



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 46

(2002–2003)

Kvitteringar frå politiet ved visitasjon
og annan kontroll

Innhald

1	Bakgrunn og samandrag	5	5	Oppsummering av innspel frå	
1.1	Bakgrunn	5		høyringsinstansane	18
1.2	Departementet sine konklusjonar	7	5.1	Høyringsinstansene si vurdering av positive og negative konsekvensar ved ei kvitterings-/registreringsordning	19
2	Samfunnet sin kontroll med politiet si tenesteutføring	9	5.2	Økonomiske og ressursmessige konsekvensar av ei kvitterings-/registreringsordning	20
2.1	Politiet si tenesteutføring	9	5.3	Kva for møter mellom politiet og publikum bør inkluderas i ei kvitterings-/registreringsordning	20
2.2	Tiltak for å betre politiet si tenesteutføring	10	5.4	Registrering av etnisk bakgrunn i samband med ei kvitterings-/registreringsordning	21
2.3	Krav til vedtak, gjennomføring og rapportering for ransaking av person, undersøking, kontroll og visitasjon i dag	10	5.5	Bruk av politiet sitt dataverktøy, PO, i ei registrerings-/kvitteringsordning	21
2.4	Samfunnet sin kontroll med politiet	11	6	Departementet sine drøftingar og konklusjonar	22
2.4.1	Innleiing	11	6.1	Forsking	22
2.4.2	Rekruttering og utdanning	11	6.2	Prøveprosjekt kvitterings-/registreringsordning	23
2.4.3	Tilsyn, høve til omgjerding og instruksjon	11	6.3	Bruk av synleg tenestenummer på uniformer	24
2.4.4	Høve til å klage	11	6.4	Framdrift og økonomiske og administrative konsekvensar	24
2.4.5	Handtering av straffbare forhold	12			
2.4.6	Andre former for kontroll	12			
3	Praksis i andre land	13			
3.1	Innleiing	13			
3.2	England	13			
3.3	Skottland	14			
3.4	Danmark	14			
3.5	Sverige	14			
3.6	Finland	15			
4	Politidirektoratet sin rapport «Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikontroller»	16			



St.meld. nr. 46

(2002–2003)

Kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll

*Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 27. juni 2003,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Bakgrunn og samandrag

1.1 Bakgrunn

I samband med behandling av Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) Om lov om endring i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), fremja Justiskomiteen sine medlemmer frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk Venstreparti følgjande forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om en kvitteringsordning for politiet som sikrer at personer som visiteres får en kvittering på stedet, hvor type kontroll, dato for kontrollen, tid, sted og tjenestenummer til den som kontrollerer, framgår av kvitteringen.»

Forslaget vart fremja på bakgrunn av eit initiativ frå Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD), som lanserte framlegg om ei kvitteringsordning for politiet og tollvesenet i samband med styresmaktene sitt kontrollarbeid.

Under røystinga i Stortinget 19. juni 2002 vart forslaget vedteke med støtte frå Framstegspartiet sine representantar. Desse representantane støtta forslaget ut frå slik grunngeving at «dette er et spørsmål om en grunnleggende rettssikkerhet for alle som blir visitert...» FrP gav uttrykk for

ønskje om at regjeringa ville fremje eit forslag om dette til Stortinget, og at ein «vil komme tilbake til den konkrete behandlingen når forslagene blir fremmet».

I regjeringa sin Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) er følgjande punkt inkludert: «Regjeringen vil vurdere å opprette en registreringsordning i forbindelse med politikontroller, samt følge opp Stortingets vedtak om en kvitteringsordning i forbindelse med visitasjoner». I handlingsplanen vedkjenner ein at det kan vere tilfelle av etnisk diskriminering i politiet, og at det kan vere tilfelle av manglande kompetanse. Planen stiller opp fleire tiltak for å endre denne situasjonen, slik at flest mogeleg skal kunne oppleve at politiet skapar tryggleik og rettferd. Det er eit mål at flest mogeleg skal vere trygge på at politiet ikkje skapar barrierer ved å diskriminere. Vurdering av ei kvitterings-/registreringsordning er berre eitt av tiltaka i planen.

Med ei «kvitteringsordning» meiner departementet i denne samanhengen ei ordning der politiet deler ut kvitteringar med nærare spesifisert informasjon til personar som vert stoppa i visse, avtalte samanhengar (visitasjonar, utlendingskontrollar, ransakingar m.m.). Med «registreringsord-

ning» meiner ein registrering, gjennomarbeiding og oppbevaring av heile eller delar av informasjonen frå kvitteringa i eit dataregister.

Når ein vurderer kor føremålstenleg det vil vere med ei kvitteringsordning for politiet, må ein finne skjeringspunktet mellom ei effektiv og profesjonell polititeneste, som ikkje er diskriminerande og samstundes støttar samfunnet sin trong til å kontrollere politiet som sivilt maktorgan.

Politiet skal vere ein etat som førebyggjer og grip inn mot kriminalitet. Etaten skal skape tryggleik og sikre folk si velferd, og har ei sentral rolle i garantien av publikum sin rettstryggleik. Samstundes er politiet ein del av det sivile maktapparatet, og forvaltar den samfunnsmessige autoriserte tvangsmakta. Fleire rettslege fullmakter stiller politiet i ei vesentleg anna stilling enn andre offentlege styresmakter og kontrollorgan.

Politiet sin posisjon i samfunnet og høvet til å løyse oppgåvene effektivt heng saman med at publikum har tillit til etaten sine tenestemenn. Markeds- og Mediainstituttet AS har sidan 1993 gjort målingar av folk si tillit til ei rekkje grupper og institusjonar i Noreg. Sidan målingane starta har politiet lege høgt på målingane, og har hatt ei stabil tillit i folket. Så seint som i desember 2002 svarte 84 prosent at dei hadde «svært stor tiltro/ganske stor tiltro» til politiet. Det er viktig for politiet å ta vare på denne tillita, sidan tillit er ein nøkkelfaktor for kvaliteten på dei tenestene politiet skal gi. Når publikum har tillit til politiet, vil dei støtte politiet og lette oppgaveutføringa. Hjelp frå publikum er i mange høve til stor nytte for politi- og lensmannsetaten si resultatoppnåing.

Politiet møter ein stadig meir krevjande kvardag med nye utfordringar. Kriminalitetsbiletet blir stadig meir komplekst, samstundes som dei sakene politiet skal handtere blir vanskelegare og meir innfløkte. Samfunnet blir mindre homogent, med nye folkegrupper frå kulturar som er svært ulike den kulturen dei fleste polititenestemenn og -kvinner er vaksne opp med. Utdanningsnivået i folket aukar. Eit velutdanna folk som kjenner rettane sine vil stille spørsmål ved bruk av autoritet, også politiet sin. I denne situasjonen er det ei stor utfordring for politiet å halde oppe folket si tillit.

Sidan publikum si tillit er så viktig for at politiet skal kunne utføre oppgåvene sine på best mogeleg måte, er det grunnleggjande viktig at politiet utfører dei oppgåvene ein vert pålagd av samfunnet på ein akseptabel måte for folket og andre styresmakter.

Fleire har kritisert politiet for den måten ein har gått fram på ovanfor personar som tilhører etniske minoritetar. Kritikken har kome både frå

interesseorganisasjonar som arbeider for etniske minoritetar sine rettar, og frå andre organisasjonar. Politidistrikta, Politidirektoratet og Justisdepartementet får klager frå einskildpersonar med minoritetsbakgrunn som opplever at dei vert diskriminerte eller dårleg behandla av politiet på grunn av etnisitet. Det vert ofte klaga over at politiet visiterer eller kontrollerer personar med minoritetsbakgrunn oftare enn det som er rimeleg.

Denne typen argumentasjon inspirerte i 1993 Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD) til å gjennomføre underskriftkampanjen med tittelen «Stopp det offentleges trakassering av fargede i Norge». Føremålet med kampanjen var å undersøkje misnøya mellom minoritetar i høve til måten toll- og polititenestemenn utførde kontrolloppgåvene sine. OMOD opplyser at ein femdel av dei svarte/farga som bur i Oslo slutta opp om kampanjen. I 1994 ba OMOD Justisdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet om å innføre ei kvitteringsordning i samband med kontrollar. Justisdepartementet gav i korrespondansen som følgde uttrykk for forståing for problemstillinga. Kravet vart likevel avvist, av di ein meinte problema heller kunne løysast gjennom tiltak som betre skoloring av dei som utfører utlendingskontrollar, betre undervisning ved Politihøgskulen i utlendingsarbeid/framande kulturar, og større opptak av elevar med minoritetsbakgrunn. Målet var at kontrollar skulle kunne utførast så smidig som mogeleg, og på ein høfleg måte som ikkje verka støytande. I 1995 vende OMOD seg til dåverande Kommunal- og regionalminister Berge om det same spørsmålet. I svaret frå Kommunal- og regionalministeren refererte han mellom anna til svaret frå Justisdepartementet. I juni 2001 formidla OMOD brev og postkort til Justisdepartementet frå ei rekkje organisasjonar og einskildpersonar, som støtta kravet om ei kvitteringsordning for politiet i samband med kontrollar.

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI desember 1999: Second Report on Norway) og Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD 01.05.2001: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Norway)) har retta kritikk mot Noreg på grunn av utilstrekkeleg dokumentasjon og registrering, både av politiet si handtering av etniske minoritetar og klager mot politiet.

På bakgrunn av kritikken som har kome og den breie støtta kravet om kvitteringsordning har fått frå organisasjonar og einskildpersonar, kan ein registrere at det i einskilde grupper i samfunnet er sterkt engasjement for å få til ei slik ordning.

Desse gruppene har mellom anna vist til utprøving av ei tilsvarande ordning i Storbritannia. Erfaringane frå England og Skottland har vore vurderte i samband med arbeidet med denne meldinga.

Det er likevel også sterke motførestillingar mot ei kvitteringsordning. I rapporten som Politidirektoratet utarbeidde på oppdrag frå Justisdepartementet («Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikontroller», januar 2003) vert det mellom anna peika på at ei eventuell registreringsordning vil bli svært ressurskrevjande. Vidare meiner ein at ei slik ordning vil kunne verke polariserande i tilhøvet mellom majoritets- og minoritetsfolkesetnaden. Ordninga vil også kunne føre til at politiet trekkjer seg vekk frå publikum, med dei negative konsekvensane dette vil kunne få for kampen mot kriminalitet. Ei anna ulempe er at møta med politiet vil ta lengre tid, og slik opplevast som større plage for mange.

Ein må sjå kritikken einskildpersonar og grupper rettar mot politiet i lys av dei oppgåvene politiet skal gjere for samfunnet på den eine sida, og på den andre sida trongen til at alle grupper av folket skal ha tillit til politiet, og få behovet for polititenes ivarett på ein god måte.

Politiet skal arbeide førebyggjande, problemorientert og målretta. Dersom politiet er til stades på bestemte geografiske område på slike tider som ein av erfaring veit at det vert gjort kriminelle handlingar, vil personar som oppheld seg på desse stadane til dei aktuelle tidspunkta møte politiet regelmessig. Dette fører til at «uskuldige» kan bli utsette for politiet si merksemd. I boka «Politiblikket» (Pax Forlag A/S, Oslo 2000) skildrar Liv Finstad korleis ordenstenesta sitt blikk for kjenningar er knytt til det arbeidsomgrepet dei har. Når dette går ut over den same personen fleire gonger, kan det lett oppfattast som trakassering eller diskriminering frå politiet.

For politiet kan det opplevast som eit dilemma at samfunnet på den eine sida ventar effektiv og profesjonell utføring av tenesta frå tenestemennene, samstundes som ein lager kontrollordningar som kan verke hemmande, nettopp på utføring av tenesta.

Det er eit viktig prinsipp i ein rettsstat at politiet skal vere underlagd folkevald styring og kontroll. Politilova, straffeprosesslova, påtaleinstruksen og anna regleverk regulerer korleis tenesta skal utførast. Kontroll vert dels utført av politiet sjølv i eigen organisasjonen, mellom anna i form av heimskontroll og vurderingar av rettstryggleiken. Det daglege ansvaret for at reglane vert følgde, ligg hos politimeisteren. Politidirektoratet har an-

svaret for å føre tilsyn. Den overordna påtalemakta har ansvaret for å føre tilsyn med politiet si straffesaksbehandling. Domstolen si behandling av straffesaker vil også fungere som ein viktig kontrollmekanisme i høve til politiet si verksemd. I tillegg kontrollerer Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og Datatilsynet politiet sitt arbeid, rutinemessig eller etter klage.

Sidan 1988 har ein hatt ordninga med Dei særskilde etterforskningsorgana (SEFO), som behandlar saker der det er mistanke om at ein tenestemann/-kvinne har gjort noko straffbart i tenesta. Som ei oppfølging av det såkalla Rønneberg-utvalet sin rapport «SEFOs etterforskning, en undersøkelse av kvaliteten» (desember 2001), har SEFO-ordninga vore vurdert. Våren 2003 fremja departementet forslag om ny organisering for Stortinget i Ot.prp. nr. 96 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten). Rønneberg-utvalet foreslår i tillegg at det vert etablert eit eige klage- og tilsynsorgan for behandling av klager på politiet. Departementet arbeider vidare med dette forslaget. Departementet vil søkje å avklare kva typer saker som vil vere egna for behandling i eit klageorgan, og korleis dette organet skal vere organisert og samansett. Ei rekkje spørsmål må greiast ut og vurderast før departementet kan fremje forslag om oppretting av eit slikt klageorgan, og forslaget vil krevje ein grundig høyringsprosess.

I samband med oppfølging av NOU 2002:12 «Rettslig vern mot etnisk diskriminering» greier regjeringa ut om det er mogeleg å opprette eit felles apparat for å handtere klager om diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.

Slik det er nemnd tidlegare, har Justisdepartementet, i samband med oppfølging av regjeringa sin Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006), sett i verk fleire tiltak for å betre tilliten mellom politiet og personar med minoritetsbakgrunn, jf kapittel 2.2.

1.2 Departementet sine konklusjonar

Stortinget gjorde 19. juni 2002 vedtak om å be regjeringa fremje forslag om ei kvitteringsordning. Frivillige organisasjonar har også, på bakgrunn av klager på politiet sine kontrollar, teke initiativ til ei slik ordning. Dette, i tillegg til kritiske merknader frå European Commission against Racism and Intolerance og Committee on the Elimination of Racial Discrimination, gjorde at departementet ba Politidirektoratet lage ein rapport der spørsmålet vart

utgreia. Politidirektoratet sin rapport vart send på brei høyring. På bakgrunn av forslaga i rapporten og vurdering av høyringsinnspela foreslår departementet følgjande tiltak:

1. Justisdepartementet set av midlar til oppstart av eit forskingsprosjekt som kan gjere kvalitative og kvantitative undersøkingar av tilhøvet mellom politiet og etniske minoritetar. Arbeidet startar opp så snart det er mogeleg. Situasjonen i dag blir kartlagd for å måle effekten av dei andre foreslåtte tiltaka.
2. Det vert gjennomført eit tidsavgrensa prøveprosjekt med ei kvitterings-/registreringsordning i to politidistrikt, eventuelt i delar av politidistrikt. Justisdepartementet vel politidistrikt/politistasjonar for gjennomføring av prøveprosjektet i samråd med Politidirektoratet. Kontaktforum mellom Politidirektoratet og etniske minoritetar sine organisasjonar skal konsulterast i samband med etablering og gjennomføring av prøveprosjektet. Ved val av stad for gjennomføring av prøveprosjektet tek ein omsyn til intensjonane bak Stortinget sitt vedtak 19. juni 2002, relevante kriteriar som til dømes folketettleik, kor stor del innbyggjarar som har minoritetsbakgrunn, kriminalitet i distriktet, nærleik til asylmottak, om distriktet/stasjonen har utfordringar i forholdet mellom politiet og etniske minoritetar og ressursituasjonen i politidistriktet. Ordninga skal så langt det er praktisk mogeleg, gjelde dei situasjonane publikum oppfattar som vanskelege. Prosjektet skal gjennomførast i regi av Politidirektoratet. Utprøvinga har fleire føremål:
 - vurdere om politiet er diskriminerande i kontakten med publikum
 - vurdere om tiltaket kan vere med på å betre tilliten mellom politiet og etniske minoritetar
 - gje grunnlag for vidare forskning gjennom å samle informasjon om politiet sine kontrollar

- kartleggje økonomiske og administrative konsekvensar, under dette dei praktiske og tenestemessige konsekvensane for politiet
- vurdere om politiet blir meir tilbakehalden med å utføre ransaking, visitasjon, undersøking eller kontroll på grunn av ordninga med kvittering og registrering. Dersom politiet blir meir tilbakehalden, skal det vurderast om dette får konsekvensar for kampen mot kriminalitet.

Prøveprosjektet skal evaluerast eksternt før ein vurderer å etablere ei permanent ordning.

3. Politidirektoratet får i oppdrag å vurdere ulike konsekvensar ved bruk av synleg tenestenummer på uniformer.

Tenestenummer er allereie i bruk til ulike føremål i etaten. Nokre stader viser ein dette til publikum som identifikasjon av tenestemenn/-kvinner. Målet med vurderinga er at ein kan prøve ut bruk av synleg tenestenummer samstundes med prøveprosjektet med kvitterings-/registreringsordning. Det skal også vurderast om bruk av tenestenummer bør prøvast ut i fleire politidistrikt. Føremålet med ordninga vil vere å gjere det lettare for publikum å identifisere tenestemenn/-kvinner dei kjem i kontakt med. Slik kan publikum individualisere tenestemannen utan å spørje, noko som kan gjere det enklare å klage. Dessutan slepp publikum å vere redd for at situasjonen vert oppheita på grunn av spørsmål om namn og nummer.

Etter § 20, 4. ledd, 3. pkt i politilova pliktar tenestemannen så langt tenestetilhøva på staden tillet det å oppgi namn og grad eller stilling når den tenestehandlinga direkte gjeld krev det. Det bør vurderast om bruk av tenestenummer også kan verke vernande for tenestemannen/-kvinna ved at det i fleire samanhengar kan ersatte bruk av namn. Slik kan høvet til å identifisere vedkomande som privatperson reduserast i situasjonar der identifikasjon kan skape fare for trugsmål eller represaliar mot tenestemannen/-kvinna.

2 Samfunnet sin kontroll med politiet si tenesteutføring

2.1 Politiet si tenesteutføring

I politilova § 1, 2. ledd heiter det:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»

«Tryggleik, lov og orden» er hovudmålsetjinga for politiet. Det inneber at tilsette i politiet skal bere seg åt slik at tryggleik, lov og orden vert oppfatta å gjelde alle menneskje, uansett tid, stad, situasjon, bakgrunn, kjønn, alder og etnisitet.

Politiet må ha tillit og respekt hos det folket ein er sett til å tene for å løyse pålagde oppgåver. Tillit og respekt må byggjast opp over tid, og kjem av den samla erfaringa folket har med måten politiet opptrer på. For å sikre dette er det i politilova og politiinstruksen gitt ei rekkje reguleringar for korleis den einskilde polititenestemann/-kvinne skal oppptre i møtet med publikum. I tillegg er det gitt reglar og retningsliner for korleis politiet bør oppføre utanfor tenesta, sidan den einskilde sitt omdøme vil påverke publikum sitt syn på politiet generelt.

Nokre gonger må politiet bruke makt. I politilova § 6, 2. og 3. ledd heiter det likevel:

«Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgojeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Politiet skal oppføre saklig og upartisk og med omtanke for personens integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet, ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad enn utføringen av tjenestehandlingen krever.»

Politiinstruksen seier at tenesteutføringa skal vere basert på respekt for grunnleggjande menneskerettar og det einskilde menneskjet sin vørdnad.

Politiet skal sikre rettstryggleik for alle. I denne samanhengen er det særleg viktig at politiet ikkje vert oppfatta som diskriminerande, og at poli-

tiet viser nødvendig respekt for menneskje med annan etnisk bakgrunn.

Politiet skal vere problemorientert og målretta i arbeidet sitt. For å få effekt av politiet sitt arbeid, er det ein føresetnad at verksemda vert retta inn mot problemområda. Gjennom lokal kunnskap, kartleggjing og analyse søkjer politiet å identifisere bestemte geografiske område og førebyggje kriminalitet ved å vere synleg på stader og til tider der kriminalitet erfaringsmessig skjer. Polititenesta vert retta inn mot bestemte stader og objekt ved at politiet er til stades, og gjennom publikumsretta og førebyggjande tiltak. Personar som oppheld seg på dei aktuelle stadane til dei aktuelle tidspunkta vil regelmessig kunne møte politiet i situasjonar der politiet må gripe inn med kontroll, visitasjon og ransaking. På denne måten vil einskildpersonar som er på desse stadane oftare enn andre kunne oppleve at politiet grip inn.

Politiet driv etterretning for å finne fram til einskildpersonar, grupper eller miljø som driv med ulike typer straffbare handlingar. Der det er mistanke om straffbare handlingar vil politiet gripe inn. Ein viktig førebyggjande metode, til dømes ved narkotikaomsetjing, er å uroe miljøet. Dette vert gjort for å vise dei involverte at politiet har oversikt og vil gripe inn for å hindre fleire straffbare forhold, og eventuelt setje i gang etterforskning av straffbare handlingar.

Det er politiet si erfaring at einskilde etniske grupper i periodar har vore overrepresenterte når det gjeld visse typer straffbare forhold. Ved effektivt politiarbeid vil ein i slike situasjonar måtte ha særleg fokus på dei aktuelle gruppene, utan at dette betyr at politiet er diskriminerande i veremåten mot personar frå desse gruppene. Dette kan vere ein vanskeleg balansegang for den einskilde tenestemannen. Gode grunnhaldningar hos tenestemannen/-kvinna er viktig for å sikre at kontakten skjer på ein respektfull og god måte.

Politiet kan oppleve krevjande situasjonar der det kjem skuldingar om diskriminerande åtfærd for å flytte fokus bort frå årsaka til at politiet grip inn. Det er viktig at dette ikkje fører til at politiet blir hemma i arbeidet sitt, samstundes som reelle klagesaker vert behandla på rett måte.

2.2 Tiltak for å betre politiet si tenesteutøving

Dei siste åra er det lagt ned mykje arbeid i å følgje opp kritikken som har vore retta mot norsk politi frå mellom anna The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) og Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). Under tiltakskapitlet i regjeringa sin Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) fokuserer fleire punkt på politiet sitt tilhøve til etniske minoritetar, og måtar dette kan betrast. Følgjande punkt vert vurderte som særleg viktige i denne samanhengen:

- Politiet skal auke fokus på og kunnskap om minoritetar
- Det skal setjast i verk konkrete tiltak for å handtere tillitsproblem, klagebehandling og journalføring av saker, opplæring, rekruttering og karriereutvikling
- Rekrutteringa til politiet av personar som høyrer til minoritetar skal aukast

Politidirektoratet har fått i oppdrag å følgje opp relevante punkt i handlingsplanen. Det er sett tidsfristar for oppfølginga, og direktoratet rapporterer til departementet.

2.3 Krav til vedtak, gjennomføring og rapportering for ransaking av person, undersøkjing, kontroll og visitasjon i dag

Det er svært ulike reglar for vedtak om, gjennomføring og rapportering av kontroll, undersøkjing, visitasjon og ransaking. Dei strekkjer seg frå eit uformelt vedtak til formelt skriftleg vedtak med krav om skriftleg rapport om resultatet.

Ransaking av mistenkt person kan etter reglane i straffeprosesslova kun skje når det er rimeleg grunn til mistanke om eit straffbart forhold som etter lova kan føre til fridomstraff. Det er ulike tilleggsvilkår for ulike typer ransaking. For ransaking av person vert det i § 195, 1. ledd krevd at «det er grunn til å anta at det kan føre til oppdagelse av bevis eller av ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i». Dersom personen ikkje samtykker skriftleg i ransakinga, vert det stilt krav til kven som kan vedta ransaking. Det er ein hovudregel i lova at slikt vedtak skal vere skriftleg. Lova har unntak frå dette kravet, og i situasjonane som vil gjelde ei kvitterings-/registreringsordning reknar ein med at det sjeldan vil vere skriftleg vedtak om ransaking.

Straffeprosesslova § 200, 2. ledd krev at skriftleg vedtak skal lesast opp eller visast fram før ransakinga vert sett i verk, eller det skal «opplyses om hva saken gjelder og formålet med ransakingen».

Etter § 199, 2. ledd skal det «på stedet eller snarest mulig» lagast ein rapport om ransakinga. Under førebuinga av Politidirektoratet sin rapport vart det undersøkt korleis dette kravet blir følgt. Ein fann at det truleg er grunnlag for å hevde at det «sjelden nedtegnest rapport i etterkant dersom intet ble avdekket ved ransakingen». Desse «negative ransakingane» vart heller ikkje registrerte i det politiooperative systemet.

Riksadvokaten har i si høyringsuttale til kvitteringsordninga gitt uttrykk for at han vil skjerpe inn den straffeprosessuelle plikta til å skrive rapport for kvar einskild ransaking når lova krev det.

Desse krava gjeld ikkje ved ransaking med heimel i straffeprosesslova § 178, 2. ledd for å finne og eventuelt ta frå ein pågripen person ting den pågripne kan bruke til vald eller til å unnvike.

Kontroll av utlendingar sin identitet og lovleg opphald i riket etter utlendingslova § 44, krev inga særskild avgjerdsrett eller rapportering. Politidirektoratet har likevel gitt retningslinjer for vedtak og gjennomføring i rundskriv 01/021. Retningslinjene krev at det skal lagast oversikt over identitetskontrollar som er gjort av personar ein reknar med er utlendingar. Tal på kontrollerte og nasjonaliteten deira, samt eventuelle reaksjonar skal nedteiknast. Politimeisteren bestemmer korleis nedteikninga skal førast, og om den også skal innehalde annan informasjon. Politidirektoratet skriv i rapporten sin at dei har undersøkt med politimeistrane korleis dette vert praktisert: «Av de innkomne svar fremgår det at langt de færreste har etablert egne rutiner/logg.»

Det kan gjerast undersøkjing av person med heimel i utlendingslova når det er rimeleg grunn til mistanke om at ein utlending i strid med pålegg frå politiet held tilbake eller skjuler opplysningar om identiteten sin eller tidlegare opphaldsstad. Dersom utlendingen ikkje samtykker i slik undersøkjing skriftleg, er det i utlendingslova § 37b) krav om vedtak frå retten, eller frå påtalemakta dersom det er fare ved opphald. Vedtak frå påtalemakta skal som hovudregel vere skriftleg og opplyse om kva saka gjeld, føremålet med undersøkjinga og kva den skal innehalde (§ 37b, 3. pkt. jfr. § 37a, 1. ledd, 2.-5. pkt.). Eventuelt munnleg vedtak skal teiknast ned snarast råd. Før undersøkjinga vert sett i verk skal vedtaket visast eller lesast opp, eller det skal opplysast munnleg om kva saka gjeld og føremålet med undersøkjinga. Utlendinglova § 37b, 4. pkt. seier at straffeprosesslova sine reglar

for gjennomføring og rapportering gjeld så langt dei passar. Dette betyr mellom anna at det skal skrivast rapport om undersøkinga. Det kjem ikkje fram av Politidirektoratet sin rapport om direktoratet har undersøkt politiet sin praksis i høve til desse reglane.

Visitasjon etter politilova § 7 a) «når det er grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen» vert bestemt av politimeisteren eller den han gir slik fullmakt. Vedtaket skal teiknast ned og grunngjevast skriftleg før visitasjon skjer, så langt dette let seg gjere. Justisdepartementet har i rundskriv G-68/99 til politimeistrane bede om at politimeisteren rapporterer om bruken av denne regelen i dei ordinære halvårsrapportane. Det kjem fram av Politidirektoratet sin rapport at direktoratet ikkje kan sjå at dette vert gjort i særleg grad.

Visitasjon etter § 7 i politilova når politiet grip inn for å stanse ordensforstyringar, sikre einskildpersonar eller folk sin tryggleik, eller for å avverge eller stanse lovbrøt, krev verken skriftleg vedtak eller rapport i etterkant.

2.4 Samfunnet sin kontroll med politiet

2.4.1 Innleiing

Politiet har fleire lovheimlar for å gå inn i innbyggjarane sin private sfære. For å hindre at denne makta vert misbrukt, må maktutøvinga vere under god kontroll. Samfunnet søker å sikre best mogeleg tenesteutøving, både gjennom gode og tilstrekkelege lover og reglar, gjennom utvelging og opplæring av dei som skal gjere polititjeneste, og gjennom system for tilsyn, instruksjon, omgjeriing, klagebehandling og eventuelt straffefølgjing. I tillegg finst fleire formelle og uformelle kontrollmekanismer.

2.4.2 Rekruttering og utdanning

Opptak til Politihøgskulen er basert på ein grundig utvelgingsprosess. Alle søkjarane blir intervjuet, og den einskildte sine haldningar blir vurderte. Høgskulestudiet skal gi grunnlag for at dei som blir tilsette i etaten har så gode føresetnader som mogeleg for å utføre tenesta.

Det har lenge vore eit mål å sikre breiare representasjon frå ulike etniske grupper mellom politihøgskulestudentane. Ved opptaket i 2003 har ein større del av søkjarane enn tidlegare minoritetsbakgrunn. Dette tyder på at det målretta arbeidet

med å auke breidda i søkjarmassen har gitt resultat.

I løpet av den treårige høgskuleutdanninga får studentane undervisning i politifag, juridiske fag, samfunnsvitenskapelege fag og språk. Etikkk, verdspørsmål og kunnskap om menneskerettar er bygde inn i relevante fag. Det andre utdanningsåret har studentane praksis med rettleiing. Studentane får høve til å hospitere ved ulike etatar og institusjonar som helse- og sosialetaten, barneverntenesta, utekontakten, flyktning- og asylmottak m.m.

2.4.3 Tilsyn, høve til omgjeriing og instruksjon

Overordna styresmakter har ein alminneleg rett til omgjeriing og instruksjon av underliggjande organ. Blir overordna styresmakt gjennom klage eller på annan måte merksam på forhold der det bør gripast inn, vert dette gjort uavhengig av eventuelle avgrensingar i klageretten.

Statsadvokaten har ansvar for å føre tilsyn med at politiet følgjer reglane i straffeprosesslova og påtaleinstruksen, med riksadvokaten som overordna instans.

Politidirektoratet har ansvar for tilsyn med resten av politiet si tenesteutføring, og har Justisdepartementet som overordna instans.

2.4.4 Høve til å klage

Klage over påtalevedtak vert behandla av overordna påtalemakt, jf straffeprosesslova § 59 a. Klageretten gjeld ikkje for den som kan bringe vedtaket inn for retten. Andre klager over påtalemakta sine vurderingar og avgjerder, og klager mot påtalemakta sine tenestemenn, vert behandla av overordna påtalemakt i samsvar med den alminnelege retten til omgjeriing og instruksjon.

Politimeisteren/-sjefen skal behandle klager mot politiet i einskildsaker der det ikkje er mistanke om straffbart forhold, og andre saker der det vert reist kritikk mot politiet si handtering av eit forhold.

Det er trong for ei koordinering og formalisering av klagebehandlinga, noko mellom andre The European Commission against Racism and Intolerance har peika på. Spørsmålet om å opprette eit eige klageorgan for behandling av klager mot politiet er til vurdering i Justisdepartementet. Eit slikt forslag vil også krevje ein grundig høyringsprosess. Departementet vil kome tilbake til saka så snart det er mogeleg. I samband med dette vil ein

gjennomgå systemet for klagebehandling i politietaten.

2.4.5 Handtering av straffbare forhold

Meldingar av straffbare forhold gjort i tenesta vert etterforska av dei særskilde etterforskningsorgana (SEFO). SEFO innstiller til statsadvokaten, som avgjer påtalespørsmålet. SEFO-ordninga har vore kritisert, og riksadvokaten sette i samråd med Justisdepartementet i september 2000 ned ei arbeidsgruppe («Rønneberg-utvalet») som mellom anna skulle undersøkje kvaliteten på saksbehandlninga. I rapporten til Rønneberg-utvalet vart det konkludert med at kvaliteten på SEFO sitt arbeid er god. Politiet og påtalemakta er likevel avhengig av at publikum har full tillit til korleis ein løyser oppgåvene sine. Kontrollen av politiet og påtalemakta si verksemd må difor også ha tillit og legitimitet. Trass i alle undersøkjingar som konkluderer med at SEFO gjer eit godt arbeid, ser det ut til at SEFO ikkje har så stor tillit og legitimitet hos publikum som er nødvendig. På denne bakgrunnen har regjeringa lagt fram forslag for Stortinget om ei ny organisering av behandling og etterforskning av meldingar mot tilsette i politiet og påtalemakta, Ot.prp. nr. 96 (2002–2003) Om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheiten).

Meldingar og klager mot politiet blir til tider reist på usakleg grunnlag. Det er ikkje uvanleg at personar som kjenner seg mistenkte for straffbare handlingar let dette gå ut over tilsette i politiet, til dømes ved openberr grunnlaus melding av tenestemenn for grov uforstand i tenesta. Grunnlause meldingar av denne typen kan vere straffbare etter kapittel 16 i straffelova. Det er viktig å finne gode måtar å handtere slike saker på, både for å arbeide effektivt og av omsyn til rettstryggleiken for dei tilsette. Samstundes skal ein sikre publikum sin rett til å få legitime meldingar og klager behandla på ein god og rettferdig måte.

2.4.6 Andre former for kontroll

Samfunnet har også andre former for kontroll som politiet er underlagd:

- Statsadvokatane sin gjennomgang av saker der påtalemakta i politiet ikkje har påtalekompetanse.
- Forsvararane si påpeiking av feil og uheldig behandling frå politiet si side; både i einskildsaker og i generelle uttalar.
- Domstolane si behandling av dei straffesakene som vert fremja.
- Særskilde inspeksjonsordningar i form av sjølvstendige kontrollstyresmakter som Stortingets kontrollorgan for de hemmelige tjenester (EOS-utvalget), Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll og Kontrollutvalget for hvitvasking av penger.
- Riksrevisjonen sin forvaltingsrevisjon, der revisjonsrapporten vert lagd fram for Stortinget. Dette er ein del av den demokratiske kontrollen med politietaten.
- Stortingets ombodsmann for forvaltninga (Sivilombodsmannen) sin funksjon når det gjeld vurdering av politiet si løysing av forvaltingsoppgåver.
- Pressa si rolle som formidlar av eventuelle krittikkverdige forhold.
- Ulike interessegrupper og oppfølgjinga frå representatane deira når det gjeld politiet sine prioriteringar og tenesteutføring.
- Datatilsynet sitt tilsyn og kontroll med politiet si registrering, lagring og bruk av personopplysningar.
- I tilfelle klage på eller melding av ein tilsett, vil det i mange høve bli arbeidd med ei personalsak i regi av politidistriktet parallelt med eventuell klagebehandling/etterforskning.

3 Praksis i andre land

3.1 Innleiing

I samband med oppfølginga av ECRI 1999: Second Report on Norway og forarbeidet til regjeringa sin Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006) henta Justisdepartementet inn informasjon frå England og Skottland om bruk av kvitterings-/registreringsordningar og kontroll av politiet. Under førebuing av denne meldinga vart det i tillegg henta inn informasjon frå Danmark, Sverige og Finland. Av desse landa er det berre England og delvis Skottland som har gjort forsøk med ordningar på line med det Stortinget har etterspurd i sitt vedtak.

Nedanfor følgjer ein kort oversikt over ordningane i England og Skottland, samt nokre kommentarar som er mottekne frå Danmark, Sverige og Finland.

3.2 England

England har, delvis på bakgrunn av historia si, ein stor del innbyggjarar med minoritetsbakgrunn. Somme grupper har vore i landet i fleire generasjonar og er godt integrerte i samfunnet. Andre lever meir isolerte. Landet har lenge slite med konflikter mellom ulike grupper.

I 1970 og –80-åra opplevde ein til dels store raseopptøyar i landet. Det vart utarbeidd ein rapport (Scarman-rapporten) som slo fast at politiet si sterke fokusering på unge svarte menn var ein utløysande faktor for opptøyane. Rapporten resulterte i «Police and Criminal Evidence Act 1984», som samla og kodifiserte tidlegare lovgjeving og praksis for mellom anna ransaking, og presiserte ein del forhold relatert til politiet sin praksis med ransaking. Lova pålegg mellom anna politiet å grunngje kvifor ransakinga skjer og skrive ned diverse opplysningar i samband med ransakinga. Informasjonen skal vere tilgjengeleg i minimum 12 månader, og den som er ransaka skal kunne få kopi av «protokollen» på førespurnad.

Prøveprosjekt med kvitteringar i samband med politikontrollar skjedd etter at politiet vart sterkt kritisert for handteringa av ei drapssak som vart

rekna for å vere rasistisk motivert. Den følgjande undersøkingskommisjonen sin rapport av 1994 slo fast at politiet sitt arbeid med etterforskinga av drapet ikkje hadde vore tilfredsstillande, og at dette måtte sjåast i samheng med ei form for institusjonell rasisme i politiet.

For å betre minoritetsgruppene si tillit til politiet og endre politiet sine haldningar til etniske minoritetar, vart det foreslått fleire tiltak. Registrering av alle tilfelle der politiet stoppa og kontrollerte/visiterte personar («stop and search») var eitt av desse tiltaka. Denne registreringa skulle gjerast av alle «stops», uavhengig av grunnlag, og skulle også gjelde det som i England vert kalla «frivillige stopp». Grunnen til «stoppet», resultatet av ei eventuell ransaking, og den kontrollerte/visiterte sine egne opplysningar om etnisk tilhøyring skulle skrivast ned. Det skulle, dersom det var mogeleg, gjevast ein kopi av desse opplysningane på staden til den som var stoppa. Opplysningane skulle samlast inn og behandlast av overordna organ, og så gjerast offentlege.

Ordninga har vore prøvd ut i fleire politidistrikt sidan 1994, og det har vore gjennomført fleire evalueringar av pilotprosjekta. Konklusjonane er ikkje eintydige. Ein del positive erfaringar knyter seg til at publikum har opplevd å få betre informasjon og forståing for politiet sitt arbeid, og at ein opplever kvitteringa som eit nyttig «bevis» i eventuelle klagesaker. Nokre tenestemenn har opplevd ordninga som ei profesjonalisering av eige arbeid med vekt på informasjon til publikum, samt ei meir medviten haldning til gjennomføringar av kontrollar. Generelt sett er politiet negativ til ordninga. Særleg Police Federation har motarbeidd innføring av ei permanent ordning. Motførestillingane går mellom anna på at ein finn det uakseptabelt å måtte dokumentere bruk av den mynde ein er pålagd. Vidare meiner Police Federation at ein vert påført betydeleg ekstraarbeid gjennom byråkratiske prosedyrer. Det vert hevda at dette fører til at politiet kvier seg for å ta kontakt med publikum, og som igjen av nokon vert hevda å ha førd til auka kriminalitet. Over tid har det vist seg at ein har eit betydeleg problem med underrapportering i samband med ordninga, noko som påverkar høvet til å

trekkje konklusjonar frå det statistiske materialet. Det har også vist seg vanskelegare enn venta å analysere materialet, av di det er dei som er til stades på visse stader på eit gitt tidspunkt som påverkar kven som møter politiet, og ikkje delen etniske minoritetar som bur i området. Publikum frå alle etniske kategoriar har reagert negativt på spørsmål om etnisk tilhøyring, og det har vist seg å vere vanskeleg å finne gode løysingar på problema med klassifisering.

Det har vore forska mykje på ordningane kring «stop and search» i England. Det er likevel ikkje dokumentert at politiet sin praksis ved utvelgning av personar som vert ransaka, er diskriminerande.

Forskinga og evalueringa av prosjekta har heller ikkje vore eintydige nok til at ein har lovfesta ordninga. Det var venta at dette skulle skje i 2002, men regjeringa har i staden vedteke å setje i verk fleire prøveprosjekt. Alle partar synest likevel å vere samde om at publikum si haldning til politiet og politiet sitt arbeid vert påverka av korleis politiet oppfører seg i ein gitt situasjon, kva type informasjon som vert gitt og på kva måte denne informasjonen vert presentert.

3.3 Skottland

Demografisk, historisk og rettsleg skil Skottland seg frå England. Demokratisk likskap mellom Noreg og Skottland gjer at tilhøva i desse to landa kan vere relevante for samanlikningar.

Skottland har ikkje opplevd raseopptøyar på same måten som England, og ein har heller ikkje fått den same sterke kritikken mot politiet si handtering av etniske minoritetar. På same måten som i Noreg fanst det heller ikkje undersøkingar som kunne avkrefte eller stadfeste om politiet er diskriminerande i måten å opptre på.

Det har vore gjennomført eit pilotprosjekt med registrering av ransakingar i samband med fleire forhold. Publikum har kunne få gjenpart av registreringa i ettertid mot betaling av eit gebyr. Noko av føremålet med dette har vore å gjere det lettare for publikum å klage etter ein kontroll, dersom ein ønska det. Ein har opplevd det som vanskeleg å finne gode praktiske løysingar for registrering og vurdering av registreringsskjemaene. Andre problemområde er korleis ein skal registrere kontroll der det ikkje er gjort funn, kor lenge ein skal ta vare på informasjon og måten informasjonen skal takast vare på.

I Skottland har det ikkje vore forska på politiet sitt «stop and search» på same måten som i England. I 2000–2001 vart det gjennomført eit prosjekt

for å få kartlagd om det var problem med politiet sine prosedyrer sett frå politiet og publikum si side. Undersøkinga viste at det er lite merksemd og problematisering kring dette i Skottland, og at mange ser på det heile som eit «engelsk» problem. For einskilde unge menn i buområde var det likevel ikkje slik. «Stop and search» var ein del av den kvardagen dei opplevde som trugande og ubehageleg. Undersøkinga har ikkje vist at politiet stoppar personar med minoritetsbakgrunn oftare en andre, men gjeve indikasjonar på at politiet truleg unngår kontakt med personar med minoritetsbakgrunn for ikkje å bli skulda for å vere rasistar.

Skottland ventar på eventuelle avgjerder sentralt frå regjeringa i London før det vert sett i verk nye ordningar på området.

3.4 Danmark

Danmark har ikkje kvitteringsordning, og det har ikkje vore vurdert å innføre det. Det har ikkje vore gjort undersøkingar av politiet sine haldningar til innvandrarar og flyktningar spesielt, eller i høve til heile folkesetnaden. Rigspolitishefen opplyser at ein for å sikre at den einskilde polititilsette utfører tenesta på ein ikkje-diskriminerande måte, underviser i pedagogikk og kultursosiologi på politiet si grunn-, vidaregåande- og leiarutdanning.

3.5 Sverige

Politiet i Sverige skal i tråd med gjeldande regelverk dokumentere spesifiserte handlingar ved å opprette ein «protokoll». Protokollane vert tekne vare på slik at ein har høve til å gå tilbake i ettertid og kontrollere politiet sine handlingar. Opplysningane i protokollane vert likevel ikkje førde i noko register, og det vert ikkje levert ut noko kvittering til einskildpersonar.

Regjeringa arbeider for å sørge for at politiet ikkje er diskriminerande i tenesteutføringa si. Dette går ut på å utvikle politiet sin kompetanse når det gjeld å handtere rasistisk motivert kriminalitet, samt å utrydde eventuelle negative haldningar som kan finnast mot innvandrarar i politiorganisasjonen. Verkemiddel som blir brukte er styringsdokument, krav i samband med rekruttering til Politihøgskulen, fokus på etikk og verdspørsmål i politiopplæringa, samt forsøk på å rekruttere personar med minoritetsbakgrunn til politiet.

Det er ikkje drive noko forskning som direkte fokuserer på politiet sitt forhold til etniske minoritetar.

3.6 Finland

Finland har ikkje kvitteringsordning, og det er heller ingen planar eller nokon debatt i landet som tyder på at det vil bli innført. Ein har ikkje hatt særskilde problem som har gjort temaet aktuelt.

Rasisme og diskriminering i politiorganisasjonen har ikkje vore i fokus for forskning.

Alle polititenestemenn og -kvinner skal ha eit tenestemerke som kan visast fram dersom det er nødvendig eller krevd. På uniforma skal det som hovudregel berast eit namneskilt, der i det minste

etternamnet skal framgå. I særskilde situasjonar kan ein likevel la vere å bruke namneskiltet. Bruken av namneskilt og tenestemerke gjer det enklare å finne fram til den som har gjort ei tenestehandling.

Regjeringa fatta i 1997 ei prinsippavgjerd om auka toleranse og motarbeiding av rasisme i den statlege forvaltninga. Dette er følgd opp av retningslinjer for politiet. Desse retningslinjene er no under revisjon. Regjeringa si avgjerd og politiet sine retningslinjer er pensum både i grunnutdanninga og vidareutdanninga for politiet.

4 Politidirektoratet sin rapport «Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikontroller»

På oppdrag frå Justisdepartementet leverte Politidirektoratet i desember 2002 rapporten «Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikontroller».

Arbeidsgruppa som greia ut saka på vegne av Politidirektoratet har teke utgangspunkt i at stortingsvedtaket er basert på det overordna føremålet å verne publikum mot grunnlause integritetskrenkingar, og i særleg grad verne etniske minoritetar mot diskriminerande politipraksis. Ein ønskjer å skape tillit og føresjåing i forholdet mellom publikum og politiet. Rapporten understrekar at det ikkje kan utelukkast at politiet vert opplevd som diskriminerande i høve til grupper og personar med minoritetsbakgrunn. I oversendingsbrevet som følgjer rapporten, vert det framheva at «etter Politidirektoratets oppfatning har politiet åpenbart utfordringer og oppgaver å løse i forhold til etniske minoriteter». Politidirektoratet meiner det bør setjast inn ressursar på dette området. Ein viser til arbeidet med oppfølgjinga av regjeringa sin Handlingsplan mot rasisme og diskriminering, og peiker på nokre tiltak som er godt egna til å fremje tillit og samarbeid mellom politiet og etniske minoritetar.

Politidirektoratet stiller spørsmål ved om ein oppnår det som er føremålet ved ei kvitteringsordning, dersom ein kun fokuserer på den einskilde sitt høve til å kunne dokumentere at vedkomande har vore utsett for kontroll.

I rapporten vert det vurdert kva føremål overvakinga av politiet sin praksis skal tene. Ein konkluderer med at ei eventuell kvitteringsordning som berre tek sikte på å gi den einskilde ei kvittering utan at denne vert knytt til informasjon om politiet si grunngeving for handlinga, ikkje vil kunne gi noko høve til styring eller kontroll. Ei slik ordning vil heller ikkje ha særleg bevisverdi for den einskilde. Det sentrale vil ikkje vere om ein person er blitt stoppa av politiet eller ikkje, men kva som var grunnlaget for at politiet stoppa vedkomande, og om grunnlaget var tilstrekkeleg. Ein meiner at ei registrering og databehandling/overvaking i større grad vil kunne oppfylle Stortinget sitt ønske om å undersøkje om politiet har ein diskriminerande praksis. Vidare meiner ein at ei løysing med utleve-

ring av kvitteringar basert på papirblokker ikkje er god for nokon av partane. I staden vert det foreslått ei ordning der den som ønskjer kvittering skal kunne få dette på førespurnad. Ein foreslår at politiet si plikt til å levere ut slik kvittering vert avgrensa til seks månader eller eitt år etter hendinga. Ein meiner det vil bli «relativt liten interesse» for tilbodet.

Som vist tidlegare, går innvendingane mot ei kvitteringsordning mellom anna på at ei slik ordning vil bli svært ressurskrevjande. Vidare meiner ein at ei slik ordning vil kunne verke polariserande i forholdet mellom majoritet- og minoritetfolkesetnaden, samt kunne føre til at politiet trekkjer seg vekk frå publikum, med dei negative konsekvensane dette vil kunne få for kampen mot kriminalitet. Ei anna ulempe er at møta med politiet vil ta lengre tid, og slik vil innebære større ulemper for mange.

Vidare tek rapporten føre seg spørsmålet om ei eventuell kvitterings-/registreringsordning vil kunne ha slik effekt som er ønskeleg, og viser til erfaringar frå England og Skottland.

Det vert peika på den manglande kunnskapen om forholdet mellom politiet og ulike folkegrupper i Noreg, og presisert kor viktig det er å skaffe slik kunnskap. Det som finst av forskning gjev ikkje grunn til å tru at politiet er diskriminerande eller urimeleg i praksisen sin. Ein meiner det er vanskeleg å forsvare ei registreringsordning utan at ein kjenner og kan godtgjere trongen. Dette vert styrkja gjennom den uvissa som knyter seg til om det er mogeleg å nå målet gjennom ei slik ordning.

Rapporten seier at den foreslåtte registreringsordninga der politiet hentar inn og registrerer personopplysningar om svært mange, vil krevje eit særskilt heimelsgrunnlag for ikkje å kome i konflikt med personopplysningslova. Det vert rådd til at ei eventuell registreringsordning får ein særskilt heimel gjennom ei føresegn til politilova.

Sjølv om politiet si behandling av personar med minoritetsbakgrunn ofte har vore fokusert i debatten kring ei kvitterings-/registreringsordning, vert det understreka at ei eventuell registreringsordning må gjelde alle, og at den må kunne gjennomførast på same måten i heile politi-Noreg.

Det heiter i rapporten at det sjeldan blir skriven rapport med utgangspunkt i straffeprosesslova § 199, 2. ledd etter ransakingar som er gjort med grunnlag i § 198 i lova, dersom det ikkje vert funne noko ved ransakinga. Det vert peika på at slik forsøming, i tillegg til sløyfa rapporteringar av visitasjonar og utlendingskontrollar, er uheldig. Ein strekar under politiet si plikt til å rapportere. Det vert likevel sagt at slik manglande rapportering vil kunne vere ei føremon for einskilde, som då slepp å få namnet sitt i politiet sine register.

I samband med utgreiinga har ein rekna ut kor stort ressursbehovet er i høve til ulike løysingar, kva opplysningar som må registrerast, og ei vurdering av kva typer kontakt mellom politiet og publikum som eventuelt bør registrerast. Det vert sagt at det ikkje er mogeleg å gjennomføre noko form for registrering i samband med visitasjonar etter politilova § 7a, som er masseundersøkingar, fordi dette er kortvarige og intensive aksjonar basert på liten grad av skjønn. Ein ser det også som vanskeleg å inkludere kontrollar etter vegtrafikkloggjevinga og utlendingslovgjevinga, hovudsakeleg fordi ein reknar med at dette vil krevje store ressursar. Utlendingskontrollar høyrer dessutan alle-reie inn under eit regelverk med rapporteringsrutiner.

I rapporten drøftar direktoratet kva opplysningar ei kvittering bør innehalde, og kva som eventuelt bør registrerast. Ein tek opp problem knytt til kva for etnisk gruppe vedkomande tilhøyrer, og kven som skal definere slik tilhøyrslse. Språkproblem og usemje med omsyn til etnisitet kan føre til at det vil ta tid å få skrive ut kvitteringa.

Generelt konkluderer rapporten med at ei registreringsordning vil vere kostbar og ressurskrevjande.

Ein viser til at ei registreringsordning vil krevje meir personellressursar, og at den minst personalkrevjande løysinga for ei registreringsordning truleg vil vere at kvar tenestemann kan bruke handhaldne terminalar for å leggje inn informasjon i det politioperative systemet. Dette let seg likevel ikkje gjennomføre med den teknologien ein har i dag. Eit system med avanserte handhaldne terminalar vil krevje tid og ressursar til utvikling av terminalar, programvare og analyseverktøy, i tillegg til ein «sambandsberar», som ikkje er tilgjengeleg i dag.

Det vert foreslått at ei eventuell registreringsordning i hovudsak kan løysast teknisk ved å utnytte det politioperative systemet meir eller mindre slik det fungerer i dag. Direktoratet meiner at ei av ulempene ved å leggje informasjon inn i det politioperative systemet er at opplysningar som i Storbritannia kan vere anonyme vil måtte registrerast med namn i Noreg, fordi ein har anna regelverk her. I tillegg vil informasjonen leggjast inn i eit register mange vil ha innsyn i.

Det er viktig å merke seg at ei registrering i det politioperative systemet ikkje åleine vil gi svar på spørsmålet om politiet sin praksis er diskriminerande eller ikkje. Data frå systemet må, lik all anna statistikk, analyserast og tolkast av kunnig personale.

Oppdraget frå Justisdepartementet inkluderte skildring av eit pilotprosjekt. Det vert lagd fram forslag til eit prosjekt over eitt år, lagd til Søndre Buskerud og Agder politidistrikt. Oslo vert rekna som lite høveleg distrikt for prøveprosjekt. Ein tenkjer seg ei ordning der politiet berre skal registrere alle straffeprosessuelle ransakingar som tenestemennene bestemmer i medhald av straffeprosesslova § 198.

Rapporten konkluderer med at føremålet med ordninga gjer at informasjonane som vert skrivne ned må lagrast i eit dataregister. Registreringa må gi informasjon og statistikk som kan granskast for å kunne bli behandla og analysert i ettertid. Eit av spørsmåla prøveprosjektet må finne svar på, er i følge rapporten kor mange av dei som vert ransaka som ønskjer å få ei kvittering på dette i ettertid.

Som teknisk løysing for pilotprosjektet foreslår utvalet at ein nyttar seg av dei høva som allereie ligg i det politioperative systemet, som fungerer som lokal elektronisk vaktjournal ved alle politidistrikta i landet.

Prøveprosjektet som blir foreslått er rekna ut til å koste ca 2,9 mill kr. Dette vil dekke kostnader til løn og drift:

Prosjektleiing, reiser, informasjonsmateriell	kr 1 550 000
Styrking av ressursar lokalt m.m.	kr 1 300 000
<hr/>	<hr/>
Sum	kr 2 850 000

Eventuelle utgifter til teknisk utstyr kjem i tillegg.

5 Oppsummering av innspel frå høyringsinstansane

Justisdepartementet sende Politidirektoratet sin rapport på høyring 13. februar 2003, med frist 20. mars 2003. Rapporten vart sendt til følgjande:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finansdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kultur- og kyrkjedepartementet
- Sosialdepartementet
- Utanriksdepartementet
- Riksadvokaten
- Statsadvokatane
- Regjeringsadvokaten
- Politiets Fellesforbund
- Norges lensmannslag
- Politiembetsmennesenes Landsforening
- Norsk Tjenestemannslag
- Flerfaglig FellesOrganisasjon
- Norges Juristforbund
- Datatilsynet
- Den norske advokatforeningen
- Den norske dommerforeningen
- Rettspolitisk forening
- KROM
- Forsvarerforeningen av 1977
- Norsk senter for menneskerettigheter, UiO
- Sentralkontoret for folkeregistrering
- Sivilombodsmannen
- Antirasistisk Senter
- Innvandrernes landsorganisasjon
- Islamsk kvinnegruppe Norge
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
- Kristent interkulturelt arbeid
- MiRA senteret
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
- Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD)
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
- SOS Rasisme
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
- Ungdom mot vold
- African Youth In Norway
- Alternativ til Vold

- Politiets sikkerhetstjeneste

Departementet mottok i alt 23 merknader:

- Forsvarsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Utanriksdepartementet
- Riksadvokaten
- Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
- Politiets Fellesforbund
- Politiembetsmennesenes Landsforening
- Norsk Tjenestemannslag avd. 104–5
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening ved Hovedstyret og Menneskerettighetsutvalget
- Norsk senter for menneskerettigheter – Universitetet i Oslo
- Antirasistisk Senter
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
- Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
- Human-Etisk Forbund
- Psykososialt team for flyktninger på Vestlandet
- Norsk Folkehjelp
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)

I tillegg tok Politidirektoratet mot innspel frå følgjande politidistrikt og særorgan:

Haugaland og Sunnhordland, Oslo, Rogaland, Vestoppland, Sogn og Fjordane, Østfold, Vestfold, Salten, Agder, Troms, Søndre Buskerud, Hedmark, Hordaland, Nordmøre, Romsdal, Sunnmøre, Politiets datatjeneste, Politiets materieltjeneste, Kriminalpolitisenralen.

Oppsummering av desse vart send til departementet og behandla på line med andre høyringsinnspel.

I høyringsbrevet ba Justisdepartementet om at følgjande fem spørsmål vart vurderte:

1. Kva kan ein reelt vente å oppnå ved ei kvitterings-/registreringsordning – kva for positive

og negative konsekvensar kan ein vente i høve til føremålet?

2. Direktoratet peiker på store økonomiske og ressursmessige konsekvensar for politiet. Ein ber om ei særskild vurdering av dette.
3. Bør kontrollar i høve til utlendingslova og/eller § 333 i straffelova inkluderas i ei kvitterings-/registreringsordning?
4. For å kunne vurdere om politiet er urimeleg eller diskriminerande i sin praksis når det gjeld personar med minoritetsbakgrunn, vil det vere nødvendig å registrere einskildpersonar sin etnisitet og andre personopplysningar i samband med innføring av ei kvitterings-/registreringsordning (jf. punkt 6.5.3 i rapporten). Vi ber også om ei vurdering av dette.

Ein ba særleg Politiets datatjeneste og andre relevante instansar vurdere følgjande spørsmål:

5. Er politiet sitt dataverktøy, PO, eit føremålstenleg verktøy i denne samanhengen?
Dersom det ikkje er det, kva slag verktøy vil vere tilstrekkeleg, når kan ein vente at eit slikt verktøy vil vere tilgjengeleg, og kva vil kostnadene vere?

Nedanfor følgjer ein gjennomgang av høyringsuttalane når det gjeld desse spørsmåla, inkludert ei oppsummering av kva for instansar som stiller seg positive og negative til ei kvitteringsordning eller eit prøveprosjekt.

5.1 Høyringsinstansene si vurdering av positive og negative konsekvensar ved ei kvitterings-/registreringsordning

Dei frivillige organisasjonane som arbeider for etniske minoritetar sine rettar, samt Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, Senter for etnisk distriminering, Human-Etisk Forbund, Norsk Senter for menneskerettigheter, Norsk Folkehjelp, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Psykososialt team for flyktninger på Vestlandet, Landsorganisasjonen i Norge, Den norske advokatforeining ved høvesvis Menneskerettighetsutvalget og Hovedstyret meiner at dei positive konsekvensane ved ei kvitteringsordning veg tyngre enn dei negative, eller ein stiller seg positiv til ei utprøving av ei kvitterings-/registreringsordning. Høyringsuttalane frå Kommunal- og regionaldepartementet, Utanriksdepartementet og Forsvarsdepartementet viser tilsvaran-

de haldning. Frå fleire hald, mellom anna frå Norsk organisasjon for asylsøkere, er det peika på at ei kvitteringsordning vil kunne føre til større tillit og høve til å kunne føresjå kva som ventar dei som blir stoppa av politiet. Senter mot etnisk diskriminering legg vekt på at dokumentasjon av politiet sitt arbeid er nødvendig for å føre demokratisk kontroll med politiet si innblanding i privatlivet til einskildpersonar, og ser ei kvitteringsordning som eit ledd i dette. Ei kvittering vil i tillegg ha informasjonsverdi i høve til ein resultatlaus kontroll, og vil etter Senter mot etnisk diskriminering si meining vere med på å gi ei oppreising for den krenkinga den einskilde opplever ved kontrollen.

Riksadvokaten, Politiets Fellesforbund, Politieambetsmennesenes landsforening, Norsk Tjenestemannslag avd. 104–5, Politidirektoratet, politiet sine særorgan og politidistrikta høyrer til i den gruppa av instansar som gjev uttrykk for at kvitteringsordninga vil ha fleire negative enn positive konsekvensar. I Politidirektoratet si oppsummering av uttalane frå politidistrikta og særorgana heiter det at dei som har uttalt seg «i hovudsak er enige om at en kvitterings-/registreringsordning vil ha flere negative konsekvenser enn positive». Oslo politidistrikt er eitt av dei få distrikta som nemner nokre positive konsekvensar, og skriv:

«Fordelene synes vel i hovudsak – i alle fall i utgangspunktet – å knytte seg til bedre kunnskap om politiets virksomhet, og en mulig bedret legitimitet i større grupper av befolkningen som både vil omfatte minoritetsbefolkningen og andre.»

I Politidirektoratet sitt samandrag av uttalane frå politidistrikta og særorgana kjem det ellers fram at ein tvilar på om ordninga vil oppfylle føremålet, og meiner at ho vil føre til meirarbeid for politiet med tanke på utfylling av kvitteringar og registrering av desse. Ein viser også til erfaringar frå England og problem i samband med analyse av tala. Vidare viser ein til erfaringane frå England og Skottland, som kunne tyde på at politiet i større grad trekte seg unna publikum for å unngå vanskar.

Politiets Fellesforbund gjev uttrykk for at det har mykje å seie korleis den einskilde tenestemannen opptrer ovanfor publikum og korleis eventuelle klager over oppgåveutføringa vert behandla. Politiets Fellesforbund meiner dette er tilhøve som linjeleinga må ha eit særleg ansvar for. Vidare har forbundet forståing for at einskilde personar/organisasjonar kan støtte eit forslag om kvitteringsordning, men meiner at dette ofte er basert på manglande forståing for måten politiet arbeider på. I

innspelet sitt átvarar Politiets Fellesforbund mot å innføre kvitteringsordninga, både på permanent basis og som eit prøveprosjekt. Forbundet gjev uttrykk for at ein heller bør satse på haldnings- skapande arbeid.

Riksadvokaten diskuterer innleiingsvis kva som er føremålet med den skisserte kvitterings-/ registreringsordninga. Det kan vere

- å leggje for dagen om politiet diskriminerer einskilde grupper i folket
- å fremje ikkje-diskriminering i politietaten
- å gje den visiterte høve til å dokumentere visitasjonen seinare
- å etablere ei formell ordning som verkar tillitsvekkjande

Riksadvokaten meiner at det ikkje krevst registrering frå politiet si side for å oppnå dei to siste føremåla, men eventuelt ei kvitteringsordning. Han peiker på følgjande:

«De to første formålene forutsetter som et minimum at visitasjonen registreres, men ikke nødvendigvis at den visiterte får kvittering. Slik Stortingets vedtak er formulert, kan det synes som det er de to siste formålene man der hadde i tankene.»

Riksadvokaten drøftar innhaldet i forslaga om kvitteringsordning og registreringsordning. Han ser ikkje sterke omsyn som talar for ei kvitteringsordning, og seier at han vanskeleg kan gå inn for ei ressurskrevjande registreringsordning når det ikkje er rimeleg grunn til å tru at dette vil betre polititenesta eller gje kunnskap som kan nyttast til å betre tenesta.

Riksadvokaten foreslår at det blir vurdert om ein kan oppnå føremålet ved dokumentasjon i samband med seinare klage «ved å utstyre alle uniformerte tjenestemenn med synlige tjenestenummer som klageren kan vise til».

Det verkar som fleire av høyringsinstansane meiner at politiet har ein veg å gå når det gjeld å skape tillit og føresjåing i høve til delar av publikum. Forsvarsdepartementet har kommentert at «det bør ... være i politiets egen interesse å etablere systemer som gir god dokumentasjon for hvordan det opptres overfor publikum, slik at man både kan tilbakevise urettmessige klager og eventuelt gripe fatt i uønsket opptreden». Kommunal- og regionaldepartementet og Utanriksdepartementet meiner det vil vere positivt med betre oversikt over politiet sin praksis. Mange av dei frivillige organisasjonane, i tillegg til Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene og Senter mot etnisk diskriminering tek opp att desse synspunkta.

5.2 Økonomiske og ressursmessige konsekvensar av ei kvitterings-/ registreringsordning

Det er særleg politi- og lensmannsetaten og politiet sine organisasjonar som har synspunkt til dette spørsmålet. Dei støttar tala og utrekningane som kjem fram av rapporten. Ein meiner ressursbruken og dei store kostnadene som vert skisserte er argument som talar mot innføring av ei kvitterings-/ registreringsordning.

Andre, mellom anna Forsvarsdepartementet, er noko overraska over at ei registreringsordning skal ha så store ressursmessige konsekvensar som rapporten indikerer, og stiller spørsmål om det ikkje vil vere mogeleg å gjere det noko enklare. Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene meiner eit prøveprosjekt kan gi erfaringar om korleis ei ordning kan gjennomførast med bruk av mindre ressursar. Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering meiner også at ressursbruken må utgreiast nærare, og må sjåast opp mot det ein eventuelt kan spare ved at talet på resultatlause kontrollar vert redusert.

Fleire høyringsinstansar strekar under at eit demokratisk land må vere villig til å bere dei kostnadene ein finn nødvendige for å sikre rettstryggleik for den einskilde borgaren.

5.3 Kva for møter mellom politiet og publikum bør inkluderast i ei kvitterings-/ registreringsordning

Fleire høyringsinstansar meiner at alle «kontrollar» bør inkluderast. Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering meiner det vil vere ønskeleg med dokumentasjon ved «mistankebaserte kontrollar», og at det bør vere fokus på ransakingar som politiet har teke initiativ til. Organisasjonen meiner dette bør greiast nærare ut av eit utval med brukemedverknad.

Kommunal- og regionaldepartementet meiner det er dei situasjonane som minoritetsgrupper opplever som krenkande som må takast med i ei kvitteringsordning. Departementet meiner at utlendingskontroll ikkje bør inkluderast under føresetnad av at Politidirektoratet sitt rundskriv til politi- og lensmannsetaten av 3. august 2001 (R 01/021) «Politiets utøvelse av kontroll – grensenære områder og annen indre utlendingskontroll» vert følgd opp, og at politiet gjer dei nødvendige registreringane i desse sakene. Senter mot etnisk diskriminering er også positiv til ordningane i rundskrivet som pålegg politimeisteren å føre oppgåve over

identitetskontrollar som er gjort av personar sitt løyve til innreise og opphald.

Riksadvokaten tek opp at dersom det skal innførast ei kvitteringsordning ved visitasjon, kan det reisast spørsmål om det også bør innførast ei kvitteringsordning ved ransaking av person i medhald av straffeprosesslova § 198, og eventuelt ved andre former for ransaking. Ved ransaking skal det utarbeidast rapport som vert lagd i saka, jf. straffeprosesslova § 199 andre ledd. Det kjem fram av rapporten at ransaking av person med heimel i straffeprosesslova § 198 første ledd nr. 2 og 3 ikkje alltid vert nedteikna i rapport. Riksadvokaten vil skjerpe inn dette regelverket.

5.4 Registrering av etnisk bakgrunn i samband med ei kvitterings-/registreringsordning

Dei fleste av høyringsinstansane er samde om at etnisitet må registrerast dersom ein skal kunne vurdere om politiet utøver urimeleg kontroll mot personar med minoritetsbakgrunn. Politiets Fellesforbund seier seg også samd i dette, men meiner at registrering av etnisitet i seg sjølv kan verke stigmatiserande for den kontrollerte, og kan føre til ytterlegare polarisering mellom den folkesetnaden som representerer majoriteten og den som representerer minoriteten. Få politidistrikt har uttalt seg om dette spørsmålet. Dei gir i hovudsak uttrykk for at dersom ordninga vert gjennomført, bør etnisiteten til den som blir kontrollert registrerast, sjølv om dette vil kunne kjennast som ei bør for den som blir spurd. For at kontrollane skal kunne etterprøvast og følgjast opp, må det likevel gjerast ei registrering.

Fleire høyringsinstansar meiner at informasjonen som blir registrert må anonymiserast, slik at

det er mogeleg å få ut relevante statistiske opplysningar utan at einskildpersonar vert knytt til desse. Datatilsynet, Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering og andre skisserer ei løysing der kvitteringa inneheld namn på den kontrollerte, eventuelt personnummer, i tillegg til andre relevante opplysningar. På bakgrunn av kvitteringa vert opplysningar registrerte i politiet sitt dataverktøy, PO (eventuelt anna system), som dannar grunnlag for statistiske oversiktar, men som ikkje kan førast tilbake til den einskilde.

5.5 Bruk av politiet sitt dataverktøy, PO, i ei registrerings-/kvitteringsordning

Politiets datatjeneste meiner PO er eit føremålstenleg verktøy for registrering og kvittering ved personkontroll, og at det vil vere uheldig å innføre fleire system. Systemet vert nytta ved direkte kommunikasjon med operasjonssentral, men det må utviklast utskriftsrapport til personen som blir kontrollert. Med ei slik teknisk løysing vil ei eventuell kvittering måtte ettersendast til den som blir kontrollert. Ein vil inneverande år greie ut spørsmålet om mobil tilgang til PO, og PO vil ved slik tilgang kunne nytte dette konseptet. Ein mobil PC må då også utstyrast med skrivar. Sidan konsept for mobile PCar ikkje er på plass, kan Politiets datatjeneste ikkje rekne ut kostnadene ved arbeidet no.

Kommunal- og regionaldepartementet er skeptisk til lagring av opplysningar som etnisitet og andre personopplysningar i PO-systemet. Dersom registrering i PO-systemet er den einaste løysinga det går an å gjennomføre, meiner Kommunal- og regionaldepartementet at det bør vurderast nærare om det er mogeleg å skjerme sensitive opplysningar gjennom ei særleg regulering i forskrift.

6 Departementet sine drøftingar og konklusjonar

Justisdepartementet fekk i 1994 førespurnad om innføring av ei kvitteringsordning for politiet. Departementet uttrykte forståing for problemstillinga, men avviste likevel kravet, av di ein meinte problema kunne motarbeidast betre gjennom andre tiltak. Kritikken mot politiet sitt forhold til etniske minoritetar i åra som har gått sidan forslaget vart presentert, tyder på at Justisdepartementet sine tiltak likevel ikkje har hatt ønskja effekt. Departementet meiner det er nødvendig å setje i verk meir effektive tiltak på dette området.

På bakgrunn av ein rapport frå The European Commission against Racism and Intolerance («Second Report on Norway», 1999) og kritikk frå andre organisasjonar, vart det i 2001 utarbeidd ein rapport i Justisdepartementet om Forebygging av rasisme og diskriminering i politi- og lensmannsetaten – forslag til tiltak. Tiltaka i rapporten vart inkluderte i regjeringa sin Handlingplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006). Tiltaka handlar mellom anna om å auke politiet si merksemd på, og kunnskap om minoritetar, handtering av tillitsproblem, klagebehandling inkludert nye registreringsrutiner for klager, opplæring og rekruttering av fleire med minoritetsbakgrunn til etaten. Følgjande punkt vart også inkludert i handlingsplanen:

«Regjeringen vil vurdere å opprette en registreringsordning i forbindelse med politikontroller, samt følge opp Stortingets vedtak om en kvitteringsordning i forbindelse med visitasjoner.

På bakgrunn av stemmeforklaringene vil regjeringen iverksette arbeidet med de ulike konsekvenser av den vedtatte ordningen, og legge frem forslag for Stortinget så snart som mulig, og senest tidlig i 2003.»

Politidirektoratet fekk i oppdrag å lage ei utgreiing om ei kvitterings-/registreringsordning i tråd med Stortinget sine intensjonar. Politidirektoratet leverte rapporten i desember 2002. Rapporten vart send på høyring slik det er omtald i kapittel 5.

Etter å ha vurdert høyringsuttalane konkluderer Justisdepartementet med at ein snarast bør hente inn meir informasjon og ta initiativ til for-

sking om politiet sine haldningar til, og måte å opptre på ovanfor personar og grupper med minoritetsbakgrunn. Departementet foreslår at ein startar planlegging av eit prøveprosjekt med kvitterings- og registreringsordning. Politidirektoratet skal lage ei utgreiing om ulike konsekvensar ved bruk av synleg tenestenummer på uniformer, i første omgang i samband med prøveprosjektet. Det vert gjort nærare greie for tiltaka under.

Ein viser til gjennomgang under kapittel 2.3. Der kjem det fram at ikkje alle lover og instruksar for skriving av rapport om ransaking, oppgave over gjennomførte identitetskontrollar av dei ein trur er utlendingar eller rapportering av visitasjon vert følgde. Departementet har merka seg Riksadvokaten si uttale om at han vil skjerpe inn straffeprosesslova § 199, 2. ledd, som krev at det skal skrivast rapport kvar gong nokon har vore ransaka med heimel i straffeprosesslova § 198, 1. ledd nr. 2 og 3. Det skal også utarbeidast rapport når det ikkje er beslaglagd noko.

6.1 Forsking

I rapporten refererer Politidirektoratet til problemet ved manglande kunnskap om politiet sitt forhold til, og behandling av personar og grupper med minoritetsbakgrunn. Fleire høyringsinstansar tek også opp dette. Rapportar frå The Committee on the Elimination of Racial Discrimination og The European Commission against Racism and Intolerance kritiserer Noreg for manglande dokumentasjon på området. Organisasjonar som Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, Senter mot etnisk diskriminering og Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering rapporterer at dei gjennom arbeidet sitt har kjennskap til mange einskildsaker der personar meiner seg utsette for urettvis eller diskriminerande behandling frå politiet. Dei etterlyser betre dokumentasjon på området.

Departementet foreslår at det vert sett av midlar innan Justisdepartementets rammer til oppstart av eit forskingsprosjekt der det vert gjort kvalita-

tive og kvantitative undersøkingar av tilhøvet mellom politiet og etniske minoritetar. Ein foreslår at følgjande oppdrag blir gitt til eit etablert forskingsmiljø:

- Kartleggje tilhøva før prøveprosjektet vert sett i gang. Slik kartlegging må inkludere ei undersøking av tilhøvet mellom politiet og personar/grupper med minoritetsbakgrunn, slik at ein kan vurdere om politiet opptre annleis i forhold til desse enn til andre.
- Følgje og evaluere prøveprosjektet i aktuelle politidistrikt
- Vurdere effekten av prøveprosjekt med kvitterings-/registreringsordning og parallell bruk av tenestenummer

Det er viktig at både politiet og publikum sine reaksjonar på prøveprosjektet vert tekne med i evalueringa. Det må vidare hentast inn synspunkt frå relevante interesseorganisasjoner i samband med evalueringa. Ein vurderer det som føremålstenleg å bruke dei allereie etablerte kontaktfora mellom politiet og organisasjonar som representerer etniske minoritetar sine interesser. Det er viktig at forskingsarbeidet vert sett i verk snarast råd, slik at nå-situasjonen kan kartleggjast før eit prøveprosjekt med kvitterings-/registreringsordning vert sett i verk. Sjølv om Oslo ikkje vert foreslått som prøvedistrikt for registrerings-/kvitteringsordning, er det særleg viktig at tilhøva i Oslo vert kartlagde, sidan mange oppfattar hovudstaden som «problemeigar» i denne samanhengen.

6.2 Prøveprosjekt kvitterings-/registreringsordning

Departementet meiner det bør gjennomførast eit prøveprosjekt med kvittering for, og registrering av einskilde av politiet sine møter med publikum. Prosjektet bør gjennomførast i regi av Politidirektoratet. Forankring i Politidirektoratet er viktig for at prosjektet skal få legitimitet i politi- og lensmannsetaten.

Departementet foreslår eit prøveprosjekt med ei kvitteringsordning med utgangspunkt i Stortinget sitt vedtak. For at Stortinget sitt vedtak skal kunne gjennomførast, og for at ein skal få fullt utbyte av prosjektet, er det nødvendig at relevant informasjon vert registrert i eit eigna system. Namn, personnummer eller annan informasjon som kan førast tilbake til den einskilde, skal ikkje kome fram i registeret. For å kunne vurdere om politiet diskriminerer personar med minoritetsbakgrunn, må ein registrere etnisitet. Registrerin-

ga bør vere i tråd med Datatilsynet si høyringsuttale (jf punkt 5.4 over), som åttarar mot registrering av enkeltpersonar. Datatilsynet gjev uttrykk for at kvalitetsikring av politiet sitt arbeid bør kunne gjennomførast ved at det vert registrert anonyme eller statistiske opplysningar.

Politiets Fellesforbund har peika på leiinga sitt særlege ansvar for den einskilde tenestemannen sin veremåte i kontakt med publikum, og kor viktig dette er for å halde oppe tillita til politiet. Det må vurderast korleis registrert informasjon kan nyttast som styringsverktøy, for å sikre at registrering av informasjon vert lagt til rette i tråd med dette. Departementet meiner dette vil vere god bruk av registrert materiale.

Fleire av høyringsinstansane har peika på verdien av at eit prøveprosjekt med kvitterings- og registreringsordning vert lagd til Oslo. Departementet ser at Oslo av mange blir sett på som «problemeigar», men meiner ei prøveordning i heile Oslo vil bli svært omfattande og ressurskrevjande. Dersom ein skulle velgje ut ein eller to politistasjonar, vil det kunne føre til uheldige forskjellar innanfor byen i handtering av publikum.

Ved val av stad for prøveprosjekt må ein vurde relevante kriteriar sett i høve til Stortinget sine intensjonar i vedtak av 19. juni 2002. Kriteriar som folketettleik, del av innbyggjarar med minoritetsbakgrunn, kriminalitet, nærleik til asylmottak m.m. skal gå inn i vurderinga. Vidare må det takast omsyn til ressursituasjonen i politidistriktet. Den ekstra påkjenninga distriktet og dei tilsette vert utsette for må ikkje vere slik at dette påverkar resultatet i stor grad.

For å få eit tilstrekkeleg vurderingsgrunnlag bør det gjennomførast prøveprosjekt på to ulike stader. Departementet meiner Søndre Buskerud politidistrikt er godt eigna som prøvedistrikt, med Drammen som ein relativt stor by i norsk samanheng, og med innbyggjarar med svært ulik etnisk bakgrunn. Ein foreslår at det andre prøvedistriktet vert vald i samråd med Politidirektoratet og representantar for etniske minoritetar.

Prosjektet bør vere ulikt i dei to politidistrikta. I det eine distriktet bør det gjennomførast ei generell kvitterings-/registreringsordning der politiet uoppfordra og på staden gir kvittering til dei som blir kontrollerte, med etterfølgjande registrering. I det andre distriktet bør ein avgrense kvittering og etterfølgjande registrering til dei som etter å ha blitt gjort kjend med ordninga, ber om det.

Departementet meiner eit prøveprosjekt må inkludere dei møta mellom publikum og politet som kjennest problematiske. Det kjem fram av høyringsuttalane at mange opplever utlendingskon-

trollar på denne måten. Departementet føreset difor at ordninga famnar kontroll og undersøkingar etter utlendingslova. Dette vil ikkje gjelde kontrollar og undersøkingar i samband med grensepassering (Schengen yttergrense) og ved grensenære aksjonar. Det vil heller ikkje vere føremålstenleg å la ordninga gjelde førehandsplanlagde visitasjonar av større grupper der det ikkje er rom for vurdering frå den einskilde tenestekvinne eller tenestemann. Ein foreslår difor at desse vert haldne utanfor.

Departementet foreslår at planlegging og gjennomføring av prosjektet vert overlevert til Politidirektoratet og dei utvalde prøvedistrikta. Dette inneber vedtak om kva for type kontrollar/møte det skal gjevast kvittering ved og som skal registrerast, samt informasjon til publikum om ordninga. Kontaktfora mellom Politidirektoratet og organisasjonar som representerer etniske minoritetar bør trekkjast med i dette arbeidet. Etniske minoritetar bør også trekkjast inn på lokalt nivå.

I særlege situasjonar der det er strengt nødvendig at politiet sine ressursar må kanalisert til andre oppgåver, bør Justisdepartementet etter forslag frå Politidirektoratet kunne setje ordninga til sides.

Prosjektet skal vere tidsavgrensa, og skal evaluerast før eventuell innføring av ei permanent ordning. For å gje tilstrekkeleg erfaring bør sjølve prosjektperioden gå over minimum eitt år. Planlegging og evaluering av prosjektet kjem i tillegg. Det skal gjerast ei ekstern evaluering, som må planleggjast i god tid før prosjektet startar opp. Forskingsoppdraget må inkludere førebuing og evaluering av prøveprosjektet i tillegg til kartlegging av tilhøvet mellom politiet og personar med minoritetsbakgrunn.

Sidan vurdering av kvitterings-/registreringsordningar er ein del av regjeringa sin Handlingplan mot rasisme og diskriminering (2002–2006), bør prosjektet gjennomførast innan utgangen av 2006.

6.3 Bruk av synleg tenestenummer på uniformer

I Riksadvokaten si høyringsuttale seier han:

«Dersom kvitteringen skal gi dokumentasjon i forbindelse med senere klage, bør det vurderes om det samme kan oppnås ved å utstyre alle uniformerte polititjenestemenn med synlige tjenestenumre som klageren kan vise til».

Departementet ønskjer ei nærare vurdering av

dette, og vil be Politidirektoratet vurdere ulike konsekvensar ved bruk av synleg tenestenummer. Siktemålet skal vere å prøve ut synleg tenestenummer i samband med prøveprosjektet.

Tenestemenn og -kvinner i politiet har i dag eit nummer som vert brukt i samband med utbetaling av løn. I ein skilde politidistrikt vert dette nummeret også brukt i andre samanhengar. Tenestemannen/-kvinna skal etter politiinstruksen § 5–4 under normal teneste oppgi grad og namn på førespurnad. Måten dette vert praktisert i politidistrikta varierer noko. I Oslo har det vore vanleg at tenestemenn/-kvinner kan oppgi tenestenummer på førespurnad, i staden for grad og namn. I Hordaland oppgjev ein enten namn eller tenestenummer.

Departementet meiner bruk av tenestenummer vil verne den ein skilde tenestemann/-kvinne av di det i fleire samanhengar kan erstatte bruk av namn, og såleis redusere sjansen for at vedkomande vert identifisert som privatperson i situasjonar der dette vil vere uheldig. Vidare vil publikum slepe å måtte spørje om namn eller nummer dersom dei ønskjer å klage på ei tenestehandling. I tillegg meiner departementet det kan opplevast trygt for publikum å kunne identifisere tenestemannen/-kvinna, sidan publikum har plikt til å oppgi namn og personalia når politiet spør om det.

Politidirektoratet vurderer korleis sivilkledd polititjenestemann/-kvinne kan nytte tenestenummer i samband med vising av politilegitimasjon.

6.4 Framdrift og økonomiske og administrative konsekvensar

Dersom Stortinget går inn for dei tiltaka Justisdepartementet foreslår, bør planlegging av forsøksprosjektet setjast i gang snarast råd. Dei nødvendige undersøkingane må gjerast i 2004. Likeeins må det planleggjast og reknast ut kostnader ved prøveprosjektet og gjerast ei vurdering av bruk av synleg tenestenummer i samband med prøveprosjektet. Prøveprosjektet skal gjennomførast i 2005, med evaluering og rapportskriving i 2006.

I rapporten «Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikontroller» vert det konkludert med at ei registreringsordning vil bli kostbar og ressurskrevjande. Prøveprosjektet som arbeidsgruppaa har foreslått, er rekna ut til å krevje om lag 2,9 mill kroner til løn og drift, jf kapittel 4. I tillegg kjem eventuelle utgifter til teknisk utstyr. Politidirektoratet føreset då at sjølve registreringsperioden skal vare 6 månader.

Forslaga som Justisdepartementet fremjer i denne meldinga er så ulike forslaga i Politidirek-

toratet sin rapport at direktoratet sine tal ikkje kan leggjast til grunn for utrekning av kostnadene ved forslaget. Departementet meiner mellom anna at prøveprosjektet med kvitterings-/registreringsordninga bør gå over eitt år.

Justisdepartementet har, i samråd med Politi-
høgskulen, rekna ut at kostnadene ved eit forskingsprosjekt over 3 år vil kome til å bli kring 1,8 millionar kroner. Dette inkluderer kartleggjing av tilhøva før eit prøveprosjekt vert sett i verk, inn-samling av data under prosjektperioden og evaluering av prosjektet etterpå.

Politidirektoratet får i oppdrag å planleggje eit prosjekt med kvitterings-/registreringsordning og parallell utprøving av synleg tenestenummer innanfor ei ramme på 3,5 millionar kroner.

Ein føreset at både midlar til forskingsprosjektet og til prøveprosjektet vert dekkja innanfor Justisdepartementet sine rammer.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 27. juni 2003 om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll blir send Stortinget.

