



Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep

0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:

22/4619

Vår referanse:

22/189186 - 45

Dato:

06.02.2023

Politidirektoratets hørings svar - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale

Politidirektoratet viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 29. september 2022 der NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning* ble sendt på høring, med høringsfrist 16. januar 2023. Direktoratet har bedt om og fått utsatt høringsfrist til 31. januar 2023. Vi beklager sen oversendelse av vårt hørings svar.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende enheter, og har mottatt innspill på høringen fra politidistriktene Oslo, Nordland, Øst og Sør-Øst, samt fra Politiets IT-enhet (PIT), Politiets fellestjenester (PFT), Utrykningspolitiet (UP) og Kripes. Deres høringsinnspill følger vedlagt. Det gjør også innspill fra hovedverneombudet for politi- og lensmannsetaten.

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerett og en forutsetning for et fungerende demokrati. Politidirektoratet ønsker utredningen om hvordan det står til med ytringsfriheten i landet vårt velkommen. Å arbeide for en sunn ytringskultur i samfunnet vårt, er et viktig bidrag for å sikre ytringsfrihet. Ytringsfriheten er imidlertid ikke absolutt, og må veies opp mot andre fundamentale rettigheter. Politiet har en sentral rolle i å beskytte borgernes rettigheter og ytringsfrihet, og å påtale der ytringsfrihetens grenser overskrides. Samtidig har politiet selv behov for vern mot visse ytringer for å kunne beskytte innbyggernes rettigheter effektivt gjennom sine tjenestehandlinger. Hensynet til ytringsfrihet må derfor også balanseres mot politiets behov for vern mot ytringer og handlinger som negativt kan påvirke tjenesteutøvelsen og få betydning for de oppgavene politiet skal utføre for å beskytte samfunnet.

Ytringsfrihetskommisjonens utredning er omfattende, og inneholder en rekke råd og anbefalinger på tvers av ulike samfunnsområder, også for justissektoren og politiet. Politidirektoratet har, i likhet med politidistriktene og særorgan, med utgangspunkt i våre oppgaver og kompetanseområder fokusert på de deler av utredningen som i størst grad berører politiets virksomhet.

Direktoratet vil i det følgende knytte merknader til utredningens kapittel 10, 11, 13 og 15 og de forslagene kommisjonen fremmer der. Når det gjelder kapittel 9, er ikke dette berørt i innspillene direktoratet har mottatt. Direktoratet ønsker likevel å gi uttrykk for at vi deler

Politidirektoratet

kommisjonens bekymringer knyttet til spredning av feilinformasjon og desinformasjon. Bevisst bruk av villedende informasjon, spredning av konspirasjonsteorier, og påvirkningsoperasjoner utgjør i dag en økt trussel, ikke bare mot ytringsfriheten, men også i ytterste konsekvens mot demokratiet.

Vi har i våre merknader inntatt henvisninger til innspill vi har mottatt fra underliggende enheter, men oppfordrer samtidig departementet til å gjennomgå disse.

Våre merknader vil presenteres etter NOUens oppbygning.

Kapittel 10 Straffbare ytringer, særlig om straffeloven § 185

Til punkt 10.7.1 Forslag til ny ordlyd i straffeloven § 185

Ytringsfrihetskommisjonen fremmer forslag om endring av ordlyden i straffeloven § 185 om hatefulle ytringer. Kommisjonen understreker at forslaget ikke innebærer et ønske om å endre terskelen for hva som skal være straffbart, men at hensikten er å gjøre bestemmelsen mer forståelig og å tydeliggjøre hva som faktisk er straffbart.

Politidirektoratet støtter kommisjonens forslag om å endre ordlyden i straffeloven § 185. Uttrykk som "forhåne" eller "ringeakt" i dagens ordlyd er lite intuitive og gir begrenset veiledning med hensyn til hvilke ytringer som er straffbare. Uttrykkene bidrar også til å gi bestemmelsen en noe gammelmodig språkdrakt, som også gjør den mindre tilgjengelig og forutberegnelig for den enkelte.

Direktoratet mener det ligger en god drøfting til grunn for kommisjonens vurdering av hvordan lovbestemmelsen kan endres for å bidra til bedre forståelse og tydeliggjøring av hva som er straffbart, og foreslår to alternativer til ny lovtekst i § 185. Etter kommisjonens syn, gir begge forslagene et bedre uttrykk for det som etter gjeldende rett er straffbart enn dagens bestemmelse. I det første alternativet er pedagogisk forenkling gitt prioritet fremfor juridisk presisjon og detaljering, mens det andre alternativet tilstreber en presis og dekkende ordlyd for rettsanvendere.

Politiet erfarer å motta mange spørsmål om hva som ligger i bestemmelsen om hatefulle ytringer og hvordan denne skal forstås, om ytringsfriheten og om grensene for når ytringer kan vurderes som straffbare. Direktoratet ser derfor at det vil være opplysende om ordlyden endres slik at terskelen for det straffbare tydeliggjøres. Politidirektoratet er enig med kommisjonen i at begge de foreslåtte alternativene vil bidra til å tydeliggjøre hva som ligger i bestemmelsen, og får frem at grensene for det straffbare er høyere enn man kan få inntrykk av ved kun å lese den nåværende bestemmelsens ordlyd. En endring av ordlyden vil etter vårt syn kunne bidra til en mer moderne og tilgjengelig ordlyd, samt å tydeliggjøre hvilke ytringer som er straffbare. Dette vil i sin tur bidra til å øke forutberegneligheten for den enkelte i tråd med de kravene som stilles til forutberegnelighet i straffelovgivningen etter Grunnloven.

Politidirektoratet mener alternativ 2 vil være en bedre egnet ordlyd enn alternativ 1. Selv om alternativet har en noe mer komplisert ordlyd, synes den å gi bedre anvisning på hvilke ytringer bestemmelsen er ment å ramme. Uttrykket "kvalifisert krenkende" peker imidlertid til terskelkravet for det straffbare som er etablert gjennom rettspraksis, og som dermed

synliggjør hvilke typer ytringer Høyesterett har vurdert som straffbare etter bestemmelsen.

Politidirektoratet viser til høringsuttalelsene fra Kripos, Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt på dette punktet, som alle trekker fram kommisjonens andre alternativ som det foretrukne.

Oslo politidistrikt, som siden 2021 er tillagt Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet, viser i sitt høringsinnspill til at ordlyden i dagens bestemmelse er for vag, komplisert og språklig utdatert, og uttaler:

OPD er av den oppfatning at ordlyden i dagens bestemmelse er for vag og komplisert og benytter i stor grad utdaterte begrep med uklart meningsinnhold, eks. "forhåne", "ringeakt" m.v. I tillegg er vi enig med kommisjonen om at en del forhold som kan tenkes rammet av § 185 allerede dekkes av andre lovbestemmelser, eks. straffelovens bestemmelser om trusler, kroppskrenkelse m.v. Straffeloven § 185 kan derfor med fordel forenkles og gjøres mer pedagogisk for å forklare hvilke ytringer som vil være straffbare på en måte som oppfyller klarhetskravet i Grunnloven § 96.

OPD er av den oppfatning at begge de foreslåtte alternativer er en forbedring i forhold til dagens ordlyd, men at alternativ 2 er den som harmonerer best med praksis fra Høyesterett. Alternativ 2 har en mer komplisert ordlyd, men er mer beskrivende for hva bestemmelsen er ment å ramme. I tillegg omfatter alternativ 2 også det å "fremme hat og forfølgelse mot" noen på grunn av et av de vernede grunnlagene. Sett i lys av at bestemmelsen skal verne samfunnet mot spredning av hat og intoleranse og at bestemmelsen i dag i størst grad har rammet sjikanøse enkeltytringer, er det etter vårt syn viktig at det å fremme hat og forfølgelse mot utsatte grupper tas direkte inn i ordlyden.

Politidirektoratet fremhever også følgende uttalelse fra Oslo politidistrikt vedrørende avgrensningen av straffelovens § 185, som vi støtter:

*Videre mener vi § 185 bør rendyrkes og kun ramme hatefulle ytringer i det **offentlige rom**. Bakgrunnen for dette er formålet med bestemmelsen og at den er plassert i straffelovens kapittel om vern av offentlige interesser. Mye tilsier at bestemmelsen har fått et videre virkeområde enn den egentlig var ment å ha, noe plasseringen i straffeloven også tilsier. Vårt forslag er derfor å fjerne bestemmelsens annet alternativ om hatefulle ytringer i andres nærvær, som er mer en individvernbestemmelse som fint kan reguleres gjennom bruk av andre bestemmelser i straffeloven, f.eks. straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.*

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd er en bestemmelse som i stor grad benyttes i konkurrans med straffeloven § 185 idet de vernes ulike interesser. Straffeloven § 266 vernes den fornærmedes person og er derfor en sentral bestemmelse i hatkriminallovgivningen. OPD ser et behov for i større grad å få frem at også overtredelser av denne bestemmelsen kan rammes som hatkriminalitet, og det bør derfor inngå et grovt alternativ for denne bestemmelsen for de tilfeller hvor overtredelsen er motivert av et av de fem vernede grunnlagene. Vi foreslår derfor en ny bestemmelse, alternativt et nytt annet ledd i straffeloven § 266 om "grov hensynsløs atferd" for forhold som er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion,

livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk eller nedsatt funksjonsevne.¹

Kripos gir også støtte til alternativ 2, og uttaler:

For Kripos fremstår alternativ 2 som noe bedre egnet enn alternativ 1. Sentralt for vår vurdering er at dette forslaget klargjør hvor grensen for straffbare ytringer skal ligge ved å benytte Høyesteretts egen formulering "kvalifisert krenkende". I tillegg er det i selve lovteksten inntatt mer detaljerte beskrivelser av ulike typer ytringsangrep, også inspirert av Høyesteretts uttalelser. Samlet sett gir dette en lovbestemmelse som også antas mere tilgjengelig og forståelig for hoveddelen av adressatene – dvs personer uten særlig erfaring med lovforarbeider, rettspraksis og tolkningsspørsmål.

Kripos ser også andre fordeler med en mere pedagogisk utformet bestemmelse. Det vil for eksempel være enklere å gi råd og veiledning om bestemmelsen i tilknytning til tipsmottak og tilstedeværelse på nett. Rådgivningen vil da i større grad kunne knyttes direkte til lovens ordlyd, og i mindre grad til uttalelser i forarbeider og rettspraksis.²

Øst politidistrikt er i hovedsak enig med kommisjonens forslag og mener alternativ 2 vil være å foretrekke. Distriktet viser til at dette alternativet vil gi en mer detaljert beskrivelse av de ytringene Høyesterett i sin praksis har pekt ut i som straffverdige.

Politidirektoratet støtter synspunktene.

Til punkt 10.7.2 Endring av straffeloven § 156 og § 265

Innledende merknader

Straffeloven §§ 156 og 265 gir offentlige tjenestemenn og visse yrkesgrupper et særlig sterkt vern mot forulepende ytringer. Kommisjonen foreslår i utredningens punkt 10.7.2 at formuleringen "skjellsord eller annen utilbørlig atferd" i straffeloven § 156 og formuleringen "skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk" i straffeloven § 265 fjerde ledd andre ledd erstattes med formuleringen "grovt krenkende ordbruk eller atferd". Kommisjonen mener terskelen for det straffbare i rettspraksis legges for lavt, og at uttrykket "skjellsord" åpner for dette. Kommisjonen viser til at skjellsord som "tulling", "jævla idiot" og "kålorm" er nyere eksempler på ytringer som er blitt møtt med straff når de er rettet mot politiet. Ordet "skjellsord" foreslås fjernet, og erstattet med "grovt krenkende ordbruk". Endringen har til formål å heve terskelen for hva som er straffbar forulemping og hindring av offentlig tjenesteperson,³ og innebærer at en forulemping først vil være straffbar når krenkelsen er grov. Kommisjonen foreslår også en modernisering av lovteksten ved at "tjenestemann" byttes ut med "tjenesteperson".

Politidirektoratet støtter kommisjonens forslag til modernisering av lovteksten ved å erstatte ordet tjenestemann med ordet tjenesteperson i bestemmelsene. Som Kripos viser til, er det

¹ Oslo politidistrikts høringsinnspill, s. 1-2.

² Kripos høringsinnspill, s. 3.

³ NOU 2022: 9, kapittel 10.6.5 og 10.7.2.

hensiktsmessig med en gjennomgående bruk av ordet tjenesteperson. Denne formuleringen er allerede innført en rekke andre steder, både i og utenfor straffeloven.

Politidirektoratet støtter også kommisjonens syn om at terskelen for straffbar forulemping av offentlig tjenestemann ved skjellsord etter dagens praksis synes å være for lav, og at terskelen bør heves. Eksempelene kommisjonen trekker frem, må etter vårt syn ligge innenfor grensene for hva som er lov å si i affekt, i møte med myndighetene. Det er derfor grunn til å se nærmere på hvilket vern tjenestepersoner skal ha mot denne typen atferd og hvor terskelen for det straffbare skal gå. Direktoratet vil samtidig bemerke at i den grad heving av terskelen vil få negative konsekvenser for tjenesteutøvelsen, bør det utvises forsiktighet med å heve terskelen for det straffbare i for stor grad. Straffeloven § 156 gir vern for offentlige tjenestemenn, heriblant politiansatte, og en eventuell justering av terskelen for det straffbare vil kunne få betydning for politiets tjenesteutøvelse. I hvor stor grad terskelen bør heves og hvilke konsekvenser en slik heving vil kunne få for tjenesteutøvelsen, synes i liten grad å være berørt av kommisjonen. Dette er blant problemstillingene vi mener burde ha vært nærmere utredet.

Forståelsen av dagens § 156 og vurdering av behovet for endring

Straffeloven § 156 viderefører sammen med § 265 den tidligere straffeloven 1902 § 326, og rammer "skjellsord og annen utilbørlig atferd". I arbeidet med ny straffelov, ønsket departementet å videreføre bestemmelsen og "å gi spesielt utsatte yrkesgrupper et særskilt vern mot vold, trusler, forulemping og hindring av yrkesutøving."⁴ Av lovforarbeidene fremgår det at det er tjenestehandlingene og tjenesteutøvelsen som skal beskyttes, og ikke den enkelte tjenesteperson. Bestemmelsene er derfor ment å sikre effektiv tjenesteutøvelse, som samfunnet har klar interesse i at ikke forhindres. Lovgiver har bevisst valgt å gi et særskilt vern av hensyn til tjenesteutøvelsen og samfunnet i stort. Sentralt i den videre vurderingen er å balansere hensynet til ytringsfrihet mot offentlige tjenestepersoners, herunder politiets, behov for vern mot handlinger som negativt kan påvirke tjenesteutøvelsen og få betydning for de oppgavene politiet skal utføre for å beskytte samfunnet.

I lovforarbeidene til ny straffelov, ble det ikke drøftet hvordan begrepet "skjellsord" skal forstås. Terskelen for det straffbare er utviklet gjennom rettspraksis. Hvilke ord og uttrykk som skal regnes som "skjellsord", er ikke alltid intuitivt eller bestemt. Samtidig har de aller fleste en formening om, og en felles forståelse av, hva begrepet betyr og rommer. Hva slags ord og handlinger som skal utgjøre straffbar forulemping av tjenestepersoner, må ses i lys av språk- og samfunnsutviklingen for øvrig. Tradisjonen for å verne særlig om offentlige tjenestepersoners tjenesteutøvelse er imidlertid lang, og rettspraksis knyttet til bestemmelsen (også tidligere straffelov 1902 § 326) som fortsatt legges til grunn, kan for flere vurderinger føres tilbake til 1930-tallet.⁵ Siden den gang er det imidlertid skjedd en utvikling i både det norske språk og samfunn. For det første, har det skjedd en utvikling i møte mellom myndighetspersoner og innbyggerne, hvor avstanden mellom dem, og respekten for myndighetspersoner, gjennom en naturlig utvikling har blitt redusert til et mer likestilt, mellommenneskelig nivå. Samtidig har hva som regnes som skjells- og banneord, samt hyppigheten i bruken av disse, endret seg, eksempelvis ved at typen ord som blir brukt har blitt langt grovere og benyttes oftere i dagligtalen. Det er også kulturelle og sosiokulturelle forskjeller i bruken og grovheten, både med hensyn til hvor i landet de geografisk brukes og

⁴ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), pkt. 5.9, s. 146

⁵ Magnus Matningsdal: Staffeloven. Se straffbare handlingene Kommentartutgave, Universitetsforlaget 2017, s. 120-121

innenfor samme geografiske område. Dette bør man etter direktoratets syn ta hensyn til i vurderingen av hva som er straffbar ordbruk etter bestemmelsen.

Bruk av banne- og skjellsord har vist seg å ha en smertestillende effekt. Forskere har testet hvor lenge studenter orket å holde hånden i iskaldt vann og observerte at de greide det lenger om de bannet. Forskerne tror banningen trigger kroppens naturlige svar på en akutt stressituasjon.⁶ Banne- og skjellsord benyttes ofte i ubehagelige situasjoner og mellommenneskelige konfrontasjoner, som politi og andre offentlige myndigheter er satt til å håndtere, og møter i sin yrkesutøvelse. Kommisjonen advarer mot å bruke straff som i praksis hindrer folkelige og mellommenneskelige ytringer mot myndighetsutøvelse. Politidirektoratet er enig i at det må være rom for mellommenneskelige reaksjoner i møte med myndighetene. Politiet må derfor også tilpasse seg toleransenivået i tråd med ytringsrommet og den alminnelige samfunnsutviklingen, og gi rom for den umiddelbare responsen uten at denne møtes med straff. Beskyttelsen av tjenesteutøvelsen må likevel være et sentralt vurderingstema i saker der politiet etter en hendelse vurderer å inngi anmeldelse. Der vedvarende eller truende atferd forhindrer politiet i å utøve sin tjeneste, må hensynet til vernet av tjenesteutøvelsen fremdeles veie tyngst.

I forlengelsen av om ordlyden i § 156 bør endres, har Sør-Øst politidistrikt tatt til orde for at dagens ordlyd åpner for å tolke bestemmelsen i tråd med kommisjonens synspunkter, forutsatt at det arbeides målrettet for å velge ut de riktige sakene. Distriktet viser blant annet til at dagens ordlyd inneholder skjønnsmessige begreper som må tolkes ut fra den alminnelige rettsoppfatningen. Domstolene vil gjennom sin prøving av enkeltsaker kunne komme med korrigerende innspill slik at praksis samsvarer med denne. Distriktet mener imidlertid at det av pedagogiske hensyn kan være hensiktsmessig å endre ordlyden ved å erstatte ordet "skjellsord" med begrepet "krenkende ordbruk". Også Øst politidistrikt tar til orde for at den nærmere avklaring av hvor grensen for hva som faller inn under straffbar forulemping må skje gjennom rettspraksis. Direktoratet har imidlertid forståelse for at det vil kreves en lovendring for å endre Høyesteretts praksis.

Kommisjonens forslag til ordlydsendring i § 156

Kommisjonen foreslår at "skjellsord og annen utilbørlig atferd" i straffeloven § 156 erstattes med "grovt krenkende ordbruk eller atferd". Forslaget innebærer at bestemmelsen tilføres nye vilkår. Innholdet i disse er ikke nærmere berørt i utredningen. For Politidirektoratet fremstår det derfor som uklart hvilke ord og handlinger som er ment rammet, i hvilken grad terskelen er ment å heves og hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av hvorvidt ytringen eller handlingen er straffbar. Dette bør etter vårt syn utredes nærmere.

Forslaget bruker begrepet "krenkende ordbruk", som synes å bero på subjektive kriterier som både vil kunne endres med tid og vil kunne variere med hvem som mottar ytringen. Etter Politidirektoratets syn, bør en eventuell ordlydsendring benytte vilkår som så langt det lar seg gjøre gir anvisning på objektive parametere for hva som er straffbart.

Videre gir innføringen av ordet "grovt" anvisning på en skjerpet norm og en klar heving av terskelen for det straffbare. Kripos og UP er blant dem som tar til orde for at forslaget synes å innebære en klar svekkelse av det vernet offentlige tjenstepersoner har mot denne typen atferd etter dagens bestemmelse, og dermed ikke kan støtte kommisjonens endringsforslag.

⁶ Elsa Kristiansen og Ruth Vatvedt Fjeld: Use of the word fuck as accommodation strategy in the Norwegian Big Brother Show, 2018

Øst politidistrikt viser til at straffeloven §§ 266 og 267, som beskytter privatpersoner mot fredskrenkelser av ulik art, ikke er gradert i forhold til om krenkelsen er simpel eller grov. Politidirektoratet bemerker at bestemmelsene som verner om privatpersoner har til hensikt å verne om andre hensyn og verdier enn § 156. Bestemmelsene synes derfor ikke å være sammenliknbare. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der bestemmelsene vil kunne brukes i konkurrans. Tilsvarende vil etter omstendighetene kunne være tilfelle for bruk av § 185 om hatefulle ytringer.

Politidirektoratet er enig i at kommisjonens forslag etter sin ordlyd synes å innebære en klar svekkelse av vernet dagens § 156 gir, men i hvilken grad dette er tilfelle, vil bero på hvordan begrepet "grovt" skal forstås.

Hvilke ytringer og handlinger som skal anses *grovt* krenkende, og dermed straffbare, bør etter vår oppfatning utredes nærmere. I denne vurderingen bør i hvilken grad ytringen eller handlingen påvirker *tjenesteutøvelsen* stå sentralt. Politidirektoratet bemerker at ytringene eller handlingenes intensitet og varighet, samt avstanden mellom polititjenestepersonen og den som handler eller ytrer seg, bør være blant momentene i vurderingen. Videre vil det også være av betydning hvorvidt ytringen eller handlingen fremsettes i det offentlige rom, for eksempel under en demonstrasjon, eller i det private hjem.

Mulige konsekvenser for politiets tjenesteutøvelse

Ytringsfrihetskommisjonen kan i utredningen synes å ha vurdert terskelen for straffbar forulemping etter § 156 ut fra en vurdering av hvor grove utsagn polititjenestepersoner og andre offentlige tjenestepersoner bør tåle. Oslo politidistrikt tar til orde for at et slikt perspektiv er for snevert, og uttaler:

Ved forulemping i form av utskjelling, skjellsord mv. må innholdet i ytringene vurderes sammen med formen og intensiteten i ytringene. Det å bare vurdere ytringens innhold gir ikke et godt bilde av hvor belastende og hindrende slike ytringer er. Videre er § 156 satt til å verne polititjenesten, ikke den enkelte tjenesteperson.

Distriktet uttrykker videre at dersom terskelen for det straffbare skal heves, bør det gjøres en vurdering av i hvilken grad dette kan påvirke tjenesteutøvelsen og få betydning for de oppgavene politiet skal utføre. Politidirektoratet støtter dette. Hvilke konsekvenser en heving vil kunne få, vil henge sammen med i hvor stor grad terskelen vil heves.

Bestemmelsen har som kjent til formål å gi et særlig vern for offentlige tjenestepersoner med viktige samfunnsoppgaver og som ikke i samme grad som andre kan reservere seg mot ubehagelige situasjoner og konflikter i sin tjenesteutøvelse.⁷ Kripos, Sør-Øst politidistrikt og Øst politidistrikt er blant dem som mener at ordlyden kommisjonen nå foreslår, vanskelig kan forenes med det særlige vernet lovgiver har hatt til hensikt å gi. Øst politidistrikt fremhever at vernet er spesielt viktig for politiet, som i rollen som myndighetenes maktutøver i stor grad er pålagt oppgaver som kan medføre konfrontasjoner med innbyggerne, også på en slik måte at det kan bli nødvendig å utøve fysisk makt.

Flere politidistrikt og særorgan uttrykker bekymring for konsekvensene en eventuell justering av terskelen vil kunne få for yrkesutøvelsen, særlig dersom terskelen heves i for stor grad. UP og Øst politidistrikt viser til at heving av terskelen kan føre til at politiansatte vegrer seg for å

⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), pkt. 5.9, s. 146.

utøve tjenestehandlinger for å unngå sjikane og skjellsord, både under og etter utførelse av tjenestehandlingen. Det vises også til at et større handlingsrom for medborgerne i møte med offentlige myndigheter, vil kunne bidra til at situasjoner raskere eskaleres til et nivå der det er behov for bruk av makt for effektivt å kunne håndtere situasjonen enn tidligere. Nordland politidistrikt peker også på dette, og mener at heving av terskelen også vil kunne bidra til å senke respekt og aksept for offentlige tjenestepersoners rolle. Distriktet går derfor imot kommisjonens forslag. Politidirektoratet vil bemerke at en for lav terskel også på sikt vil kunne føre til mindre respekt og svekke tilliten til politiet. Det er viktig å finne en riktig balanse mellom å beskytte tjenestehandlingene tilstrekkelig samtidig som innbyggerne innen rimelige grenser straffritt har anledning til å ytre seg om tjenestehandlingen eller politiet generelt. Videre mener Øst politidistrikt at endringen potensielt vil kunne øke ressursbruken for politiet dersom det medfører at andre offentlige tjenestepersoner oftere tilkaller politiet for bistand i ubehagelige situasjoner. Sør-Øst politidistrikt uttrykker bekymring for at ineffektiv beskyttelse av tjenesteutøvelsen kan gjøre det vanskeligere å rekruttere ansatte til utsatte stillinger i politiet.

En heving av terskelen for hva som er straffbart å si og gjøre i møte med politiet, vil også kunne få konsekvenser for politiet som arbeidstakere og deres arbeidsmiljø. I arbeidsmiljøloven § 4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, stilles det krav om at arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.⁸ Arbeidstaker skal etter bestemmelsen ikke utsettes for trakassering og annen utilbørlig opptreden, og skal så langt det lar seg gjøre beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.⁹ Det særlige vernet polititjenestemenn og andre offentlige tjenestepersoner har, er i så måte et viktig virkemiddel ikke bare for å verne om selve tjenesteutøvelsen, men også det psykososiale arbeidsmiljøet. En økt aksept for bruk av skjellsord og annen utilbørlig atferd i møte med politiet, vil kunne øke den psykiske belastningen for den enkelte tjenesteperson og utfordre arbeidsmiljøet. Dette vil i sin tur kunne få negativ innvirkning på det arbeidet politiet skal utføre på vegne av samfunnet. Hensynet til offentlige tjenestepersoners arbeidsvilkår og arbeidsmiljø bør derfor også tillegges vekt i vurderingen av et effektivt vern av tjenesteutøvelsen veid opp mot hensynet til ytringsfrihet.

Betydningen av og for tilliten til politiet og annen offentlig myndighet

Bestemmelsen i § 156 er plassert i straffelovens kapittel om vern av offentlig myndighet og tilliten til den. Grensene for det særlige vernet og for hva som er straffbart, må ses i lys av samfunnets tillit til offentlig myndighet, herunder politiet. Offentlige tjenestepersoner utfører viktige samfunnsoppgaver som lovgiver har hatt til hensikt å verne om. Offentlige tjenestepersoner er avhengig av befolkningens tillit til dem for å kunne utøve sine oppgaver godt. Tilsvarende er tjenestepersonene avhengig av befolkningens respekt for dem og oppgavene de utfører på vegne av samfunnet. Bestemmelsen i straffeloven § 156 verner om denne respekten, og har således en allmennpreventiv effekt og signaleffekt som bidrar til at disse tjenestepersonene effektivt kan utøve sin tjeneste og levere på sitt samfunnsoppdrag.

Politiet er avhengig av befolkningens tillit for å levere på sitt samfunnsoppdrag. I «Operativ mediehandbok for politiet» uttales det at "[p]olitiet er avhengig av et godt omdømme og befolkningens tillit for å kunne løse sine oppgaver."¹⁰ Hvordan politiet opptrer overfor

⁸ Arbeidsmiljøloven (aml.) 2005 § 4-3 (1).

⁹ Aml. § 4-3 (3) og (4).

¹⁰ Politidirektoratet (2010). Operativ mediehandbok for politiet, s. 3

innbyggerne har stor betydning for den tilliten i befolkningen som politiet er avhengig av for å utføre tillagte oppgaver. Tilsvarende kan hvordan innbyggerne opptrer overfor politiet ha innvirkning på politiets mulighet til effektivt å kunne utføre sine oppgaver. Dersom terskelen for straffbar forulemping er for lav i forhold til den alminnelige rettsoppfatningen i befolkningen, vil det kunne medføre redusert tillit til politiet i befolkningen. Tilsvarende vil en for høy terskel kunne medføre at politiet forhindres fra å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende og tillitsskapende måte.

Tiltak for forebygging av krenkelses av offentlig tjenesteperson

Hvordan politiet opptrer i møte med innbyggerne er avgjørende for tilliten i befolkningen, og for at vanskelige og uforutsigbare situasjoner kan håndteres godt og adekvat. Politiet har i sin vedtatte *Kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021-2025*, sett et behov for å øke kunnskapen om innbyggeradferd og sin kommunikasjonskompetanse blant annet i stressede møter med innbyggerne nettopp for å avverge et økt konfliktnivå.¹¹

Sør-Øst politidistrikt fremhever betydningen hvordan politiet opptrer overfor innbyggerne og hvilke saker politiet anmelder etter § 156 har for tilliten i befolkningen. Økt kompetanse innen blant annet kulturforståelse og mangfold vil kunne bidra til å redusere risikoen for tilspissede situasjoner som kan føre til anmeldelser etter § 156. Konflikthåndtering, dilemmatrening, refleksiv læring og å fremme likebehandling trekkes frem som viktige kompetanseområder.

Politidirektoratet viser til at det er et mål å heve politiets kompetanse for å øke kunnskapen om innbyggeradferd og kommunikasjonskompetanse. Det vises i denne forbindelse til konseptet *Rettferdig politi*, som nå innføres som ett av flere tiltak fra nasjonal handlingsplan for mangfold dialog og tillit¹². Målgruppen er operativt personell, og tematikken er kommunikasjon og konflikthåndtering i et mangfoldig Norge. Det er forventet at gjennomføring av tiltak etter disse strategiene/planene vil medføre et redusert konfliktnivå mellom politiet og innbyggerne i ulike situasjoner.

Sør-Øst politidistrikt mener bruken av konfliktråd bør økes i reaksjonssporet, og uttaler:

[E]n slik gjenopprettende prosess antas å ha forebyggende effekt og vil gi en arena for å diskutere og klarlegge hvorvidt anmeldelsen er i tråd med dagens oppfatning av hva som er å betrakte som skjellsord eller utilbørlig atferd, ikke minst under de gitte omstendigheter i den konkrete saken. For å markere at det er tjenesten som er beskyttet, og ikke den enkelte tjenesteutøver kan avsnittsleder møte i konfliktrådet.

Politidirektoratet bemerker at konfliktråd synes mindre egnet i saker der det er tjenesteutøvelsen som en vernet interesse, og ikke et enkeltindivid, som er utsatt for den aktuelle skaden eller krenkelsen. I noen tilfeller kan det oppstå underliggende konflikt mellom en innbygger og en tjenesteperson. I slike tilfeller kan behandling av den underliggende konflikten i konfliktråd parallelt med eventuell straffesak være et alternativ. Politiet har brukt dette i noen tilfeller med godt resultat.

Oppsummering og konklusjon

Politidirektoratet stiller seg positiv til å heve terskelen for det straffbare og å tydeliggjøre dette ved å endre dagens ordlyd. Kommisjonen er imidlertid sparsom med å drøfte hvor terskelen

¹¹ Politidirektoratet (2021): Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021-2025

¹² Politidirektoratet (2022): Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022-2025)

nærmere bør ligge, og det fremstår dermed som uklart i hvor stor grad terskelen etter kommisjonens syn bør, og er ment å, heves med ordlyden som foreslås. I oppfølgingen av kommisjonens forslag, er det etter Politidirektoratets syn behov for å redegjøre nærmere for hvordan ny ordlyd skal forstås og hvor terskelen for det straffbare er ment å være. Det bør blant annet redegjøres for hva som ligger i begrepet "ordbruk" idet ordet "skjellsord" fjernes og hvilke ytringer som er ment rammet, samt hvilke ytringer og handlinger som kvalifiserer som "grovt krenkende". Hvilke momenter som inngår i vurderingen av hvorvidt ordbruk eller annen atferd er grovt krenkende, bør også utredes nærmere før en eventuell ordlydsendring.

Bestemmelsen i § 156 innebærer at ytringsfriheten begrenses av hensyn til at myndighetene skal kunne ivareta ulike offentlige oppgaver og interesser. Ytringsfriheten er en sentral menneskerett i et demokratisk samfunn, og er gitt vern etter Grunnloven § 100 og EMK art. 10. Ytringsfriheten er imidlertid ikke absolutt, og kan begrenses på nærmere bestemte vilkår, jf. Grl. § 100 annet ledd og EMK art. 10 nr. 2. Politidirektoratet mener derfor det ville være hensiktsmessig med en nærmere utredning av hvor grensene for straffbar forulemping som et inngrep i ytringsfriheten kan og bør gå, sett opp mot vernet av ytringsfriheten etter Grl. § 100 og EMK art. 10. Direktoratet legger til grunn at nevnte problemstillinger vil vurderes nærmere i en eventuell oppfølging av kommisjonens endringsforslag.

Til punkt 10.7.4 *Alternativ oppfølging av hatefulle ytringer*

Kommisjonen anbefaler at konfliktrådenes potensial til å behandle saker etter straffelovens § 185 bør utnyttes bedre, og at konfliktrådene, hvis nødvendig, bør få tilført kompetanse på, og opplæring i, håndtering av saker om hatefulle ytringer.

Politidirektoratet støtter det prinsipielle i kommisjonens begrunnelse for forslaget, og ser at det kan være et større potensial for å benytte konfliktråd i denne typen saker. Kommisjonen viser til Oslo politidistrikts syn om at saker etter straffelovens § 185 er uegnet for konfliktråd fordi bestemmelsen er et gruppevern som skal beskytte en offentlig interesse, og ikke enkeltpersoner. Det kan innvendes at den som er offer for en sak etter § 185 rammes *på vegne av* en større gruppe og at det kan oppleves som en særskilt belastning for den som er rammet å skulle møte ansikt til ansikt med den som har ytret seg hatefullt. Samtidig vil en gjenopprettende prosess kunne ha positive effekter, særlig ved at den som har ytret seg hatefullt vil kunne få større innsikt i hvordan slike ytringer oppleves for den som blir utsatt for dem. Direktoratet mener derfor det er verdt å se nærmere på mulighetsrommet for bruk av konfliktrådet i slike saker.

Kommisjonen anbefaler også at man i forebyggende øyemed ser nærmere på muligheten for å bruke sivile forebyggende samtaler som tiltak overfor de som fremmer hatefulle ytringer. Forslaget fremstår som lite gjennomarbeidet og utdypes i liten grad i utredningen.

Politidirektoratet støtter kommisjonens syn om at det ikke bør være politiet som eventuelt gjennomfører de forebyggende samtaler. Kommisjonen viser til eksempler på at politiets inngripen i forebyggende øyemed kan ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten og grense mot forhåndssensur. Kommisjonen problematiserer imidlertid i liten grad at det også vil kunne ha en nedkjølende effekt dersom en annen instans skulle stå ansvarlig for slike samtaler. Det er også høyst uklart hva som skulle være inngangen til en slik samtale, og hvordan en slik ordning rent praktisk skulle innrettes.

Kommisjonen trekker en parallell til Rusreformutvalgets forslag om at personer som blir tatt for narkotikabruk, i stedet for straff skulle møte til samtale med en rådgiver i kommunen om farene ved narkotikabruk. Rusreformutvalgets foreslåtte modell innebar at politiet ved avdekking av brudd på forbudet om bruk av, og befatning med, narkotika til egen bruk, skulle kunne pålegge den enkelte en oppmøteplikt for en rådgivende enhet for narkotikasaker i kommunen. Dette ble foreslått tatt inn som ny § 9c i politiloven.¹³

Rusreformutvalget anbefalte at brudd på pålegg om oppmøteplikt ikke skulle møtes med noen form for sanksjoner eller konsekvenser og at ordningen skulle være samtykkebasert.¹⁴ Når Solberg-regjeringen fremmet Prop. 92 L (2020-2021) ble det derimot fremmet forslag om at brudd på oppmøteplikten skulle sanksjoneres med et administrativt gebyr. Det ble videre foreslått at gebyret skulle ilegges av kommunen.¹⁵ Det er flere forhold som gjør at parallellen kommisjon trekker til forslaget fra Rusreformutvalget fremstår som lite formålstjenlig. Uklarhet rundt hva som skal være inngangen til en slik samtale er allerede nevnt. I tillegg er det uklart hva som skulle være formålet med, og innholdet i, en slik samtale. I tilfelle narkotikabruk, var det klart at samtalen skulle handle om helsefarene ved bruk av narkotiske stoffer. Det å snakke om ytringer og konsekvenser av ytringer fremstår som noe ganske annerledes. Dersom man skulle gå videre med forslaget, må dette utredes nærmere.

Til punkt 10.7.5 Styrk politiets kompetanse i arbeidet med hatefulle ytringer

Kommisjonen anbefaler å styrke politiets kompetanse til å vurdere hatefulle ytringer. Politidirektoratet er enig i at det er viktig å ha fokus på økt kompetanse i politiets arbeid med hatefulle ytringer.

Styrking av kompetanse er løftet gjennom ulike strategiske prosesser og iverksettelsen av ulike tiltak i etaten, som er av betydning for politiets arbeid med hatefulle ytringer. I 2021 la Politidirektoratet frem *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021-2025*. Her vektlegges blant annet behov for mer kompetanse og kunnskap på en rekke relevante områder, herunder om forebygging, kommunikasjon og mangfold.¹⁶

Videre la Politidirektoratet i juni 2022 frem *Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid (2022-2025)*. Den dekker både det *interne* arbeidet som er rettet mot politiet som organisasjon, ledere og ansatte, herunder rekruttering, kompetanse, ledelse, organisasjonskultur og arbeidsmiljø, og det *eksterne* arbeidet som omfatter politiets oppgaveløsning og hvordan politiet møter innbyggerne på ulike arenaer.

Handlingsplanen favner arbeidet med mangfold, dialog og tillit i bredt. Det er særlig lagt vekt på tiltak som retter seg mot følgende grupper:

- Etniske og religiøse minoriteter, herunder samer (urfolk), nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn.
- Lesbiske, homofile, bifile, transpersoner, interkjønns personer og queerpersoner (LHBTIQ+).
- Personer med nedsatt funksjonsevne.

¹³ NOU 2019: 26, pkt. 23.4.3, s. 377.

¹⁴ NOU 2019: 26, pkt 15.9.2.2, s. 322.

¹⁵ Prop. 92 L (2020-2021), pkt. 8.3.

¹⁶ Strategien er tilgjengelig på politiets nettsider: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/pod/hr/politiets-kompetanse-og-kunnskapsstrategi.pdf>

Planen inneholder blant annet to aktuelle tiltak som omhandler hatkriminalitet; *Kompetanse og kunnskap om hatkriminalitet* (tiltak 15) og *Videreutvikle statistikk og analyse av anmeldt hatkriminalitet* (tiltak 16).¹⁷

Politiet skal ha kompetanse og kunnskap om hatkriminalitet, hvordan hatkriminalitet kan komme til uttrykk – fysisk og digitalt, og være i stand til å avdekke, forebygge og bekjempe slik kriminalitet uansett hvor i landet det inntreffer.

Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet ble etablert i 2021 og er organisatorisk lagt til Oslo politidistrikt. Kompetansemiljøet skal bidra til å heve politidistriktenes kompetanse og kan veilede i konkrete saker. Kompetansen skal omfatte ulike deler av politiets arbeid; forebygging, etterretning, dialog og tillitsskapende arbeid, etterforskning og påtalebehandling. Nasjonalt kompetansemiljø er i gang med opplæring for politidistriktene og skal videreutvikles, og bidra til utvikling og deling av kunnskap på området. Vi viser i denne forbindelse til Oslo politidistrikts høringsuttalelse. Det er også etablert et fagmiljø ved Politihøgskolen (PHS), som bidrar med både forskning og etter- og videreutdanning innen forebygging og etterforskning av hatkriminalitet.

De nevnte tiltak har til formål å styrke politiets kompetanse innen hatkriminalitet og hatefulle ytringer. Tiltakene vil måtte justeres over tid for å sikre kontinuerlig utvikling av kompetanse og kunnskap på dette feltet.

Kapittel 11 Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

Til punkt 11.8.2 Endringer i offentleglova basert på evaluering og undersøkelser

Kommisjonen foreslår i punkt 11.8.2 å gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova, og fremmer ulike forslag til tiltak og lovendringer til dette formål.

Politidirektoratet støtter som utgangspunkt kommisjonens forslag om å gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova. Vi vil imidlertid i det følgende knytte enkelte merknader til forslagene til endring kommisjonen foreslår i punkt 11.8.2 flg.

11.8.2.2 Lovfeste tidsfrist for behandling av innsynskrav

Kommisjonen foreslår at det lovfestes en tidsfrist for behandling av innsynskrav, og at det i loven gis konkret veiledning om hva som er legitime grunner til å fravike tidsfristen, "*slik at det blir mer forutsigbart for den som ber om innsyn om og når et krav om innsyn kan forventes å få et positivt utfall*". Vi antar at Kommisjonen her med "positivt utfall" mener at saken er avgjort, uavhengig av resultat.

Kommisjonen har ikke foreslått lovtekst til regulering av frist for behandling av innsynskrav. Det fremgår heller ikke av drøftelsen om Kommisjonens anbefaling er å presisere regelen om at innsynskrav skal behandles "*uten ugrunnet opphold*", eller å erstatte den med konkretisering av behandlingsfrist og uttømmende unntak. Etter vårt syn bør en eventuell endring innebære en presisering av någjeldende tidsfrist og unntak. Vilkåret om behandling "*uten ugrunnet opphold*" er viktig, da det tydeliggjør behovet for en skjønnsmessig vurdering av behandlingsfristen i hver sak. Sivilombudet har i flere uttalelser lagt til grunn at forhold ved

¹⁷ Planen er tilgjengelig på politiets nettsider: <https://www.politiet.no/om-politiet/dokumenter-strategier-og-horinger/strategier-og-planer/>

innsynskravet eller dokumentet kan begrunne at det brukes mer tid. Justis- og beredskapsdepartementet har tidligere angitt enkelte opphold som kan være "grunnet". I en uttalelse om behandling av såkalte masseinnsynskrav hos forvaltningen gir Lovavdelingen uttrykk for relevante momenter i vurderingen.¹⁸ Her fremgår det at mengden innsynskrav organet mottar over en periode, andre viktige oppgaver organet har til behandling, samt interessen i dokumentets innhold hos den som krever innsyn, kan spille inn.

Kommisjonen nevner at eksempler og undersøkelser den har sett nærmere på, viser en trenering av innsynskrav i kontroversielle saker. Politidirektoratet deler ikke en forutsetning om at behandling av innsynskrav treneres (bevisst unndras behandling) og at lang saksbehandlingstid skyldes en manglende vilje i offentlig sektor til å behandle innsynskrav. Direktoratet tror derimot at lang saksbehandlingstid ofte kan skyldes at mange organer ikke er satt opp med tilstrekkelig ressurser til å kunne håndtere mengden innsynskrav som mottas, samtidig som organet skal levere fullt på sitt øvrige samfunnsoppdrag – og herigjennom også produsere dokumenter som kan være gjenstand for innsyn. Kommisjonen nevner også at det den kaller "*friksjon*" mot å gi innsyn er sammensatt og ikke nødvendigvis skyldes uvilje, men at i prioriteringen opp mot andre oppgaver, kan arkivering og tilgjengeliggjøring av dokumenter og behandling av innsynskrav lett falle lenger ned på lista. Vi erkjenner at oppmerksomheten om å sikre rask nok saksbehandling for egen del tidligere ikke har vært tilstrekkelig stor, men har iverksatt tiltak som har fått ned saksbehandlingstiden. Det vil likevel være slik at mange innsynssaker vil kreve lengre behandlingstid, uten at det er viljen til å behandle sakene eller å avsette ressurser i organet det står på. Det er særlig to grunner til det:

For det første håndterer politiet en mengde taushetspliktige opplysninger. Like viktig som hensynet til å ivareta brukernes behov for innsyn og bygge tillit gjennom åpenhet, mener vi at hensynet til at brukerne skal kunne være trygge på at politiet forvalter opplysninger vi har om dem lovlig og riktig, er. Hastverk i behandlingen av innsynskrav gir en risiko for at vurderinger ikke blir gjort grundig nok, hvilket både kan føre til uriktige avslag og uriktig innsyn.

For det andre vil allokering av interne ressurser ikke alltid være mulig. I tilknytning til erfaringen fra pandemien uttrykker kommisjonen forståelse for at personer som skal håndtere kriser ikke har kapasitet til å bruke mye tid på blant annet innsynskrav, men at løsningen må være at andre enn dem som håndterer krisen settes inn. Vi vil bemerke at spesialisering og konkret sakskunnskap som er nødvendig for å ta stilling til innsynskravet, vil kunne tilsi at man ikke uten videre kan eller bør overlate det til andre. Det samme kan også gjøre seg gjeldende utenfor krisehåndtering. Oppgaver og kompetansedekning er ikke nødvendigvis av en karakter som gjør at andre kan settes inn for å ta det som "brenner".

11.8.2.3 Endre bestemmelsen om merinnsyn fra en kan-regel til en pliktregel

Kommisjonen foreslår at merinnsynsregelen i offentliglova § 11 endres til en skalbestemmelse. Dette er etter vår oppfatning i dag den praktiske regelen: Dersom organet først kommer til at hensynet til offentlig innsyn veier tyngst, så gis innsyn. Slik sett vil det ikke være en realitetsendring. Overprøvingsadgangen utenfor forvaltningen blir imidlertid da antakelig mer vidtgående, og det er også kommisjonens uttalte intensjon med forslaget. Tradisjonelt har Sivilombudet i undersøkelser av klager på manglende merinnsyn begrenset seg til å sjekke at man har sett hensynene som taler for innsyn og foretatt en vurdering. I den senere tid har vi sett at Sivilombudet også har gått inn i den konkrete meroffentlighetsvurderingen, eksempelvis i SOM-2022/1331 hvor Politidirektoratet

¹⁸ Tolgingsuttalelse fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet av 25. september 2017, "Behandling av masseinnsynskrav".

oppretholdt avslag på innsyn i referater fra IDF-møter i et politidistrikt. Ved å oppstille en plikt til å gi innsyn, kan det tenkes at Sivilombudet i enda større grad vil gå inn i den konkrete meroffentlighetsvurderingen. Selv om det vil kunne bidra til å skjerpe begrunnelsene, er vi ikke sikre på at det er hensiktsmessig. De ulike hjemlene for unntaksadgang er i utgangspunktet godt begrunnet, og behovet for unntak vil regelmessig gjøre seg gjeldende også i tilfeller der det ikke er lagt ned like mye arbeid i begrunnelsen. Bedre begrunnelser vil gi større legitimitet, men også kreve ressurser. Det er viktig at de økonomiske og administrative konsekvensene av en slik endring utredes grundig før det tas endelig stilling til forslaget.

Kommisjonen foreslår i ny § 11 annet ledd å lovfeste momenter det skal legges vekt på: Formålet med innsyn, om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig. Vi mener at det bør framgå at disse momentene knytter seg til hensyn som taler for innsyn, slik at det blir tydeligere at man også skal vekte behovet for unntak. For å markere hjelpemomentene som knytter seg til hensyn på den ene siden av vektskålen, kan man for eksempel formulere det slik at "i vurderingen av *hensyn som taler for innsyn* skal det legges vekt på [...]" (vår utheving).

Etter vår oppfatning er det betenkeligheter med å skulle vektlegge en søkers *generelle* rolle i vurderingen av merinnsyn, typisk om vedkommende er journalist. Selv om EMD i sin praksis etter EMK art. 10 forbeholder innsynsretten til "public watchdogs", kan vi ikke se at det på offentliglovas område er noen grunn til å forbeholde retten til innsyn for pressen i en meroffentlighetsvurdering. Også privatpersoner bidrar med sine innsynskrav til en offentlig debatt, ofte vel så mye som pressen. Hovedregelen i gjeldende § 3 er også at "*enhver*" kan kreve innsyn. Det må heller være konkrete (kontroll)formål i saken og ellers alminnelige åpenhetshensyn som er avgjørende. Dersom grunner til ulik behandling gjør seg gjeldende, vil offl. § 6 kunne gi hjemmel for det.

Det er videre ikke helt klart hva Kommisjonen legger i "*formålet med innsyn*" som moment ved meroffentlighetsvurderingen – om det her tenkes på formålene i § 1 generelt, eller om Kommisjonen sikter til om det er spesielle forhold i den konkrete saken som tilsier innsyn.

Politiets fellestjenester (PFT) mener at merinnsynsbestemmelsen bør flyttes til § 3 som nytt ledd. Vi slutter oss til det.

11.8.2.4 Utrede en egen klageinstans for avslag på innsyn

Kommisjonen foreslår at det bør utredes en uavhengig klageinstans for vurdering av innsyn. Det er uklart om kommisjonen forutsetter at det er til avløsning av overordnet organ etter fvl. § 28 som klageinstans, eller om den skal være et tredje forvaltningsnivå. Det er uklart hvilken funksjon og hvilken kompetanse den uavhengige klageinstansen er tenkt å ha vis-à-vis Sivilombudet. Politidirektoratet vil påpeke at dersom en slik uavhengig klageinstans skal avgjøre innsynssaker, må det sikres at den har den nødvendige kompetansen til å gjøre riktige vurderinger etter taushetspliktsreglene i særlovgivningen. Det er vurderinger som vil forutsette en stor grad av spesielt fagskjønn, i tillegg til det rent juridiske.

11.8.2.5 Reaksjoner for brudd på offentliglova

Kommisjonen foreslår å synliggjøre forvaltningens oppfølging av loven ved å lage og offentliggjøre lister over hvordan ulike etater følger den opp. Det framgår ikke hvordan manglende etterlevelse skal konstateres. Politidirektoratet har utarbeidet et verktøy for måling av saksbehandlingstid i de ulike enhetene for innsynskrav som kommer inn via e-innsyn, men saksbehandlingstiden i det enkelte tilfelle kan ikke si noe om offentliglovas krav er etterlevd. Svært mange av disse inneholder taushetspliktige opplysninger, og må gjennomgå, vurderes og deretter sladdes for ikke å røpe opplysninger underlagt lovpålagt taushetsplikt.

Politidirektoratet mottar også mange manuelle innsynskrav i saker av en bestemt art eller krav om sammenstillinger etter offentleglova § 9 hvor man må hjelpe innsynskreverer med avgrensningen, og ellers vurdere taushetspliktige opplysninger. Slike innsynskrav vil være vanskeligere å vurdere om er gjenstand for manglende etterlevelse av tidskrav. Omgjøring av klageinstansen vil heller ikke nødvendigvis kunne tas til inntekt for at man ikke har etterlevd offentleglova. Ulik vurdering av skjønsmessige kriterier i den enkelte sak vil kunne være legitimt.

Hvis poenget er å la listen virke som en "gapestokk" for manglende etterlevelse av offentleglova, tror vi ikke det vil ha en effekt. Politidirektoratet tilstreber å etterleve saksbehandlingsfristene, slik det er vårt inntrykk at også øvrige deler av offentlig forvaltningen gjør. Vi foreslår at man i stedet for å knytte en slik oversikt til en konklusjon om etterlevelse eventuelt kan ha et verktøy som viser antall innsynskrav og saksbehandlingstid. For egen del har vi sett det som nyttig.

11.8.2.6 Lovfeste rett til innsyn i beskrivelser av datasett

Som PFT og Kripos, er vi også skeptiske til forslaget om å lovfeste rett til innsyn i beskrivelser av datasett. Dersom dette er noe som må besvares konkret ved den enkelte innsynsbegjæring, vil dette kunne bli en omfattende jobb, som vil kunne uthule den begrensningen i rett til sammenstillinger av data som per i dag ligger vilkåret om "*enkle fremgangsmåter*" i § 9. I tillegg har dette en klar sikkerhetsmessig side, der taushetspliktig informasjon – for politietatens del f.eks. om politiets operative virksomhet – potensielt vil kunne røpes gjennom kartlegging av registre, datasystemer, lagret data og tekniske verktøy.

Til punkt 11.8.5 Lovfeste unntak fra taushetsplikt i tråd med allmennhetens informasjonskrav

Kommisjonen foreslår i punkt 11.8.5 at det i forvaltningsloven § 13 b lovfestes unntak fra taushetsplikten når "*opplysninger etter en forholdsmessighetsvurdering deles med medier eller andre som skal bruke opplysningene til å informere offentligheten om en sak av allmenn interesse*". Forslaget er ment å gjenspeile den rett til innsyn som etter praksis kan utledes av EMK art. 10.

Politidirektoratet vil bemerke at de saker hvor Høyesterett har forutsatt en rett til innsyn tuftet direkte på EMK artikkel 10 nr. 1 gjelder straffesaker som ikke omfattes av offentleglova og det ellers ikke har vært noen innsynsrett for allmennheten (heller ikke gjennom offentlig domstolsbehandling, enten fordi hovedforhandling ikke var offentlig eller sakene var henlagt), og hvor taushetsplikten for øvrig heller ikke har vært regulert av forvaltningsloven. Det er imidlertid ikke grunnlag for å begrense en slik rett til innsyn etter EMK art. 10 til straffesaker. Høyesterett har også i de aktuelle sakene basert seg på EMD-praksis som ikke gjelder straffesaker.

De materielle vilkår for å konstatere inngrep i EMK art. 10 nr. 1 vil imidlertid etter Politidirektoratets oppfatning langt på vei tilsvare den meroffentlighetsvurderingen man må foreta for dokumenter som *kan* unntas etter offentleglova, slik som offl. §§ 14 og 15. Taushetspliktige opplysninger kan det imidlertid ikke gis merinnsyn i etter offentleglova. Formelt vil EMK art. 10 kunne gi en videre innsynsrett enn offentleglova, i og med at oppfyllelse av lovskravet etter EMK art. 10 gjennom taushetspliktbestemmelser ikke er tilstrekkelig for å unnta fra innsyn. Inngrepet må i tillegg være nødvendig og forholdsmessig.

Som interesseavveiningen i Rt. 2015 s. 1467 og HR-2021-526-A viser, vil det imidlertid ikke bli særlig forskjell i resultat om man hadde vært på offentliglovas område og behandlet innsynskravet etter bestemmelsene der enn ved behandling etter EMK art. 10. I Rt. 2015 s. 1467 kom retten til at EMK art. 10 ga innsynsrett i bevis i form av kameraopptak, men slik at personenes identitet var sladdet. I HR-2021-526-A var spørsmålet blant annet om en avis hadde rett til innsyn i innstillingen til påtalevedtak og politiavhør, all den tid avisen hadde fått innsyn i den begrunnede påtaleavgjørelsen. Retten kom til at de hensyn som begrunnet taushetsplikten (som også var beskyttet av EMK) sammenholdt med de dokumentene som det allerede var gitt innsyn i, medførte at kravet til forholdsmessighet etter EMK art. 10 nr. 2 for å gjøre inngrep i retten etter nr. 1, var oppfylt.

De norske taushetspliktbestemmelsene, både i forvaltningsloven og i andre lover, er godt begrunnet. Handlinger i offentlig tjeneste, hvor den offentlige interesse særlig slår inn, er også i liten grad taushetspliktig. Som EMK-beskyttede rettigheter etter EMK art. 8, ligger taushetspliktige opplysninger om personlige forhold i kjernen av det som kan begrunne inngrepsadgang etter EMK art. 10 nr. 2. Politidirektoratet mener at det for dokumenter som er omfattet av offentliglova, er vanskelig å se at EMK art. 10 i dag *i praksis* gir noen større adgang til innsyn enn etter offentliglova. Et lovbestemt unntak vil imidlertid i større grad sikre at man synliggjør en konkret interesseavveining, i tråd med kravene etter EMK art. 10. Det kan muligens heller ikke utelukkes spesielle tilfeller hvor man etter en interesseavveining etter EMK art. 10 vil gi ut taushetspliktige opplysninger og hvor det i dag ikke er noen unntak fra taushetsplikten.¹⁹

Politidirektoratet har ikke prinsipielle innvendinger mot at man lovfester et slikt unntak. Vi tror imidlertid at en slik bestemmelse er vanskelig å utforme uten at det vil kunne bidra til større press på å gi innsyn i taushetspliktige opplysninger om personlige forhold enn det som ville følge direkte av EMK art. 10. Det som etter EMK art. 10 i utgangspunktet framstår som en nokså begrenset innsynsrett i taushetspliktige opplysninger, vil være vanskelig å regulere som vilkår i forvaltningsloven som er like begrensende. Norsk forvaltning er i stor grad tillitsbasert, og taushetsplikten er et pant for at man vil kunne få den informasjonen og tilliten man trenger for å kunne løse sitt samfunnsoppdrag best mulig. En eventuell unntaksbestemmelse bør derfor utredes grundig.

Direktoratet legger til grunn at det med en bestemmelse som den foreslåtte ikke er ment å gi noen selvstendig adgang til å utlevere personopplysninger, men at retten til innsyn (og behandlingsgrunnlag for forvaltningsorganets utlevering) fremdeles vil følge av offentliglova. Det må også innebære at forvaltningen ikke selv, av eget tiltak, kan gi innsyn i taushetspliktige opplysninger for å imøtegå pressens påstander i en sak.

Vi vil bemerke at utformingen av kommisjonens forslag synes å gå lengre enn det som i dag kan utledes av praksis etter EMK art. 10, hvor innsynsretten er avgrenset til den som har status som "vaktbikkje" (public watchdog). Kommisjonens forslag innebærer at det bare vil være *hensikten* med innsynet som er avgjørende (i tillegg til at opplysningene er tilgjengelige), og ikke statusen. Etter offentliglova er "alle" omfattet av innsynsretten. Det kan derfor være fremmed å begrense innsynsretten slik at den er forbeholdt pressen og andre som har status som "vaktbikkje". Vår erfaring er at også privatpersoner kan bidra vel så mye til en debatt som pressen. Samtidig har vi også erfart at det finnes blogger som publiserer opplysninger om

¹⁹ Kommisjonen synes å forutsette at innsyn i varslingssaker regelmessig vil være beskyttet av EMK art. 10. Vi kommenterer dette nedenfor under merknader til punkt 15.6.1.

offentlige ansatte under foregivende av journalistikk, men hvor det synes kun å være i sjikanerende øyemed. Det kan være vanskelig å avgrense hvem som skal anses som "vaktbikkje", og prinsipielt mener vi at det først og fremst må være i hvilken grad innsyn vil kunne bidra til en debatt som bør være avgjørende. I den forbindelse kan status ha en viss betydning, men er ikke nødvendigvis avgjørende. Vi mener likevel det kan være grunn til å avgrense til "vaktbikkjer". Formålet med kommisjonens forslag er å ivareta informasjonsretten etter EMK art. 10. Selv om statene har en viss skjønnsmargin i vektingen av de ulike rettighetene, er spørsmålet likevel også om man ved å fravike de kriteriene som EMDs praksis gir anvisning på ved å inkludere andre enn "vaktbikkjer", i større grad risikerer brudd på EMK art. 8. Vi mener at en eventuell unntaksbestemmelse bør utformes med vilkår så nær kriteriene etter EMDs praksis som mulig.

Til punkt 11.8.6 *Styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter* (og punkt 11.7.6)

Kommisjonens vurdering er at det er behov for et bedre rettslig vern av retten til dokumentinnsyn i straffesaker. Det vises til at innsyn i dokumenter knyttet til straffesaker ble utredet i 2021, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Utredning var på offentlig høring i fjor.²⁰ Kommisjonen trekker frem anbefalinger fra rapporten, men viser for øvrig til pågående arbeid.

Politidirektoratet viser til vår høringsuttalelse i sakens anledning.²¹ POD ba samtlige politidistrikter, samt Kripos og Økokrim om innspill og høringsuttalelsen fra Politidirektoratet kan derfor sies å representere samlede vurderinger av og syn på utredningen. Høringsinnspill fra underliggende virksomheter ble vedlagt Politidirektoratets høringsuttalelse.

Utredningen som ble sendt på høring var en såkalt enpersonsutredning. Politidirektoratet mener det er en klar svakhet at innsynsretten ikke har vært utredet av et utvalg bestående av straffesaksaktører, representanter for interessegrupper, personvernspesialister, media med flere, i tråd med hva Straffeprosesslovutvalget anbefalte.²²

Politidirektoratet påpeker at det er betydelige svakheter knyttet til vesentlige sider ved utredningen, slik som de økonomiske og administrative konsekvenser, personvernmessig tematikk, hensynet til etterforskning, og vern av politiets metoder og kapasiteter. Politidirektoratet fraråder derfor i sin høringsuttalelse at departementet går videre med forslaget i dets nåværende form. Det må gjennomføres en nærmere og grundigere utredning før innsynsretten utvides.

Politidirektoratet viser for øvrig til vårt høringssvar i nevnte sak.

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet (2022). *Høring – Dokumentoffentlighet i straffesaker*.

²¹ Politidirektoratet (2022). *Høringsuttalelse – Dokumentoffentlighet i straffesaker*.

²² NOU 2016: 24, pkt. 12.4.4, side 252.

Kapittel 13 Sikkerhet og selvsensur i journalistikken

Punkt 13.5.2 Rettslig vern av journalisters sikkerhet

Kommisjonen har i utredningen punkt 13.5.2 vurdert hvorvidt det er behov for et særskilt vern av journalister som yrkesgruppe ved å inkludere journalister i listen over yrkesgruppen med et særlig vern etter straffeloven § 265. Kommisjonen mener det forsterkede vernet journalister i dag har gjennom rettspraksis og føringer fra Riksadvokaten gir tilstrekkelig vern i lys av dagens trusselbilde mot journalister, og at det derfor ikke er behov for et særskilt vern etter § 265.

Politidirektoratet støtter kommisjonens syn om at dagens forsterkede vern av journalister gjennom praksis fra Høyesterett og EMD og føringen fra Riksadvokaten, gir tilstrekkelig vern utfra dagens situasjon. Hatkriminalitet har vært et prioritert område for politi og påtalemyndighet siden 2000-tallet, og Riksadvokaten har siden 2012 bedt påtalemyndigheten prioritere trusler og vold mot journalister. Det er i tråd med dette iverksatt ulike prosesser og tiltak i politiet, både knyttet til arbeidet mot hatkriminalitet i stort og i arbeidet med vern av journalister. I Riksadvokatens rundskriv for 2022 heter det at "påtalemyndigheten skal bidra til å sikre en fri og uavhengig presse ved å sørge for adekvat etterforskning og nedleggelse av tilstrekkelig strenge påstander for domstolene ved trusler eller vold mot representanter for pressen."²³ Politiet vil i tråd med dette fortsette å prioritere arbeidet med journalisters sikkerhet.

Kapittel 15 Ytringsfrihet i arbeidslivet

Ytringsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet som gjelder både i og utenfor arbeidslivet, og som omfatter alle arbeidstakere, herunder også politiansatte. På lik linje med andre borgere, kan ansatte i politiet delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne. Dette gjelder også ytringer om forhold innen eget arbeids- og fagområde, og på egen arbeidsplass.

Rollen som arbeidstaker setter likevel noen særlige begrensninger i ytringsfriheten, og varierer basert på hvilken bransje man arbeider i, eksempelvis gjennom reglene om taushetsplikt. Politiet har som samfunnsoppdrag å forebygge og bekjempe kriminalitet, og å skape trygghet for befolkningen. For å kunne levere på samfunnsoppdraget, er god rolleforståelse, omdømme og tillit i befolkningen avgjørende for politiet. Ved utøvelsen av ytringsfriheten må ansatte i politiet derfor ta hensyn til den objektivitet som er nødvendig for politiets tillit i befolkningen. Videre setter den ulovfestede lojalitetsplikten, taushetsplikten og sikkerhetshensyn også begrensninger for hva ansatte i politiet kan ytre seg om i det offentlige rom.

Politidirektoratet har som et supplement til *Etiske retningslinjer for statstjenesten* utarbeidet egne *Etiske retningslinjer for politiet* som blant annet omhandler ansattes ytringsfrihet og personlige ytringer om politiet.²⁴ Av retningslinjene fremgår det at ytringer som fremmes på vegne av politi- og lensmannsetaten alltid skal fremsettes direkte av arbeidsgiver. Politiansatte kan som andre delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne, også om forhold i

²³ Riksadvokaten: Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022, rundskriv nr. 1/2022

²⁴ Rutinen er tilgjengelig på politiets nettsider: <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/04-jobb-i-politiet/00-jobb-hos-oss/etiske-retningslinjer-for-politiet.pdf>

politiet. Når tjenestepersoner ytrer seg på egne vegne, er det viktig at personlige synspunkter ikke blir oppfattet som politiets standpunkter. Dette gjelder også ved politiansattes bruk av sosiale medier. Det presiseres i de etiske retningslinjene at det er viktig å reflektere rundt hvordan politiet uttaler seg, og hvordan det oppfattes utad. Av hensyn til tilliten til politiet kan det i noen tilfeller legges begrensninger på den ansattes mulighet til å ytre seg. Dette var sentralt i Rolleforståelsesutvalgets rapport fra januar i år, hvor politiet blant annet fikk kritikk for sin rolleblanding.

Politidirektoratet vil understreke at ansatte i politiet alltid har rett til å delta i den offentlige debatten og å varsle om kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass.

Til punkt 15.6.1 *Anbefaling om lovendringer og endring av retningslinjer*

15.6.1.1 Endring av arbeidsmiljøloven

Kommisjonen har i utredningen vurdert om formuleringen i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse, som ble tatt inn i loven i 2019 etter forslag fra Varslingsutvalget, bør forsterkes ytterligere. Kommisjonen konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å forsterke formuleringen på nåværende tidspunkt.

Politidirektoratet støtter vurderingen om at det ikke er hensiktsmessig å forsterke formålsbestemmelsen.

Videre er Politidirektoratet enig med kommisjonen i at å tilrettelegge for et godt ytringsklima på arbeidsplassen er en forutsetning for å ivareta ytringsfriheten i arbeidslivet. Politidirektoratet støtter forslaget om å legge til et nytt punkt i arbeidsmiljølovens § 4-3 om krav til det psykososiale arbeidsmiljøet som fastslår at "arbeidsgiver skal legge til rette for et godt ytringsklima". Tydeliggjøring i lov kan være et pedagogisk grep og ha en viktig signaleffekt for å bevisstgjøre arbeidsgivere om ansvaret for å inkludere ytringsklima i sitt systematiske arbeidsmiljøarbeid og arbeidsmiljøundersøkelser.

15.6.1.2 Videreføring av en ulovfestet lojalitetsplikt

Kommisjonen har vurdert hvorvidt den ulovfestede lojalitetsplikten bør lovfestet slik foreslått av forrige ytringsfrihetskommisjon, men anbefaler ikke lovfesting. Politidirektoratet støtter anbefalingen, og er enig i at praksis på forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt gir god veiledning på feltet.

15.6.1.3 Presisering av unntak fra taushetsplikten

I forbindelse med kommisjonens forslag om å tydeliggjøre et unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b i tilfeller der hensynet til allmennhetens informasjonskrav etter EMK art. 10 må veie tyngre enn taushetsplikten, viser kommisjonen til at "varslings- og meldeplikten etter arbeidsmiljøloven er et eksempel på at taushetsplikten må vike". Det kan fremstå uklart om dette er ment som en henvisning til at den ansattes taushetsplikt ikke er til hinder for varsling etter arbeidsmiljøloven, eller er ment som en normativ forutsetning om at taushetsplikt for opplysninger i varslingen etter en vurdering etter EMK art. 10 må vike.

Det første er etter vår oppfatning ikke særlig relevant. Dersom det er et behov for å synliggjøre unntak for varslingssaker, kan man nevne disse i forvaltningsloven § 13 b første ledd. Vår erfaring er ikke at taushetsplikt oppfattes som et hinder for varsling.

Politidirektoratet er ellers ikke uten videre enig i en forutsetning om at varslings saker er et område hvor det uten forbehold kan legges til grunn at unntak fra taushetsplikten kan forsvares i lys av informasjonskravet. Varslings saker er av ulik karakter og alvorlighetsgrad. Politidirektoratet ser at allmennheten generelt har en interesse i hvordan varslings saker håndteres. En slik generell interesse kan etter vår oppfatning ikke begrunne at taushetspliktige opplysninger gis ut. Etter EMK art. 10 må det vurderes konkret om den enkelte sak har slik interesse at nektelse av innsyn utgjør et inngrep. Mange saker har ikke det. Samtidig er det viktig å ivareta både varslere, omvarslede og varslingsinstituttet. Taushetspliktige opplysninger om personlige forhold er også beskyttet av EMK art. 8. Som påpekt i våre merknader til forslaget i utredningens punkt 11.8.5 om å gjøre unntak av hensyn til allmennhetens informasjonskrav, synes man i avveiningen i høyesterettsavgjørelsene om EMK art. 10, i praksis å ha kommet til det samme som man ville ha gjort dersom det var krevd innsyn etter offentleglova, og man hadde sladdet taushetspliktige opplysninger. I den forbindelse vil vi bemerke at sladding ofte ikke vil være tilstrekkelig for å unngå å identifisere varslere eller omvarslede. Erfaringen er at andre kjenner til omstendighetene i saken og ut fra saksforholdet vil kunne identifisere hvem det gjelder. Dersom det gis ut opplysninger om taushetspliktige personlige forhold i varslingssaker, og i alle fall slike som identifiserer varsleren, vil det kunne medføre at ansatte vil kvie seg for å varsle.

Hvorvidt det bør gis innsyn, vil kunne avhenge av hvor i prosessen varslingssaken er. Et varsel unntas ofte etter offentleglova §§ 14 og 15 eller §§ 23 eller 24 andre ledd til det er ferdigbehandlet. Varselet kan inneholde påstander som ikke er undersøkt og som har usikker sannhetsgehalt. Det vil kunne være en unødvendig belastning for involverte parter om det gis offentlig innsyn før varselet er undersøkt. Det vil også kunne svekke kvaliteten på undersøkelsen da arbeidsgiver ikke har kontroll på hvilken informasjon som gis til hvem. Dette gjelder uavhengig av om opplysningene er taushetspliktige.

Kommisjonen mener i tillegg at det er behov for en egen bestemmelse i forvaltningslovens regler om taushetsplikt som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) om retten til å varsle eksternt. Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven gir rett til å varsle eksternt til media eller offentligheten på visse vilkår. Kommisjonen foreslår en tilsvarende bestemmelse i forvaltningsloven ny § 13 h. Det vises til at dette ikke vil gjøre endringer i gjeldende rett, men har til formål å tydeliggjøre at varsling utgjør et unntak fra taushetsplikten.

Politidirektoratet mener forslaget er uheldig fordi det vil gjøre lovverket mer uoversiktlig. Retten til å varsle eksternt er godt regulert i arbeidsmiljøloven. Retten til å varsle eksternt bør også sees i sammenheng med varslervernet og pliktene som følger av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Politidirektoratet foreslår som et alternativ at det i forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjøres en henvisning til varslingsreglene, herunder arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3). Dette vil være mer pedagogisk riktig og lede bruker til varslingsregelverket.

Til punkt 15.6.3 Ytringskultur i arbeidslivet

Politidirektoratet er enig med kommisjonen i at et godt ytringsklima krever et systematisk og kontinuerlig arbeid i samarbeid mellom arbeidsgiver og partene. I rapporten om Monika-saken ble det fra granskningsutvalget konkludert med at dårlig håndtering av varslingssaker skyldes dårlig ytringsklima.²⁵ Ytringsklima var også blant temaene for Rolleforståelsesutvalget, som i sin rapport fant at ytringsklimaet i politiet rundt narkotikapolitikk fremstod som vanskelig og

²⁵ Rapporten er tilgjengelig på regjeringens nettsider: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/monika-saken/id2425045/>

dårlig, samt tilspisset gjennom debatten i media.²⁶ Utvalget har på denne bakgrunn kommet med flere anbefalinger og tiltak for å styrke ytringsklimaet i politiet,²⁷ som det arbeides med å følge opp.

Ytringsfrihetskommisjonen foreslår ingen tiltak knyttet til varsling, men som det nevnes, henger forholdene ved varsling tett sammen med ytringskultur. Politiet er en etat som jevnlig mottar varslings saker. Politietaten har både varsling og ytringsklima høyt på agendaen.

Varslingsreglene ble grundig utredet av Varslingsutvalget i 2018,²⁸ hvor Politidirektoratet leverte hørings svar.²⁹ Politidirektoratet har gjennomført mange tiltak for å øke kompetansen om varsling. Det vises for øvrig til Politidirektoratets høringsuttalelse til varslingsutvalget av 17. august 2018, hvor tiltak tilbake i tid gjennomgås. Som tiltak for å bedre ytringsklima, har etaten høyt fokus på god rekruttering og opplæring av ledere, i tillegg til samarbeid med partene for å forbedre varslingsrutiner. Ytringsklima er inkludert i politietatens årlige medarbeiderundersøkelser under spørsmål om åpenhet, inkludering, respekt og om det er trygt å si ifra. Etaten kan slik måle endringer og forbedringer i ytringsklima fra år til år. Det er også påbegynt et arbeid med å gjennomgå etatens varslingsordning.

Politidirektoratet støtter tiltak som innebærer å legge til rette for mer kunnskap og opplæring i ytringsfrihet. Direktoratet er enig med kommisjonen under punkt 15.5.4 om at det er viktig å trekke frem og utnytte det rommet som finnes til å fremme kritiske ytringer, uten at dette skal betegnes som varsling.

Politidirektoratet støtter også at arbeidet med kunnskapsheving og økt bevissthet bør inkludere arbeid for å tydeliggjøre grensene for hva som hhv. utgjør et varsel og en ytring. Vi er videre enig med kommisjonen i at en klargjøring av hva man kan si om egen arbeidsplass uten å være en varslar, kan bidra til at flere deltar i samfunnsdebatten med faglige og opplyste innspill samtidig som det ikke utvanner varslingsinstituttet.

Det er vanskelig å måle effekten av tiltak for godt ytringsklima. Politidirektoratet etterlyser derfor mer forskning på tiltak og forholdet mellom varsling og ytring.

Med hilsen

Håkon Skulstad
Ass direktør

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

²⁶ Rollefors tåelsesutvalgets rapport, punkt 9.5, s. 191-192.

²⁷ Rollefors tåelsesutvalgets rapport, punkt 10.3, s. 196-197.

²⁸ NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern- Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet, Arbeids- og sosialdepartementet.

²⁹ Høringsuttalelse fra POD til NOU 2018:6 varsling – verdier og vern – datert 17.08.2018

Vedlegg:

Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Kripos
VEDLEGG Kripos - Høringssvar - Dokumentoffentlighet i straffesaker
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - en åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Politiets IT-enhet
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Øst politidistrikt
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Sør-Øst politidistrikt
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Nordland politidistrikt
Innspill til høring - NOU 2022: 9 - en åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Politiets fellestjenester
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Utrykningspolitiet
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale -
Ytringsfrihetskommisjonens utredning - Oslo politidistrikt
Høringsinnspill - NOU 2022: 9 - En åpen og opplyst offentlig samtale - HVO

Kopi:

Justis- og Postboks 8005 Dep 0030 Oslo
beredskapsdepartementet