet med å styrke den kunnskapsbaserte erfaringslæringen i politietaten og bidra til at Politidirektoratet ivaretar sine etatsledende oppgaver på en god måte.

Politidirektoratet vil for øvrig vise til uttalelsen fra Oslo politidistrikt, som på en god måte illustrer spenningsfeltet mellom den gode intensjon om å avverge dødsfall/alvorlig helseskade, og tiltakenes inngrep i den enkeltes integritet. Fra uttalelsen hitsettes:

”Dødsfall i forbindelse med pågripelser og i arrest (pkt. 9.10) undergis også bred vurdering. Oslo politidistrikt vil knytte noen kommentarer til det siste. Det er svært få dødsfall i våre celler, men det er mange hendelser som har et potensiale for å bli alvorlig. Dette kan gjelde innsatte som er syke, men i de fleste tilfeller dreier det seg om personer som ønsker å skade seg selv. Pga tett overvåking og rigorøse visitasjonsrutiner blir skadene likevel sjelden alvorlige. Når det likevel inntreffer alvorlige hendelser, blir det gjerne pekt på svikt fra politiets side. Å unngå skader og hendelser er selvsagt ønskelig, og prioritert fra politiets side, både av hensyn til den frihetsberøvede og for politiet. Problemstillingen er likevel at jo mer effektivt man søker å hindre skader og hendelser, jo mer integritetskrenkende vil inngrepene være. Eksemplene er mange og aktuelle. Noen innsatte forsøker å skade seg selv med sine egne sokker, T-skjorter, klokkeremmer eller briller (f.eks spise dem), eller også folielokket på engangspakker med smør og syltetøy, eller plastikk engangsskjeer. En effektiv inngripen ville slikt sett være å frata alle innsatte alle klær, briller, teppe og madrass, og la de spise uten noen form for spiseredskap eller matemballasje. Dette er ikke akseptabelt, og slik vi ser det også lovstridig. Et annet tiltak som gjennomføres er tilsyn med de innsatte. Dette kan skje ved overvåking via lyd og bilde, visuell observasjon av innsatte via luken i døren, og også at personale går inn på cellen og forsikrer seg om at alt er i orden. Den visuelle observasjonsadgangen er begrenset av private hensyn, med mindre personen anses for å befinne seg i en faresituasjon. Fysisk tilsyn gjennomføres vanligvis hver halve time hele døgnet. For mange er det bråket som følger med en slik inspeksjon nesten uutholdelig, og i en situasjon hvor noen blir sittende over flere dager på glattcelle, gir det ødelagt søvn over lengre perioder. Det igjen øker risikoen for hendelser, og påvirker aggresjonsnivået hos mange innsatte. Mens det på den ene siden er en overordnet målsetting å iverksette gode vernetiltak, er det åpenbart at størst effektivitet her er uakseptabelt av hensyn til konsekvensene for de innsatte. Hvor krysningspunktet skal gå er vanskelig å se ut av de regler som er gitt, og for så vidt også av Spesialenhetens avgjørelser. Hvor langt skal man gå i integritetskrenkende handlinger, som også rammer det store flertallet av personer som ikke har noen selvestruktiv adferd? Dette er viktige og vanskelige spørsmål som personalet i arresten står ovenfor flere ganger om dagen, og som også betyr svært mye for de som tiltakene går utover.”

Innføring av obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere

Under henvisning til det ansvar det medfører for politiet å ha mennesker anbrakt i arrest støtter Politidirektoratet forslaget om å innføre obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere.

Utarbeidelse av nødvendig skriftlig informasjon til innbrakte

Utvalget har vist til at Politidirektoratet tidligere har utarbeidet en brosjyre for pågrepne med informasjon om den pågrepnes rettigheter. Utvalget anbefaler at nødvendig skriftlig informasjon også bør utarbeides og meddeles personer som innbringes av politiet, jf. politiloven § 8. Utvalget tilrår videre at den skriftlige informasjonen om innbraktes og pågrepnes rettigheter også inneholder informasjon om muligheten for å klage på eller anmelde politiet. Utvalget tilrår også at det vurderes flere måter å informere på, for eksempel ved oppslag i arrestens lokaler.

Politidirektoratet tiltrer utvalgets forslag, og vil utarbeide/justere eksisterende brosjyre slik at den også gis informasjon om den pågrepnes rettigheter, samt adgangen til å klage på eller anmelde politiet. Politidirektoratet tar også sikte på å innta informasjon om lagringstiden for opptak og at den pågrepne, dersom vedkommende har intensjon om å fremme klage, eventuelt må stilling til om vedkommende samtykker til at arrestopptaket lagres til bruk for klagesaken.

Igangsettelse av prosjekt som undersøker og systematiserer hva tilsyn med risikoarrestanter innebærer i dag og hva det bør innebære for å minimalisere risiko.

Utvalget mener innføringen av sentralt og lokale arresttilsyn var et viktig framskritt for å avdekke og forebygge kritikkverdige forhold i norske arrest, og en form for systematisert intern kontroll. Videre uttaler utvalget at tilsynet tilrettelegger for et omfattende og detaljert tilsyn med politiarrest. Utvalget foreslår likevel at det gjennomføres mer detaljerte prosjekter som undersøker og systematiserer hva tilsyn med risikoarrestanter konkret innebærer i dag.

Politidirektoratet bemerker at ovennevnte forslag må ses i sammenheng med spørsmålet om politiets generelle kunnskap om risikoforløp ved anbringelser i arrest. Utvalget legger til grunn (punkt 9.10.5) at Spesialenhetens etterforskning av dødsfall i arrest er et svært viktig erfaringsmateriale både om sviktende og mangelfulle tilsynsrutiner og opplæringsbehov om helseisiko i forbindelse med rus og forgiftningsproblematikk. Utvalget viser videre til at Spesialenhetens etterforskninger av dødsfall i arrest har tilført politiet ny kunnskap om risikoforløp.

Politidirektoratet er enig i at håndteringen av risikoarrestanter er et område som bør vies særskilt oppmerksomhet, men er usikker på om dette bør gjennomføres som et eget prosjekt. En annen mulighet er at det legges inn som et særskilt tema i forbindelse med gjennomføringen av ordinære arresttilsyn. Direktoratet vil følge opp forslaget, med en nærmere vurdering av den endelige fremgangsmåte.

Fristoverskridelser i arrest undersøkes og systematiseres for å få mer kunnskap om årsakene og hva slags type svikt det skyldes.

Politidirektoratet ser verdien av en systematisering av informasjonen, som blant annet vil kunne bekrefte hvorvidt det generelle inntrykket om plassmangel som hovedårsak til fristoverskridelser, er korrekt. Politidirektoratet vil følge opp forslaget og antar at innhenting av relevant informasjon hensiktsmessig kan skje gjennom arresttilsynsordningen, og at informasjonen deretter vil kunne analyseres og systematiseres i direktoratet.

Det sentrale og lokale arresttilsynet knytter til seg eksterne fagpersoner.

Utvalget har foreslått at arresttilsynet knytter til seg eksterne representanter. Begrunnelsen for forslaget er dels at den eksterne fagpersonen vil kunne bidra med relevant faglig kompetanse, og at sivil deltakelse vil være positivt for tilliten til politiets egenkontroll.

Politidirektoratet er enig i at både det lokale og det sentrale tilsyn vil åpenbart kunne dra nytte av å knytte til seg eksterne fagpersoner der det er behov for slik faglig/sakkyndig deltakelse. I dag er det representanter fra Politidirektoratet og statsadvokatembetene som foretar de sentrale tilsyn. Som faste representanter mener Politidirektoratet i utgangspunktet at dagens deltakelse, supplert med annen faglig støtte ved behov, er tilstrekkelig. Direktoratet ser samtidig at bruken av en ekstern fagperson er egnet til å øke tilliten til tilsynsfunksjonen som sådan, samtidig vedkommende angivelig vil kunne bringe inn nye perspektiver. En slik utvidelse vil samtidig være fordyrende.

Politidirektoratet mener at forslaget i første omgang eventuelt bør gjennomføres som en prøveordning. Erfaringene fra prøveordningen vil måtte evalueres før ordningen eventuelt utvides og gjøres mer permanent.

Det etableres fast rutine for rapportering mellom arresttilsynene og Spesialenheten og det arrangeres møter med faste mellomrom slik at Spesialenheten kan formidle erfaringer og synspunkter direkte til arresttilsynene. Arresttilsynets rapport bør rutinemessig være tilgjengelig for Spesialenheten.

Politidirektoratet er utvilsomt enig i at det er viktig med dialog mellom Spesialenheten og det sentrale arresttilsyn. Erfaringer som Spesialenheten har med saker knyttet opp mot hendelser i forbindelse med innbringelse og arrest vil kunne gi nyttig kunnskap til bruk i arresttilsyn og oppfølging av disse. Politidirektoratets tilsynsfunksjon vil ta initiativ til regelmessige møter. Rapportene fra det sentrale tilsyn vil rutinemessig bli oversendt til Spesialenheten, i tillegg til at de som i dag er offentlig tilgjengelige.

III. Anbefalinger på spesielle områder

Praksis for når håndjern brukes bringes i samsvar med reglene.

Utvalget påpekning er gjort med henvisning til at Spesialenheten i flere tilfeller har kritisert politiets bruk av håndjern om tendenser til at håndjern anvendes som ”verneutstyr” ut fra generelle erfaringer og betraktninger ved innbringelser av arrestanter.

Politidirektoratet er selvfølgelig enig i at uhjemlet/strukket bruk av håndjern ikke skal forekomme. I den grad det har utviklet seg en kultur for å vektlegge behovet for egensikkerhet mer enn det er adgang til, er det et problem som ikke lar seg endre med et pennestrøk. Både politidistriktene og Politidirektoratet har, og vil fortsatt ha, kontinuerlig fokus på at politiets maktanvendelse ikke må gå lenger enn det som er nødvendig.

Det utarbeides regler for bruk av tjenestehund og torpedering.

Politidirektoratet har nå regulert såkalt torpedering ved direktoratets instruks 2009/12 av 21. desember 2009 om tvangsmessig stansning av kjøretøy.

Instruks for bruk av tjenestehund er under utarbeidelse i direktoratet.

Utvalgets forslag er altså allerede fulgt opp.

IV. Andre merknader

Videopptak fra arrest

Etter gjeldende instruksverk skal opptak fra arrest slettes etter 48 timer, med mindre arrestanten samtykker til lagring. Det kan være aktuelt dersom vedkommende ved løslatelse ønsker å fremme klage mot politiet.

Utvalget mener det er behov for en viss utvidelse av lagringstiden med tanke på den bevismessige betydning for klager som først fremsettes på et senere tidspunkt. Utvalget gir samtidig uttrykk for at det angivelig skal være kjent med at "Politidirektoratet og Datatilsynet er i dialog om tidsfrister og rutiner for lagring av videoovervåkningsopptak i arresten, og legger til grunn at det ikke er nødvendig for med en anbefaling fra utvalget i denne forbindelse".

Politidirektoratet er ikke kjent med den dialog som angivelig skulle pågått med Datatilsynet om utvidelse av lagringstiden. Direktoratet har i den aktuelle tidsperioden vært involvert i saker for Datatilsynet om lagring av opptak fra arrest, men da i forbindelse med pålegg om at sletterutinene i enkelte arrester måtte bringes i samsvar med kravet til sletting innen 48 timer.

Oslo politidistrikt har i sin uttalelse om dette:

"For så vidt gjelder lagringstiden for opptak fra arresten, er denne i Politidirektoratets instruks satt til 48 timer (pkt. 9.11.6). Dersom opptakene skal ha noen verdi i å avklare et hendelsesforløp, er dette for kort – ikke minst hensett til den vanskelige situasjonen med varetektsplasser som gjør at innsatte blir sittende for lenge på celle her. Når klagen eller anmeldelse kommer, er opptak sjelden tilgjengelig, noe som er ubeldig for både politiet som for klager/ anmelder. Det har ikke vært mulig å avklare hvorfra denne grensen på 48 timer kommer fra, og det synes heller ikke å være korrekt som anføres av utvalget at "Politidirektoratet og Datatilsynet er i dialog om tidsfrister og rutiner for lagring av videoopptak i arresten, og legger til grunn at det ikke er nødvendig med en anbefaling fra utvalget i denne forbindelse." Både direktoratet og Datatilsynet opplyser nå å være ukjent med dette, slik at Oslo politidistrikt anmoder om at regelverket endres."

Politidirektoratet er i og for seg enig i at lengre lagringstid for opptak fra arresten ville vært et egnet tiltak med tanke på eventuell senere klagebehandling. Direktoratet vil imidlertid vise til at Datatilsynet, i forbindelse med innføringen av rutinene, la til grunn at formålet med overvåkingen kun var å ivareta arrestantens liv og helse, og ikke til bruk for senere klagebehandling. Det ble derfor også lagt til grunn at opptakene måtte slettes når behovet for å sitte på opptaket for ivaretagelsen av arrestantens liv og helse, var opphørt. Politidirektoratet anser det derfor ikke uten videre kurant å eventuelt endre slettepraksisen på området.

10. Diskriminering, klager og anmeldelser

Oslo politidistrikt uttaler om dette kapittelet i utvalgets rapport:

"I pkt 10.2.2 anføres at Spesialenheten ikke greier å registrere diskrimineringssaker i BL utover å skille mellom straffebud (f.eks § 135). Dette må muligens bero på en misforståelse. I tillegg til å registrere straffebud, kan saken også markeres som et "hate crime" forhold – det er en egen "knapp" i BL. Ordningen har eksistert en stund, og ble innført for å få en kvantitativ oversikt over saker med et antatt diskriminerende element."

Utvalget peker på behovet for opplæring i mangfold og flerkulturalitet, og det vises også til at Oslo politidistrikt har ansatt en mangfoldsrådgiver. Dette har vært meget vellykket for distriktet, men det har vært og er Oslo politidistrikts oppfatning at ren "mangfoldsopplæring" har begrenset verdi, slik at vårt fokus har vært på opplæring og refleksjon omkring relasjoner mellom politi og publikum i sin alminnelighet, for bevisstgjøring og forståelse generelt. F.eks er et vanlig klagepunkt opplevd uhøflighet, og dette kan mest hensiktsmessig diskuteres i en videre kontekst enn bare "mangfold". Mangfoldsrådgiveren har også lagt mye vekt på å opprette og vedlikeholde kontakter med ressurspersoner og organisasjoner fra minoritetsmiljøer, som igjen er viktig for tillit. Operativt ansatte må få kommunisert hva publikum opplever som diskriminerende, og politidistriktene bør ha jevnlig møter med organisasjoner og ressurspersoner i minoritetsmiljøene. Her må det tas opp hva som anses som viktig for å møte minoritetsbefolkningen på en inkluderende måte – og formidle dette til våre ansatte med publikumskontakt."

Politidirektoratets klageinstruks konkretiseres slik at politidistriktene får bedre veiledning med hensyn til overvåkning av mulig indirekte diskriminering.

Utvalget uttaler blant annet at: "Når det gjelder klagesaker om mulig diskriminering, står man overfor det faktum at saker som påstår diskriminering ikke nødvendigvis handler om det, men at saker som ikke påstår diskriminering nettopp kan være det. Utvalgets gjennomgang av et representativt utvalg av klagesaker ga inntrykk av at saker ble registrert som diskriminering når det var pretendert, men ga ellers få opplysninger om at det lokale politidistrikt hadde vurdert sakene med sikte på å overvåke om det likevel kunne dreie seg om diskriminering. Oslo politidistrikt fremstår for utvalget som å ha et spesielt aktivt "overvåkningsblikk" og skiller seg positivt ut. Denne "overvåkningsfunksjonen" i forhold til politiets tjenesteutøvelse kan sannsynligvis gjøres tydeligere i klagesaksinstruksen, slik utvalget ser det.

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag til justering av klageinstruksen med sikte på å øke oppmerksomheten omkring problemstillingen.

Det utpekes eller engasjeres en diskriminerings/ mangfoldsansvarlig tilknyttet politidistriktets ledelse i de distrikter som ikke allerede har en slik ansvarlig, med bla. ansvar for overvåkning av distriktets saker som påstår diskriminering og ved analyse av PO-logg, arrestjournal, med mer.

Oslo politidistrikt har allerede ansatt en slik rådgiver. I tråd med samfunnsutviklingen anser Politidirektoratet slike rådgivere, sammen med tjenstepersonell med flerkulturell bakgrunn, vil være viktig for at politiet skal kunne ha tillit i alle deler av befolkningen. Direktoratet mener likevel at det, med unntak av politidistriktene i de tettest befolkede områdene, ikke vil være tilrådelig å ansatte en mangfoldsansvarlig i hvert enkelt politidistrikt. I områder med mer spredt befolkning og en lavere andel innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn, mener direktoratet det vil være hensiktsmessig at den mangfoldsansvarlige har et regionsmessig ansvar.

Anmeldelser og klager som inneholder diskrimineringspåstander blir grunnlag for nasjonal erfaringslæring i regi av Politidirektoratet, jf. kapittel 12.

Politidirektoratet støtter forslaget, jf. merknadene til kapittel 12.

11. Kommunikasjon med offentligheten og mediedekning

Politidirektoratet vil først vise til Oslo politidistrikts uttalelse til dette kapittel i utredningen:

”Oslo politidistrikt er enig i utvalgets vektlegging av informasjon og kjennskap til kontrollmekanismenes virkemåte som betingelser for tillit, og at informasjon har en egenverdi og underbygger politiets uttrykte mål om å framstå som åpent og ansvarlig. Saker som Spesialenheten behandler, kan være svært vanskelige å håndtere i media for politiledere. Som utvalget påpeker, har politilederne mange hensyn å balansere i tilknytning til mediehandling av slike saker. Det er likevel viktig at offentligheten får korrekt og saklig informasjon, noe som i mange saker har vært vanskelig fordi mediene kun har kunnet formidle klagers/ anmelders opplevelse og / eller påstander. Politilederes taushet kan bidra til at feilaktige gjengivelser og spekulasjoner omtales og gjengis, i tillegg til at taushet kan oppfattes av politiansatte som unnskyldning og som manglende støtte til direkte involverte.

Oslo politidistrikt støtter utvalgets anbefaling om en tydeliggjøring av politilederens rolle og ansvar, og en klarere rollefordeling mellom politiledere og Spesialenheten i saker som får medieomtale. Vi tiltrer også anbefalingen om at Spesialenheten, som ifølge utvalget har færre slike vanskelige hensyn å balansere, er mer aktive i sin mediehandling av konkrete saker som får medieomtale. Om mulig, bør Spesialenheten i enda større grad gjøre kjent egne påtalevedtak og konklusjoner i saker som tidligere er blitt omtalt i mediene (jfr. medienes plikt i henhold til Vær Varsom-plakaten om å omtale rettskraftige avgjørelser i saker de har omtalt tidligere). Vi støtter også utvalgets anbefalinger om at politiets nettside www.politiet.no bør gjøres mer brukervennlig for publikum som ønsker å klage på politiet, eller ønsker informasjon om klageordningen, politiets klagesaksinstruks eller saksbehandlingsresultater. Det bør også gjøres tilgjengelig informasjon om Spesialenhetens mandat og kontaktinformasjon.”

Politidirektoratet kan i det vesentlige tiltre politidistriktets uttalelse, og vil komme nærmere inn på de ulike hensyn under drøftelsen av de nedenstående forslag.

Riksadvokaten bør gi bedre avklaring med hensyn til rollefordeling mellom Spesialenheten og politiledere med hensyn til arbeids- og rollefordeling mellom Spesialenheten og politiledere når det gjelder kommunikasjon med offentligheten gjennom media i de saker Spesialenheten behandler.

Politidirektoratet bemerker at forutberegnlighet med hensyn til hvem som kan/skal uttale seg om hva i forbindelse med en etterforsknings situasjon utvilsomt er ønskelig.

Det formelle utgangspunktet er i og for seg klart nok ut fra Spesialenhetens rolle som etterforsker og politidistriktet/politimesterens rolle som arbeidsgiver. Politimesterens rolle må samtidig ses i en større sammenheng enn som arbeidsgiver, idet vedkommende vil være synonymt med politietatens offisielle standpunkter og vurderinger.

En god mediehandling fra politiets side er utvilsomt viktig. Den er imidlertid også krevende. Det er ofte lite som kan sies om den konkrete saken når den er under etterforskning samtidig som eierskapet til (straffe)saken ligger hos Spesialenheten. Uten at Politidirektoratet uten videre er enig med utvalgets beskrivelser, kan det være en fare for at oversendelse til Spesialenheten blir en sovepute for politidistriktet, både med hensyn til intern oppfølging og kommunikasjonen med media.

Rogaland politidistrikt har vist til at det avgjørende er at Spesialenheten og politimester på et tidlig tidspunkt avklarer videre kommunikasjonsspørsmål, og at det således ikke er behov for særskilte retningslinjer.

Politidirektoratet mener det vil være hensiktsmessig, og ofte påkrevd, med kontakt mellom Spesialenheten og politidistriktet om videre mediehandling av saken. Selv om det

utarbeides retningslinjer for rollefordeling mv. vil det fortsatt være tilfelle. Politidirektoratet vil imidlertid ikke gå så langt som å si at retningslinjer ikke er nødvendig. Det sentrale med slike retningslinjer vil være å gi forutberegnlighet for mediehandteringen. Ett naturlig moment i denne sammenheng vil være formaliseringen av en førstekontakt mellom Spesialenheten og politimesteren.

Politidirektoratet bemerker for øvrig at Riksadvokatens ansvarsområde i denne sammenheng begrenser seg til rammene for Spesialenhetens kommunikasjon som etterforsker og ikke politimesterens rolle som arbeidsgiver mv. Det anses derfor naturlig at Politidirektoratet involveres i et eventuelt arbeid med utarbeidelse av retningslinjer for mediehandteringen.

Innsynsrett bør gjelde som hovedprinsipp i påtaleavgjørelser.

Utvalget foreslår i den anledning at påtaleinstruksen § 34-7 får et nytt siste ledd:

”Påtalevedtakene i anonymisert form skal være åpne for innsyn når klagefristen er utløpt, med mindre det er sannsynlig at en eventuell sak for domstolene helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Opplysninger undergitt taushetsplikten er unntatt fra innsyn”.

Oslo politidistrikt mener offentliggjøring av anonymiserte påtalevedtak er en ordning som vil representere en belastning andre enn politiansatte ikke har og at anonymisering i mange av de interessante sakene i tillegg vil være uten hensikt. Politidistriktet er derfor uenig i en slik hovedregel.

Med henvisning til Oslo politidistrikts merknader bemerker Politidirektoratet at åpenhet ikke bare er viktig i forhold til kontrollmekanismene, men også om de konkrete sakene og de vurderinger som foretas. Som antydte tidligere fremstår Spesialenhetens påtaleavgjørelser grundige, og synes som sådan egnet til å gi offentligheten en god beskrivelse av enkeltsakene.

Politidirektoratets prinsipielle utgangspunkt vil være at påtaleavgjørelser bør offentliggjøres så langt den lovbestemte taushetsplikten ikke er til hinder for det. Det er da også dette Politidirektoratet har måttet forholde seg til frem til nå, ved innsynsbegjæringer i påtaleavgjørelser som er oversendt direktoratet¹. Rettslig sett synes da utvalget heller ikke å gå lenger enn dette i sitt forslag til endring av påtaleinstruksen. Direktoratet finner det likevel nødvendig å knytte enkelte merknader til praktiske utfordringer knyttet til håndhevingen av en slik bestemmelse.

Offentlig ansatte har et svakere taushetsmessig vern om straffbare forhold (begått i tjenesten) sammenliknet med hva som gjelder for befolkningen i sin alminnelighet.² Dette innebærer blant annet at den omstendighet at en offentlig ansatt *er ilagt* en straffereaksjon for handlinger begått i tjenesten, i seg selv normalt ikke omfattes av taushetsplikten. Det samme vil gjelde for en tjenstemessig reaksjon. Den nærmere bakgrunn for handlingene vil likevel normalt omfattes av taushetsplikten når opplysningene sier noe om tjenstemannens personlige karakter. Med andre ord vil eksempelvis opplysninger som måtte komme frem

¹ Det gjelder ulike regimer for Spesialenheten (påtalemyndigheten) og Politidirektoratet, i det Spesialenhetens straffesaksbehandling faller utenfor offentleglovas virkeområde, jf. offentleglova § 2 fjerde ledd. Når en påtaleavgjørelse er oversendt til Politidirektoratet (som for sin del ikke behandler saken i medhold av straffeprosessloven) gjelder loven for denne avgjørelsen når den er innkommet til direktoratet.

² Se punkt 6.2.3.2 i “Rettleiar til offentleglova,” utgitt av Justis og politidepartementet.

om rusproblemer, samlivsproblemer, eller opplysninger som utleverer karakterbrist mv., i utgangspunktet være taushetsbelagt.

Taushetsplikten begrenses som kjent dersom det ikke lenger foreligger et berettiget vern for taushet, for eksempel når opplysninger allerede er allment kjent.

En av de ting som gjør taushetsproblematikken særlig utfordrende er muligheten for kobling av opplysninger. Et sentralt spørsmål ved vurdering av taushetsplikt er hvorvidt utgivelse av opplysning X (eks identitet) vil gjøre det mulig, ut fra annen kjent informasjon, å forstå at personopplysningene Y, faktisk gjelder X, og omvendt.

Dersom det legges til grunn at selve konklusjonen i påtaleavgjørelsen er offentlig, at vedkommende er ilagt en straffereaksjon, vil det legges begrensninger på hva som kan offentliggjøres av resten av påtaleavgjørelsen. Alternativet, som direktoratet praktiserer, er å sladde navn og andre opplysninger som kan identifisere vedkommende. Dette fremstår som hensiktsmessig da det som et utgangspunkt er avgjørelsen som er av allmenn interesse og ikke hvilken tjenestemann som er involvert.

Dersom påtalevedtaket inneholder opplysninger om personlige forhold, kan sistnevnte fremgangsmåte (anonymisering) likevel ikke benyttes dersom det er klart (eller enkelt kan sluttes) hvem vedtaket gjelder. I sistnevnte tilfelle må også alle opplysninger som gjelder personlige forhold sladdes. Grensdragningen kan være krevende.

I saker som etterforskes av Spesialenheten er det generelt sett et stort medietrykk. Det vil ofte kunne være vanskelig å vite hva som er blitt kjent allerede. Kanskje er vedkommendes identitet kjent, eventuelt bare bakgrunnsopplysninger av personlig art.

Som følge av ovennevnte mener direktoratet at det ved rutinemessig innsyn i påtaleavgjørelser bør legges opp til at ikke bare navn og andre opplysninger som kan identifisere vedkommende sladdes men også alle opplysninger om ”noens personlige forhold” – selv om vedkommende er anonymisert, dette for at tjenstepersonellets taushetsmessige vern i praksis ikke skal stå svakere enn andre offentlig ansatte. Politidirektoratet vil i denne sammenheng peke på at den særlige offentlige interesse som knytter seg til straffbare forhold fra politiansattes side, primært knytter seg til politiet som sådan, og i mindre grad den enkelte tjensteperson. I hvert fall gjelder dette for den alminnelige tjenestemann og kvinne – i motsetning til politimestere og andre i ledende posisjoner.

Regelen om økt åpenhet når det gjelder klage- og disiplinærsaker må praktiseres liberalt.

Utvalget har foreslått følgende presisering av klageinstruksen: ”Klagesakene er åpne for innsyn i henhold til offentleglova. Lovens § 11 om merinnsyn bør anvendes i størst mulig grad.”

Som angitt under merknadene til kapittel 7 (side 12) har Politidirektoratet klart og utvetydig instruksfestet at klager³ mot politiet skal registreres i DocuLive. Forutsatt at dette følges opp av politidistriktene vil klagesakene i neste runde komme med på den offentlige postjournalen slik at sakene blir gjenstand for begjæringer om innsyn.

³ ”Klager” (i motsetning til anmeldelser), som omfattes av Justisdepartementets instruks av 21.11.2005.

Rettslig sett vil det etter det direktoratet erfarer ikke være adgang til å gjøre andre unntak for klagesakene enn det som følger av den lovbestemte taushetsplikten, hvor man til gjengjeld har plikt til å skjerme opplysninger. (Noe annet er tilfelle dersom det pretenderes straffbare handlinger – saker som skal behandles av Spesialenheten). Når det er tale om unntak fra offentlighet som følge av taushetsplikt er det aldri aktuelt å vurdere meroffentlighet etter offentleglova § 11. Meroffentlighetsvurderingen er kun aktuell ved offentleglovas ”kan” unntak. Selv om direktoratet forstår at forslaget først og fremst er av pedagogisk art vil andre punktum i praksis fremstå misvisende, og tilrås derfor sløyet.

Politidirektoratet bemerker for øvrig at direktoratet for egen del praktiserer offentlighet i klagesakene – innenfor rammene av taushetsplikten (anonymisert form).

Politidirektoratet bør vurdere årlig offentliggjøring av sammendrag av avgjorte disiplinærsaker på politiets hjemmeside.

Som utvalget selv legger til grunn praktiserer Politidirektoratet offentlighet omkring disiplinæravgjørelser mv., innenfor rammene av taushetsplikten. Det vises her og til ovennevnte merknader på side 24-25. Utvalget har som et ytterligere tiltak foreslått at det, som i Danmark, vurderes å offentliggjøre korte sammendrag av disiplinærsakene på politiets nettsted.

Politidirektoratet støtter forslaget og tar sikte på å publisere en slik oversikt.

Informasjon på politiets hjemmesider nasjonalt og lokalt om ordninger for klager og anmeldelser og politiets håndtering av anklager mot politiet, må bli mer fullstendig, oppdatert og brukervennlig.

Som angitt over har politiet etter at utvalgets rapport ble avlevert fått nye nettsider (www.politi.no), hvor klageordningen mv. er omhandlet. I tråd med den løpende oppdatering og forbedring av nettstedet vil direktoratet utvikle temaet videre.

Politidirektoratet er likevel enig i at kunnskapen om klageordningen kan bli bedre og vil vurdere hvilke andre tiltak som kan være hensiktsmessige. Dersom førsteinstansmodellen velges antar direktoratet og at også Spesialenheten vil være en sentral kommunikasjonskanal. Det betyr selvsagt ikke at ikke politiet på selvstendig basis må arbeide for å øke kunnskapen om ordningen.

12. Kunnskapsbasert erfaringslæring

Politidirektoratets ansvar for erfaringslæring styrkes

Utvalget legger til grunn at det i dag ikke finnes et etatsovergripende system for erfaringslæring som nasjonal erfaringslæring. Utvalget foreslår at Politidirektoratets ansvar for erfaringslæring foreslås styrkes. Justisdepartementets rundskriv G-97/00 foreslås supplert med følgende bestemmelse: *”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 en hensiktsmessig måte for politiet og særorganene.”*

Politidirektoratet vil vise til at utvalgets påpekninger om viktigheten av styrket erfaringslæring er helt sentral. De ordninger som ble etablert med Spesialenheten og klageordningen er sammen med arresttilsynet og annet tilsyn alle sentrale instrumenter for å avdekke forbedringspotensialer i politiorganisasjonen. Direktoratet er enig med utvalget i at den kunnskap som frembringes gjennom disse ordningene ikke utnyttes til det fulle og at politiets erfaringslæring kan bli bedre.

Direktoratet vil understreke at erfaringslæring selvsagt skjer i betydelig utstrekning allerede i dag. Utfordringen ligger, som utvalget peker på, i at det ikke er en instans som har ansvar for å samle alle trådene og å systematisere dem. Spesialenheten har etter hvert opparbeidet seg mye erfaring om ulike problemområder og formidler også dette til politidistriktene og Politidirektoratet. Implementeringen av de ulike erfaringene må samtidig alltid skje gjennom kontinuerlig arbeid innad i politiet selv og utgjør den virkelig krevende prosessen. Det anses derfor ikke bare naturlig, men nødvendig, at Politidirektoratet har det overordnede ansvar for en styrket satsing på erfaringslæring.

Det bør opprettes en intern database som sikrer at alle politiledere, politiansatte og Spesialenheten enkel elektronisk tilgang på oppdatert instruksverk. Det vurderes samtidig hva som bør legges åpent på nett slik at berørte og interesserte utenfor politiet og Spesialenheten som ønsker informasjon, får det.

Politidirektoratet er enig i at det ideelt sett burde eksistert en slik database over en hver tid gjeldende instruksverk. Det bemerkes i denne sammenheng at et stort antall sentrale instruks er tilgjengelig på politiets intranett. Etatens instruksverk er som kjent omfattende, og er dels lokalt og dels sentralt forankret. Dette innebærer at en fullstendig og oppdatert base som foreslått vil kreve ikke ubetydelige ressurser. Hvorvidt det vil være hensiktsmessig å innta lokale instruks i en slik base fremstår også svært tvilsomt.

Politidirektoratet er kjent med at Kripos har foreslått den interne databasen KO:DE, som mulig base for en slik regelverksportal. Politidirektoratet vil til dette bemerke at det for så vidt ikke skorter på mulige nettesteder mv., men at utfordringen ligger i det arbeid det krever å vedlikeholde en slik regelverksdatabase, og som er betydelig. Videre er det et spørsmål om hva som er riktig base for en slik generell regelverksportal.

Politidirektoratet vil ta problemstillingen med seg videre, herunder i videreutviklingen av www.politi.no og politiets intranettløsning.

14. Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger

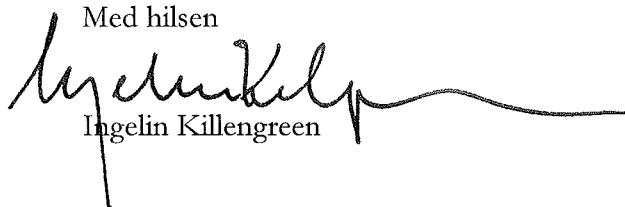
Utvalget har foreslått at Politidirektoratet styrkes med tre stillinger øremerket for nasjonal erfaringslæring.

Politidirektoratet bemerker at styrket erfaringslæring i utgangspunktet både kan og bør skje gjennom eksisterende struktur og organisering. Samtidig vil det være nødvendig med en overordnet koordinering, samt ressurser for å systematisere og analysere erfaringene. For å bringe erfaringslæringen opp på nivå i samsvar med utvalgets føringer mener direktoratet derfor at det er nødvendig at direktoratet styrkes med nye stillinger i samsvar med utvalgets forslag.

Politidirektoratet viser ellers til forbeholdet tatt av Kripos, i den grad utvalgets forslag om adgang til å rekvirere bistand måtte bli gjennomført.

Politidirektoratet vil avslutningsvis peke på at forslaget som er fremmet i kapittel 12 om å samle og ajourføre alt gjeldende instruksverk i en database, vil kreve tilføring av minst ett årsverk.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ingelin Killengreen', with a long horizontal flourish extending to the right.

Ingelin Killengreen

Saksbehandler:
Christian Budsberg
Pettersen

Vedlegg:
Høringsuttalelse av 05.03.2010 fra Oslo politidistrikt
Høringsuttalelse av 03.03.2010 fra Hordaland politidistrikt
Høringsuttalelse av 04.03.2010 fra Sunnmøre politidistrikt
Høringsuttalelse av 23.02.2010 fra Søndre Buskerud politidistrikt
Høringsuttalelse av 22.03.2010 fra Rogaland politidistrikt
Høringsuttalelse av 18.01.2010 fra PDMT

Kopi til:
Kripos