NOU Norges offentlige utredninger 2009: 12

Et ansvarlig politi

Åpenhet, kontroll og læring

NOU Norges offentlige utredninger 2009: 12

Et ansvarlig politi

Åpenhet, kontroll og læring

Evalueringsrapport fra utvalget oppnevnt av Justis- og politidepartementet
5. mars 2008.
Avgitt 12. mai 2009.

Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

Oslo 2009

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1020-1

07 Gruppen AS

Til Justis- og politidepartementet

5. mars 2008 oppnevnte Justis- og politidepartementet et utvalg som skulle evaluere kontrollmekanismene for politiet med mer. Utvalget legger med dette fram sin utredning om de temaer utvalget har hatt som mandat å evaluere. Både underveis i de enkelte kapitler og samlet i kapittel 13 foreslår utvalget en rekke endringer for å sikre større uavhengighet, effektivitet og kvalitet i måtene politiet kontrolleres på, for slik å styrke tilliten til kontrollmekanismene for politiet. Utvalget har dessuten en rekke forslag når det gjelder erfaringslæring.

Utvalgets forslag når det gjelder en ny ordning for kontroll av politiet, er enstemmige. På ett område har imidlertid utvalgsmedlemmene ulike syn, noe som kommer fram i kapittel 8.

Utvalgets oppdrag er med dette avsluttet.

Oslo, 12. mai 2009

Liv Finstad
leder

Ivar Danielsen | Ellen Katrine Hætta | Dag Ingvar Jacobsen

Juan Pablo Orieta

Ingvild Nordang

Innhold

1 Sammendrag 11

2 Bakgrunnen for utvalget, sammensetning, mandat og arbeidsmetode 16
2.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning 16
2.2 Mandat og avgrensning av mandatet 16
2.2.1 Ikke overprøving av enkeltsaker, men evaluering av systemer 17
2.2.2 Evaluering, ikke granskning 18
2.2.3 Utvalgsmøter 18
2.3 Utvalgets arbeidsmetoder 19
2.3.1 Lovgivning og instrukser 19
2.3.2 Delprosjekter gjennomført av uavhengige eksperter 19
2.3.3 Et representativt utvalg saker fra Spesialenheten for politisaker 19
2.3.4 Et representativt utvalg saker fra klageordningen for politiet 20
2.3.5 Delprosjekt om 33 saker oversendt i 2007 fra Spesialenheten til politimestrene med anmodning om administrativ vurdering 20
2.3.6 Delprosjekt om mediedekning 21
2.3.7 Klagesaker hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og sivilombudsmannen 21
2.3.8 Litteraturstudier og internettsøk . . 21
2.3.9 Kontakt med berørte personer og organisasjoner 21
2.3.10 Tillitsundersøkelse 22
2.3.11 Samlet om evalueringsmaterialet . . 22
2.4 Samfunnsøkonomisk analyse 23
2.5 Om å evaluere nye ordninger 23

3 Kontroll av politiet – et overordnet perspektiv 24
3.1 Kontrollens formål og former 24
3.2 Menneskerettigheter og forskningslitteratur om kontroll av politiet 24
3.3 Uttalelse fra Europarådets menneskerettskommissær 25
3.3.1 Menneskerettsprinsippene 25
3.3.2 Ulike land – ulike forutsetninger . . 26
3.3.3 Eksemplet England – Independent Police Complaints Commission (IPCC) 27
3.3.4 Kontrollmekanismer i Danmark og Sverige 29
3.4 Et nytt syn på kontrollen av politiet? 30
3.4.1 Ansvarliggjøring av politiet 30
3.4.2 Fra fokus på «råtne epler» til «råtne eplekasser» 31
3.4.3 Rettsapparatets begrensninger når det gjelder å fremme endringer i yrkespraksis 31
3.4.4 Betydningen av å kontrollere daglig skjønnsutøvelse 32
3.4.5 Fra hendelsesstyrt til planmessig ledelse 34
3.5 Uavhengig ekstern kontroll og forebyggende intern kontroll 35

4 Tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet 36
4.1 Utvalgets oppgave 36
4.2 Tillit 36
4.3 Undersøkelser om tillit til politiet . 37
4.3.1 Politiets nasjonale innbygger-undersøkelse 2008 37
4.3.2 Den europeiske survey-undersøkelsen – sammenlikning mellom Norge og andre land 37
4.3.3 Etniske minoriteter og tillit til politiet 38
4.3.4 Positivt bilde av politiet, men forbedringspotensial 39
4.3.5 Tillitsflukt? 39
4.4 Utvalgets undersøkelse om tillit til kontrollen av politiet 39
4.4.1 Undersøkelsens spørsmål 39
4.4.2 Klage- og anmeldelsesviljen er stor, men tilliten mindre 40
4.4.3 Rapportert usikkerhet 40
4.5 Vurderingsprinsippene 40
4.5.1 Uavhengighet 41
4.5.2 Effektivitet 41
4.5.3 Kvalitet 42
4.6 Hvor store er problemene? 42

5 Kontrollmekanismer for politiet i Norge 44
5.1 Mange kontrollmekanismer både innenfor og utenfor politiet 44
5.2 Veien mot Spesialenheten for politisaker og politiets klageordning 45
5.2.1 Tiden før SEFO 45
5.2.2 Opprettelse av SEFO i 1988 46
5.2.3 Rønnebergutvalget 47
5.2.4 Endringer i straffeprosessloven §§ 59 a annet ledd og 69 sjette ledd i 2004 48
5.2.5 Påtaleinstruksen kapittel 34 48
5.2.6 Spesialenheten i dag 50
5.2.7 Den administrative klageordningen 52
5.3 Regler for samvirket mellom straffesaksspor og klagespor 55
5.3.1 Vurdering av pretensjon 55
5.3.2 Formelle rammer for iverksettelse av etterforskning der noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiet eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse (ulykkes-etterforskning) 55
5.3.3 Ulykker der polititjenestemenn alvorlig skades eller omkommer i tjenesten 56
5.3.4 Formelle rammer for trafikksaker . 56
5.3.5 Formelle rammer for rapporterings-plikt i politiet og påtale-myndigheten 56
5.3.6 Spesialenheten etterforsker bare anmeldelser av handlinger begått i tjenesten 56
5.3.7 Saker oversendt fra Spesialenheten til politimestere med anmodning om administrativ vurdering 57
5.4 Disiplinære og arbeidsrettslige reaksjoner 57
5.5 Sentralt og lokalt arresttilsyn 58
5.5.1 Sentralt arresttilsyn 58
5.5.2 Lokale arresttilsyn 59
5.6 Politidirektoratet, Politihøgskolen og riksadvokaten 59
5.6.1 Politidirektoratet 59
5.6.2 Politihøgskolen 59
5.6.3 Riksadvokaten 59
5.7 Andre relevante kontroll-mekanismer 60
5.7.1 Sivilombudsmannen 60
5.7.2 Likestillings- og diskriminerings-ombudet 60
5.7.3 EOS-utvalget 60
5.7.4 Gjenopptakelseskommisjonen 60
5.7.5 CPT 60
5.7.6 Den europeiske menneske-rettighetsdomstol (EMD) 60
5.7.7 Europarådets menneske-rettskommissær 61
5.7.8 ECRI 61
5.7.9 FNs torturkomité (CAT) 61
5.7.10 Norsk senter for menneske-rettigheter (SMR) 61

6 Spesialenheten for politisaker – anmeldelsessporet 62
6.1 Utvalgets oppgave 62
6.2 Utvalgets metoder for å evaluere Spesialenheten 62
6.3 Spesialenhetens organisering og endring 2005–2008 62
6.3.1 Fra fem til tre regioner 62
6.3.2 Styrking av rollen til advokater på verv 63
6.3.3 Styrket forankring i menneskerettighetene 64
6.4 Spesialenhetens arbeidsmetoder . . 64
6.4.1 Spesialenhetens saksområder 64
6.4.2 Avhør er det viktigste arbeids-verktøy 64
6.4.3 Avhør henger sammen med om etterforskning er iverksatt 65
6.4.4 Avhør henger sammen med bestemte sakstyper 65
6.4.5 Bare i et fåtall saker gjør Spesial-enheten ingen undersøkelser 66
6.4.6 Saker som henlegges uten etterforskning, blir undersøkt 66
6.4.7 Tid før avhør 67
6.4.8 Oppfylling av prinsippet om tilstrekkelighet 68
6.5 Spesialenhetens brukerorientering 68
6.5.1 Publikums tilgang til Spesialenheten 68
6.5.2 Kontakt med pårørende 69
6.6 Utrykningssaker og vaktordningen 69
6.6.1 Utrykningssaker 2005–2008 69
6.6.2 Regler for utrykningssaker 69
6.6.3 Et eksempel 71
6.6.4 Beredskap og arbeidsbelastninger ved utrykningssaker 72
6.7 Saksbehandlingstid 73
6.7.1 Saksbehandlingstidens betydning . 73
6.7.2 Saksbehandlingstid før og nå 73
6.7.3 Hva påvirkes saksbehandlings-tiden av? 74
6.7.4 Raskere identifisering av saker som henlegges etter strprl § 224 1. ledd? 74
6.7.5 Trenger Spesialenheten å behandle alle saker i to nivåer? 75

6.7.6 Skal Spesialenheten skrive mindre i enkelte saker? 76
6.8 Spesialenhetens praktiske uavhengighet 76
6.8.1 Spesialenhetens behov for bistand fra politiet 76
6.8.2 Hva bistår politiet med? 77
6.8.3 Problemer ved bistand både for Spesialenheten og politiet 77
6.8.4 Et dilemma om uavhengighet og effektivitet 77
6.8.5 Kompetanse i å bestille og lede bistand 78
6.8.6 Behov for en mer selvforsynt Spesialenhet 79
6.9 Spesialenhetens kulturelle uavhengighet 79
6.9.1 Et tidløst spørsmål 79
6.9.2 Vanlig med politibakgrunn i andre lands uavhengige organer 80
6.9.3 Bakgrunn fra politi og påtalemyndighet i Spesialenheten 80
6.9.4 Om karantene 81
6.9.5 Habilitetsregler og habilitetsvurderinger 83
6.9.6 Verv og kulturell uavhengighet . . . 86
6.9.7 Betydningen av flerfaglighet 86
6.9.8 Betydningen av kompetanseheving og organisasjonsutvikling . 87
6.10 Henleggelsesprosentens betydning for oppfatning av Spesialenhetens uavhengighet 89
6.10.1 Den vanskelige henleggelsesprosenten 89
6.10.2 Paralleller mellom Rønneberg-rapporten og utvalgets vurdering av henleggelsesprosent 89
6.10.3 Utforming av statistikken 90
6.10.4 Sammenlikning av henleggelsesprosent i Norge og andre land 90
6.11 Dimensjonering og uavhengighet . 91
6.11.1 Dimensjonering både for utrykningssaker og hverdagssaker 91
6.11.2 Spesialenhetens potensial 93
6.12 Anbefalinger 93

7 Politiets klageordning – klagesporet 95
7.1 Utvalgets oppdrag i evaluering av klageordningen 95
7.2 Utvalgets metode for å evaluere klageordningen 95
7.2.1 Utvalg av klagesaker 95
7.3 Saksbehandlingsrutiner i klagesaker 96
7.3.1 Saksbehandling fra mottak til avgjørelse 96
7.3.2 Registreringskoder 96
7.3.3 Avgjørelseskoder 97
7.4 Resultater i utvalgets saksanalyse om inngang, involverte og utfall . . 97
7.4.1 «Gjenstand for henvendelsen» – hva gjelder klagene? 97
7.4.2 Hvem er klagerne og hvem klages det på? 98
7.4.3 Resultat av klagesaksbehandlingen 99
7.5 Evaluering av saksbehandlingen . . 100
7.5.1 Instruksens saksbehandlingsregler 100
7.5.2 Politiets plikt til å nedskrive muntlig henvendelse 100
7.5.3 Hvordan er klagen undersøkt? 100
7.5.4 Saksbehandlingstid 101
7.5.5 Politimesterens rolle i klagesaksbehandlingen 101
7.5.6 Det opplyses ikke om ytterligere klageadgang 102
7.6 Underretning om utfallet 103
7.6.1 Kortfattet skriftlig svar til klager . . 103
7.6.2 Uklart om innklaget får informasjon om avgjørelsen 103
7.6.3 Klager får ikke vite avgjørelseskoden 103
7.7 Notoritet og erfaringslæring 105
7.7.1 Gjenfinningsproblemer 105
7.7.2 Dokumentasjon i den enkelte klagesak 105
7.8 Bør klagesaksbehandlingen fortsatt skje i politiet? 106
7.9 Oppsummering og anbefalinger . . 107
7.9.1 Behov for en mer enhetlig praksis 107
7.9.2 Anbefalinger 107

8 Samvirke mellom spor 108
8.1 Utvalgets oppgave 108
8.2 Samvirke i saksinngangen 109
8.2.1 Publikumsmeldte saker 109
8.2.2 Saker meldt på politidistriktets initiativ 110
8.2.3 Innsendingskanaler 110
8.2.4 Vurdering av pretensjon 110
8.2.5 Sporet inn til Spesialenheten er et grovmasket spor 112
8.2.6 Publikums bidrag til at straffesporet blir grovmasket 112
8.2.7 Tid før Spesialenheten får saken . . 113
8.3 Samvirke mellom spor underveis når Spesialenheten etterforsker en sak 114
8.3.1 Varsling ved ulykkesetterforskning 114

8.3.2 Atskillelse av mistenkte i saker som etterforskes av Spesialenheten og debriefing 114
8.3.3 Arbeidsgivers vurdering og tiltak mens en sak etterforskes av Spesialenheten 115
8.3.4 Suspensjon og skjerming 116
8.4 Resultat: Saker som oversendes politimester med anmodning om administrativ vurdering 117
8.4.1 Et delprosjekt om saker oversendt til administrativ vurdering 117
8.4.2 Ulike lokale praksiser 117
8.4.3 Et tilbakerapporteringsvakuum? .. 117
8.4.4 Andre saker der Spesialenheten uttaler kritikk 118
8.4.5 Vil formalisering av annen kritikk bedre det praktiske samvirket mellom spor? 119
8.5 Oversikt og gjenfinningsproblemer 120
8.5.1 Gjenfinningsproblemer på saksnivå 120
8.5.2 Gjenfinningsproblemer på personnivå 121
8.6 Formelle bestemmelser om saksbestemt arbeidsdeling mellom Spesialenheten og politiet 123
8.6.1 Brudd på taushetsplikt i begge spor 123
8.6.2 Innenfor og utenfor tjenesten 123
8.6.3 Automatisk igangsetting av etterforskning ved arbeidsulykker i politiet? 125
8.6.4 Disiplinærsaker må beholdes i politisporet 126
8.7 Oppsummering: Nåværende tosporsordning er ikke tilstrekkelig uavhengig 126
8.7.1 Positive virkninger av en uavhengig silingsmekanisme som førsteinstans 127
8.8 Problemer som ikke automatisk løses av å opprette en uavhengig silingsmekanisme 128
8.9 Sivilombudsmannens behandling av klager mot Spesialenheten og politiet 129
8.10 Anbefalinger 129

9 Politiets opplæring, rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest 131
9.1 Utvalgets oppgave og metode 131
9.1.1 Erfaringer fra andre land 132
9.2 Når konflikter ender i arrest 132
9.3 Hvorfor oppstår svikt mellom rutiner og praksis? 133
9.4 Klager som handler om pågripelse, innbringelse, bruk av politiarrest .. 134
9.5 Anmeldelser som handler om innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest 135
9.5.1 Positive påtaleavgjørelser 136
9.5.2 Saker hvor Spesialenheten har uttalt kritikk og saker som er oversendt til administrativ vurdering 136
9.6 Hjemmelsgrunnlag og notoritet ... 138
9.7 Bruk av håndjern 139
9.8 Bruk av hund 141
9.9 Bilforfølgelser/torpedering 141
9.10 Dødsfall 142
9.10.1 Dødsfall i forbindelse med innbringelser og pågripelser 143
9.10.2 Dødsfall i norske politiarrester 146
9.11 Arresttilsyn 153
9.11.1 Arrestlokaler 154
9.11.2 Organisering og ansvarsforhold ... 154
9.11.3 Lokalt instruksverk 155
9.11.4 Arrestjournal 155
9.11.5 Tilsyn med innsatte 156
9.11.6 Utvalgets kommentar 156
9.12 Systemer for opplæring i politiet .. 157
9.12.1 Overordnete ansvarsforhold 157
9.12.2 Politihøgskolen 158
9.12.3 Opplæring i politidistriktene 159
9.12.4 Opplæring av arrestforvarere 159
9.13 Ulike typer svikt – ulike oppfølgingstiltak 160
9.13.1 Rutineavvik 160
9.13.2 Rutineuklarhet 161
9.13.3 Rutinemangel 161
9.13.4 Kunnskapsmangel 161
9.14 Anbefalinger 162
9.14.1 Generelle anbefalinger 162
9.14.2 Anbefalinger med hensyn til arrest 162
9.14.3 Anbefalinger med hensyn til praksis og nye rutiner for begrensning av skjønnsutøvelse som kan medføre betydelig personskade 163

10 Diskriminering, klager og anmeldelser 164
10.1 Kartlegging av diskriminering i statlig sektor 164
10.2 Omfang av diskrimineringssaker hos Spesialenheten og i politiets klageordning 165

10.2.1 Antall diskrimineringssaker i klageordningen 165
10.2.2 Antall diskrimineringssaker hos Spesialenheten 165
10.2.3 Klagesaker hos Likestillings- og diskrimineringsombudet 165
10.3 Politidiskurs og rasismediskurs . . . 165
10.4 Obiorasakens konsekvenser for saker som pretenderer at politiet diskriminerer 166
10.4.1 Hva kan kontrollmekanismene gjøre? 167
10.4.2 Presisering av klagesaks-instruksen 167
10.5 Behovet for oversikt og analyse av klager og anmeldelser som inneholder mulig diskriminering . . 168
10.6 Andre temaer til oppfølging i politiet 169
10.7 Anbefalinger 170

11 Kommunikasjon med offentligheten og medie-dekning 171
11.1 Offentlighet og gjennomsiktighet . 171
11.1.1 Kommunikasjonsklimaet 171
11.1.2 Andre spørsmål i tilknytning til kommunikasjon med offentligheten 171
11.2 Spesialenheten og politiet i nyhetsdekningen 172
11.2.1 Medieundersøkelsens forskningsspørsmål 172
11.2.2 Omfattende, men ikke systematisk nyhetsdekning 172
11.2.3 Kritisk vinkling 172
11.2.4 Mest om politiet 173
11.2.5 Ikke ett bilde av Spesialenheten . . 173
11.2.6 Hovedbildet av politiet – enkelt-saker og «råtne epler» 173
11.3 Obiorasaken – en symbolsak om rasisme i politiet og Spesial-enhetens manglende uavhengighet 173
11.3.1 Fortellingen om en politi- og politikkskandale 173
11.3.2 To ulike virkelighetsbilder i media og i anmeldelser og klagesaker . . . 175
11.4 Spesialenhetens kommunikasjon med offentligheten 175
11.4.1 Retningslinjer i riksadvokatens rundskriv 175
11.4.2 Inntrykk av mediedekningens omfang ut fra saksanalyse 176
11.4.3 Spesialenhetens mediehåndtering . 176
11.4.4 Betydningen av at Spesialenheten profilerer seg som uavhengig politiet 177
11.5 Politilederes medie-kommunikasjon 178
11.5.1 I saker som Spesialenheten behandler 178
11.5.2 I klagesaker 178
11.6 Informasjon på hjemmesidene 179
11.6.1 Spesialenhetens hjemmeside – www.spesialenheten.no 179
11.6.2 Politiets hjemmeside – www.politiet.no 180
11.6.3 Annen informasjon til publikum fra Spesialenheten og politiet 180
11.6.4 Behov for økt innsyn 181
11.6.5 Spesialenhetens avgjørelser 181
11.6.6 Klagesakene 182
11.6.7 Disiplinærsaker 183
11.7 Anbefalinger 183

12 Kunnskapsbasert erfaringslæring 184
12.1 Erfaringslæring som forebygging . 184
12.2 Erfaringskunnskap og erfaringslæring 184
12.2.1 Kunnskapsbasering 184
12.2.2 Fra «fiendtlige handlinger» til nyttig informasjon for politiet 185
12.2.3 Eksemplet England 185
12.3 Erfaringslæring i Norge 185
12.3.1 Spesialenheten og erfaringslæring 185
12.3.2 Samarbeid mellom Spesial-enheten, Politidirektoratet og politidistriktene 186
12.3.3 Erfaringslæring i utdanningen 187
12.3.4 Erfaringslæring i klagesakene 187
12.3.5 Politidirektoratets rolle i saker oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering 188
12.3.6 Politidirektoratets tilsynsrolle overfor politidistrikter og særorganer 188
12.4 Politidirektoratets metodikk for erfaringslæring 188
12.4.1 Håndbok i krisehåndtering 188
12.4.2 Eksempler på erfaringslæring i Politidirektoratets regi 189
12.4.3 Arbeidsgiveransvaret for å lage god systematikk 189
12.4.4 Kommunikasjonens betydning . . . 190
12.5 Betingelser for læring og endring . 191
12.6 En ny systematikk 192
12.6.1 Spesialenheten som kompetanse-senter 192

12.6.2 Politidirektoratet som kompetansesenter 193
12.7 Anbefalinger 193

13 Samlet vurdering og forslag til endringer 195
13.1 Tillitsrisiko 195
13.1.1 Generell tillitsrisiko 195
13.1.2 Tillitsrisiko i samvirke mellom spor 195
13.1.3 Tillitsrisiko i anmeldelsessporet (Spesialenheten) 195
13.1.4 Tillitsrisiko i klagesporet (politiets klagebehandling) 195
13.1.5 Tillitsrisiko ved politiets rutiner og praksis ved pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest 196
13.1.6 Tillitsrisiko i kommunikasjon med offentligheten 196
13.1.7 Tillitsrisiko i erfaringslæringen ... 196
13.2 Fire alternativer for kontroll av politiet 196
13.2.1 Grunnleggende nasjonale forutsetninger 197
13.2.2 Vurderingsprinsippene 197
13.2.3 Én kjent ordning og tre hypotetiske alternativer 198
13.2.4 De fire alternativene 198
13.2.5 Uavhengighet 203
13.2.6 Effektivitet 204
13.2.7 Kvalitet 205
13.2.8 Andre vurderingskriterier 205
13.2.9 Tillit 205
13.2.10 Politiklagekommisjon og nasjonale forutsetninger 206
13.3 Utvalgets anbefaling 206
13.4 Spesialenheten som førsteinstans og uavhengig silingsmekanisme .. 206
13.4.1 Spesialenhetens rolle ved sporvalg 206
13.4.2 Servicetorg for politiklager 206
13.4.3 Klageadgang i forbindelse med politiets klagesaksbehandling 207
13.4.4 Helhetlig oversikt over politiets klagesaksbehandling 207

14 Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger 208
14.1 Administrative konsekvenser 208
14.1.1 Dilemmaet sentralisering og desentralisering i politietaten 208
14.2 Økonomiske konsekvenser 209
14.2.1 Spesialenhetens ressursbehov 209
14.2.2 Politidirektoratets og politidistriktenes ressursbehov 210
14.3 Forslag til endringer i påtaleinstruks, klageinstruks og rundskriv 210
14.3.1 Regelendringer som følge av Spesialenheten som førsteinstans . 210
14.3.2 Regelendring som følge av lønnet karantene 211
14.3.3 Regelendringer med hensyn til erfaringslæring 211
14.3.4 Regelendring med hensyn til Spesialenhetens behov for bistand fra politiet 211
14.3.5 Regelendringer med hensyn til offentlighet 211

Litteratur 212

Vedlegg
1 Analyse av saker behandlet av Spesialenheten 216
2 Registreringsskjema – gjennomgang av saker fra Spesialenheten .. 227
3 Analyse av klagesaker innkommet til politiet i 2007 235
4 Registreringsskjema for klagesaker 242
5 Mediebilder av politikritikk 247
6 Saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering i 2007 271
7 Samfunnsøkonomisk analyse av kontrollmekanismer for politiet ... 296

Kapittel 1
Sammendrag

Utvalgets vurderinger framgår både i de enkelte kapitlene og i en samlet vurdering i kapittel 13.

I kapittel 2 redegjøres det for utvalgets mandat, hvordan dette er konkretisert og hvilke arbeidsmetoder utvalget har benyttet. Det presiseres bl.a. at utvalget ikke har hatt som oppgave å overprøve enkeltsaker, men evaluering av systemer for kontroll.

I kapittel 3, *Kontroll av politiet – et overordnet perspektiv*, redegjøres det først for en uttalelse fra Europarådets menneskerettskommissær som konkretiserer prinsippene for uavhengig og effektiv kontroll av politiet i overensstemmelse med menneskerettighetene og avgjørelser i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), rapporter utarbeidet av Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) og Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI). De fem prinsippene er uavhengighet, tilstrekkelighet, effektivitet, offentlighet og offerinvolvering. I tillegg til Stortingets forutsetninger for opprettelse av Spesialenheten for politisaker og politiets klageordning, har utvalget også trukket inn denne uttalelsen i evalueringen. Deretter beskrives et eksempel på en ordning som ofte framheves som et uavhengig og effektivt kontrollorgan, Independent Police Complaints Commission (IPCC) i England. I den siste delen av kapitlet redegjøres det for nyere forskningslitteratur om kontroll av politiet. Temaene som tas opp er betydningen av å ansvarliggjøre politiet, at fokus i kontrollen dreies mer mot systemer og rutiner og ikke bare mot individuelle tjenestefeil, at rettsapparatets begrensninger når det gjelder å fremme endringer må kompenseres ved politiinterne kontroll- og endringsmekanismer, betydningen av planmessig ledelse i politiet og betydningen av å kontrollere daglig skjønnsutøvelse.

Kapittel 4, *Tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet*, redegjør for hvordan utvalget har konkretisert de nevnte begreper. Tillit kan sees både som noe publikum «har» mer eller mindre av og hva tillitsgivere «gir» i form av hvordan praksis samsvarer med fastsatte og erklærte prinsipper. Siden utvalget har vurdert ikke bare Spesialenheten, men også politiet som tillitsgiver, redegjøres det for noen undersøkelser om tillit til politiet. Spørreundersøkelser om tillit til politiet gir i hovedsak et positivt bilde, men det er forskjell i tillit mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. Tillitsundersøkelser kan imidlertid ikke fortelle noe om tilliten til politiets egenkontroll eller tillit til eksterne kontrollmekanismer for politiet. Utvalget har derfor gjennomført en egen undersøkelse om tilliten til kontrollmekanismer for politiet. Undersøkelsen viser at publikums klage- og anmeldelsestilbøyelighet er stor, men tilliten til at man vil få rettferdig behandling ved en klage eller anmeldelse er mindre. Bare 52,3 % trodde de ville få rettferdig behandling hvis de klaget på politiet. Det var 56,2 % som trodde de ville få rettferdig behandling hvis de anmeldte politiet. Undersøkelsen er et tydelig signal om publikumsrapportert usikkerhet og dermed tillitsrisiko. Utvalget konkretiserer deretter hva som legges i begrepene uavhengighet, effektivitet og kvalitet. Uavhengighet konkretiseres i dimensjonene strukturell, juridisk, praktisk, kulturell og symbolsk uavhengighet. Kapitlet avsluttes med en refleksjon om hvor ofte det begås kritikkverdig eller straffbart arbeid i politiets tjenesteutøvelse. Dette vet man ikke, men sammenliknet med de millioner av «politihandlinger» som utføres hvert år, utgjør tilfellene som ender som klager til politiet eller anmeldelser til Spesialenheten et meget lite antall selv om det skulle være en betydelig underrapportering. Problemene trenger imidlertid ikke være omfattende statistisk sett for at samfunnet skal ta i bruk effektive og tillitvekkende kontrollmekanismer overfor politiets myndighetsutøvelse.

Kapittel 5, *Kontrollmekanismer for politiet i Norge*, tar for det første opp at det finnes mange ulike slike mekanismer både innenfor og utenfor politiet. Noen er eksempler på direkte kontroll av politiet, som Spesialenheten og arresttilsynene. Andre har kontroll av politiet som én av flere oppgaver, som domstolene, Politidirektoratet og sivilombudsmannen. Også internasjonale kontrollmekanismer er relevante, som Europarådets menneskerettskommissær og FNs torturkomité. Kapitlet beskriver deretter veien fram mot opprettelsen av Spesialenheten og innføringen av politiets klageordning og redegjør for Spesialenhetens organise-

ring i dag. I den tosporete norske ordningen skal klager over kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse saksbehandles av politiet og anmeldelser etterforskes av Spesialenheten. Spesialenheten igangsetter dessuten automatisk etterforskning når noen dør eller alvorlig skades som følge av politiets tjenesteutøvelse eller mens de er tatt hånd om av politiet. Siden klager på den ene siden og anmeldelser på den annen skilles allerede ved saksinngangen, redegjøres det for en rekke formelle bestemmelser som skal sikre «samvirke mellom spor», også når det gjelder erfaringslæring i politiet. Også reglene for disiplinære og arbeidsrettslige reaksjoner mot tjenestepersoner beskrives, i tillegg til ordningen med sentralt og lokale arresttilsyn.

Kapittel 6, *Spesialenheten for politisaker – anmeldelsessporet*. Spesialenheten framstår i evalueringen som en administrativt veldrevet organisasjon med hensyn til saksbehandlingsrutiner og notoritet. Det konkluderes med at omorganiseringen fra fem til tre regioner har vært positiv. Rollen til advokater på verv er blitt styrket, noe utvalget mener er meget viktig siden advokater på verv medvirker til å styrke uavhengigheten. Avhøret beskrives og analyseres som Spesialenhetens viktigste arbeidsverktøy. Det kommer fram at Spesialenheten også undersøker saker som henlegges uten at etterforskning er iverksatt. Spesialenheten skal bruke etterforskningsbegrepet slik det er presisert i riksadvokatens rundskriv om etterforskning (nr. 3/1999). Man kan foreta undersøkelser for å bringe på det rene om en sak skal etterforskes, men uten at disse undersøkelsene kalles etterforskning. Etter slike undersøkelser kan en sak henlegges med koden «henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Dette innebærer at saker undersøkes selv om det ikke iverksettes formell etterforskning, noe som kan være noe forvirrende for offentligheten som risikerer å få inntrykk av at saker ikke undersøkes. Etterforskning iverksettes mye oftere i anmeldelser om ulovlig maktbruk enn i andre saker. Utvalget oppsummerer at Spesialenheten oppfyller prinsippet om tilstrekkelighet på en god måte, men reiser spørsmål om enheten bør gjennomføre avhør av anmelder enda oftere enn i dag. Utvalget konkluderer at Spesialenheten ikke er tilstrekkelig dimensjonert for å håndtere både utrykningssaker og «hverdagssaker». Saksbehandlingstiden har stadig gått ned, men problemet med for lang saksbehandlingstid er ikke varig løst. Utvalget legger også vekt på betydningen av kompetansehevende tiltak og organisasjonsutvikling. Vaktordningen må styrkes og utvalget anbefaler flere stillinger til Spesialenheten. Evalueringen gir et positivt bilde av Spesialenheten som tillitsgiver i forhold til uavhengighet, effektivitet og kvalitet. Utvalget framhever imidlertid det grunnleggende dilemma mellom uavhengighet eller oppfatninger om uavhengighet på den ene siden og praktiske løsninger på en rekke enkeltforhold på den andre siden, som behov for praktisk bistand fra politiet, ansettelse av personer med bakgrunn fra politi- og påtalemyndighet og habilitetsvurderinger. Summen av de praktiske eller pragmatiske løsningene som hittil er valgt, innebærer tillitsrisiko fordi Spesialenheten framstår som mindre uavhengig enn enheten bør være og også oppfattes som. Utvalget har derfor flere anbefalinger som vil styrke Spesialenhetens uavhengighet ytterligere, som at nytilsatte i Spesialenheten som kommer direkte fra et ansettelsesforhold i politiet, har 3 måneders lønnet karantene før tiltredelse i stillingen, at Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer uten å måtte stå i kø, at Spesialenheten prioriterer sonderingene om et skandinavisk samarbeid, at habilitetsvurderinger skriftliggjøres i den enkelte sak, ytterligere styrking av rollen til advokater på verv og at Spesialenheten knytter til seg flere personer på verv som ikke har juridisk bakgrunn bl.a. for å utvikle enhetens arbeid med analyse og erfaringslæring.

Kapittel 7, *Politiets klageordning – klagesporet*, redegjør for og drøfter politiets klagesaksbehandling i forhold til klagesaksinstruksen som legger vekt på en betryggende og ensartet behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold i tjenesteutøvelsen, hensyn til sakens opplysning, saksbehandlingstid på 1 mnd., at saken skal avgjøres av politimestrene eller sjef for særorgan og at politiets klagesaksavgjørelse kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering. Ordningen trådte i kraft i 2006 og er således nokså ny. Utvalgets evaluering av saksbehandlingen viser at forbedringer er helt nødvendig. Bare i 13 % av det representative utvalg klagesakene fra 2007 som utvalget analyserte, ble det opplyst i svarbrev til klager at klager kunne bringe saken videre til Politidirektoratet. Politimestrene må i større grad framstå for klageren som den som har fattet avgjørelsen. Klager får heller ikke vite hvordan politiet har avgjort saken (om hendelsen ble avgjort å være kritikkverdig, uheldig, men ikke gir grunnlag for kritikk, ikke grunnlag for kritikk, avvist). Utvalget oppsummer at selv om det finnes mange eksempler på god klagesaksbehandling, er det nødvendig med en mer enhetlig og kvalitativt bedre saksbehandlingspraksis på landsbasis. Klageordningen er dessuten lite kjent for offentligheten og til dels for dårlig kjent også

innad i politiet. Utvalget påpeker at klagesaksbehandlingen ikke tilrettelegger godt nok for nasjonal erfaringslæring. I forbindelse med utvalgets innhenting av klagesaker, framkom det et behov for bedre arkivsystemer for gjenfinning av saker og bedre notoritet med sikte på rutiner som legger godt til rette for erfaringslæring. Utvalget konkluderer at politiet fortsatt bør saksbehandle klager som gjelder påstått kritikkverdig tjenesteutøvelse, men anbefaler at politimestrenes rolle styrkes, at klagesaksinstruksen gir mer veiledning for å legge bedre til rette for enhetlig og kvalitativt god saksbehandling i politidistriktene, at klager og innklaget må få vite hvordan politiet har avgjort klagen, at politiet bør vurdere større allsidighet i klagesaksbehandlingen som dialogpregete møter og at det utarbeides en «nasjonal sjekkliste» som vil være til hjelp for å sikre en kvalitativt god saksbehandling.

Kapittel 8, *Samvirke mellom spor*, beskriver og drøfter regler og rutiner for å få sakene i riktig behandlingsspor, samvirke underveis mens Spesialenheten etterforsker en sak og hvordan politidistriktene håndterer avgjørelser fra Spesialenheten som erfaringslæring. Også spørsmål som varsling i ulykkesetterforskning, atskillelse før avhør og suspensjon og skjerming tas opp. Kapitlet peker på en rekke problemer med dagens regler og det praktiske samvirket mellom spor. I meldingsbaserte ordninger som både Spesialenheten og klageordningen representerer, vil publikum være en viktig saksleverandør. Siden man ikke kan forvente at publikum har kjennskap til når et forhold er mulig straffbart og skal til Spesialenheten eller mulig kritikkverdig og skal behandles av politiet, mottar politiet mange saker som vurderes av politiet og deretter oversendes til Spesialenheten. Utvalgets analyse viser at politiet har vært «vurderende postkasse» for 44 % av innkomne saker til Spesialenheten. Utvalget konkluderer at sporet inn til Spesialenheten er et grovmasket spor, også fordi mange saker kommer direkte til Spesialenheten fra publikum. Utvalget mener det er grunn til å oppsummere at det finnes en slags frykt i politisystemet for å bli mistenkt for å beskytte politiet, slik at politiet legger terskelen for oversendelse lavt. Spesialenheten framstår som et lavterskeltilbud, noe som blir resultatet av politiets romslige pretensjonsvurdering. På den annen side, og dette er det overordnete i utvalgets evaluering av samvirket mellom spor, innebærer dagens tosporsordning en risiko for at mulige straffbare forhold ikke kommer til Spesialenheten. Dagens ordning er ikke tilstrekkelig uavhengig. Utvalget er enstemmig i anbefalingen at det må innføres en uavhengig felles mottaks- og silingsmekanisme som vurderer alle publikumshenvendelser om misnøye med politiet og om saken skal behandles av Spesialenheten etter påtaleinstruksen eller politiet etter klagesaksinstruksen. Utvalget har også sett på hvordan Spesialenhetens påtaleavgjørelser i saker som oversendes politimestrene til administrativ vurdering blir brukt som erfaringslæring i kvalitetsforbedrende øyemed. Det finnes ulike lokale praksiser i politidistriktene. Utvalget stiller også spørsmål om hvordan Spesialenhetens kritikk i saker som ikke uttrykkelig oversendes til administrativ vurdering, blir håndtert i politidistriktene. Evalueringen har avdekket at arkivsystemene skaper gjenfinningsproblemer og i noen sammenhenger problemer med å rekapitulere hvordan saken ble vurdert og hva som ble gjort. Utvalget anbefaler derfor at Politidirektoratet utvikler felles arkiveringsrutiner for å løse gjenfinningsproblemer for saker oversendt fra Spesialenheten. Utvalget anbefaler at ordningen med oversendelse til administrativ vurdering brukes oftere for eksplisitt å gjøre politidistriktene oppmerksom på betydningen av å vurdere saken. Utvalget anbefaler videre at Spesialenheten bør ha mulighet til å sende også frifinnende dommer til administrativ vurdering. Berørte instanser må dessuten finne en løsning på problemet med gjenfinning av klager og anmeldelser på personnivå. Utvalget foreslår videre at mistanke om brudd på taushetsplikt alltid skal behandles av Spesialenheten. På ett punkt i dette kapitlet har utvalgsmedlemmene ulike syn; det gjelder spørsmålet om Spesialenheten også bør få mandat til å etterforske mistanke om mulig straffbart forhold begått utenfor tjenesten.

Kapittel 9, *Politiets opplæring, rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest,* gir først en beskrivelse av hva særlig klagesaker, anmeldelser og Spesialenhetens ulykkesetterforskning forteller om kritikkverdig og straffbar tjenesteutøvelse. Innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest er i særlig grad områder der tjenestefeil, sviktende rutiner og ikke fullgod praksis risikerer å føre til betydelig helserisiko og død for pågrepne og innbrakte. Innbringelser og pågripelser representerer dessuten en del av politiets tjenesteutøvelse som kan innebære de største rettighetstap. I kapitlet forstås «rutiner» som pålagte og anbefalte framgangsmåter som er fastsatt i lov- og instruksverk, mens «praksis» forstås som den faktiske tjenesteutøvelsen. Når praksis avviker fra rutiner, kaller utvalget dette for «svikt». Utvalget oppsummerer bl.a. at opprettelsen av arresttilsynene var et viktig tiltak for å forebygge helserisiko og hjemmelsbrudd i forbindelse med arrest, og

trekker fram arbeidet som både Politidirektoratet og Politihøgskolen gjør i forbindelse med opplæring og utdanning. Kapitlet bør derfor sees i sammenheng med kapittel 12 om erfaringslæring. Dilemmaer som oppstår når hensynet til helse/omsorg skal veies mot sikkerhet/egensikkerhet, må fokuseres tydelig i utdanning, opplæring og i den daglige skjønnsutøvelsen. Utvalget påpeker at praksis for når håndjern brukes, må bringes i samsvar med reglene for håndjernspåsett. Utvalget anbefaler også at det utarbeides regler for bruk av patruljehund og torpedering. Utvalget anbefaler for øvrig innføring av obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere. I forbindelse med etterforskning av dødsfall i arrest har Spesialenheten i flere saker konkludert at tjenestemenn ikke hadde gjort noe straffbart, men at det tydelig er svakheter ved rutiner og organiseringen av arresten. Siden arrestfunksjonen berører helt sentrale menneskerettsspørsmål og Spesialenheten har erfaringer som har betydning for å se svakheter og risikofaktorer ved arrestopphold, anbefaler utvalget at det etableres faste rutiner mellom arresttilsynene og Spesialenheten slik at Spesialenheten kan formidle erfaringer og synspunkter direkte til arresttilsynene. Det foreslås også at det sentrale og de lokale arresttilsyn knytter til seg sakkyndig deltakelse med representanter for det sivile samfunn.

Kapittel 10, *Diskriminering, klager og anmeldelser*, oppsummerer at saker som påstår diskriminering på etnisk eller annet grunnlag er sjeldne både i anmeldelses- og klagesporet. Inntrykket man får av diskrimineringstemaets omfang er imidlertid totalt forskjellig når man trekker inn resultater fra en medieanalyse som utvalget tok initiativ til å få gjennomført. Obiorasaken representerer et veiskille. Dette innebærer, slik utvalget ser det, at det vil være av stor betydning framover med hensyn til tilliten til kontrollmekanismene, hvordan Spesialenheten og politiet håndterer diskrimineringspåstander og særlig påstått etnisk diskriminering. Utvalget stiller spørsmål om dagens verktøy er gode nok, og anbefaler at klageinstruksen konkretiseres med bakgrunn i diskrimineringsloven. Utvalget peker på behovet for oversikt og analyse av klager og anmeldelser som inneholder mulig diskriminering, og at politiet må holde oversikt over om det finnes problematiske mønstre i politiets tjenesteutøvelse. Anmeldelser og klager som inneholder diskrimineringspåstander må bli grunnlag for nasjonal erfaringslæring. Utvalget anbefaler også at politiet og Spesialenheten videreutvikler det konsultative samarbeid med organisasjoner og myndigheter som arbeider med spørsmål i tilknytning til diskriminering og menneskerettigheter, for å styrke samfunnsdialogen og erfaringslæringen.

Kapittel 11, *Kommunikasjon med offentligheten og mediedekning*, tar utgangspunkt i medieundersøkelsen som viser at nyhetsdekningen om Spesialenhetens virksomhet er omfattende, men ikke systematisk. Det er først og fremst ulykkesetterforskning og saker der politiansatte er anmeldt for noe kritikkverdig, som ulovlig maktbruk, korrupsjon, tyveri, promillekjøring og seksuell trakassering som dominerer. Noen ganger er det sammenfall, og tydeligst er dette i Obiorasaken. Det er sjelden at Spesialenhetens arbeid og avgjørelser er hovedsaken, det viktigste er politiets handlinger og anklager mot politiet. Fokus rettes i stor grad mot individuelle feiltrinn og «råtne epler» i politiet. Spesialenheten kritiseres sjeldnere enn politiet, men i nesten hvert femte oppslag er det en eller annen form for kritikk. Kritikken mot Spesialenheten rettet på nyhetsplass handler i stor grad om lang saksbehandlingstid og ikke om Spesialenhetens arbeid, men også i denne sammenheng med unntak av Obiorasaken. Medieundersøkelsen konkluderer at man ikke kan snakke om *ett* bilde av Spesialenheten. Bildet er delvis nøytralt, dels positivt i den forstand at Spesialenheten framstår som institusjonen som skal rydde opp, har vilje til å ta tak i misforhold og til å forfølge sakene, også gjennom å anke frifinnende dommer. Også her er Obiorasaken et unntak, og Spesialenheten blir framstilt som eksempel på et gammelt problem: Politiet etterforsker seg selv. Obiorasaken er en symbolsak om rasisme i politiet og Spesialenhetens manglende uavhengighet. Medieundersøkelsen gir en helt annen virkelighetsbeskrivelse enn det som framkommer ved gjennomgang av anmeldelser og klagesaker, slik at dette kapitlet må sees i sammenheng med kapittel 10. Kapitlet tar også opp at politiledere har problemer med å uttale seg i saker som Spesialenheten etterforsker i frykt for å skade etterforskningen, og oppsummerer det generelle problemet at offentligheten har liten innsikt i kontrollmekanismenes eksistens og virkemåte. Utvalget har flere anbefalinger for å styrke både Spesialenhetens og politiets kommunikasjon med offentligheten, bl.a. at innsynsrett som hovedprinsipp bør gjelde i påtaleavgjørelser og at regelen om økt åpenhet når det gjelder klage- og disiplinærsaker må praktiseres liberalt. Utvalget anbefaler at Spesialenheten profilerer seg tydeligere som rettssikkerhetsgarantist uavhengig av politiet og styrker kommunikasjonen med offentligheten både generelt og på saksnivå, og at politiet må gi mer aktiv

informasjon om klagesaksbehandling og saksbehandlingsresultater.

Kapittel 12, *Kunnskapsbasert erfaringslæring*, framhever at anmeldelser og klager er viktig informasjon for politiet i det kvalitetsforbedrende arbeidet, og ikke bør sees som «fiendtlige handlinger» mot politiet. Utvalget slutter seg til uttalelsen fra menneskerettskommissæren at man kan lære noe av alle politiklager, og ikke bare de mest alvorlige. Klager, anmeldelser og ulykkesetterforskning er generelt et viktig materiale for at politiet lærer av feil og forebygger nye alvorlige og uønskete hendelser. Utvalget understreker betydningen av å utvikle politiet som en lærende organisasjon, og at man legger til grunn at erfaringslæring som regel ikke skjer bare ved hjelp av nye instrukser og rundskriv. Kapitlet framhever at Spesialenheten i løpet av få år har opparbeidet betydelig kompetanse ikke bare om straffbar, men også om kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse. Spesialenheten er derfor et viktig «kompetansesenter» som politiet har bruk for i det kvalitetsforbedrende arbeidet. Utvalget anbefaler at denne rollen framheves og presiseres i Spesialenhetens mandat, og at enheten gis ressurser til å utvikle seg videre som et slikt kompetansesenter. Også Politidirektoratet har metodikk og erfaring med erfaringslæring, men her understreker utvalget at direktoratets rolle må styrkes slik at nasjonal erfaringslæring blir mer systematisk. Som tilsynsmyndighet for politiet har Politidirektoratet en særlig viktig rolle i nasjonal erfaringslæring. Utvalget anbefaler dessuten at Spesialenhetens og klagebehandleres kompetanse i å fremme «god politiskikk» utnyttes bedre i politiutdanningen, og at det opprettes en elektronisk og søkbar kunnskapsbank for Spesialenhetens avgjørelser som kan ha interesse ut over den foreliggende sak, for eksempel på Lovdata.

Kapittel 13, *Samlet vurdering og forslag til endringer*, innleder med å påpeke den tillitsrisiko som finnes ved dagens ordninger for behandling av klager, anmeldelser og erfaringslæring. Kontrollmekanismene er ikke og framstår ikke som tilstrekkelig uavhengige. Dette skyldes særlig at tosporsordningen ikke sikrer en uavhengig og rettssikker behandling av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller politiet. Det er videre ingen instans, verken eksternt eller internt, som har oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer som helhet. Dessuten omsettes hendelsesstyrt og reaktiv kontroll i for liten grad til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll. Offentligheten har mangelfull kunnskap om kontrollmekanismene for politiet, og særlig gjelder dette politiets interne kontrollmekanismer. På bakgrunn av denne tillitsrisikoen drøfter utvalget deretter fire ulike alternativer for kontroll av politiet. «Forbedret tosporsordning» bygger på dagens ordning, men inneholder en rekke forslag til forbedringer. Utvalget kan ikke anbefale at dagens ordning videreføres uten endringer hvis denne modellen blir valgt. «Førsteinstansmodellen» innebærer at Spesialenheten utvikles til å bli en uavhengig vurderings- og silingsmekanisme, som mottar, registrerer og vurderer alle politiklager og avgjør om saken skal behandles av politiet i henhold til klageinstruksen eller Spesialenheten i henhold til påtaleinstruksen. «Kommisjonsmodellen» innebærer opprettelse av en politiklagekommisjon etter mønster fra Independent Police Complaints Commission (IPCC) i England. Det fjerde alternativet er «tilsynsmodellen», som innebærer opprettelse av et uavhengig polititilsyn. Alle alternativene vurderes i forhold til uavhengighet, effektivitet, kvalitet og dermed tillit. Utvalget anbefaler at «førsteinstansmodellen» velges. «Førsteinstansmodellen» vil etter utvalgets vurdering klart sikre den uavhengighet som menneskerettsforpliktelsene forutsetter.

Kapittel 14, *Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger*, tar særlig opp at «førsteinstansmodellen» i en viss forstand vil innebære en sentralisering og et noe forflyttet tyngdepunkt i forholdet mellom politidistriktene og Spesialenheten og mellom politidistriktene og Politidirektoratet. Utvalget har i flere av de foregående kapitlene lagt vekt på at Politidirektoratet må ta en mer aktiv rolle, ikke minst når det gjelder erfaringslæring. Utvalget konkluderer at Politidirektoratets rolle som kompetansesenter for norsk politi og en styrking av direktoratets rolle på de områder utvalget har evaluert, ikke innebærer en uheldig sentralisering, men derimot en styrking av Politidirektoratets støttende tiltak som både politidistriktene og publikum vil ha betydelig nytte av. Kapitlet angir videre de ressursbehov som «førsteinstansmodellen» innebærer. Til slutt i kapitlet følger en oppsummering av de regelendringer som er nødvendige dersom utvalgets anbefalinger tas til følge.

Kapittel 2
Bakgrunnen for utvalget, sammensetning, mandat og arbeidsmetode

2.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

«Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet mm.» ble oppnevnt 5. mars 2008 av Det kongelige justis-og politidepartement. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Liv Finstad (utvalgsleder), professor, Universitetet i Oslo.

Ivar Danielsen (utvalgsmedlem), lagdommer, Agder lagmannsrett.

Ellen Katrine Hætta (utvalgsmedlem), statsadvokat, Troms og Finnmark Statsadvokatembeter.

Dag Ingvar Jacobsen (utvalgsmedlem), professor, Universitetet i Agder.

Juan Pablo Orieta (utvalgsmedlem), rådgiver, Tollregion Oslo og Akershus.

Cand. polit. Ingvild Nordang ble ansatt som utvalgssekretær/rådgiver 15. april 2008.

Utvalgssekretariatet har hatt kontorer i Møllergata 16 i Oslo.

2.2 Mandat og avgrensning av mandatet

Utvalget har hatt dette mandat:

> «I forbindelse med behandlingen av forslag om lovendringer for ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten (Innst. O. nr. 15 (2003 – 2004) uttalte Justiskomiteen:
>
> «Komiteen viser til at politiet er gitt stadig flere metoder for å oppklare kriminalitet. Politiet er gitt større mulighet for å anvende tvangs- og maktmidler. Komiteen innser at fremtidens kriminalitetsutvikling vil kreve ytterligere metoder og maktmidler for å kunne demme opp for kriminalitet. Dette fordrer at kontrollapparatet overfor politiets virksomhet er effektivt, uavhengig og at det har tillit i befolkningen. Slik vil et effektivt kontrollapparat i seg selv være en viktig faktor for å styrke politiets rolle».
>
> På denne bakgrunn ble Spesialenheten for politisaker opprettet 1.1.2005, jf. lov av 5. mars 2004 nr. 13. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 96 (2002 – 2003) og Innst. O. nr. 15 (2003 – 2004) uttrykker Stortinget videre et ønske om en smidig, rasjonell og effektiv landsdekkende organisasjon som kan sikre god kvalitet på etterforskningen av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. I tillegg ba Stortinget Regjeringen gi regler om behandlingen av klagesaker på embets- og tjenestemenn i politi og påtalemyndighet slik at kritikkverdige forhold i politiet kan følges opp og endres. En slik klageordning trådte i kraft 16.1.2006. Stortinget understreket nødvendigheten av et kontrollapparat som har tillit i befolkningen.
>
> Regjeringen ønsker nå en gjennomgang og en vurdering av Spesialenheten for politisaker og den administrative klageordningen i politiet, hver for seg og samlet, for å belyse i hvilken grad en har lykkes med å nå målene som er gitt av Stortinget.
>
> Med bakgrunn i den senere tids kritikk av politiet i forbindelse med pågripelser/innbringelser, ser regjeringen i tillegg et behov for en nærmere gjennomgang og vurdering av politiets rutiner og praksis.
>
> **1. Gjennomgang av Spesialenheten for politisaker**
>
> Utvalget skal undersøke om Justisdepartementets og Stortingets forutsetninger for opprettelsen av Spesialenheten er oppfylt.
>
> Undersøkelsen skal omfatte enhetens organisering, herunder dens dimensjonering, regionale organisering, kompetansesammensetning, forholdet mellom fast ansettelse og verv. Videre skal enhetens arbeidsmetoder, saksbehandlingsrutiner, saksbehandlingstid gjennomgås.
>
> På dette grunnlaget skal utvalget vurdere om det er sider ved organiseringen eller virksomheten som hindrer eller fremmer en god oppgaveløsning i tråd med intensjonene.
>
> **2. Gjennomgang av klageordningen i politiet**
>
> Utvalget skal vurdere om dagens klageordning i politi- og lensmannsetaten oppfyller de mål for en klageordning som er oppstilt av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 15 (2003 – 2004). Utvalget

skal vurdere om ordningen er innrettet slik at kritikkverdige forhold kan bli fulgt opp og endret på en tilfredsstillende måte.

3. Gjennomgang av enkeltsaker som bakgrunn for vurderingene

Utvalget skal som bakgrunn for sine vurderinger gjennomgå den tilgjengelige statistikk over antall anmeldelser og klager registrert ved Spesialenheten og i politiet og gjøre seg kjent med alle sakstyper. Utvalget skal videre gjennomgå et representativt utvalg saker hos Spesialenheten og fra klageordningen for politiet som ledd i de vurderinger som er nevnt i punkt 1 og 2.

Av hensyn til uskyldspresumpsjonen og påtalemyndighetens uavhengighet skal utvalget ikke overprøve den konkrete etterforsking eller om det er truffet riktige påtaleavgjørelser. Når det gjelder gjennomgang av klagebehandlede saker i politiet, er det saksbehandlingen og ikke den konkrete skjønnsutøvelse og undersøkelse som skal gjennomgås.

4. En samlet vurdering av kontrollmekanismene for politiet

Utvalget skal vurdere samvirket mellom Spesialenheten for politisaker og klageordningen i politiet, både formelt og praktisk. Utvalget skal belyse hvorvidt de formelle rammene for de to ordningene samlet sett legger til rette for tilfredsstillende og tillitvekkende håndtering av anmeldelser av og klager på polititjenestemenn og ansatte i påtalemyndigheten. Utvalget må vurdere blant annet om vi har gode nok systemer for å sørge for at sakene kommer i «riktig spor» og formidling av den ene ordningen til den andre.

Dersom utvalget kommer til at det er svakheter ved ordningene, som system eller gjennom praktisk anvendelse, må disse identifiseres, beskrives og årsakene om mulig angis. Dersom det avdekkes et forbedringspotensial, skal utvalget også legge fram forslag til tiltak.

Utvalget skal vurdere om Spesialenheten for politisaker og øvrige aktører som håndterer disse sakene kommuniserer med offentligheten på en god måte. I denne sammenhengen må utvalget blant annet se på politiledernes rolle i kommunikasjonen med media og publikum. Utvalget bes gi anbefalinger på hva som bør gjøres for å opprettholde og bedre tilliten til ordningene og hva som kan gjøres for å øke publikums forståelse for kontrollsystemene, deres sammenheng, virkemåte og legitimitet, herunder vurdere mulighetene for økt åpenhet og meroffentlighet.

5. Erfaringer fra andre land

Utvalget må i forbindelse med sine vurderinger se hen til tilsvarende ordninger i land det er naturlig å sammenligne seg med.

6. Politiets rutiner og praksis ved pågripelser og innbringelser

Utvalget skal vurdere om politiets rutiner og praksis ved pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest er tilfredsstillende, og om polititjenestemennene får hensiktsmessig og tilstrekkelig opplæring. Disse vurderingene skal gjøres i lys av erfaringer fra andre land. Det skal i tillegg vurderes hvorvidt kontrollmekanismene for politiet evner å fange opp eventuelle lovbrudd eller kritikkverdige forhold knyttet til pågripelser, innbringelser og politiarrest.

Utvalget kan engasjere uavhengige eksperter for å gjennomføre de undersøkelser som er nødvendige og for å innhente og bearbeide informasjon fra andre land.

7. Kontakt med berørte personer og organisasjoner

Utvalget skal innenfor sitt mandat innhente synspunkter fra interesseorganisasjoner innenfor og utenfor politiet.

Utvalget skal for øvrig være oppmerksom på at regjeringen har besluttet at det i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal igangsettes en bred og systematisk kartlegging av hvordan den faktiske situasjonen er når det gjelder diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor og hva som gjøres for å bekjempe diskriminering.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser m.m.

Utvalget skal klargjøre de økonomiske og administrative konsekvensene av de forslagene som presenteres».

2.2.1 Ikke overprøving av enkeltsaker, men evaluering av systemer

Mandatet presiserer at det

> «(A)v hensyn til uskyldspresumpsjonen og påtalemyndighetens uavhengighet skal utvalget ikke overprøve den konkrete etterforskning eller om det er truffet riktige påtaleavgjørelser. Når det gjelder gjennomgang av klagebehandlede saker i politiet, er det saksbehandlingen og ikke den konkrete skjønnsutøvelse og undersøkelse som skal gjennomgås».

Utvalget fikk tidlig behov for at mandatet ble presisert på dette punktet for å få avklart hvilke opplysninger om Spesialenhetens og politiets saksbehandling med henholdsvis anmeldelser og klager

det var korrekt at utvalget, ut fra mandatet, hadde anledning til å registrere, analysere og evaluere. Utvalget pekte bl.a. på at det å vurdere om det er gode nok systemer for at sakene kommer i «riktig spor» gjorde det vanskelig å skille saksbehandling fra resultat. Selv om utvalgets fokus er spor, samvirke mellom spor og systemer for sakshåndtering av anmeldelser og klager, ville utvalget ha en klargjøring av om systemenes funksjonsmåte kunne belyses av enkeltsaker som i sluttrapporten ville bli brukt som implisitt bakgrunnsmateriale i anonymisert og generalisert form.

Etter utvalgets henvendelse arrangerte justisdepartementet et møte 20. mai 2008 mellom riksadvokaten og utvalgsleder og utvalgssekretær, der grensene mot påtalemyndighetens ansvarsområder ble oppsummert slik:

- Påtaleavgjørelser og kvaliteten på disse faller utenfor mandatet. Riksadvokatens rundskriv fra 1999 (nr. 3/1999: Etterforskning) vil være retningsgivende. Dette innebærer bl.a. at utvalget ikke skulle vurdere om saker er tilstrekkelig belyst og etterforsket eller om kontradiksjonsprinsippet (for eksempel ved at fornærmedavhør forelegges anmeldte og vica versa) er fulgt.
- Etterforskning og kvaliteten på denne faller utenfor mandatet.

I riksadvokatens ovennevnte rundskriv kommer det fram at etterforskning er formålsstyrt virksomhet med utgangspunkt i straffeprosessloven § 226 første ledd:

> «Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og tjene som forberedelse for sakens behandling ved retten».

I rundskrivet heter det videre at:

> «Den faktainnsamling som etterforskningen består i, skjer med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål. Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Målet for innsamlingen er å etablere grunnlag for at påtalemyndigheten (og eventuelt senere retten) kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen fyller de tre øvrige hovedvilkår for straff: kravet til subjektiv skyld (forsett, uaktsomhet m.v.), kravet om tilregnelighet og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn (for eksempel nødverge eller nødrett) (…). Etterforskning kan etter dette angis som: De undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å
> - avdekke om straffbart forhold er begått eller begås
> - avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling i retten» (s. 2).

I rapporten og i vedlegg går det fram hvilke opplysninger om saksbehandling og saksportefølje hos Spesialenheten og i politiets klageordning som er registrert og som danner grunnlag for evalueringen.

Justisdepartementets presisering av mandatet inneholdt også enkelte mindre justeringer, bl.a. at utvalgets eventuelle engasjering av uavhengige eksperter ikke var begrenset til mandatets del om politiets rutiner og praksis ved pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest, slik det kunne tolkes i det opprinnelige mandatet.

2.2.2 Evaluering, ikke granskning

Utvalget har i tråd med mandatet arbeidet som et evalueringsutvalg og ikke som et «granskningsutvalg». Et granskningsutvalg vil i motsetning til et evalueringsutvalg ha som oppgave å «klarlegge faktum» og foreta en bevisbedømmelse. Utvalget har lagt finansdepartementets «Veileder til gjennomføring av evalueringer» (2005) til grunn. Her beskrives en evaluering slik:

> «(E)n systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor (…)
>
> Generelt kan man si om evalueringer at de:
> - Vurderer verdien av noe, i tillegg til å beskrive.
> - Stiller krav om systematikk og metode som det må kunne redegjøres for.
> - Innebærer at noen betrakter og stiller seg utenfor det som skal evalueres, med mer eller mindre avstand.
> - Forutsetter at det finnes et faktagrunnlag, evt. annen tilstrekkelig konkret informasjon, som definerer hva som skal måles og hva som er godt eller dårlig» (s. 8).

2.2.3 Utvalgsmøter

Utvalget har i alt hatt 11 møter med i alt 14 møtedager. Når det gjelder registrering av opplysninger om henholdsvis anmeldelser og klagesaker, har hele utvalget deltatt i dette arbeidet i form av konsentrerte arbeidsdager da registrering av saksbehandlingsopplysninger i anmeldelser og klager var hovedoppgaven. Denne arbeidsformen ble valgt fordi utvalget så det som en ubetinget fordel at samtlige medlemmer gjorde seg kjent med alle

sakstyper og det representative utvalg saker hos Spesialenheten og klageordningen for politiet. Samtlige utvalgsmedlemmer har dermed hatt et felles utgangspunkt til å vurdere materialet og trekke konklusjoner.

Utvalget har gjennomført en studietur til Bergen og Trondheim, der det ble gjennomført møter med Spesialenhetens etterforskningsavdelinger i Vest-Norge og Midt-/Nord-Norge, gjennomført samtaler med ledelsen og sentrale aktører i henholdsvis Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikter, besøk/omvisning i sentralarrestene i Bergen og Trondheim, samt et møte med tillitsvalgt i Sør-Trøndelag politidistrikt.

2.3 Utvalgets arbeidsmetoder

Hovedmetoden for å framskaffe empirisk materiale som evalueringen bygger på, har vært kartlegging og innhenting av dokumentasjon gjennom skriftlige og muntlige kilder. Nedenfor blir det empiriske materialet redegjort for.

2.3.1 Lovgivning og instrukser

Utvalget har lagt til grunn en omfattende mengde rettskilder og instruksverk. Spesielt sentralt er:

- Politiloven
- Påtaleinstruksen (deler)
- Straffeprosessloven
- Politiinstruksen
- Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten
- Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999: Etterforskning og nr. 3/2006: Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten – Spesialenheten for politisaker
- Personalreglement for politi- og lensmannsetaten
- Tjenestemannsloven
- Straffeloven (deler)
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)

Disse og øvrige rettskilder og instruksverk blir brukt der de tematisk hører hjemme i kapitlene.

2.3.2 Delprosjekter gjennomført av uavhengige eksperter

Utvalget har engasjert uavhengige eksperter til å gjennomføre to delprosjekter:

Et «samvirke mellom spor»-prosjekt: For å framskaffe materiale som kunne gi nødvendig empirisk materiale til en samlet vurdering av kontrollmekanismene for politiet (mandatets pkt. 4) og i særlig grad belyse «samvirket mellom Spesialenheten for politisaker og klageordningen i politiet» og «om vi har gode nok systemer for å sørge for at sakene kommer i «riktig spor» og formidling av den ene ordningen til den andre», ble en uavhengig ekspert engasjert for å gjennomføre et delprosjekt som konsentrerte seg om ordningen hvor Spesialenheten oversender saker til politimestre og sjefer for særorganer med anmodning om administrativ vurdering (jf. påtaleinstruksen § 34–7). Delprosjektet omtales nærmere i 2.3.5.

En medieanalyse: I forhold til mandatets punkt om at utvalget «skal vurdere om Spesialenheten for politisaker og øvrige aktører som håndterer disse sakene kommuniserer med offentligheten på en god måte», «se på politilederes rolle i kommunikasjonen med media og publikum» og «gi anbefalinger på hva som bør gjøres for å opprettholde og bedre tilliten til ordningene og hva som kan gjøres for å øke publikums forståelse for kontrollsystemene, deres sammenheng, virkemåte og legitimitet, herunder vurdere mulighetene for økt åpenhet og meroffentlighet», engasjerte utvalget to medieforskere for å gjennomføre en medieanalyse. Dette delprosjektet omtales nærmere under 2.3.6.

2.3.3 Et representativt utvalg saker fra Spesialenheten for politisaker

I mandatets pkt. 3 bes utvalget å «gjennomgå et representativt antall saker hos Spesialenheten» som ledd i vurderinger som er nevnt i mandatets pkt. 1 og 2. Utvalget definerte representativt ved å trekke ut et tilfeldig antall anmeldelser fra alle påtaleavgjorte saker hos Spesialenheten fra mai 2007 til mai 2008. Utvalgsmetoden ga også utvalget mulighet til å gjøre seg kjent med alle sakstyper som Spesialenheten behandler. 200 saker (av 739) ble tilfeldig trukket ut ved å velge ut hver fjerde påtaleavgjorte sak. I Spesialenhetens saksoversikt som var grunnlaget for uttrekking er saker fortløpende registrert etter avgjørelsesdato. Utvalget har gjennomgått 194 saker – det viste seg at seks saker var til klagebehandling hos riksadvokaten. Før gjennomgang av sakene, ble det laget et registreringsskjema (se vedlegg 2). Utvalget gjennomgikk og registrerte opplysninger i sakene ved å bruke originalsakene, og det meste av registreringen ble gjennomført ved at hele utvalget var samlet i Spesialenhetens lokaler på Hamar. 194 skjemaer ble deretter analysert både kvantitativt og kvalita-

tivt. Den rent beskrivende kvantitative analysen er tatt inn i sin helhet i vedlegg 1. Hvilke slutninger utvalget trekker av materialet om Spesialenhetens saksbehandling av anmeldelser, kommer fram i flere kapitler, men særlig i kapittel 6.

Utvalget har grundig diskutert om bestemte enkeltsaker fra Spesialenheten burde velges ut i tillegg til et tilfeldig utvalg saker, bl.a. med bakgrunn i pressemeldingen ved utvalgets oppnevning som henviste til «enkelte pågripelser». Når det gjelder «enkelte pågripelser», er det nærliggende å trekke fram hendelsen i Trondheim i september 2006 som endte med Eugene Ejike Obioras død. I forbindelse med invitasjon til organisasjoner og personer om å sende utvalget skriftlige innspill (se pkt. 2.3.9), har utvalget mottatt flere henvendelser som ber utvalget spesielt se på Obiorasaken. Bl.a. ba «Venner av Obiora» utvalget om å gå gjennom Spesialenhetens rolle og vurderinger i denne saken og at utvalget «vurderer hvordan kontrollmekanismene har fungert». Likestillings- og diskrimineringsombudet henviste i sitt skriftlige innspill til at noen minoritetsorganisasjoner har uttrykt at Spesialenhetens ansatte har for stor lojalitet og personlig tilknytning til politiet; dette med direkte referanse til Obiorasaken, som også Likestillings- og diskrimineringsombudet derfor oppfordret utvalget til å se nærmere på. Det samme gjorde OMOD, Organisasjon mot offentlig diskriminering.

Utvalget har gjennomgått saken, først og fremst Spesialenhetens vedtak, klagene og riksadvokatens avgjørelse, men har også hatt tilgang til saksdokumentene. I tillegg har også sivilombudsmannen og justisdepartementet brevvekslet om saken, etter at sivilombudsmannen tok initiativ til å få belyst flere sider ved sakskomplekset. Obiorasaken har også vært et tema i møter som utvalget har hatt med Spesialenheten sentralt på Hamar og lokalt ved etterforskningsavdelingen Midt-/Nord-Norge.

Utvalget foretar ingen vurdering av etterforskningen i saken, om den er tilstrekkelig grundig, i overensstemmelse med gjeldende saksbehandlingsregler eller dens kvalitet for øvrig. Det samme gjelder i forhold til påtaleavgjørelsen. Slike vurderinger ligger utenfor utvalgets mandat siden utvalget ikke skal overprøve behandlingen av enkeltsaker. Formålet med utvalgets arbeid er å vurdere de systemer man har for kontroll av politi og påtalemyndighet.

Obiorasaken er likevel av sentral betydning i den forstand at den i praksis illustrerer flere generelle problemstillinger som er reist og kan reises omkring kontrollorganene, særlig Spesialenheten, som for eksempel uavhengighet og habilitet, bevissikring, suspensjon og omplassering/skjerming. Slike problemstillinger vil bli tatt opp i denne rapporten, og Obiorasaken utgjør én av mange empiriske kilder til å evaluere kontrollmekanismene for politiet. Obiorasaken blir derfor trukket inn i de ulike kapitlene der det er relevant for temaene som tas opp.

2.3.4 Et representativt utvalg saker fra klageordningen for politiet

I mandatets pkt. 3 bes utvalget om å gjennomgå et representativt utvalg saker fra klageordningen for politiet som ledd i vurderinger som er nevnt i mandatets pkt. 1 og 2. 218 klagesaker er trukket ut fra samtlige 677 ferdigbehandlete klagesaker i 2007. Utvalgsmetoden er stratifisert utvelgelse, slik at alle politidistrikter og særorganer som hadde klagesaker i 2007 er representert i undersøkelsen. Før gjennomgang av klagesakene, ble det laget et registreringsskjema (se vedlegg 4). Utvalget har fått bistand av Politidirektoratet til å innhente de utvalgte klagesakene i original, og utvalget satt samlet i Politidirektoratets lokaler og registrerte relevante opplysninger om klagesakene. Det var en ubetinget fordel at hele utvalget på denne måten ble godt kjent med klagesakene. Enkelte politidistrikter oversendte ikke originaldokumenter, men brukte det elektroniske arkivsystemet DocuLive. Klagesakene er analysert både kvantitativt og kvalitativt. Den rent beskrivende kvantitative analysen er tatt inn i sin helhet i vedlegg 3. Hvilke slutninger utvalget trekker av materialet om politiets saksbehandling i klagesaker, kommer fram i flere kapitler, men særlig i kapittel 7.

2.3.5 Delprosjekt om 33 saker oversendt i 2007 fra Spesialenheten til politimestrene med anmodning om administrativ vurdering

Etter anbudsrunde engasjerte utvalget forsker Christin Thea Wathne ved Arbeidsforskningsinstituttet til å gjøre prosjektet. Formålet med delprosjektet var å få ytterligere kunnskap både om 1) hvordan politidistriktene håndterer saker som Spesialenheten har oversendt til administrativ vurdering (jf. påtaleinstruksen § 34–7) og 2) om hvordan samvirket mellom spor fungerer; her særlig mellom straffesaksspor og administrativt spor. Felles for sakene Spesialenheten oversender politimestrene med anmodning om administrativ vurdering, er gjerne at de ikke gir grunnlag for straffereaksjon, men kan være kritikkverdige, noe som gjør at andre reaksjoner og tiltak enn en straffereaksjon

bør vurderes. Bestemmelsen i påtaleinstruksen utelukker for øvrig ikke at politiet selv vurderer saken før Spesialenheten oversender anmodningen.

Muligheten til å lære av påpekte feil, enten det er system- og rutinesvikt eller mer personlige feil, er en sentral forutsetning for tilliten til politiet. I utvalgets oppdrag står tilliten til kontrollmekanismene sentralt. Et hovedspørsmål blir derfor om denne måten å kontrollere politiet på er effektiv og egnet til å fremme tillit til kontrollmekanismene. Verken delprosjektet eller utvalget skulle vurdere om Spesialenheten oversendte «de riktige» sakene og om politimestrene gjorde «de riktige tingene», men om denne måten er en hensiktsmessig måte å gjøre det på. Hvilke konklusjoner utvalget har trukket på grunnlag av dette delprosjektet, kommer fram i flere kapitler der det er relevant. Wathnes rapport er trykket i sin helhet i vedlegg 6.

2.3.6 Delprosjekt om mediedekning

Oppdraget ble etter anbudsrunde gitt til professor Sigurd Allern, Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo og forsker Ester Pollack, Stockholms universitet. Utvalgets oppdrag til forskerne tok utgangspunkt i at man vet svært lite om befolkningens tillit til kontrollmekanismene for politiet. Utvalgets antakelse er at befolkningens tillit til kontrollmekanismer for politiet er påvirket bl.a. av det medierte bildet. Utvalget stilte seg derfor spørsmål som dette: Hvilke problemstillinger og saker setter media på dagsorden når ansatte i politi- og påtalemyndighet anmeldes eller påklages? Hvilket inntrykk formidles av kontrollmekanismene; særlig av Spesialenheten for politisaker og av Spesialenhetens uavhengighet og effektivitet? Hvilke saker settes i fokus og på hvilken måte? Hvem er kildene og hva er ulike kilders budskap? Hvordan dokumenteres kritikk mot kontrollmekanismene og hvordan blir kritikken håndtert av instanser som kritiseres?

Obiorasaken førte til en omfattende offentlig debatt, og ble i oppdragsbestillingen nevnt som et mulig grunnlag for en casestudie. Utvalget pekte imidlertid også på at det var ønskelig at analysen omfattet nyhetsdekning generelt der Spesialenheten for politisaker har vært involvert. Hvilke konklusjoner utvalget har trukket på grunnlag av dette delprosjektet, kommer fram i flere kapitler, men særlig i kapittel 10 og 11, og rapporten er i sin helhet trykket i vedlegg 5.

2.3.7 Klagesaker hos Likestillings- og diskrimineringsombudet og sivilombudsmannen

Utvalget la tidlig til grunn at kontrollmekanismer for politiet, representert ved Spesialenheten for politisaker og politiets klageordning, bør sees i forhold til andre kontrollmekanismer i Norge. Som det framkommer i kapittel 5 er kontrollmekanismene for politiet langt mer omfattende enn disse. Blant annet har Likestillings- og diskrimineringsombudet og sivilombudsmannen befatning med enkelte saker som har vært saksbehandlet av Spesialenheten og/eller klagebehandlet av politiet.

Utvalget la derfor til grunn at det var hensiktsmessig å gjøre seg kjent med de respektive instansenes klagesaker. Utvalgssekretær/rådgiver har derfor hatt møte med ansatte hos sivilombudsmannen, og utvalget har også mottatt en oversikt over relevante saker som sivilombudsmannen har behandlet.

Mandatet henviser dessuten til at utvalget skal være oppmerksom på regjeringens beslutning om at det «i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal igangsettes en bred og systematisk kartlegging av hvordan den faktiske situasjonen er når det gjelder diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor og hva som gjøres for å bekjempe diskriminering». Utvalgsleder og utvalgssekretær/rådgiver har derfor gjennomgått klagesaker hos Likestillings- og diskrimineringsombudet fra personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

2.3.8 Litteraturstudier og internettsøk

Materiale om kontrollmekanismer i andre land er først og fremst innhentet gjennom litteraturstudier og internettsøk. Når den gjelder den engelske ordningen for kontroll med politiet, har utvalget også fått informasjon om denne ordningen ved et møte med representanter for Independent Police Complaints Commission (IPCC), jf. 2.3.9.

2.3.9 Kontakt med berørte personer og organisasjoner

Mandatets pkt. 7 fastslår at »(u)tvalget skal innenfor sitt mandat innhente synspunkter fra interesseorganisasjoner innenfor og utenfor politiet». Dette er gjort på flere måter:

– Invitasjon til å komme med skriftlige innspill

  Utvalget sendte kort tid etter oppnevnelsen brev til en rekke organisasjoner og enkeltpersoner med invitasjon til å sende utvalget innspill

og synspunkter på de temaer utvalget skulle behandle. Henvendelsen var åpent formulert. De skriftlige innspillene varierte fra avgrensete kommentarer om enkeltspørsmål til mer «heldekkende» beskrivelser. Utvalget mottok i sistnevnte forbindelse en omfattende rapport fra OMOD, som også inneholdt en innholdsrik oversikt over tiltak og endringer som OMOD argumenterer for.

De skriftlige innspillene har utgjort et verdifullt materiale for utvalget som slik har fått formidlet synspunkter fra instanser og personer både innenfor og utenfor politiet. Bare i noen tilfeller refererer utvalget konkret til hva organisasjoner uttalte i de skriftlige innspillene. Bakgrunnen for denne anonymiseringen er at utvalgets invitasjon ikke hadde karakter av å være en formell høringsrunde. Men alle innspillene har hatt betydning for utvalget selv om innspillene stort sett er anonymisert.

– Møter

Utvalget og utvalgsleder/utvalgssekretær har gjennomført en rekke møter med instanser både innenfor og utenfor politiet: Politisjefmøte, møter med ledelse og ansatte i Spesialenheten både sentralt, ved etterforskningsavdelingene og Oslokontoret, Politiets Fellesforbund, Politidirektoratet, Hordaland politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Likestillings- og diskrimineringsombudet, sivilombudsmannen, riksadvokaten. Utvalgsleder/utvalgssekretær har dessuten presentert utvalgets oppdrag på et fagmøte ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.

OMOD har arrangert et møte for utvalget der også representanter for IPCC og NPIA (National Policing Improvement Agency i England) deltok. I tillegg til at OMOD la fram hovedtrekk fra rapporten som utvalget tidligere hadde fått tilsendt, holdt også representanter fra IPCC og NPIA foredrag.

– Arrestbesøk

Hele utvalget har besøkt sentralarresten i Bergen, Hordaland politidistrikt og sentralarresten i Trondheim, Sør-Trøndelag politidistrikt. Utvalgsleder og utvalgssekretær har besøkt sentralarresten, Oslo politidistrikt.

2.3.10 Tillitsundersøkelse

Når det gjelder hvilken tillit ulike kontrollmekanismer har enten i befolkningen generelt eller blant utvalgte grupper spesielt, fantes det ingen slike undersøkelser i Norge. Utvalget ga derfor TNS Gallup i oppdrag å gjennomføre en enkel tillitsundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen for å kartlegge tilbøyeligheten til å klage og anmelde og om de spurte hadde tillit til at de ville få rettferdig behandling. I tillegg har utvalget hentet ut data om tillit til politiet fra det europeiske prosjektet «European Social Survey» (ESS). Materialet presenteres i kapittel 4.

2.3.11 Samlet om evalueringsmaterialet

Hovedtyngden har ligget i å innhente evalueringsmateriale om hvordan henholdsvis anmeldelsessporet og klagesporet fungerer formelt og i praksis. Det er derfor logisk at særlig Spesialenheten for politisaker og politiet har blitt viktige kunnskapskilder for utvalget. Utvalget har møtt interesse og åpenhet både fra Spesialenheten og politiet, og alt materiale utvalget har ønsket innsyn i og tilgang til, har blitt framskaffet. Både Spesialenheten og politiet har også på eget initiativ presentert problemstillinger som har vært meget nyttige i utvalgets arbeid for å konkretisere drøftelsene på flere punkter.

Utvalget har ikke hatt praktisk mulighet til å innhente direkte «brukersynspunkter» på kontrollmekanismene for politiet, bygget for eksempel på representative spørreundersøkelser eller kvalitative intervjuer hvor man ville fått anmeldere/klagere eller anmeldte/innklagede i politi- og påtalemyndighet i tale om deres erfaringer og synspunkter på hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer.

I utgangspunktet har man å gjøre med tre «brukergrupper»: 1. personer som anmelder eller klager på politiet, 2. ansatte i politi- og påtalemyndighet som blir gjenstand for anmeldelser eller klager og 3. publikum eller offentligheten som ikke selv er direkte involvert verken når det gjelder klager eller anmeldelser.

Utvalget har ikke rettet en direkte henvendelse til personer i gruppe 1. Disse er heller ikke lett å få i tale uten å få navn fra instanser de har vært i kontakt med; Spesialenheten, politiet, advokater og andre støttespillere. Tilgang til informanter i gruppe 1 måtte av tidsmessige grunner legges til side, da en slik undersøkelse måtte oppfylle de normale forskningsetiske forpliktelser og kreve en lengre søknadsprosess. Utvalgets evalueringsmateriale om brukersynspunkter fra gruppe 1 er først og fremst reflektert i innspill fra ulike organisasjoner som ga skriftlige og også i noen sammenhenger muntlige innspill til utvalget. Brukergruppen som består av personer som anmelder eller klager på politiet er imidlertid en sammensatt gruppe. Ulike grupper vil i ulik grad ha «en institusjonell

stemme». Det er derfor grunn til å understreke at enkelte brukergrupper, for eksempel gruppen som består av «politiets kjenninger», i mindre grad enn andre grupper har fått mulighet til å formidle seg direkte skriftlig eller muntlig til utvalget.

Når det gjelder gruppe 2, var det heller ikke tidsmessig mulig å innhente brukererfaringer direkte, men denne gruppen har en «institusjonell stemme» bl.a. i de innspill utvalget har fått fra Politiets Fellesforbund og politiet.

2.4 Samfunnsøkonomisk analyse

Utvalget har fått bistand fra Senter for statlig økonomistyring (SSØ) når det gjelder samfunnsøkonomisk analyse av ulike modeller for kontroll av politiet. Rapporten er trykket i vedlegg 7. Analysen er særlig et grunnlag for kapittel 13 der utvalget foretar en samlet vurdering av evalueringsresultatene og begrunner forslag til tiltak og endringer.

2.5 Om å evaluere nye ordninger

Spesialenheten for politisaker ble virksom fra 1. januar 2005. Politiets klageordning ble fastsatt ved instruks i desember 2005, og trådte i kraft fra januar 2006. Det er derfor relativt nye ordninger utvalget er bedt om å evaluere. Dette kan på den ene siden skape utfordringer for en evaluering fordi man generelt må forvente at feltet er i endring hele tiden. Mens en evalueringsrapport må sette et punktum når den utgis, stopper ikke feltet å utvikle seg. Som det vil framgå senere i rapporten, har da også Spesialenheten blitt gjenstand for organisatoriske og ressursmessige endringer siden oppstarten. Tilsvarende er politiets klageordning så ny at man med rimelighet må forvente noe «prøving og feiling», og at kursen justeres etter hvert som nye erfaringer høstes.

Utvalget har lagt til grunn at feltet er i endring, også i den perioden utvalget har arbeidet. Dette innebærer bl.a. at utvalget for eksempel når det gjelder Spesialenheten, har tatt utgangspunkt ikke i situasjonen slik den var ved oppstarten i 2005, men slik organisasjonen fungerer i dag og tettest mulig opp mot tidspunktet for ferdigstillelse av denne rapporten.

At et felt er i endring har hatt betydning for det empiriske materialet som er innhentet og analysert; det empiriske materialet bør være av nyest mulig dato, samtidig som det er viktig å beskrive kontrollmekanismenes historie selv om den ikke er lang. Selv om ambisjonen har vært å framskaffe et ferskest mulig materiale, vil det uansett være et tidsmessig etterslep når feltet hele tiden er i endring. Utvalget har derfor bestrebet seg på å få oppdatert informasjon om gjennomførte og planlagte endringer/justeringer fra Spesialenheten og politiet tettest mulig opp til leveringsfrist. Utvalget har imidlertid ikke hatt mulighet til å få oppdatert informasjon fra de enkelte politidistriktene.

I en situasjon der relativt nye ordninger skal evalueres, håper utvalget at de konklusjoner og anbefalinger som framkommer i denne rapporten vil bli sett på som konstruktive innspill til forbedringer, både av politiet og publikum. Utvalget legger til grunn at det er bred oppslutning både i befolkningen og i politiet om at kontrollmekanismene er til for at politiet skal bli bedre og at borgerne ikke skades, dør eller krenkes som følge av politiets tjenesteutøvelse. Det overordnete målet med kontroll av politiet er ikke å stigmatisere politiet, men å forbedre politiets arbeid og styrke rettsstaten.

Utvalget har i løpet av evalueringsarbeidet møtt interesse og engasjement fra mange berørte organisasjoner og personer både innenfor og utenfor politiet. Temaet «kontroll av politiet» er da også et grunnleggende spørsmål for rettsstaten og demokratiet. Utvalget ønsker å rette en stor takk til alle som har bidratt i utvalgets arbeid, enten det er med konkret informasjon eller synspunkter.

Kapittel 3
Kontroll av politiet – et overordnet perspektiv

3.1 Kontrollens formål og former

Hensikten med kontroll er å unngå at feil blir gjort, eller enda mer presist: Å forhindre avvik fra det som er ønsket og/eller akseptert. I politiet vil dette innbære at kontrollordningene først og fremst er rettet inn mot at det ikke skal finne sted avvik fra de formelle og uformelle regler/normer og standarder som gjelder for «godt politiarbeid».

Analytisk kan man først skille mellom ulike former for kontroll etter hvorvidt den er reaktiv (etterfølgende) eller proaktiv (forebyggende).

En reaktiv kontroll baserer seg på en overvåking av atferd (handlinger) og resultater (effekter av handlinger), og at dette settes opp mot regler/normer for hva slags atferd/resultater som er ønsket. Både anmeldelser og klager på politiet vil falle inn under denne typen kontroll.

Proaktiv kontroll baserer seg på å forebygge at avvik finner sted. Dette kan igjen skje på to hovedmåter. Det ene er gjennom opplæring og sosialisering, der den enkelte tjenestemann/kvinne lærer seg og internaliserer standarder for «godt politiarbeid». I slike tilfeller vil den enkelte politimann/kvinne utøve selvkontroll basert på egen oppfatning av hva som er riktig. Den andre hovedmåten er gjennom disiplinering, der utsikter til fremtidige reaksjoner er det som forhindrer en polititjenestemann/kvinne i å gjøre noe som kan være et brudd på regler/normer. Muligheten for å bli kontrollert og å bli «tatt» har i seg selv en preventiv virkning. I tillegg kan reaktive kontrolltiltak integreres i en systematisk erfaringslæring rettet mot å forhindre at uønskede hendelser gjentar seg. Slik kan reaktive kontrollordninger også ha en proaktiv effekt, noe som viser at skillet mellom reaktiv og proaktiv kontroll er flytende.

Videre kan man analysere kontroll ut fra hvor ansvaret for kontrollen ligger. Her går et hovedskille mellom det man kan kalle intern og ekstern kontroll.

Intern kontroll innebærer at det er de som selv utfører aktivitetene som skal kontrolleres – i utvalgets tilfelle det enkelte politidistrikt, eller politiet selv – som står ansvarlig for kontrollen. Slik klageordningen i politiet er organisert i dag, er dette et eksempel på intern kontroll.

Ekstern kontroll betyr at et ytre organ står ansvarlig for kontrollen. Spesialenhetens behandling av anmeldelser mot politiet er en slik ekstern kontrollordning.

Også grensen mellom intern og ekstern kontroll er flytende. I drøfting av ekstern kontroll vil det for eksempel være viktig å diskutere hvor uavhengig en kontrollordning skal være av de som skal kontrolleres. Dette er et sentralt element i utvalgets evaluering og drøfting.

3.2 Menneskerettigheter og forskningslitteratur om kontroll av politiet

Som bakgrunn for de kommende kapitlene vil utvalget redegjøre for menneskerettsprinsippene som nå er utformet som anbefalte retningslinjer for kontroll av politiet. Av særlig betydning er uttalelsen fra Europarådets menneskerettskommissær som ble offentliggjort i mars 2009, «Independent and effective determination of complaints against the police» (Hammarberg 2009). Utvalget mener et menneskerettsperspektiv på kontrollen av politiet både er relevant og nødvendig.

Uttalelsen fra menneskerettskommissæren er et omfattende dokument, med aktiv referanse til relevante dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Uttalelsen peker ikke bare på de grunnleggende prinsipper som bør legges til grunn i kontroll av politiet, men har også anvisninger om hvordan kontroll og saksbehandling rent konkret bør skje. De aktive referansene til dommer fra EMD er uttrykk for at menneskerettskommissæren med denne uttalelsen ønsker å bringe kontrollmekanismenes oppbygging og virkemåte i samsvar med rettspraksis. Uttalelsen har vært et viktig dokument for utvalget, og vil bli trukket inn i utvalgets drøftinger. Slike uttalelser er ikke rettslig bindende, men Norge har som utgangspunkt å tilstrebe at de følges opp så langt som mulig.

Menneskerettighetsprinsippene for kontroll av politiet er ikke abstrakte prinsipper, men viser seg

på dette området å ha konkrete konsekvenser for oppbygging av kontrollmekanismer i flere land. Ofte trekkes den engelske ordningen IPCC fram som et foregangseksempel på uavhengig kontroll av politiet. Dette ble også kommunisert i flere av de skriftlige innspillene utvalget mottok. Utvalget anser det derfor som relevant å gi en beskrivelse av hvordan den engelske ordningen er bygget opp. Det er klare paralleller mellom den engelske ordningen og ordningene for eksempel i Irland og Nord-Irland selv om kontrollen av politiet der er organisert gjennom ombudsmenn for politiet og ikke en kommisjon.

Mangfoldet i kontrollsystemer internasjonalt er imidlertid stort. Kontrollmekanismenes oppbygging og virkemåte varierer bl.a. med hensyn til mandat og hvor omfattende saksfeltet er, hvem organet oppnevnes av og rapporterer til og organenes størrelse. Som eksempler på denne variasjonen har utvalget også funnet det relevant å gi en kort beskrivelse av hvordan kontrollmekanismene i Sverige og Danmark er bygget opp.

Det er en nær sammenheng mellom nyere forskning om kontroll av politiet og de prinsipper som nå er nedfelt i uttalelsen fra Europarådets menneskerettskommissær (jf. for eksempel Walker 2005 og Smith 2001, 2003 og 2004). Til slutt vil dette kapitlet derfor gi et kort riss av hva nyere forskning peker på som forutsetninger for og elementer i en virksom kontroll av politiet.

Utvalget refererer til denne forskningen uten, som utvalg, å ha grundig drøftet og tatt stilling til forskningsfunn og argumentasjon i den forbindelse. Utvalget er imidlertid av den mening at det har betydning for synet på kontroll av politiet at offentligheten kjenner til relevante hovedtemaer i denne forskningen.

3.3 Uttalelse fra Europarådets menneskerettskommissær

Europarådet har spilt en sentral rolle i utformingen av prinsippene for hvordan politiet bør kontrolleres i medlemslandene. Bakgrunnen for uttalelsen fra Europarådets menneskerettskommissær er særlig dommer avsagt i Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) og rapporter utarbeidet av The Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) og European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). (For nærmere beskrivelse av disse organene, se kapittel 5.7).

I mai 2008 arrangerte Europarådet ved menneskerettskommissæren et ekspertseminar i Strasbourg om «Police complaints mechanisms: Ensuring independence and effectiveness» (Strasbourg 26.-27.mai 2008). Ekspertseminaret hadde bred deltakelse fra politiet, kontrollorganer, påtalemyndighet, departementer, nasjonale og internasjonale interesseorganisasjoner, forskere og sekretariatene til EMD, CPT og ECRI. Spesialenheten, som deltok på dette seminaret, informerte tidlig utvalget om arbeidet med å utvikle menneskerettsprinsippene for kontroll av politiet.

3.3.1 Menneskerettsprinsippene

Uttalelsen fra menneskerettskommissæren argumenterer for at kontrollmekanismene for politiet må være bygget på følgende prinsipper:

– Uavhengighet[1]

  Et uavhengig klageorgan[2] er en offentlig organisasjon med ansvar for å behandle klager og anmeldelser mot politiet. Organet er ikke en del av politiet og er atskilt fra politiet. Det skal ikke være institusjonelle eller hierarkiske forbindelser mellom etterforskere og anmeldte, og det må også være praktisk uavhengighet i saksbehandlingen. Uavhengighet sikres ved at det finnes et eksternt organ som har overordnet ansvar for saksflyt og helhetlig oversikt over alle forhold som gjelder kontroll av politiet.

  Uavhengighetsprinsippet er spesielt viktig i etterforskning av mulige straffbare forhold. Det pekes på at alvorlighetsgrad er viktig når det gjelder å bestemme hvordan en sak skal behandles. Alvorlighetsgrad sees både i forhold til hva klager oppfatter å ha blitt utsatt for, men også i forhold til hvilke konsekvenser saken kan få for politiet, særlig for politiansatte som blir anmeldt og for offentligheten.

  Menneskerettskommissæren anbefaler at et uavhengig organ bestemmer hvordan en henvendelse skal kategoriseres og hvem som skal behandle saken; politiet eller det uavhengige organet. Dette skal sikre institusjonell og praktisk uavhengig i avgjørelsen om behandlingsmåte.

  I tillegg til at virksomheten til et uavhengig klageorgan må være gjennomsiktig og ansvarlig, berører uttalelsen også hvem som bør oppnevne organet og hvem organet skal stå til ansvar overfor. En ombudsmann for politiet eller

1. Det henvises her til Ramsahai v The Netherlands (Application no. 52391/99, Judgement 15 May 2007; Bati v Turkey (applications no. 33097/96 og 57834/00), Judgement 3 June 2004.
2. I uttalelsen kalles dette en Independent Police Complaints Body (IPCB). Dette er oversatt til «uavhengig klageorgan».

en politikommissær bør oppnevnes av og stå ansvarlig overfor en lovgivende forsamling eller en kommisjon av valgte representanter som ikke har et operativt ansvar for polititjenesten.

– Tilstrekkelighet[3]

  Saksbehandlingen må kunne avklare om det er begått en straffbar handling og sikre at det framskaffes bevis som bringer den skyldige for retten. Rettssikkerhetsgarantiene forutsetter at undersøkelser og etterforskning mot en politiansatt gjennomføres i overensstemmelse med god påtaleskikk og rettssystemets vanlige virkemåte.

– Effektivitet[4]

  Saksbehandlingen skal være omgående og hurtig for å sikre at rettssikkerhetsgarantiene ivaretas. Forsinkelser kan føre til at viktige bevis svekkes og til at etterforskningen blir utilstrekkelig. Dersom etterforskningen ikke gjennomføres på en omgående og hurtig måte, kan det skapes et inntrykk av at det er motvilje mot å etterforske eller at politiansatte som har gjort noe galt, beskyttes. Forsinkelser svekker den anmeldtes rettssikkerhet og kan også føre til at den politiansatte ikke stilles for retten selv om det finnes ubestridelige bevis mot ham eller henne.

– Offentlighet[5]

  Saksbehandlingsprosedyrer og vedtak skal være åpne og gjennomsiktige for å sikre ansvarlighet.

– Offerinvolvering[6]

  Klageren/anmelderen skal involveres i prosessen slik at vedkommende kan ivareta sine legitime interesser.

  Det skal finnes rutiner som tilrettelegger for offerinvolvering, men ikke på en slik måte at det skader interessene til en politiansatt som er anklaget. Det heter også at det uavhengige organet må ha rutiner for kontakt med sentrale berørte parter, som klagere/klagere og deres støttespillere, politiet og politiets fagforeninger, sentrale og lokale myndigheter som har ansvar for politiet, påtalemakten, frivillige organisasjoner og også enkeltpersoner som har spesiell kompetanse når det gjelder politiarbeid.

De fem prinsippene opptrer som et samlet knippe forutsetninger som skal oppfylles, og de griper også over i hverandre. Systemet skal være rettferdig, uavhengig og effektivt både for klagere/anmeldere og politiet. Uomtvistet uavhengighet kan ikke gjøre ordningen god nok dersom ikke saksbehandlingen samtidig er effektiv. Selv om saksbehandlingen skulle være meget effektiv ved hjelp av politiinterne kontrollmekanismer, er dette likevel ikke tilstrekkelig – det rettes ganske enkelt helt andre forventninger til hvordan politiet demokratisk skal kontrolleres, ansvarliggjøres, veiledes og utvikles i dag. Kontrollen skal dessuten ha erfaringslæring som et selvstendig siktemål.

Uttalelsen henviser til at politiet, av hensyn til at tjenesteutøvelsen skal skje på en upartisk og effektiv måte, er gitt vide fullmakter til å utøve skjønn. For å kunne utøve sin samfunnsoppgave har politiet lovlig adgang til å bruke nødvendig makt. Slik publikum må rette seg etter loven, må politiet også gjøre det. Parallelt med at politiet har fått utvidete fullmakter, stilles det også større krav til at politiet skal opptre i samsvar med demokratiske prinsipper og med respekt for menneskerettighetene. Politietikk og retningslinjer for profesjonell tjenesteutøvelse skal sikre at polititjenesten har den høyeste kvalitet.

3.3.2 Ulike land – ulike forutsetninger

Den institusjonelle utforming av uavhengige organer i flere europeiske land har i de senere årene bygget på internasjonalt anerkjente ombudsmanns- eller permanente kommisjonsprinsipper. Det vil imidlertid være ulike historiske forutsetninger som påvirker hvordan landene velger å konkretisere prinsippene, noe uttalelsen også peker på. Hvordan et uavhengig organ skal bygges opp må også sees i forhold til landenes særegne historiske, politiske og kulturelle omstendigheter og politiets oppbygging og virkemåte. Politiet er ikke likt bygget opp i ulike land og i mange land er det flere politistyrker i motsetning til Norge, som har et enhetspoliti.

Uttalelsen anbefaler at prinsippene bør tilpasses nasjonale forutsetninger, som politiets organisering, størrelse, virkemåte og omfanget av allerede eksisterende eksterne og interne kontrollmekanismer. Utvalget legger også til grunn at det er liten tvil om at politiets sivile preg varierer i ulike land. Det kan være spesielle forutsetninger enten

3. Det henvises her til Nachoca v Bulgaria (Application nos. 43577/98 og 43579/98, Judgement 6 July 2005, Aksoy v Turkey (100/1995/606/694), Judgement 18 December 1996.
4. Isayeva v Russia (Application nos. 5794/00, 57948/00 and 57949/00), Judgment 24 February 2005; Aydin v Turkey (57/1996/676/866), Judgment 25 September 1997.
5. Ognyanova v Bulgaria (Application no. 46317/99), Judgment 23 February 2006; Chitayev v Russia (Application no. 59334/00), Judgment 18 January 2007.
6. McKerr v UK (Application no. 28883/95), Judgment 4 May 2001.

av historisk eller nåtidig karakter som har ført til et spesielt konfliktfylt forhold mellom politi og publikum, slik det for eksempel ble lagt vekt på i opprettelsen av ombudsmannsordningen i Nord-Irland og IPCC i England.

3.3.3 Eksemplet England – Independent Police Complaints Commission (IPCC)

Utvalgets opplysninger er hentet fra IPCCs hjemmeside www.ipcc.gov.uk, møte med representanter fra IPCC og *Dictionary of Policing* (Newburn og Neyroud 2008: 141–142).

3.3.3.1 Bakgrunn

IPCC ble vedtatt opprettet med Police Reform Act i 2002, og ordningen trådte i kraft i april 2004. Utviklingen i England viser at kontrollsystemet i løpet av de siste tiårene har fått et stadig mer omfattende mandat og blitt mer uavhengig myndigheter, politisk styring, politiet og ulike interessegrupper. I dag har IPCC klart større uavhengighet og et mer omfattende ansvarsområde enn Police Complaints Board (1977–1985) og Police Complaints Authority (1985–2004). Utviklingen har gått i retning av et større offentlig innsyn og tilsyn.

En bestemt hendelse, det rasistisk motiverte drapet på Stephen Lawrence i Sør-London i 1993, var i særlig grad utslagsgivende for opprettelsen av IPCC. The Stephen Lawrence Inquiery, ledet av Sir William Macpherson fra 1997–1999, konkluderte bl.a. med at etterforskningen av drapet var inkompetent og et uttrykk for «institusjonell rasisme». Begrepet siktet til hvordan politiets holdninger, atferd og organisasjonsmessig virkemåte førte til diskriminering av etniske minoriteter og i dette tilfellet til at et drap ikke ble etterforsket på en tilfredsstillende måte. Påstanden om institusjonell rasisme vakte sterk debatt, men i 1999 tok politiet i bruk Macphersons definisjon om at «enhver hendelse som oppfattes som rasistisk av offeret eller andre personer, er rasistisk motivert» (Newburn og Neyroud 2008:266). Macphersonkommisjonens belegg for diagnosen «institusjonell rasisme» har imidlertid møtt mye kritikk, også fra akademisk hold. Uansett førte granskningskommisjonens rapport til at politiets håndtering av rasistisk motivert vold ble flyttet fra periferi til sentrum i politiets fokus og arbeid.

3.3.3.2 IPCCs organisasjon

IPCC har en leder, en nestleder og 13 kommissærer som har ansvaret for hver sin IPCC-region med underliggende politidistrikter og politienheter. Disse 15 utgjør IPCC's ledelse og er kollektivt ansvarlige for IPCCs virksomhet.

Kommissærene fører tilsyn med og har det overordnete ansvaret for IPCC's undersøkelser og etterforskning, saksarbeid og i arbeidet for å styrke publikums tillit til kontrollordningene. De 15 er ikke selv operative i saksundersøkelser og -etterforskning. Alle er fulltidsengasjert i åremål av fem års varighet etter åpen utlysning og konkurranse.

Ingen av kommisjonens medlemmer kan ha hatt stilling i politiet. Lederen er utnevnt i statsråd etter innstilling fra Innenriksdepartementet. Nestlederen og kommissærene er oppnevnt av Innenriksdepartementet. Den daglige ledelsen ivaretas av en administrerende direktør, en viseadministrerende direktør og ni direktører; fem av disse leder IPCC's regionkontorer, inkludert saksarbeid og samarbeid med lokale organisasjoner og lokalt politi. Hver annen måned holder Kommisjonen åpne møter der publikum har mulighet til å få innsikt i Kommisjonens arbeid og til å stille spørsmål. Informasjon om noens personlige forhold blir ikke gitt på disse møtene av hensyn til personvernet.

IPCC har i dag ca. 400 årsverk.

3.3.3.3 IPCCs arbeidsoppgaver

Politiet skal oversende alle saker av en viss alvorlighet til IPCC (som hendelser som innebærer død, alvorlige skader, korrupsjon, maktbruk). Politiet kan også på eget initiativ oversende andre typer saker. IPCC har myndighet til selv å velge bestemte saker, for eksempel hendelser som får stor offentlig oppmerksomhet. IPCC vurderer omstendighetene i hver enkelt sak og avgjør hvordan saken skal undersøkes eller etterforskes. IPCC opererer med fire ulike former for utredning/etterforskning:

- Uavhengige undersøkelser: Ansatte i IPCC utreder og etterforsker hendelser som har betydelig samfunnsmessig interesse, risikerer å få stor betydning for lokalsamfunnene og som potensielt har problematiske konsekvenser for politiets omdømme.
- Ledet etterforskning: Utføres av politiet under ledelse av IPCC. IPCC bestemmer etterforskningens rammer, godkjenner hovedetterforsker og leder etterforskningen.

- Veiledet etterforskning: Utføres av politiet på betingelser IPCC må samtykke i, og IPCC skal godkjenne etterforskningsplanen og valget av hovedetterforsker.
- Lokal etterforskning: Det lokale politiet kan selv stå for etterforskningen når IPCC bestemmer at saken ikke er alvorlig, har liten offentlig interesse og politiet har nødvendige ressurser og erfaring til å gjennomføre etterforskningen uten ekstern bistand.

IPCC etterforsker selv bare de mest alvorlige anklagene. IPCCs hjemmeside orienterer om at flesteparten av klagene blir tilfredsstillende håndtert av politiet selv.

IPCC er klageorgan når publikum er misfornøyd med hvordan klagen er blitt behandlet av politiet.

IPCC har ikke selvstendig påtalekompetanse. Hvis IPCCs etterforskning konkluderer at politiansatte bør tiltales og straffes, blir saken oversendt påtalemyndigheten til endelig avgjørelse av tiltalespørsmålet.

3.3.3.4 Overordnet kontroll av politiet

IPCC har et generelt samfunnsmandat ut over hva som gjøres i de enkelte sakene. IPCC har ansvar for å opprettholde og styrke publikums tillit til kontrollmekanismene for politiet. Denne «overvåkningsfunksjonen» innebærer å fastsette regler for klageordningen, påse at klagemuligheten er åpen og tilgjengelig og også ivareta læringseffekter.

For å tilrettelegge for læring og endring av politipraksis slik at dette kommer både politiet og samfunnet til gode, er komiteen *Learning the Lessons Committe* dannet. Komiteen er et samarbeidsprosjekt mellom IPCC, Association of Chief Police Officers, Association of Police Authorities, HM Inspectorate of Constabulary, Home Office og National Policing Improvement Agency.

Komiteen har tilgang til rapporter og informasjon om IPCCs undersøkelser. Komiteen avgjør i fellesskap hvilke rapporter som egner seg for erfaringslæring. IPCC legger vekt på at kontrollmekanismene for politiet skal være et effektivt redskap i arbeidet for å bedre praksis og rutiner, dvs. polititjenestens kvalitet. Betydningen av erfaringslæring kommer til uttrykk i ett av IPCCs mottoer: »'What can we learn' is often a more useful question than 'Who is to blame'». Materiale som egner seg for erfaringslæring blir trykket i et nyhetsbrev som utkommer tre ganger i året. Nyhetsbrevet er beregnet på alle politidistrikter og enheter som har politimyndighet. Nyhetsbrevet publiseres på IPCCs hjemmesider slik at også offentligheten har fullt innsyn i komiteens arbeid og anbefalinger.

IPCCs sentrale fokus er på politiets tjenestefeil. Mange av sakene som etterforskes av IPCC er hendelser der det ikke er klaget på politiet, men dødsfall mens noen er i politiets varetekt, skyteepisoder og bilforfølgelser med døden til følge. IPCC håndterer ikke generelle klager på politiets arbeid; dette behandles av politiet lokalt. Eksempler på generelle klager er for eksempel misnøye med at det er for lite patruljerende politi i et nabolag eller politiets responstid.

I 2004–2005 mottok IPCC 22 898 klager på politiet. Færre enn 100 politifolk fikk en disiplinær eller strafferettslig reaksjon. I budsjettåret 2006–2007 var antallet klager 28 998 (Police Complaints: Statistics for England and Wales 2006/07, IPCC november 2007,
http://www.ipcc.gov.uk/index/resources/research/stats.htm).
I alt ble 41 548 klager ferdigbehandlet i 2006/2007. 47 % ble løst lokalt av politiet, 30 % ble etterforsket, 12 % ble trukket tilbake og i 10 % av klagene ga IPCC politiet dispensasjon fra å behandle klagen når den var grunnløs eller usaklig.

3.3.3.5 HMIC

IPCCs virksomhet må sees i sammenheng med mandatet til HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary,
http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/).

HMIC ble opprettet i 1856 og er uavhengig av både politi og myndigheter. Mandatet er å føre generelt tilsyn og kontroll med politiet i England, Wales og Nord-Irland. Virksomheten skal sikre at vedtatte standarder for politiarbeid blir oppfylt og opprettholdt, at god praksis blir formidlet og tatt i bruk og at politiets arbeid blir bedre. Tilsynsvirksomheten kan være generell eller rettet mot bestemte temaer. En tematisk rapport i 2008 handler for eksempel om «førstelinjeledelse» i ordenstjenesten, og rapporten konkluderer med en rekke tiltak for å forbedre denne delen av politiets virksomhet.
(http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/inspections/thematic/Frontline/)

HMIC er innenriksdepartementets viktigste rådgiver i spørsmål som angår politiets arbeid. HMIC gir også råd og støtte til politiet og spiller en viktig rolle i opplæringen av framtidige ledere. Omtrent halvparten av de 130 som arbeider i HMIC er politifolk som har permisjon fra sine ordinære jobber i politiet.

3.3.4 Kontrollmekanismer i Danmark og Sverige

3.3.4.1 Sverige

I Sverige etterforskes anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet av Riksenheten för polismål, som ble opprettet 1. januar 2005 som en landsdekkende operativ enhet innenfor påtalemyndigheten
(http://www.aklagare.se/Sok-aklagare/
Nationella-aklagarkammare-/
Riksenheten-for-polismal).
Mens det i Norge og Danmark er integrert påtale, dvs. at påtalemyndigheten er integrert i politiet, er påtalemyndigheten i Sverige atskilt fra politiet. Riksenheten för polismål håndterer i tillegg mistanke om straffbare forhold begått av bl.a. dommere. Riksenheten er inndelt i tre regionale operative avdelinger i Stockholm, Malmö og Göteborg.

Etterforskerne er gruppert i seks etterforskergrupper, som er tilknyttet hvert sitt politidistrikt. Etterforskerne er altså ved seks forskjellige politidistrikter.

3.3.4.2 Danmark

Ordningen i Danmark innebærer at statsadvokatene etterforsker straffesaker mot politiansatte og avgjør tiltalespørsmålet. Statsadvokatene undersøker og avgjør også såkalte atferdsklager, som kan være klage over vold og annen hardhendt behandling, myndighetsmisbruk og annen ukorrekt tjenesteutøvelse. Til hver statsadvokat er det tilknyttet et kontrollorgan som kalles politiklagenemnd. Politiklagenemndene, som oppnevnes av justisministeren, består av en advokat og to legfolk som fører tilsyn med statsadvokatenes behandling av atferdsklager og straffesaker og gir uttrykk for hvordan slike saker etter nemndas oppfatning bør avgjøres. Medlemmenes funksjonstid er 4 år og gjenoppnevning kan bare skje én gang. Legfolkene skal representere offentligheten og ivareta samfunnets interesse i at saker mot politiansatte behandles og avgjøres på en saklig og tillitskapende måte. Politiklagenemnda kan påklage statsadvokatens avgjørelse til riksadvokaten.

3.3.4.3 Debatt og utredninger også i Danmark og Sverige

Også i Danmark og Sverige har kontroll av politiet i de senere årene vært gjenstand for debatt. Debattens temaer er de samme som i Norge; hvordan sikre tillit, effektivitet og kvalitet.

I Danmark ble det i 2006 nedsatt et bredt sammensatt utvalg som fikk i oppgave å gjøre en gjennomgang og vurdering av gjeldende danske ordning. Utvalget offentliggjorde sin betenkning i februar 2009 (Betænkning om behandling af klager over politiet 2009).

Utvalget foreslår at det opprettes en ny selvstendig myndighet, et særskilt undersøkelses- og etterforskningsorgan, som skal undersøke og etterforske klager over politiansattes atferd og straffbare forhold i tjenesten. «Den uafhængige Politiklagemyndighed» skal ha myndighet til å avgjøre atferdsklager. Forslaget innebærer at statsadvokatene (og riksadvokaten) ikke lengre skal ha oppgaver i forbindelse med atferdsklager og etterforskning av anmeldelser mot politiansatte. Tiltalespørsmålet i straffesaker skal imidlertid fortsatt avgjøres av påtalemyndigheten, dvs. statsadvokatene og riksadvokaten og i spesielle tilfeller justisministeren. Politiklagenemndene foreslås nedlagt. Det foreslås at «Den Uafhængige Politiklagemyndighed» skal ledes av et råd (Politiklagerådet) og en direktør. Politiklagerådet skal ha det overordnete ansvaret for Politiklagemyndighedens virksomhet og fastsette overordnete retningslinjer for organets arbeid. I tillegg til en leder som er dommer, skal Politiklagerådet bestå av en advokat, en universitetslærer i rettsvitenskap og to representanter for offentligheten. Utvalget foreslår ikke spesielle regler om personalsammensetningen i Politiklagemyndigheden.

I Sverige førte debatten til at den svenske regjering i 2004 nedsatte et utvalg som fikk i oppgave å undersøke hvordan anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet skulle organiseres. Publikums tillit var av sentral betydning. Utvalget offentliggjorde i januar 2007 betenkningen «Summa Summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?» (SOU 2007:5). Utvalget hadde som oppgave bl.a. å legge fram et forslag om hvordan anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet kunne organiseres i et frittstående og uavhengig etterforskningsorgan. Utvalget beskrev en slik ordning som «Särskilda utredningsmyndigheten» (SUM) som en sentral forvaltningsmyndighet direkte under regjeringen. Ifølge forslaget skulle SUM ledes av en generaldirektør, bistått av en statsadvokat, etterforskere og administrativt personale. Statsadvokaten skulle lede etterforskningen, avgjøre tiltalespørsmålet og aktorere saker i retten. Etter en samlet vurdering anbefalte utvalget at en slik ordning ikke skulle innføres. Utvalget henviste til, at bortsett fra den tillitsskapende effekt som uavhengighet i seg selv kan ha, kunne det ikke

påvises gevinster ved å skille «internutredningsvirksomheten» fra politi og påtalemyndighet [7].

3.4 Et nytt syn på kontrollen av politiet?

Det er en internasjonal erfaring at eksterne og mer uavhengige kontrollmekanismer for politiet ikke har vokst fram ved at forskere og andre eksperter har satt seg ved tegnebordet og på fritt grunnlag utformet en måte å kontrollere politiet på som entydig sikrer uavhengighet, effektivitet, offentlig innsyn osv. Resultatet har gjerne vært et kompromiss mellom divergerende synspunkter, der politiets fagforeninger, ulike pressgrupper og politiske partier ofte har representert svært ulike syn. Men retningen er helt entydig: Kontrollmekanismene går stadig mer i retning av eksterne ordninger som er organisatorisk og praktisk uavhengige av politiet og at både eksterne og interne kontrollmekanismer legger større vekt på forebygging og erfaringslæring.

En nestor i amerikansk politiforskning, Samuel Walker, er en av dem som har vært opptatt av at både eksterne, men særlig interne kontrollmekanismer, må bli mer forebyggende og på en bedre måte fremme nødvendige endringer i politiets arbeidsmetoder og yrkeskulturer. På bakgrunn av gjennomgang av en rekke reaktive interne og eksterne kontrollmekanismer i USA, oppsummerer han problemene slik: Etterfølgende og dermed reaktive kontrollmekanismer har ofte ikke klart å trenge dypt nok inn i det daglige politiarbeidets virkemåte til at de grunnleggende problemene endres. Riktignok betydde den amerikanske Høyesteretts prinsippavgjørelser mye for en rekke rettssikkerhetsspørsmål, særlig på 1960-tallet og i årene deretter. Men forskningen er solid når det gjelder å dokumentere at det operative politiet fant nye veier for å omgå regler for å «få gjort jobben» (Walker 2005, jf. også Finstad 2000 kapittel 6).

Det nye synet på kontroll av politiet presenteres både i forskning og av konkrete kontrollorganer i flere andre land som en «pakke» som inneholder flere elementer som må være virksomme samtidig. Dette omfatter særlig et åpent og tilgjengelig system for klager og anmeldelser fra publikum, ordninger for tidlig intervenering for å korrigere problematferd blant politiansatte, at det finnes eksterne organer som kontrollerer politiet og at det foregår en bedre kontroll av det daglige politiarbeidet. Det er i kontrollen av det daglig politiarbeidet at erfaringslæring får spesiell betydning. Her får lederen en betydningsfull rolle som tilrettelegger for refleksjon og endring.

I denne nye tenkemåten om hvordan politiet mest effektivt kan kontrolleres, legges det vekt på at mekanismene må bidra til å ansvarliggjøre politiet, at fokus rettes mer mot «råtne eplekasser» enn «råtne epler», at rettsapparatet har begrensninger med hensyn til endring av yrkesatferd, at ledelse av politiet må være planmessig og ikke hendelsesstyrt og betydningen av kontroll og veiledning av den skjønnspregete tjenesteutøvelsen.

3.4.1 Ansvarliggjøring av politiet

Politiet skal stå til ansvar både som organisasjon og som enkeltansatte. Det er dette som ligger i den engelske termen «police accountability». Når politiet står til ansvar (er «accountable»), betyr det at politiet holdes ansvarlig for de tjenester politiet skal levere: Kriminalitetskontroll, opprettholde lov og orden og yte ulike former for service til lokalsamfunn og borgere. Samtidig ligger det i forventningen om å stå til ansvar at individuelle politiansatte holdes ansvarlig for hvordan de behandler publikum. Dette gjelder særlig med tanke på fysisk maktbruk og andre former for tvangsinngrep, likebehandling og at arbeidet gjøres slik at borgernes verdighet ivaretas. Hovedansvaret ligger hos politiet som forplikter seg overfor samfunnet til å representere profesjonell selvregulering i samsvar med retningslinjer som klargjør politiets samfunnsmandat.

Når det gjelder strategier for å styrke politiets ansvar, har det tradisjonelt vært argumentert for to ulike og konkurrerende kontrollmekanismer. Den ene retningen legger vekt på intern kontroll gjennom for eksempel ledelse, veiledning og disiplinærreaksjoner. Den andre retningen vektlegger eksterne kontrollmekanismer, for eksempel i form av uavhengige etterforskningsorganer og domstolskontroll av politiet. Den nye strategien innebærer å legge bedre til rette for samspill mellom interne og eksterne kontrollmekanismer som tradisjonelt har blitt sett på som konkurrerende alternativer. Både interne og eksterne kontrollmekanis-

7. I «Betænkning om behandling af klager over politiet» opplyses det at det fremdeles ikke er tatt stilling til om den svenske betenkningen vil føre til et lovforslag. I følge opplysninger innhentet av det danske utvalget, er det ikke sannsynlig at det vil bli opprettet en frittstående politiklagemyndighet i Sverige. Utvalget har fått opplyst fra Spesialenheten, at det i Sverige er foreslått at etterforskerne i Riksenheten för polismål skal løftes ut fra politidistriktenes organisasjon og organiseres direkte under Rikspolisstyrelsen i Stockholm. De forblir imidlertid i politiorganisasjonen. En hovedutfordring i Sverige ser ut til å være ressurser til en vaktordning.

mer får en tydeligere rolle i det nye perspektivet på hvordan politiet kan kontrolleres og utvikles.

Forskningen levner liten tvil om at den viktigste kontrollen gjøres av politiet selv – når den gjøres. Politiets egenkontroll framheves som den mest virksomme kontrollen, særlig fordi politiet forventes å profesjonelt vurdere skjønnsutøvelsens kvalitet i det publikumsnære politiarbeidet og sørge for at oppgaveutførelsen gjøres i overensstemmelse med vedtatte regler og demokratiske prinsipper (jf. for eksempel Bayley 1985 og Walker 2005). Det ligger i tilliten politiet er gitt ved å være samfunnets maktapparat, at politiet forventes å opptre ansvarlig og ansvarliggjøre seg selv, enten det er ved reaktive eller forebyggende tiltak.

Når den interne kontrollen fungerer, blir den eksterne kontrollen først og fremst en avvikskontroll som trer i kraft når noe går galt. Eksterne kontrollmekanismer håndterer de hendelsene og sakskompleksene der den interne kontrollen ikke fungerer, fungerer utilfredsstillende eller når det må undersøkes om politiets handlemåter innebærer straffbart forhold.

Erfaringslæring i samvirket mellom interne og eksterne mekanismer trekkes fram som et nøkkelelement for at politiet skal kunne lære av feil. Flere politiforskere har, bl.a. med utgangspunkt i menneskerettighetsprinsippene, etter hvert begynt å se en kritisk hendelse på nye måter. Den nye betraktningsmåten ser en kritisk hendelse som enhver politihandling som potensielt har skadelige eller uheldige konsekvenser for borgernes liv, frihet eller verdighet (jf. Walker 2005:13). Et slikt utvidet syn på hva som er en kritisk hendelse eller krise, kan ha mye for seg. På den annen side kan et utvidet krisebegrep føre til at ordet vannes ut og mister sin betydning hvis «alt» sees på som en kritisk hendelse. Det er unektelig ulike typer kriser som oppstår hvis noen dør eller alvorlig skades som følge av politiets tjenesteutøvelse eller at politiet beskyldes for å ha sett stygt på noen.

3.4.2 Fra fokus på «råtne epler» til «råtne eplekasser»

I nyere internasjonal politiforskning betraktes et ensidig fokus på «råtne epler» som et fokus på symptomer. Er kontrollmekanismene bare ute etter «å ta» enkeltpersoner, risikerer man å miste fokus på systemfeil og behovet for forbedringer i politiorganisasjonen. Uønskete og tragiske hendelser blir redusert til individuelle tjenestefeil. Fokus på «råtten eplekasse» («rotten barrel») er derimot fokus på årsaker som har opphav i organisasjon, ledelse og arbeidskulturer.

Tankegangen i denne måten å vri fokus på, er at det er innarbeidete rutiner og arbeidsmønstre som fører til for eksempel vedvarende bruk av unødig makt eller til om politiet rutinemessig velger å «gå høyt» framfor «lavt» ut i publikumsnære møter. Å dreie fokus mot eplekassen, som er en ledelsesutfordring, handler imidlertid ikke om at det ikke finnes «råtne epler»; politiansatte som stjeler fra beslagsrom, begår korrupsjonsliknende handlinger, utnytter sårbare kvinner seksuelt osv. Det sentrale forebyggende spørsmålet som stilles i denne nye måten å betrakte kontroll av politiet på, er hvorfor organisasjonen tillater at noen får mulighet til å bli «råtne epler». Walker (2005:100) refererer i denne sammenheng til «politiets lille skitne hemmelighet». Den lille skitne hemmeligheten er ikke at noen ansatte gjentatte ganger begår alvorlige tjenestefeil eller brudd mot yrkesetiske retningslinjer, men at kolleger vet eller aner hvem de er og hva de gjør, men uten at noen gjør noe med det.

Teorien om råtne epler har imidlertid betydelig politisk og følelsesmessig kraft sammenliknet med teorien om råtne eplekasser. «Råttent eple»-teorien har vært motiverende for mange pressgrupper fordi den personifiserer kritikkverdige forhold og uforstand i tjenesten og gir det straffbare eller kritikkverdige politiarbeidet «et menneskelig ansikt». Denne forståelsesmåten kritiseres i nyere forskning for å være forenklende og ineffektiv fordi den ikke tar hensyn til de underliggende organisasjons- og yrkeskulturelle grunner som fører til for eksempel vedvarende bruk av unødig makt, gjentatte hendelser med død eller sykdom i arrest eller manglende notoritet[8] ved pågripelser. Vekten på ansvarliggjøring av politiet og arbeidet for økt kvalitet i politiarbeidet innebærer at fokus dreies fra den «gammeldagse» troen på at endringer for det meste skjer ved å fjerne «råtne epler» og til organisasjonsendringer der det handler om å reparere eplekassen.

3.4.3 Rettsapparatets begrensninger når det gjelder å fremme endringer i yrkespraksis

At fokus ønskes dreid fra råtne epler til råtne eplekasser, er også koblet sammen med erfaringer med at rettslig kontroll har begrensninger når det gjelder å endre kritikkverdig tjenesteutøvelse. At noen blir dømt for ulovlig maktbruk eller grov ufor-

8. Notoritet defineres gjerne som at noe er åpenbart og objektivt konstaterbart. Det innebærer at rutiner, prosedyrer og handlinger er sporbare og dokumenterbare.

stand i tjenesteutøvelsen, fører ikke nødvendigvis til endringer i yrkeskulturer.

Juristen Barbara Armacost har oppsummert at borgerrettsinitiativer fokuserte for mye på «notorious incidents and misbehaving individuals» og ikke tilstrekkelig på «the dysfunctional aspects of police organizations that sustain serious misconduct» (Armacost 2004:455 og Walker 2005:20).

Denne kritikken legger vekt på at et sanksjonssystem som skal påvise individuell skyld vil ha begrensninger når det gjelder å fremme de endringer som grunnleggende etterspørres: Å forebygge tragiske og uønskete hendelser. Dette temaet handler derfor om at det ikke bare må finnes uavhengige og effektive mekanismer som bringer skyldige for retten, men om at det samtidig må bygges opp andre og politiinterne korrigerende mekanismer som fremmer endringer hvis tjenesteutøvelsen er kritikkverdig eller uheldig.

3.4.4 Betydningen av å kontrollere daglig skjønnsutøvelse[9]

3.4.4.1 En balansegang mellom effektivitet og legalitet

Hva kan politiet gjøre og med hvilken rett? Dette spørsmålet går til kjernen av politiets samfunnsmandat. Politiet er gitt retten til å utøve makt og myndighet, men har ikke lov til å gjøre det på hvilken som helst måte. Dette ble tidlig i politiforskningen beskrevet som en balansegang mellom legalitet og effektivitet. Klassikeren for denne måten å beskrive dilemmaet på er boka *Justice without Trial* (Skolnick, 1966). Boka tar særlig opp hvordan balansegangen håndteres i den daglige skjønnsutøvelsen.

Dilemmaets kjerne sett fra politiets ståsted er at politiet forventes å være effektive kriminalitetsbekjempere samtidig som politiet skal leve opp til rettssikkerhetsgarantiene. Skolnick beskriver imidlertid hvordan straffeloven og straffeprosessloven i den daglige skjønnsutøvelsen blir oppfattet som lovgivning på ulike «moralske arenaer». Straffeloven er «jobben» siden politiet skal bekjempe og forebygge kriminalitet, mens straffeprosessloven blir en hindring for at politiet får «gjort jobben». Siden det viktigste er å finne framgangsmåter som «virker», er det effektivt at reglene blir tøyd eller brutt dersom det tjener et kriminalitetsbekjempende formål. Skolnick drøfter derfor spørsmålet om politiet oppfatter seg som «rettslige aktører» eller «håndverkere». Denne balansegangen er også helt sentral for nyere forskning om politiarbeid.

3.4.4.2 Politiskjønnet

Politiskjønnet innebærer at prioritering og avgjørelse ikke er selvsagt og forhåndsbestemt. Regler og målsettinger må tolkes og brukes. I en klassisk beskrivelse av politiskjønnet heter det: «En politibetjent eller en politiorganisasjon utøver skjønn når det ikke finnes klare anvisninger med hensyn til hva som skal gjøres. En person eller en organisasjon står dermed fritt til å velge mellom flere ulike handlingsalternativer. Skjønnsutøvelse innebærer også et valg mellom å gjøre noe eller å la være å gjøre noe» (Davis 1969:4). Beskrivelsen forteller at skjønnet ikke utøves bare av den enkelte politibetjent, men også av politiorganisasjonen.

I nyere nordisk politiforskning har særlig politiets gateskjønn stått i fokus. Et gjennomgangstema er at politifolks evne til å tolke situasjoner og kategorisere er helt avgjørende for tjenesteutøvelsen (se for eksempel Holmberg 1999, Carlström 1999, Ekman 1999, Finstad 2000, Sollund 2007). Skillet mellom «vi» (lovlydige borgere, det alminnelige publikum) og «dem» (kriminelle, potensielle lovbrytere, personer som kan mistenkes for å være lovbrytere) er et annet gjennomgangstema. «Dem» er av en sentral engelsk politiforsker blitt presisert med begrepet «politiets eiendom» (police property, Reiner 2000:93). Begrepet «politiets eiendom» henspiller på personer som ikke er en del av eller har blitt ekskludert fra vanlig samfunnsliv. Reiner nevner grupper som uteliggere, rusmiddelbrukere, arbeidsløse, ungdom med kulturelt avvikende livsstil, etniske minoriteter, homofile, prostituerte og radikale politiske organisasjoner.

Finstad (2000) beskriver politiskjønnet med det generelle begrepet «politiblikket». Mens politiskjønnet tidligere vanligvis ble forstått som resultatet – hva politiet valgte å gjøre i forhold til en bestemt hendelse – innebærer politiblikket at skjønnsutøvelsen starter allerede når politiet begynner å «lese» og fortolke omgivelsene. Ordenstjenesten håndterer både meldinger fra publikum og tar egne initiativer. Politiblikket er særlig viktig når politiet tar egne initiativer, fordi det eksempelvis er medvirkende til hvem politiet stopper og sjekker på mistanke. Hvordan en situasjon eller person blir lest og fortolket, tilrettelegger deretter for hvilken reaksjon som velges og hvilken makt som skal brukes. Selv om politiblikket rommer både mistanke og omsorg, er det i sin

9. For ytterligere beskrivelse av forskningen som det refereres til i resten av dette kapitlet og annen forskningslitteratur om disse temaer, se for eksempel Høigård 2005 og Finstad 2006.

kjerne et mistankeblikk som har øye for det som er galt eller kan være galt.

3.4.4.3 Maktanvendelsesstigen

Kjernen i politiets samfunnsmandat er rett og plikt til å bruke makt, også fysisk makt når det er nødvendig. Makt omfatter mange handlemåter, som illustreres i begrepet «maktanvendelsesstigen». Maktanvendelsesstigen eller maktspiralen er et hjelpemiddel for å finne det passende nivået for maktbruk. Maktspiralen «oversetter» generelle retningslinjer som ligger for eksempel i lovgivningens bestemmelser om nødvendighet og forholdsmessighet til bestemte situasjoner som må håndteres med godt politiskjønn.

Beskrivelse av maktanvendelsesstigen er derfor et pedagogisk virkemiddel i politiutdanningen i mange land, men det varierer hvilke maktmidler som er inkludert (for norsk maktanvendelsesstige, se Lie og Lagestad 2007 og Nilstad 2004:320 og 388). Det er vanlig å bruke «politiets tilstedeværelse» som den laveste formen for maktbruk. Den høyeste formen for maktbruk er skytevåpen.

I USA har det i de senere årene også blitt eksperimentert med andre og mer skånsomme verbale maktmidler enn muntlig ordregiving. En populær teknikk som er tatt i bruk flere steder er «verbal judo» (Walker 2005:60–61). Dette er en metode for å snakke til borgeren på en måte som reduserer risikoen for konfrontasjon og fysisk maktbruk. Verbal judo bruker prinsippet som ligger i sporten judo: Å bruke den andres energi for å få kontroll over situasjonen. Målet er å få frivillig aksept fra folk som er fiendtlige eller som på andre måter ikke har full selvkontroll, for eksempel i situasjoner når politiet opplever å bli sjikanert eller når politiets tjenesteutøvelse og autoritet trues på andre måter. Verbal judo er en teknikk det gis både teoretisk og praktisk opplæring i flere steder i det amerikanske politiet. Metoden er utviklet som følge av at man satte deeskalering av konfliktsituasjoner med publikum som et overordnet mål i endringsarbeidet.

3.4.4.4 Ulike yrkeskulturer

I politiforskningen har det etter hvert blitt vanlig å snakke ikke om én yrkeskultur, men om flere yrkeskulturer eller politikulturer. Eksistensen av flere politikulturer er meget godt dokumentert både i den internasjonale og nordiske forskningen om politiet (jf. eksempelvis Reuss-Ianni 1993, Manning 1997, Muir 1977, Granér 2004, Finstad 2000, Frantzsen 2005, Gundhus 2006, Glomseth og Gottschalk 2009). Hvilken yrkeskulturell identitet og praksis politiansatte bevisst eller ubevisst utvikler og bærer med seg, er avhengig av mange forhold, som personlige forutsetninger som bakgrunn, alder og kjønn, hva slags arbeidsoppgaver man har i politiet, om man er i lederposisjon eller arbeider som underordnet personell og sosial og geografisk nærhet til dem politiet skal kontrollere.

Granérs studie (2004) av patruljerende politifolks yrkeskultur viste for eksempel at yrkeskulturen avhenger av alder, kjønn, hva man arbeider med og om man arbeider i by eller bygd. I Granérs studie framstår særlig yngre politimenn som aksjonsorienterte kriminalitetskrigere og er langt mindre relasjonsorienterte enn politikvinner og eldre politimenn. Granér skiller mellom den «autonome» og den «legalistiske» yrkeskulturen. Den autonome politibetjent tar gjerne straffeprosessuelle snarveier i kampen mot kriminalitet og lar seg ikke lett styre av overordnete, mens den legalistiske politibetjent er opptatt av og etterlever høy etisk og politifaglig standard i sin skjønnsutøvelse og er lojal overfor vedtatte prinsipper for polititjenesten. Men den autonome og den legalistiske yrkeskulturen handler ikke om enten-eller og om to gjensidig utelukkende kulturer; i svensk politi finnes det parallelt større eller mindre innslag av disse to yrkeskulturene. Granér peker på at den autonome kulturen er dominerende i ordenstjenesten, og mener at den får et rom til å utfolde seg uten å bli sanksjonert av ledere fordi den autonome yrkeskulturen oppfattes som en effektiv yrkeskultur.

Også Frantzsen (2005), i en studie av politikontroll i narkotikamiljøer i København, beskriver den autonome yrkeskulturen som dominerende, men hvor sterk den er avhenger av politiets geografiske og sosiale lokalisering i forhold til grupper som politiet skal kontrollere. Studien viste at hvordan ulike politienheter arbeidet varierte sterkt avhengig av om enheten var orientert mot å straffeforfølge stoffselgere eller om man først og fremst så det som sin oppgave å skape orden, selv om politienhetene hadde samme formål; å stanse stoffhandel og utbredelse av stoffmarkedet. Et forhold av avgjørende betydning for de ulike arbeidsstilene var politienhetenes lokalisering: Politienheten som var lokalisert i nærheten av stoffmarkedet, hadde opparbeidet et slags forhold til rusmiddelbrukerne og opptrådte ikke like kompromissløst som politikollegene som manglet denne geografiske og dermed sosiale nærheten til gruppen de skulle kontrollere.

3.4.4.5 Gatejustis

Både i tidligere og nyere forskningslitteratur om balansegangen mellom effektivitet og legalitet er politiets «street justice» eller «gatejustis» et viktig tema.

Finstad (2000) beskriver for eksempel hvordan straffeprosessloven og andre regler som skal sikre legal skjønnsutøvelse, i en del sammenhenger blir sett på av operative tjenestepersoner som mulighetenes og ikke begrensningens lover. I enkelte situasjoner «tøyes» reglene fordi det oppfattes som effektivt politiarbeid. Dette handler for eksempel om stopp og sjekk på svak mistanke og uanmeldte hjemmebesøk til politiets kjenninger på meget diskutabelt hjemmelsgrunnlag. Andre handlingsmåter er eksempler på politiets oppdragende virksomhet overfor «dem», som å ta med noen inn i arresten selv om situasjonen kunne vært ordnet på stedet, bevisst stramme håndjernene overfor kranglete personer eller ikke ta det så nøye med at 4-timersregelen for innbringelse overholdes. Finstad kaller slike eksempler for «politipedagogiske lærepenger»; hendelsen kommer ikke til å få et rettslig etterspill, men en reaksjon mener politiet at vedkommende uansett må få. I slike tilfeller vil hensikten, enten det er effektivitet eller å gi personer en lærepenge, hellige midlene.

I en annen norsk studie (Høigård 2002) er det ikke politiet som er tett fulgt av forskeren, men en gruppe som inngår i «politiets eiendom»; grafittimalere. Det Finstad kaller «politipedagogiske lærepenger» betegner Høigård som «gatestraff». Denne studien tar opp hvordan ransaking, inntauing på politistasjon, beslag av spraybokser og politiavhør fungerer som et rapp over taggerfingre før sakene henlegges. «Gatestraffen» kommer ikke i tillegg til, men i stedet for anmeldelse og påfølgende formell rettslig avgjørelse og utgjør en selvstendig form for politikontroll.

Eksempler på slik «gatejustis» vil ofte bli oppfattet som trakassering og overgrep av dem som opplever disse arbeidsmetodene. Noen slike hendelser kommer til kontrollmekanismenes kjennskap i form av klager og anmeldelser.

3.4.4.6 Betydningen av førstelinjeledelse

Regelproduksjonen som skal veilede og sette grenser for politiets skjønnsutøvelse er meget omfattende. Forskningslitteratur peker imidlertid på at styring gjennom instrukser og rundskriv har begrenset effekt. En svensk studie blant nærpolitifolk i Stockholm (Ekman 1999) viste for eksempel at «tekster» (virksomhetsplaner, instrukser, rundskriv) i liten grad ser ut til å styre politiarbeidets konkrete utførelse. I denne undersøkelsen om forholdet mellom instrukser og andre retningslinjer på den ene siden og operativ politipraksis på den andre siden, viste det seg at det først og fremst var «småpraten» mellom kolleger som styrte praksis og skjønnsutøvelsen. Det er et gap mellom planer og instrukser og mangfoldet av situasjoner, ofte uventede og krevende situasjoner. Dette tomrommet fylles gjennom et felles fortolkningsarbeid gjennom småpraten. Småpraten skaper en likhet i arbeidsmønstre og yrkesnormer. Noen av mønstrene og normene som danner bakgrunn for publikumsnære møter, er i strid med instrukser og rundskriv. Kollegafelleskapet framstår som den viktigste arena for utvikling og befestelse av operative yrkesnormer.

Også i det nye synet på virksom kontroll av politiet pekes det på at politiansatte risikerer å begå tvilsomme eller diskutable handlinger hvis de mangler god førstelinjeledelse og veiledning i kollegafellesskapet. Hvis politiansatte mangler god veiledning ute i felten når de må bruke skjønn i krevende eller tvetydige situasjoner, er det risiko for at det utvikles arbeidsmetoder som ikke er i samsvar med retningslinjer og idealer for tjenesteutøvelsen. Dersom dette ikke fanges opp av førstelinjeledere, legger politifolk etter hvert til grunn at diskutabel praksis kan godtas som offisiell politikk.

Walker refererer til en studie som avdekket at det fantes fire ulike veiledningsstiler (Walker 2005:25), der den mest problematiske var den støttende veiledningsstilen. Disse førstelinjelederne så som sin hovedoppgave å beskytte politibetjentene mot disiplinære reaksjoner fra overordnet ledelse. Konsekvensene av denne veiledningsstilen var ikke i samsvar med politidistriktets normer for godt politiarbeid, og førte til at også velkvalifiserte politifolk underpresterte stadig mer når det gjaldt korrekt maktutøvelse.

3.4.5 Fra hendelsesstyrt til planmessig ledelse

Nyere forskning understreker at god ledelse på alle nivåer i politiet er avgjørende for tjenesteutøvelsens kvalitet. Walker har gjennomført nærstudier og utviklingsprosjekter i flere politidistrikter i USA i en mannsalder, og har vært spesielt opptatt av dette. Selv om eksemplet nedenfor er betydelig mer dramatisk enn det man opplever i en vanlig norsk politihverdag, tas det likevel med som en illustrasjon av betydningen av planmessig ledelse over tid.

På slutten av 1990-tallet vakte det stor offentlig oppmerksomhet at ansatte ved en politistasjon i Los Angeles ofte var involvert i skarpe situasjoner; mange hendelser med døden til følge. Konklusjonen som politiet trakk, var at det var spesielt farlig for politiet å arbeide i dette området fordi kriminaliteten var mer brutal. Offentligheten satte imidlertid fokus på «råtne epler» og skyteglade politifolk. Samtidig viste det seg at en annen politistasjon i et nabodistrikt med omtrent samme demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn bare var involvert i ca. en tredjedel av tilsvarende skarpe hendelser. Ved nærmere analyse viste det seg at forskjellen mellom politistasjonene ikke skyldtes farlige kriminelle eller råtne epler i politiet, men manglende kompetanse, organisering og ledelse. Sammenlikningen viste at «problemstasjonen» hadde lav gjennomsnittsalder. De ansatte i ordenstjenesten hadde minst erfaring av alle. Deres veiledere og innsatsledere var omtrent like unge og uerfarne. Nye ledere ble ansatt, de brukte mer tid ute i felten og ledelsen på ulike nivåer la større vekt på positive enn straffende reaksjoner når noen gjorde feil i tjenesten. Antall skyteepisoder sank dramatisk.

Men dette er bare den første delen av historien. Noen år senere hadde de opprinnelige problemene oppstått på nytt. Noe av årsaken skyldtes at nye ledere ikke i tilstrekkelig grad var klar over bakgrunnen for endringsarbeidet og betydningen av å følge opp over tid. Resultatet var at den gamle praksisen fikk lov til å gjenoppstå, og forholdet mellom politiet og lokalsamfunnet ble stadig forverret.

Historien illustrerer at endringsarbeid er krevende og vanskelig å konsolidere over tid hvis det ikke konsekvent prioriteres. Det er enklere å si opp en politibetjent enn å forandre yrkeskulturer, og særlig de uformelle sidene i en arbeidskultur. Dette innebærer imidlertid ikke at ikke «råtne epler» må fjernes eller korrigeres, og i noen sammenhenger sies opp.

Også verdien av bedre utdanning og skolering begrenses hvis det fremdeles finnes lokale kulturer som ubevisst tillater unødvendig maktbruk. Endringsarbeid må derfor inngå i en overordnet og varig plan. Litteraturen peker på at altfor ofte har utredninger om bestemte alvorlige hendelser ført til tiltak som ikke har blitt iverksatt fullt ut og ikke blitt fulgt opp over tid (Silverman 1999). Etter hvert forvitrer de positive resultatene som ble oppnådd i første omgang. Planmessig ledelse innebærer derfor at tiltak som følge av erfaringslæring må institusjonaliseres som en varig og konsekvent oppgave.

De nordiske studiene av politiarbeid illustrerer, at for å kunne kontrollere, lede og veilede daglig skjønnsutøvelse slik at effektivitet eller oppfatninger om effektivitet blir håndtert på en måte som ikke utfordrer eller overskrider legaliteten, må ledere ha nær kjennskap til yrkeskulturer og arbeidsstiler på sitt ansvarsområde.

Holdningen til hvordan effektivitet og legalitet balanseres, forekomsten av ulike yrkeskulturer og sosialisering i politiet har også betydning for spørsmålet som reises om når eksterne kontrollører med tidligere bakgrunn i politiet, er tilstrekkelig uavhengige. Forskningslitteratur om politiskjønn og ulike yrkeskulturer gir derfor også bakgrunnskunnskap om hvorfor uavhengighet er grunnleggende og gjør at det reises spørsmål om de som skal kontrollere politiet er sosialisert inn i en yrkeskultur som er problematisk i forhold til legal og rettferdig skjønnsutøvelse.

3.5 Uavhengig ekstern kontroll og forebyggende intern kontroll

Både menneskerettighetsprinsippene og nyere forskning om kontroll av politiet er eksempler på internasjonale erfaringer og problemforståelser som utvalget mener det er relevant å ha som bakgrunnsteppe for evaluering av kontrollmekanismer i Norge. Utvalget vil som et generelt utgangspunkt framheve betydningen av at det både finnes uavhengig og effektiv ekstern kontroll og en mer forebyggende og lærende intern kontroll som virker i samspill med hverandre.

Før utvalget vender hovedfokus mot norske kontrollmekanismer, skal det i neste kapittel redegjøres for hvordan utvalget har konkretisert de begrepene som var sentrale da Spesialenheten ble opprettet og politiets klageordning innført.

Kapittel 4
Tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet

4.1 Utvalgets oppgave

Begrepene tillit, uavhengighet, effektivitet og kvalitet var sentrale under behandlingen av endringen av straffeprosessloven om opprettelse av Spesialenheten som Stortinget vedtok 5. mars 2004 (Besl. O. nr. 11 (2003–2004)).

Begrepene ble først og fremst benyttet i forbindelse med Spesialenheten som er opprettet for å etterforske anmeldelser ved mistanke om straffbart forhold i tjenesten. Det ble samtidig lagt opp til en ny og forbedret klageordning for andre klager mot politiet. Begrepene har derfor også relevans for klageordningen. I klageordningen er det imidlertid valgt helt andre løsninger, særlig at klagene behandles og avgjøres i første instans av den etat innklagede tilhører. Det innebærer at hensynet til uavhengighet er tillagt en annen vekt enn for Spesialenheten. I klageordningen var det særlig hensynet til enhetlig saksbehandling og grundighet som ble trukket fram i forarbeidene.

Når det gjelder Spesialenheten, skal utvalget vurdere om det er sider ved organiseringen eller virksomheten som hindrer eller fremmer en god oppgaveløsning i overensstemmelse med forutsetningene for opprettelsen. For klageordningen skal utvalget bl.a. vurdere om ordningen er innrettet slik at kritikkverdige forhold kan bli fulgt opp og endret på en tilfredsstillende måte. Det er nærmere presisert i de enkelte kapitlene hvordan utvalget ytterligere har konkretisert evalueringsgrunnlaget for de ulike temaene i mandatet.

Selv om henholdsvis Spesialenheten og klageordningen skal vurderes ut fra ulike premisser, skal begge ordninger vurderes ut fra tillit. Spesialenheten er tillitsgiver i straffesporet, mens politiet er tillitsgiver i klagesporet.

Til slutt i kapitlet klargjøres hva utvalget legger i begrepene uavhengighet, effektivitet og kvalitet. Disse grunnlagsbegrepene dekker de samme intensjonene som er blitt nedfelt som prinsipper i menneskerettskommissærens uttalelse.

4.2 Tillit

Utvalgets oppgave er å evaluere tillit til systemer. Systemtillit institusjonaliseres gjennom lover, regler, rettigheter og plikter. Det finnes mange ulike teorier om årsaker til tillit (jf. for eksempel Hetherington 2004, Kramer m.fl. 2004, Kramer 2006, Putnam 2001). Det er vanlig å legge til grunn at tillit handler om risiko og usikkerhet. En enkel definisjon av tillit vil da være at A (den som skal ha tillit) stoler på at B (tillitsgiver) gjør X. Det er imidlertid mange grupper eller parter som skal ha tillit: De som er direkte partsinvolvert i klager og anmeldelser, men også bevilgende myndigheter, domstolene, media og andre kontrollmekanismer som har sine spesifiserte oppgaver på dette feltet.

Kontrollmekanismene for politiet er avhengig av å ha tillit både blant publikum og politiet. Det er ikke sikkert at det er de samme tiltakene som skaper tillit i befolkningen som skaper tillit hos politiet. En ordning eller et system kan dessuten fungere godt uten at det nødvendigvis skaper eller vedlikeholder tillit. Det medierte inntrykket av en enkelthendelse kan påvirke publikums tillit mer enn hvordan kontrollmekanismene faktisk fungerer. Det finnes derfor ingen enkel eller selvsagt forbindelse mellom årsak og virkning: Bare systemet gjør B i stedet for A, øker tilliten. Tillit skapes over tid, men samtidig kan den brytes ned på et øyeblikk. Samtidig må det legges til grunn at dårlig håndtering av kontroversielle hendelser er tillitsnedbrytende. Gode systemer vil kunne redusere eller forhindre dårlig håndtering.

Tillit handler på den ene siden om hva personer eller grupper «har». Det finnes liten kunnskap om hva som konkret påvirker tillit eller mistillit til hvordan politiet kontrolleres. Et viktig unntak er sammenhengen som er beskrevet i en tillitsundersøkelse gjennomført av IPCC, der det kom fram at hvilken tillit man har til politiet, påvirker tilliten man har til kontrollmekanismene for politiet, og dette til tross for at IPCC framheves som et uavhengig kontrollorgan (Inglis og Shepard 2008). Utvalget ser det derfor som relevant å henvise til noen undersøkelser om tillit til politiet nedenfor.

Utvalget oppsummerte dessuten tidlig at det ikke finnes informasjon om hvilken tillit publikum har til kontrollmekanismer for politiet i Norge. Utvalget ga derfor TNS Gallup i oppdrag å gjennomføre en tillitsundersøkelse blant et representativt utvalg av befolkningen. Det redegjøres for denne undersøkelsen nedenfor.

4.3 Undersøkelser om tillit til politiet

4.3.1 Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008

Politiet i Norge nyter høy tillit. Politiets innbyggerundersøkelse for 2008 viser at 83 % av innbyggerne i Norge har tillit til politiet (Politidirektoratet 2008). Politiet oppnår en gjennomsnittscore på 3,0 på skalaen fra 1 til 4 hvor 1 er svært liten tillit og 4 er svært stor tillit. De fleste av dem som har tillit til politiet svarer at de har ganske stor tillit til politiet (65 %), mens en mindre andel svarer at de har svært stor tillit til politiet (18 %). 16 % har liten tillit til politiet. Av disse har 13 % ganske liten tillit og 3 % har svært liten tillit.

Undersøkelsen, som ble gjennomført i perioden september-desember 2008, viser at politiet høster større tillit blant kvinner enn blant menn, større tillit blant eldre enn blant yngre og større tillit blant høyt utdannede enn blant lavt utdannede. De som har vært i kontakt med politiet for å melde fra om noe, de som har vært i kontakt i forbindelse med en ulykke og de som har vært utsatt for en eller annen form for vold, har lavere tillit til politiet.

Den gruppen som har størst tillit til politiet er kvinner med høy utdannelse som svarer at de ikke har vært utsatt for noen form for vold.

Menn har hatt mer kontakt med politiet enn kvinner, yngre har mer kontakt enn eldre, lavt utdannede (grunnskoleutdannede) har mindre kontakt enn andre utdanningsgrupper. Det er svært store distriktsvise variasjoner med hensyn til hvor mange som har vært i kontakt med politiet, spesielt når det gjelder kontakt i forbindelse med trafikkontroller.

Det er oppfattelsen av politiets evne til å opprettholde ro og orden som har størst betydning for publikums tillit til politiet der de bor. Deretter følger oppfattelsen av evnen til å informere, oppfattelsen av om politiet er der det skjer, når det skjer og oppfattelsen av innsatsen for å hindre og forebygge kriminalitet, etterforskning av ran, vold og seksuallovbrudd, tilgjengeligheten ved akutt behov for hjelp, etterforskning av organisert kriminalitet og etterforskning av tyveri, innbrudd og hærverk.

Politiet oppnår en svært god vurdering for det forholdet som rangeres øverst i analysen: Evnen til å skape trygghet for innbyggerne. Rapporten betegner dette forholdet som den fremste styrken i politiets omdømme i befolkningen. Inntrykket av evnen til å opprettholde ro og orden oppnår også en relativt sett god vurdering og betegnes i rapporten som en styrke ved politiet.

Politiets evne til å informere, inntrykket av etterforskningen av ran, vold, seksuallovbrudd, organisert kriminalitet og tilgjengeligheten ved akutt behov for hjelp er forhold som oppnår resultater som rapporten betegner som «midt på treet».

Publikums vurdering av hvorvidt politiet er der det skjer, når det skjer, og etterforskning av tyveri, innbrudd og hærverk er forhold som oppnår svake resultater og som, basert på denne undersøkelsen, må betegnes som de svakeste sidene ved politiets omdømme i befolkningen.

4.3.2 Den europeiske surveyundersøkelsen – sammenlikning mellom Norge og andre land

De siste årene har det blitt gjennomført en stor europeisk surveyundersøkelse (European Social Survey, ESS) der en rekke sosiale forhold i de enkelte land kartlegges. Undersøkelsen er svært omfattende, og det er foretatt utvalg av mer enn 5 000 personer fra hvert land. Siste undersøkelse ble gjennomført i 2008. I denne undersøkelsen er det også spørsmål som direkte omhandler befolkningens tillit til ulike samfunnsinstitusjoner, blant annet politiet i de respektive land.

Spørsmålet er stilt på følgende måte: «Hvor stor tillit har du til politiet i ditt land?» Svaralternativene går fra tallverdien 0 (ingen tillit i det hele tatt) til 10 (full tillit). Jo høyere tallverdi, desto større tillit kan man argumentere for at innbyggerne i det aktuelle land har til politiet. I tabell 4.1 er resultatene fra den siste ESS-undersøkelsen vist.

Som for tidligere års undersøkelser, kommer Norge og de andre skandinaviske landene ut med høy score på tillit til politiet. Det er likevel verdt å merke seg at tilliten til politiet er signifikant høyere i land som Danmark og Finland enn i Norge.

Det er mange mulige forklaringer på denne variasjonen. En av de mest anvendte er at tillit til en statsinstitusjon ofte er en funksjon av et generelt tillitsnivå i nasjonen (Putnam 2001). Dette kommer også til syne i ESS-databasen for 2008. Her er det klare tendenser til at tillit til politiet korrelerer sterkt og positivt med tillit til rettsvesenet, parlamentet, politiske partier og politikere. I en større undersøkelse (hentet fra andre databaser enn

Tabell 4.1 Tillit til politiet i europeiske land

Land	Gjennomsnitt	N	Standard-avvik
Finland	7,98	5 898	1,698
Danmark	7,89	4 463	1,803
Norge	7,09	5 539	1,971
Sveits	6,86	5 955	1,984
Sverige	6,60	5 835	2,142
Tyskland	6,51	8 666	2,250
Italia	6,51	2 714	2,145
Irland	6,48	6 047	2,490
Luxemburg	6,48	3 134	2,391
Østerrike	6,33	6 801	2,467
Hellas	6,27	4 937	2,744
Storbritannia	6,05	6 316	2,382
Nederland	5,97	6 091	1,913
Spania	5,81	5 146	2,347
Belgia	5,79	5 446	2,236
Frankrike	5,79	5 283	2,269
Estland	5,63	3 343	2,492
Ungarn	5,10	4 596	2,648
Portugal	5,09	5 652	2,319
Slovenia	4,87	4 323	2,654
Polen	4,83	5 422	2,494
Slovakia	4,55	3 208	2,508
Tsjekkiske republikk	4,44	4 252	2,479
Ukraina	2,80	3 836	2,558
Total	6,00	122 903	2,536

Kilde: European Social Survey 2008.

ESS) linkes tillit til politiet til landskjennetegn, for eksempel korrupsjonsnivå i landet (Kääriäinen 2007).

4.3.3 Etniske minoriteter og tillit til politiet

Det er velkjent fra en rekke undersøkelser, både surveyundersøkelser og kvalitative studier, at minoritets- og majoritetsbefolkninger ikke har samme grad av tillit til politiet.

I politiets innbyggerundersøkelse 2008 ble dette forholdet undersøkt på en grundigere måte enn i tidligere tillitsundersøkelser. Målgruppen for denne delen av undersøkelsen var avgrenset til personer mellom 18 og 35 år med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn som har vokst opp i Norge. Innvandrerbakgrunn ble definert som 1) førstegenerasjonsinnvandrere med ikke vestlig bakgrunn (personer ankom Norge før de fylte tre år fra ikke-vestlig land med både mor og far fra et ikke-vestlig land) og 2) andregenerasjonsinnvandrere med ikke-vestlig bakgrunn (personer som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre med ikke-vestlig bakgrunn).

Ikke-vestlig bakgrunn er landbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS.

Resultatene for målgruppen er sammenliknet med et referanseutvalg for den norske befolkningen bestående av personer i samme aldersgruppe.

Personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har jevnt over noe mindre tillit og mer skepsis til politiet, og de er også mindre fornøyd med politiets innsats sammenliknet med personer i samme aldersgruppe i den øvrige befolkningen. Politiets innbyggerundersøkelse viser at unge ikke-vestlige innvandrere verken har vært mer

eller mindre i kontakt med politiet enn personer i tilsvarende aldersgrupper i befolkningen for øvrig.

Også når det gjelder forskjeller i tillit blant minoriteter og majoriteter, har utvalget sett nærmere på informasjon som den europeiske surveyundersøkelsen gir om dette spørsmålet. I EES-undersøkelsen er det spørsmål om respondentenes nasjonalitet og om han/hun tilhører en etnisk minoritet. Utvalget foretok en utregning for gjennomsnittet på tillitsvariabelen (0=ingen tillit, 10=full tillit) for majoritet og minoritet i Norge. Majoriteten scoret 7,10 (N=5368) og minoriteten 6,65 (N=163) på tillitsskalaen. Også den europeiske undersøkelsen viser således at minoriteten har signifikant mindre tillit til politiet enn majoriteten. At etniske minoriteter i Norge scorer med 6,65 på tillitsskalaen, er imidlertid mye høyere enn i mange andre land.

4.3.4 Positivt bilde av politiet, men forbedringspotensial

Spørreundersøkelser om tillit til politiet gir i hovedsak et positivt bilde, men altså med en klar forskjell i majoritets- og minoritetsbefolkningens tillit. Utvalget mener det er relevant å kjenne til forhold som gjør tilliten til politiet svakere, slik at man er oppmerksom på hvor det bør rettes et fokus.

4.3.5 Tillitsflukt?

Tillitsundersøkelsene om politiet kan imidlertid ikke fortelle noe om tilliten til politiets egenkontroll eller tillit til ekstern kontroll av politiet, verken når det gjelder majoriteter eller minoriteter.

Fra instanser og personer utenfor politiet er det reist til dels betydelig tvil om dagens kontrollmekanismer er gode nok. En av dem som målbærer tvilen, uttrykker det slik:

> «Selv etter få år i drift synes det klart at det mandat og den begrensede kompetanse Spesialenheten er tildelt, ligger langt unna behovet for et kontrollorgan av en yrkesgruppe med voldsmonopol. Hva med de tilfeller som er klart kritikkverdige, men ikke ulovlige? Hva med alle handlinger som er ulovlige, men ikke straffesanksjonerte? Hva med de sakene hvor det sannsynligvis er begått straffbar handling, men hvor strafferettens beviskrav anses umulige å nå? Hvordan tar man tak i negative holdningsskapere og utviklingen av uheldige subkulturer? (…). Tillitsflukten skyldes nok i hovedsak at det ikke finnes noe offentlig organ i det vakuum hvor straff nødvendigvis ikke kan være løsningen. Spesialenheten har en ordning hvor den oversender kritikkverdige saker til administrativ vurdering hos det enkelte politidistrikt, men har ingen ordning for tilbakemelding på hva som blir gjort videre i saken. De administrative reaksjonene når uansett aldri offentligheten (…). Kompetansebegrensningen til Spesialenheten og uvissheten om utfallet av saken forveksles av allmennheten så gjerne med lukkede dører og kameraderi» (Gjendem 2008:137).

Gjendem refererer til at det fra allmennheten blir stilt spørsmål om det skal være mulig å slippe unna noen form for reaksjon, korreks, advarsel, bot, straff, ikke en gang at tjenestepersoner lukes ut av tjeneste. Det er neppe kun mangel på saksinformasjon som vekker disse spørsmålene, skriver Gjendem (s. 135).

4.4 Utvalgets undersøkelse om tillit til kontrollen av politiet

For å få informasjon om tillit til kontrollmekanismene for politiet og klage- og anmeldelsestilbøyelighet, har utvalget derfor gjennomført en egen tillitsundersøkelse.

4.4.1 Undersøkelsens spørsmål

Spørreundersøkelsen omfattet fire spørsmål:

1. Hvis du skulle være svært misfornøyd med hvordan politiet behandlet seg, hvor sannsynlig er det at du ville levere inn en klage til politiet? Ville du helt sikkert levere inn klage, sannsynligvis levere inn klage, sannsynligvis ikke levere inn klage, helt sikkert ikke levere inn klage?
2. Hvis du skulle levere inn en klage på noen i politiet, tror du at du ville få rettferdig behandling eller ikke? Her var svaralternativene ja, nei eller vet ikke.
3. Hvis du opplevde at politiet gjorde noe straffbart mot deg, hvor sannsynlig er det at du ville anmelde politiet? Ville du helt sikkert anmelde, sannsynligvis anmelde, sannsynligvis ikke anmelde, helt sikket ikke anmelde?
4. Hvis du skulle anmelde politiet, tror du at du ville få rettferdig behandling? Her var svaralternativene ja, nei eller vet ikke.

Utvalget la til grunn at spørsmålene 1 og 3 først og fremst måler hvor sannsynlig det er at man vil klage eller anmelde. Disse to spørsmålene måler i mindre grad tillit. Spørsmålene 2 og 4 går imidlertid til kjernen av tillitsbegrepet som legges til

grunn i denne evalueringsrapporten, slik utvalget ser det.

4.4.2 Klage- og anmeldelsesviljen er stor, men tilliten mindre

Resultatet viste at publikum stort sett både vil klage og anmelde. På spørsmål om de ville klage, svarte 67,7 % at de helt sikkert eller sannsynligvis ville levere inn en klage. På spørsmål om de ville anmelde, var det 88,4 % som helt sikkert eller sannsynligvis ville anmelde. Tallene kan ikke fortelle hva de som svarte reelt ville komme til å gjøre dersom de kommer i en situasjon hvor de mener at politiet har begått noe straffbart eller kritikkverdig mot dem. Tallene angir likevel en tydelig retning.

Publikum har i mindre grad tillit til at klager og anmeldelser vil bli rettferdig behandlet. Når det gjaldt klager, var det bare 52,3 % som svarte at de trodde de ville få rettferdig behandling. For anmeldelser var det 56,2 % som trodde de ville få rettferdig behandling. Sammenlikner man dette med resultatene i den tidligere nevnte ESS-undersøkelsen, virker det som om tilliten til kontrollorganene er noe lavere enn tilliten til politiet generelt.

Det er en svak tendens til at de med høy tillit også sier seg mer villige til å klage/anmelde enn de med lav tillit, men i hovedsak tyder analysen på at intendert atferd og tillit bare har svak sammenheng. Utvalget tolker dette som at det var nokså uavhengige dimensjoner som ble målt gjennom de fire spørsmålene.

Det er relativt få forskjeller i den norske befolkningen når det gjelder villighet til å klage/anmelde og tillit til kontrollordningene, men noen tendenser kan likevel oppsummeres:

Jo høyere skolegang, desto mer villige til å klage/anmelde enn de med lavere nivå på skolegang.

Folk i byer har en svak tendens til å være mindre villige til å klage/anmelde enn de som bor på landet, men tilliten er ikke systematisk lavere i Oslo og Østlandsområdet enn for resten av landet.

Kvinner har høyere tillit enn menn.

Tilliten er høyest blant de med høyest inntekt.

Det er først og fremst pensjonister/trygdede og arbeidssøkende som avviker fra de andre yrkesgruppene ved å si seg mindre villige til å klage/anmelde.

Når det gjelder tillit, er det først og fremst ansatte i offentlig sektor som har høyere tillit enn private næringsdrivende og pensjonister/trygdede. Offentlig ansatte har altså den systematisk høyeste tilliten til at de får rettferdig behandling hvis de skulle klage på eller anmelde politiet.

4.4.3 Rapportert usikkerhet

Utvalget er av den mening at resultatene i denne tillitsundersøkelsen er et nokså tydelig signal om rapportert usikkerhet. Mange tror ikke de vil bli rettferdig behandlet hvis de skulle anmelde eller klage på politiet. Utvalget vet imidlertid ikke noe om forutsetningene for svarene, for eksempel hvor mye de som har svart vet om hvordan politiet kontrolleres og i hvilken grad man kjenner til politiets klageordning eller Spesialenhetens virksomhet. Resultatene i utvalgets survey er uansett egnet til å vekke en viss bekymring, noe som det må tas hensyn til når man vurderer behov for endringer.

Utvalget vil for øvrig anbefale at politiet i senere tillitsundersøkelser vurderer å innta spørsmål om publikum har tillit til om de vil få rettferdig behandling hvis de klager på politiet i tråd med de spørsmålene som ble stilt i utvalgets tillitsundersøkelse. Dersom også tillit på dette området blir undersøkt i kommende publikumsundersøkelser, blir det også et bedre utgangspunkt for å kunne vurdere om bestemte tiltak, som utvalget etter hvert drøfter og anbefaler i denne rapporten, har hatt virkninger.

4.5 Vurderingsprinsippene

Når fokus vendes fra hva folk «har» mer eller mindre av, dvs. tillit og til hva tillitsgivere «gir», blir prinsippene for systemenes virkemåte av sentral betydning. Hvis man tar utgangspunkt i menneskerettskommissærens uttalelse, handler etterlevelse av de fem prinsippene om tillitsgivers forsikringer både til befolkningen og politiet (jf. 3.3.1). Da vil tillit kunne belyses ved å vurdere om tillitsgivere på en forutsigbar måte oppfyller prinsipper man må regne med har betydning for tillit. Hvis alle fem prinsipper oppfylles på en god måte, vil usikkerhet og risiko kunne reduseres. Dersom få av prinsippene oppfylles eller prinsippene jevnt over oppfylles i liten grad, har man å gjøre med en tillitsrisiko.

Men først og fremst er evalueringen gjennomført med utgangspunkt i mandatets sentrale begreper om uavhengighet, effektivitet og kvalitet. Utvalget legger dessuten til grunn at prinsippene om tilstrekkelighet, offentlighet og brukerorientering også er aktuelle kriterier for vurdering av kvalitet. Men disse prinsippene henger også sammen med effektivitet og uavhengighet. Offentlighet er for eksempel en forutsetning for at uavhengighet, effektivitet og kvalitet, eller mangel på sådan, får den effekt det bør ha på tilliten til Spesialenheten.

4.5.1 Uavhengighet

I overensstemmelse med Stortingets forutsetninger er det særlig Spesialenhetens uavhengighet utvalget skal vurdere. Utvalget kan ut fra mandatet ikke bedømme uavhengighet ved å ha synspunkter på resultater av anmeldelser og klager. Etterfølgende kvalitetskontroll av om påtaleavgjørelsene er korrekte og basert på uavhengighet i etterforskning og påtale, er en oppgave som tillegger den høyere påtalemyndighet og domstolene.

Uavhengighet og tillit henger nært sammen. Uavhengighetsbegrepet inneholder flere dimensjoner. Utvalget har valgt å drøfte Spesialenhetens uavhengighet i forhold til dimensjonene strukturell og juridisk, praktisk, kulturell og symbolsk uavhengighet. Selv om disse dimensjonene henger sammen, kan de også presiseres hver for seg.

Strukturell og juridisk uavhengighet innebærer å undersøke om Spesialenheten er organisatorisk atskilt fra politiet, med egne retningslinjer som fastsetter og regulerer virksomhetens selvstendighet. Hierarkisk uavhengighet er en viktig del av dette og innebærer at enheten, så vidt mulig, ikke bør være underlagt de organ som den skal kontrollere eller være underlagt den samme ledelse som i de organer den skal kontrollere.

Praktisk uavhengighet kan også kalles ressursmessig uavhengighet. Spesialenheten må ha en ressurssituasjon som gjør at den rent praktisk er i stand til å etterforske selv, samt at enheten har myndighet og faglige forutsetninger for å styre og kontrollere politiets arbeid når politiet av ulike grunner utfører bistandsoppgaver i den enkelte sak. Praktisk uavhengighet har nær sammenheng med begrepet tilstrekkelighet.

Kulturell uavhengighet er gjerne et tema i forbindelse med personalets tilknytning til institusjonen, men også i forhold til utdannings- og yrkesbakgrunn. Hvis mye eller mange «flyter» mellom Spesialenheten og politiet, er det risiko for kulturell avhengighet.

Symbolsk uavhengighet viser seg ved i hvilken grad Spesialenheten har et eget sett med symboler som signaliserer at den er uavhengig, som egen logo, nettside, hvordan man opptrer utad, hvordan man framstår i media, hvor aktivt man profilerer egen uavhengighet.

Enhver avhengighet vil i utgangspunktet være uønsket. Den totale uavhengighet er imidlertid uoppnåelig i praksis. Spesialenheten er en del av det samme statsapparat som politiet, reguleres av dette statsapparatet og får tildelt sine ressurser av dette statsapparatet.

Som generelt utgangspunkt er utvalget kommet til at uavhengighetskravet bør ha stor gjennomslagskraft. Enhver form for avhengighet vil kunne oppfattes som en svekkelse av organet som «rettferdig» i saksbehandlingen. Dette må imidlertid holdes opp mot det som er praktisk og økonomisk mulig. Hvert av de konkrete spørsmålene som kan reises må holdes opp mot den tillitskapende eller tillitssvekkende effekt de kan ha. Dette må igjen vurderes i forhold til samfunnets ulike grupperinger, hos direkte berørte parter som publikum som mener seg krenket og politiet.

4.5.2 Effektivitet

Et annet viktig hensyn utvalget skal evaluere kontrollmekanismene i forhold til, er effektivitet. I økonomisk forstand beskrives gjerne effektivitet det som gir høy verdiskapning samtidig som kostnadsnivået er lavest mulig. Verdiskapning i offentlig sektor handler imidlertid i stor grad om forhold som ikke kan prises, som brukernes opplevelse av kvalitet.

Menneskerettsprinsippene for kontroll av politiet legger et helt bestemt effektivitetsbegrep til grunn: Effektive kontrollmekanismer handler om at saksbehandlingen skal være omgående og hurtig for å sikre at rettssikkerhetsgarantiene ivaretas.

Denne definisjonen fokuserer på den ene siden på at effektivitet er knyttet til tidsbruk. Effektivitet vil være knyttet til rask saksbehandling, noe som vil bety at innsamling og vurdering av nødvendig informasjon, samt vedtak, foretas så hurtig som overhodet mulig. Hva som er hurtig eller sent er selvfølgelig umulig å definere absolutt, men vil måtte basere seg på sammenligninger mellom enheter som arbeider med noenlunde samme oppgaver (dette er ideen bak det som kalles «best practice»). På den andre siden knytter definisjonen effektivitet seg tett til rettssikkerhet, noe som også innebærer at en effektiv kontrollordning innebærer en garanti for at rettsstatens prinsipper blir fulgt. Det siste elementet er tett knyttet til kvalitet, samtidig som det viser det mulige konfliktforholdet mellom de ulike elementer i begrepet effektivitet. Hurtig saksbehandling kan i enkelte tilfeller tenkes å stå i strid med prinsipper om en saksbehandling som gir best mulig rettssikkerhet.

Den viktigste verdien kontrollmekanismene for politiet skal skape, er tillit til at rettsstatens prinsipper blir fulgt.

Effektivitetshensyn kan også trekkes inn når det gjelder erfaringslæring: Systematisk erfaringslæring er mer effektivt enn at slik læring ikke finner sted eller foregår usystematisk.

Effektivitetsbegrepet som utvalget legger til grunn har nær sammenheng med begrepet tilstrekkelighet. Tilstrekkelighet er knyttet til effektivitet for å sikre et riktig saksutfall. Tilstrekkelighet innebærer at saksbehandlingen må kunne avklare om det er begått en straffbar handling og sikre at det framskaffes bevis for å bringe den eller de skyldige for retten. Som ytterligere utdyping av effektivitet på utvalgets område, kan det også legges til grunn at det er mer effektivt å opplyse en sak bredt og fullstendig enn å begrense informasjonsinnhentingen fordi det er økonomisk billigere på kort sikt.

Potensielt vil det kunne oppstå spenninger mellom effektivitet og tilstrekkelighet. Effektivitet handler om hvordan kontrollmekanismenes ressurser og dimensjonering anvendes, og man kommer derfor ikke utenom en vurdering av forholdet mellom økonomisk effektivitet og tilstrekkelighet.

4.5.3 Kvalitet

Effektivitet og kvalitet henger nøye sammen. En god avgjørelse blir svekket når den trekker ut i tid. Særlig vil dette gjøre seg gjeldende med de kontroversielle sakene hvor samfunnet forventer en avgjørelse og hvor en avgjørelse er viktig for å dempe den uro og de motsetninger en uavgjort kontroversiell sak alltid vil kunne skape. Men også for de direkte involverte er rask behandling viktig. Det er også viktig for riktig opplysning av saken. På den annen side vil en forhastet saksbehandling kunne gå på tvers av kravet om kvalitet. Kompliserte og omfattende saker må nødvendigvis ta tid. Det hjelper ikke med hurtighet hvis kvaliteten ikke holder mål. Begge disse målene må derfor oppfylles for å bygge og opprettholde tilliten. Saksbehandlingstid sett i forhold til arbeidet som gjøres vil derfor være en viktig kunnskapskilde for kvalitet.

Rettssikkerhet er en sentral verdi for kvalitet. Rettssikkerhet blir vanligvis forstått som borgernes vern mot vilkårlig, uforutsigbar og usaklig forskjellsbehandling fra staten. Hvis borgerne mener seg utsatt for brudd på regler som skal beskytte mot ulovlig eller kritikkverdig tjenesteutøvelse, forutsetter rettssikkerhet at publikum både har rett til å anmelde og klage og blir informert om denne rettigheten.

Et ytterligere moment av grunnleggende karakter som har blitt mer framtredende i debatten om kontrollorganene for politiet, er kontrollorganenes evne til å forbedre politiet. Også dette kan regnes som en kvalitet ved kontrollmekanismene. Dette hensynet er aktuelt både i forhold til avdekking av straffbare forhold begått i tjenesten, undersøkelse av klager over kritikkverdige forhold for øvrig og inspeksjoner og andre undersøkelser med sikte på å avdekke og påpeke system- og rutinesvikt. Målrettet forbedringsarbeid antas å kunne tilføre politiet mye dersom det settes i et system og tilføres ressurser. En forutsetning for å lykkes med dette vil videre være at politiet, både som etat og enkeltindividene, har tillit til kontrollorganene.

4.6 Hvor store er problemene?

Hvor mye kritikkverdig eller straffbart arbeid begår politiet i tjenesteutøvelsen? Dette spørsmålet kan ikke besvares annet enn i form av generelle refleksjoner. Politiets samfunnsmandat er å beskytte og forvalte lover i et demokrati og ikke eliteledelsen i et totalitært regime. Det skal derfor forventes en meget høy grad av lovlydighet. Samfunnet får kjennskap til hendelser som oppdages, anmeldes og påklages. I tillegg vil det, som ved mange andre former for lovbrudd og uønskete hendelser, være en underrapportering. Det er sannsynlig at noen grupper i befolkningen kan tenkes å ville klage og anmelde politiet mer eller mindre enn andre grupper. Anmeldelser har også bakgrunn i manglende kunnskap om politiets lovlige rammer og den enkelte borgers plikt til å etterkomme politiets pålegg.

Hvis man sammenlikner registrerte klager og anmeldelser med det millioner av «politihandlinger» som utføres hvert år ikke minst i publikumsnære møter, er det bare en mikroskopisk andel av denne tjenesteutøvelsen som ender hos henholdsvis Spesialenheten og i klageordningen. Selv om det skulle være en betydelig underrapportering, er de problematiske politihandlingene likevel ikke et problem som dominerer politiets tjenesteutøvelse i statistisk forstand. Politiets tjenesteutøvelse utføres i all hovedsak på en slik måte at det ikke er grunn til å klage eller anmelde.

Relasjonen mellom politi og publikum er beskrevet som «samarbeidsprosjektet» (Finstad 2000:176). Dette samarbeidsprosjektet hviler i stor grad bl.a. på at publikum frivillig aksepterer politiets rett til å gripe kontrollerende inn. I en omfattende studie av politisamtaler med publikum i en stor politivakt i Oslo kommer det fram at samtalene som utvikler seg til en konflikt tilhører unntakstilfellene (Rønneberg 2008). Likevel er det grunn til å ha et kritisk fokus mot problemstillinger knyttet til underrapportering, særlig hvis det er i forbindelse med handlinger av det mest integritetskrenkende slag.

På den ene siden må ikke problemene i politiets tjenesteutøvelse forstørres mer enn det er saklig grunn for. På den andre siden har denne evalueringsrapporten, fordi den handler om håndtering av konflikter mellom politi og publikum og mulige og faktiske lovbrudd begått av ansatte i politi og påtalemyndighet, naturlig nok et problemorientert fokus.

Problemene trenger heller ikke være omfattende statistisk sett for at samfunnet skal ta i bruk effektive og tillitvekkende kontrollmekanismer overfor politiets myndighetsutøvelse. Både nasjonale forutsetninger og internasjonale prinsipper tilsier derfor at utvalget har hatt et åpent, men også et kritisk fokus, i arbeidet med å evaluere politiet og Spesialenheten som tillitsgivere.

Kapittel 5
Kontrollmekanismer for politiet i Norge

5.1 Mange kontrollmekanismer både innenfor og utenfor politiet

Det er ikke bare Spesialenheten og politiet som kontrollerer norsk politi. Det finnes mange ulike kontrollmekanismer som angår politiet i Norge. Utvalget anser det som viktig å ha et mest mulig dekkende bilde av hvem som har hvilke kontrolloppgaver i forhold til politiet. Utvalget viser derfor

Tabell 5.1 Kontrollmekanismer for Norge

	Intern kontroll	Ekstern kontroll
Kontroll av politiet er ett av flere formål (indirekte kontroll)	Utdanning og opplæring (Politihøgskolen og politidistriktene) Politidirektoratet Politimestrene Ansettelsesrådene Lover og instrukser «Politikulturene» (kollegafellesskapet) Lover og instrukser Politiloven Politiinstruksen Straffeprosessloven Påtaleinstruksen Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) Med mer	Riksadvokaten Sivilombudsmannen Likestillings- og diskrimineringsombudet EOS-utvalget Stortinget Justisdepartementet Domstolene Gjenopptakelseskommisjonen Interesseorganisasjoner (NGO-er) Den europeiske torturkomiteen (CPT) Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) Europarådets menneskerettighetskommissær Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) FNs torturkomité Media Forskning Nasjonal institusjon for menneskerettigheter
Kontroll av politiet er det eneste formål (direkte kontroll)	Politiets klageordning Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet Forvaltningsloven Politidistriktenes arresttilsyn Det sentrale arresttilsyn Disiplinærsystemet (Tjenestemannsloven §§ 14–19, jf Forvaltningslovens §§16–36, Statens Personalhåndbok pkt. 2.6): – advarsel/alminnelig tjenestlig tillrettevisning – ordensstraff (krav om uaktsomhet eller forsett): skriftlig irettesettelse, tap av ansiennitet, nedsettelse i lavere stilling enten varig eller for begrenset tid) – suspensjon (tjml. § 16) – avskjed (tjml. § 15)	Spesialenheten for politisaker Straffeprosessloven Påtaleinstruksen kap. 34 Rundskriv nr. 3/2006 «Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten» (riksadvokaten 06.09.2006)

en skjematisk framstilling av aktuelle kontrollmekanismer med relevans for Norge.

Utvalget har funnet det hensiktsmessig å inndele kontrollmekanismene i en firefeltsoversikt (jf. Bayley 1985). Den ene dimensjonen angir om kontrollmekanismen er utenfor eller innenfor politiet. Dette kalles henholdsvis ekstern og intern kontroll og henspeiler på organisatorisk forankring. Hvis kontrollmekanismen organisatorisk er en del av politiets virksomhet, er den intern. Dersom kontrollmekanismen ikke er organisatorisk tilknyttet politiet, er den ekstern.

Den andre dimensjonen er kalt indirekte og direkte kontroll. Direkte kontroll henspeiler på at kontrollmekanismen har som hovedoppgave å kontrollere politiets virksomhet, mens indirekte kontroll dreier seg om at kontroll av politiets virksomhet er én av flere oppgaver.

Utvalget har valgt å bruke «ekstern kontroll» framfor «uavhengig kontroll» i denne oversikten. Uavhengighetsaspektet, bl.a. for Spesialenheten, er et empirisk spørsmål som utvalget har undersøkt og særlig drøfter i kapittel 6.

Hensikten med oversikten er bokstavelig å «tegne kartet», for så å sirkle inn de kontrollmekanismer som utvalget ut fra mandatet har konsentrert seg om. Oversikten er dessuten relevant som bakgrunnsmateriale når det i senere kapitler henvises til kontrollmekanismer som det ikke tillegger utvalget å evaluere, men hvis virksomhet likevel har betydning for de mekanismer som utvalget har hatt i oppdrag å evaluere.

Dette kapitlet skal i hovedsak presentere bakgrunnen for opprettelsen av Spesialenheten og innføring av politiets klageordning. I tillegg presenteres regler for politiets disiplinærsystem og ordningen med sentralt og lokale arresttilsyn.

Til slutt gis det også en kort beskrivelse av hvilke oppgaver noen av de viktigste nasjonale og internasjonale kontrollmekanismene utenfor politiet er tillagt.

5.2 Veien mot Spesialenheten for politisaker og politiets klageordning

Særskilte etterforsknings- og klageorganer for politiet og påtalemyndigheten er forholdsvis nytt, både her i landet og i andre land. Kanskje kan veien mot slike organer ses som en videreutvikling av de tradisjonelle borgerlige rettigheter og rettssikkerhetsidealer vi kjenner fra opplysningstiden, den franske revolusjon og vår egen grunnlov.

Et annet utgangspunkt er at politiets makt har vært og er økende både i omfang, kvalitet og med hensyn til hvilke fullmakter politiet etter hvert har fått. Norsk politi talte i 1982 ca. 8 600 ansatte totalt. I 2008 er det ca. 12 500 ansatte i politiet, og ca. 8 200 av disse var politiutdannete (Politiet mot 2020:25). Politiet har i etterkrigstiden gradvis blitt bedre materielt utstyrt og samtidig fått økte fullmakter, riktignok undergitt rettslig overprøving, eksempelvis adgangen til kommunikasjonskontroll. Særlig de utvidede fullmaktene skaper økt behov for kontrollorganer.

Det er alminnelig enighet om nødvendigheten av uavhengig, effektiv og kvalitetsmessig god kontroll av politiet og påtalemyndigheten. Dette er, slik utvalget har fått et klart inntrykk av, situasjonen både innad i politietaten og i samfunnet for øvrig.

Måten denne kontrollen har vært organisert på har imidlertid tatt flere former. Utvalget vil nedenfor gjennomgå utviklingen fra den første ordningen med settepolitimester til SEFOs opprettelse i 1988 og fram til Spesialenheten ble virksom fra 2005.

5.2.1 Tiden før SEFO[1]

Når det gjelder behandlingen av anmeldelser eller saker som gjaldt mistanke om straffbare handlinger begått i tjenesten av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten, hadde man før opprettelsen av SEFO i 1988 ingen særskilte organ for dette. Det eneste unntaket gjaldt anmeldelser om ulovlig maktbruk. Riksadvokaten utarbeidet i 1981 retningslinjer for behandling av slike saker. Anmeldelser som gjaldt ulovlig maktbruk skulle oversendes statsadvokaten i Eidsivating og styres direkte derfra, og ansvaret for oppfølgingen var tillagt to spesielt utpekte statsadvokater. Disse sto fritt i å beslutte om det var nødvendig å legge sakens behandling til et annet politikammer eller ikke, med mindre det dreide seg om alvorlige voldssaker. Disse siste ble etterforsket av et settepolitikammer.

Tidlig på 1980-tallet begynte man for alvor å drøfte spørsmålet om opprettelsen av et uhildet organ til å forestå etterforskningen i tilfeller som gjaldt ukorrekt opptreden fra politiets side. I 1981 nedsatte Justisdepartementet et granskningsutvalg som skulle undersøke forekomsten og arten av politivold. Bakgrunnen var særlig en undersø-

1. Den historiske utviklingen fram til SEFO er grundig behandlet av Rønnebergutvalget i deres rapport av 20. desember 2001. Framstillingen om tiden før SEFO er hentet fra Rønnebergutvalgets rapport (Rønneberg 2001).

kelse foretatt av Gunnar Nordhus og Edvard Vogt om forekomst av politivold i Bergen på slutten av 1970-tallet (Nordhus og Vogt, 1981). Granskingsutvalget besto av professor Anders Bratholm og høyesterettsadvokat Hans Stenberg-Nilsen. Disse konkluderte i 1982 med at «politivold i Bergen er langt mer utbredt og delvis har et langt mer alvorlig preg enn tidligere alminnelig antatt» (Rønneberg 2001:15).

Nordhus og Vogt la senere i samarbeid med professor Bratholm frem en ny undersøkelse i 1986. Alt vitnemateriale med navngitte personer ble bl.a. oversendt riksadvokaten, som beordret full etterforskning. Etterforskningen endte med at bare én av 260 saker resulterte i positiv påtaleavgjørelse. De øvrige saker ble henlagt.

Politirolleutvalget som ble opprettet i mai 1984 fikk som særskilt oppdrag å vurdere bl.a. hvem som skulle etterforske anmeldelser mot politiet, om disse skulle være plassert i eller utenfor politiet, hvem som skulle lede denne etterforskningen og hvor vedkommende skulle være plassert, om lekmenn skulle ha innsyn i etterforskningen spesielt eller politiets virksomhet generelt og hvor man skulle henvende seg med anmeldelser/klager på politiet.

I november 1984 avga Politirolleutvalget en særlig utredning om etterforskning av polititjenestemenn som er anmeldt for rettsstridig atferd i tjenesten. Utvalget presenterte tre ulike modeller for hvordan etterforskningen kunne organiseres. «Kommisjonsmodellen» innebar en sentral enhet med hele landet som virkeområde og med 3–5 medlemmer med og uten faglig bakgrunn. Kommisjonen skulle bare behandle alvorlige saker. De to andre modellene var henholdsvis «Kripos-modellen» og «settepoliti- og settestatsadvokatmodellen». Politirolleutvalget foreslo at dersom en av de to siste modellene ble valgt, burde det opprettes uavhengige kontrollutvalg for å sikre innsyn i politiets og påtalemyndighetens behandling av anmeldelser mot politiet.

Utredningen ble sendt på høring. I en høringsrunde gikk flertallet av de 25 instansene som avga uttalelse inn for settepolitimodellen. I 1985 besluttet regjeringen at behandlingen av disse sakene skulle skje ved settepolitimester oppnevnt av statsadvokaten. Videre gikk man inn for å oppnevne et kontrollutvalg til etterprøving av etterforskningen i disse sakene og eventuelt motta klager. Denne ordningen ble imidlertid aldri iverksatt, men debatten fortsatte.

Våren 1986 gikk justisministeren inn for at et uhildet organ burde legges inn allerede på etterforskningsstadiet. Ledelsen av etterforskningen skulle legges til et organ som var frittstående i forhold til politiet. Selve påtalespørsmålet skulle fortsatt avgjøres av statsadvokaten med klageadgang til riksadvokaten. Justisdepartementet sendte i oktober 1986 på høring et forslag om en modell som resulterte i opprettelsen av SEFO.

5.2.2 Opprettelse av SEFO i 1988

Bakgrunnen for SEFOs opprettelse var ønsket om å bevare full tillit mellom politi og publikum, å lage en ordning hvor etterforskningen både holdt kvalitativt mål og ble gjennomført innen rimelig tid, strafferettslig vern for personer en straffbar handling eventuelt gikk ut over og sikre tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier for den enkelte embets- og tjenestemann/-kvinne som ble anmeldt (jf. Ot.prp. nr. 13 (1986–87) Om lov om endring i straffeprosessloven (særskilte etterforskningsorganer)). Departementet understreket at hovedformålet med nyordningen var «å unngå enhver tvil om at etterforskning av handlinger begått av embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten er like tilfredsstillende som annen etterforskning».

De særskilte etterforskningsorganenes virkefelt skulle være å etterforske saker mot alle ansatte i politi og påtalemyndighet begått i tjenesten og etterforske enhver straffbar handling uavhengig av innhold. Organenes sammensetning ble overlatt til oppnevningsmyndigheten, dvs. Justisdepartementet. Det ble uttalt at organenes leder burde ha høyesterettsdommers kvalifikasjoner og at ett av medlemmene skulle ha etterforskningsbakgrunn. For å understreke organenes «uhildede og uavhengige karakter» og fordi man anså det ønskelig med dommere som ledere, foreslo departementet at verken statsadvokat eller riksadvokat skulle kunne instruere organene i deres arbeid. Organene skulle selv ha kompetanse til å foreta etterforskningsskritt, og selv som hovedregel foreta alle avhør av mistenkte, vitner m.v. For øvrig ble det lagt til grunn at organene ellers skulle ha stort sett samme kompetanse som politimesteren i andre straffesaker. Det ble lagt opp til at organets leder skulle ha mulighet til å sile saker som ga lederen rett til summarisk behandling av anmeldelser om «bagatellsaker og anmeldelser som åpenbart ikke er seriøse». I samtlige saker skulle SEFO/SEFO-leder bare ha innstillingsmyndighet. Alle påtaleavgjørelser skulle foretas av statsadvokaten.

Justiskomiteen sluttet seg i sin innstilling (Innst.O. nr. 44 1986–87) stort sett til departementets forslag. På ett viktig punkt hadde imidlertid komiteen et annet syn, nemlig når det gjaldt spørsmålet om fullstendig fristilling i forhold til overord-

net påtalemyndighet mens etterforskningen pågår. Komiteen la «stor vekt på at de særskilte etterforskningsorganene i sitt arbeid skal ha en fri og uavhengig stilling vis à vis de personer og de saker som er under etterforskning». Komiteen pekte særlig på at både de som ble etterforsket av organet og den part som påstår seg forulempet ville være tjent med en viss overordnet kontroll og dermed mulighet for klageadgang under etterforskningen. Komiteen gikk derfor inn for at de særskilte etterforskningsorganene skulle være undergitt alminnelig instruksjonsmyndighet av den overordnede ledelse av påtalemyndigheten, nemlig riksadvokaten. Komiteen anså at denne ordningen ville ivareta både uavhengighetshensynet og hensynet til kontroll med organene.

Med denne endringen gikk komiteen enstemmig inn for å opprette særskilte etterforskningsorganer, og ved lov 12. juni 1987 nr. 53 fikk Kongen myndighet til å bestemme at etterforskningen skulle ledes av særskilte etterforskningsorganer i saker hvor embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for å ha begått en straffbar handling i tjenesten. Det ble opprettet SEFO-organer i tilknytning til alle statsadvokatembeter, ni SEFO-organer i alt. For Oslo ble det etter hvert to SEFO-organer. Hvert SEFO-organ besto av tre medlemmer; en dommer med høyesterettskompetanse, en politietterforsker og en advokat.

SEFO-ordningen ble gjenstand for en begrenset evaluering i 1993 (Thomassen 1993). Denne resulterte bl.a. i at man med virkning fra 1.mars 1996 fikk bestemmelsen om at etterforskning alltid skal settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse. SEFO-leder fikk dessuten utvidet adgang til å innstille på henleggelse, utvidet adgang til å foreta avhør ved bare ett SEFO-medlem og utvidet adgang til bruk av varamedlemmer. Videre besluttet departementet å endre sin praksis når det gjaldt oppnevning av medlemmer. Heretter skulle det som hovedregel oppnevnes fortrinnsvis to, men minst ett medlem, som ikke tidligere har arbeidet i politi- eller påtalemyndighet.

5.2.3 Rønnebergutvalget

I år 2000 nedsatte riksadvokaten i samråd med justisdepartementet en arbeidsgruppe for å undersøke kvaliteten på SEFOs etterforsking (Rønneberg 2001). Arbeidsgruppen skulle bl.a. vurdere om SEFO iverksatte etterforskning i de rette sakene. Arbeidsgruppen ble også bedt om å vurdere forholdet til publikum og publikums tillit til ordningen, herunder om å komme med forslag til tiltak dersom arbeidsgruppen anså dette nødvendig.

Arbeidsgruppen konkluderte at SEFOs etterforskning i hovedsak var tilfredsstillende. Arbeidsgruppen pekte imidlertid på at fornærmede bare ble avhørt i under halvparten av sakene og at det til dels var store forskjeller mellom de ulike SEFO-organene med hensyn til om etterforskning ble igangsatt, saksbehandlingstid og kvalitet. Arbeidsgruppen foreslo å opprette et eget «Klage- og tilsynsorgan til behandling av klager på politiet». Arbeidsgruppen la til grunn at nærmere 30 % av de anmeldelsene som ble inngitt til SEFO i realiteten var klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold. På denne måten ønsket arbeidsgruppen at disse sakene både fikk en grundig behandling og at SEFO fikk bedre mulighet til å konsentrere seg om de reelle anmeldelsene. Når det gjaldt et mer rendyrket SEFO-spor, ble det foreslått en rekke tiltak for å styrke publikums tillit til ordningen samtidig som tiltakene skulle bety kvalitetssikring og økt ansvarliggjøring av SEFO.

Rønnebergutvalget foreslo bl.a. at fornærmede alltid skal innkalles til avhør i alle saker, at mistenkte skal innkalles til avhør i alle saker som etterforskes, at SEFO skulle begrunne sine innstillinger som så kunne offentliggjøres etter at påtaleavgjørelsen var tatt og at statsadvokatens påtalekompetanse ble overført til SEFO. Selv om påtalekompetanse ble overført til SEFO, skulle organet fortsatt være underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet. Det var derfor naturlig at klager over organets vedtak ble behandlet av riksadvokaten. Rønnebergutvalget anbefalte dessuten en karantenetid på minst fem år for advokat- og dommermedlemmer som har bakgrunn i politi- og påtalemyndighet.

Rønnebergutvalgets rapport ble grunnlag for det videre arbeidet fram mot opprettelsen av Spesialenheten for politisaker og også for klageordningen. I odelstingsproposisjon nr. 96 (2002–2003) om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskingsorgan for politi og påtalemyndigheten) gikk justisdepartementets inn for at en eventuell overføring av påtalekompetanse skal skje til et sentralisert etterforskningsorgan. Justisdepartementet begrunnet forslaget bl.a. slik i proposisjonens punkt 4.6:

> «En overføring av påtalekompetanse til et slikt sentralisert etterforskingsorgan vil etter departementets syn klargjøre og understreke organets selvstendige stilling. Selvstendig påtalekompetanse for organet vil trolig samsvare godt med allmennhetens oppfatning av et slikt organs funksjoner (…). Erfaringen med tidligere ord-

ninger har vist at publikum ikke har den tilstrekkelige tilliten til at påtalemyndigheten behandler saker som involverer deres «egne» med den nødvendige objektivitet. Derfor foreslår departementet å skape større avstand mellom det organet som etterforsker disse sakene, og politiet og påtalemyndigheten, ikke på grunn av manglende tiltro til dagens saksbehandling, men for å sikre allmennhetens tillit».

Videre foreslo departementet at påtalekompetansen bør tilligge lederen av det sentraliserte organet eller den lederen gir fullmakt, og at det burde legges stor vekt på opplæring og etterutdanning for å sikre organets kompetanse. Dersom det ble etablert regionale avdelinger, anså departementet det som hensiktsmessig at disse avga innstilling i påtalespørsmålet til organets leder eller en annen i organet med juridisk embetseksamen som lederen gir fullmakt.

På bakgrunn av høringsrunden anså departementet det som naturlig at organets ledelse burde aktorere sakene. Departementet foreslo dessuten at det sentrale organs avgjørelser av påtalespørsmålet kan påklages til riksadvokaten. Departementets mente at løsningen innebar en rettssikkerhetsgaranti som er særlig viktig når man løfter påtalekompetansen ut av den ordinære påtalemyndigheten, og at det ble en god sammenheng og klare linjer i påtalesystemet, noe departementet la avgjørende vekt på. Departementet gikk videre inn for at organet skal være undergitt riksadvokatens alminnelige instruksjonsmyndighet ved etterforsking og påtale. Dette ville sikre at man på en tilfredsstillende måte ivaretar både hensynet til organets uavhengighet og hensynet til kontroll med organet. Departementet uttalte tillit til at riksadvokaten bare vil benytte adgangen til å gripe inn i den enkelte sak når dette anses påkrevd for å gjennomføre etterforskingen på en tilfredsstillende måte.

5.2.4 Endringer i straffeprosessloven §§ 59 a annet ledd og 69 sjette ledd i 2004

Stortinget vedtok ved lov av 5.mars 2004 nr. 13 endringer i straffeprosessloven § 67 og § 59a. Det var Stortingets oppfatning at lovteksten uttrykkelig burde nevne at organet skulle være sentralt. Det ble imidlertid åpnet for regionale kontorer under ledelse av den sentrale enheten. Stortingets vedtak skiller seg her fra departementet ved at departementet foreslo en sentral enhet med regionale avdelinger. Stortingets vedtak var for øvrig i all hovedsak identisk med departementets forslag.

Straffeprosessloven § 59 a annet ledd og § 67 sjette ledd følgende lyder etter lovendringen slik:

§ 59 a annet ledd:

«Vedtak som nevnt i § 67 sjette ledd, kan påklages til riksadvokaten».

§ 67 sjette ledd, flg:

«I saker som gjelder anmeldelse av embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, skal etterforskingen foretas og ledes av et eget sentralt organ etter nærmere fastsatte regler. Det samme gjelder når påtalemyndigheten finner at det foreligger mistanke om straffbar handling i tjenesten som tilsier at etterforsking igangsettes mot noen person som nevnt i første punktum eller når en mistenkt selv begjærer etterforsking. Lederen eller en annen i organet med juridisk embetseksamen som lederen gir fullmakt i henhold til generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten, avgjør spørsmålet om tiltale når påtalespørsmålet ikke hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten. I saker der organet avgjør spørsmålet om tiltale, utføres aktoratet av lederen av organet eller av en annen i organet som lederen gir fullmakt. Riksadvokaten kan instruere organet.

Kongen kan bestemme at det etableres regionale kontorer underlagt den sentrale enheten hvor de som utøver etterforsking er ansatte i etterforskingsetaten og uavhengig fra politi- og påtalemyndigheten.

Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, kan Kongen bestemme at etterforsking som nevnt i sjette ledd skal settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse. Det samme gjelder dersom noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten.

Med tjenestemenn i politiet menes i sjette og sjuende ledd også politihøgskolestudenter som er i praksis, og innkalte mannskaper fra politireserven».

5.2.5 Påtaleinstruksen kapittel 34

De nærmere fastsatte regler for ordningen som det vises til i § 67 sjette ledd er gitt i påtaleinstruksen kapittel 34, endret ved forskrift 17. desember 2004 nr. 1667, som trådte i kraft 1. januar 2005. Påtaleinstruksen kapittel 34 lyder i sin helhet:

«§ 34–1. Spesialenheten for politisaker

I saker som gjelder spørsmålet om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, skal etterforskingen foretas og ledes av et eget sentralt organ, Spesialenheten for politisaker. Det samme gjelder saker uten mistanke om straffbar handling

i tilfeller som nevnt i § 34–6 andre ledd. Enheten trer ikke i virksomhet i saker som avgjøres med forenklet forelegg, eller som behandles av Politiets sikkerhetstjeneste, jf. overvåkingsinstruksen gitt ved kongelig resolusjon av 19. august 1994 nr. 1302.

Spesialenheten er riksdekkende etterforskings- og påtalemyndighet for saker etter § 34–1 første ledd. Enheten ledes av Sjefen for Spesialenheten for politisaker. Etterforskingen utføres av en etterforskingsavdeling, ledet av en etterforskingsleder. Etterforskingslederen skal avgi innstilling til Sjefen for Spesialenheten om hvordan påtalespørsmålet bør avgjøres. Enheten kan knytte til seg personer i form av verv eller ansettelser. For dem som tildeles verv gjelder en karantenetid på to år fra eventuell tidligere ansettelse i politiet eller påtalemyndigheten. For ansettelser i enheten gjelder ikke bestemmelsen om karantenetid. Personer ansatt eller i verv i enheten kan ikke samtidig ha ansettelsesforhold i politiet eller påtalemyndigheten.

Justis- og politidepartementet har det overordnede administrative ansvaret for Spesialenheten.

Med politi menes i dette kapittel også politihøgskolestudenter under praksis og innkalte mannskaper fra politireserven.

§ 34–2. Forholdet til påtaleinstruksens øvrige regler

Reglene i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen kap. 1 til 30 og kap. 33 får tilsvarende anvendelse i saker der etterforskingen ledes av enheten, så langt de passer eller ikke annet følger av reglene i dette kapitlet.

§ 34–3. Påtalekompetanse

Sjefen for Spesialenheten avgjør påtalespørsmålet unntatt når påtalespørsmålet hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd. Leder av etterforskingsavdeling har påtalekompetanse tilsvarende politimester på etterforskingsstadiet. Sjefen for Spesialenheten og leder av etterforskingsavdeling skal ha juridisk embetseksamen.

Sjefen for Spesialenheten kan delegere sin myndighet til en annen i enheten med juridisk embetseksamen. Tilsvarende kan leder av etterforskingsavdeling delegere sin myndighet til en annen i avdelingen med juridisk embetseksamen.

I saker der enheten tar ut tiltale, utføres aktoratet av Sjefen eller en annen i enheten med juridisk embetseksamen som han eller hun gir fullmakt.

§ 34–4. Politimyndighet

Spesialenhetens sjef og personer ansatt eller i verv i enheten kan tildeles politimyndighet, jf. politiloven § 20 andre ledd.

§ 34–5. Anmeldelse og mistanke

Anmeldelse av en straffbar handling begått i tjenesten av en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten skjer til Spesialenheten, eller til politiet eller påtalemyndigheten. Spesialenheten skal straks varsles om anmeldelsen, når det ikke er de selv som har mottatt den. Spesialenheten bør gi underretning til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans, når anmeldelse er inngitt til Spesialenheten selv og saken ikke vil bli avvist etter tredje ledd.

Får en embets- eller tjenestemann i politiet eller påtalemyndigheten mistanke om at en annen ansatt har begått en straffbar handling i tjenesten, skal Spesialenheten straks varsles, med mindre forholdet er eller kan ventes å bli avgjort ved forenklet forelegg, eller skal behandles av Politiets sikkerhetstjeneste.

Sjefen for Spesialenheten skal avvise saker som faller utenfor enhetens saklige kompetanseområde, for eksempel fordi det anmeldte forhold ikke er straffbart eller er ikke gjenstand for offentlig påtale.

I andre saker hvor det ikke påvises rimelig grunn til å iverksette etterforsking, for eksempel fordi anmeldelsen er åpenbart grunnløs, kan Sjefen for Spesialenheten henlegge anmeldelsen uten at enheten foretar noen nærmere prøving av realiteten.

§ 34–6. Generelt om etterforskingen

Sjefen for Spesialenheten treffer beslutning om iverksettelse av etterforsking når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten. Sjefen for Spesialenheten fordeler sakene til de enkelte etterforskingsavdelinger som foretar og leder etterforskingen. Etterforskingsavdelingen kan selv foreta de etterforskingsskritt den mener er nødvendige. Etterforsking skal som regel iverksettes når det begjæres av en ansatt som det er framsatt mistanke mot.

Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, skal etterforsking settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten.

Leder av etterforskingsavdeling kan beslutte å innhente etterforskingsbistand fra politiet, herunder gi politiet pålegg om iverkset-

ting og gjennomføring av etterforskingsskritt. I sak mot en ansatt i politiet bør slik bistand så vidt mulig innhentes fra et annet politidistrikt enn der mistenkte er ansatt, eller fra politiets særorganer.

Politiet kan på egen hånd foreta etterforskingsskritt når opphold vil kunne skade etterforskingen. Så snart som mulig etter at slike skritt er foretatt, skal Spesialenheten varsles om dette.

§ 34–7. Innstilling om og avgjørelse av påtalespørsmålet. Underretning. Oppbevaring av dokumenter

Når saken er tilstrekkelig klarlagt, skal etterforskingslederen eller den etterforskingslederen gir fullmakt avgi innstilling til Sjefen for Spesialenheten eller den han eller hun gir fullmakt til å avgjøre påtalespørsmålet. Sakens dokumenter skal følge med innstillingen.

Sjefen for Spesialenheten skal sende saken til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans dersom det gjennom anmeldelse eller ved enhetens etterforsking, er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt.

Det skal gis underretning om avgjørelsen av påtalespørsmålet i samsvar med reglene i § 17–2.

Dokumenter i saker innenfor enhetens saklige kompetanseområde skal oppbevares ved Spesialenheten. Begjæring om utskrift, utlån eller gjennomsyn av slike dokumenter avgjøres av Sjefen for Spesialenheten eller den han eller hun gir fullmakt.

§ 34–8. Klage til riksadvokaten

Spesialenhetens beslutninger kan påklages til riksadvokaten i samsvar med reglene i straffeprosessloven § 59a.

§ 34–9. Riksadvokatens instruksjonsmyndighet m.m.

Beslutter enheten å iverksette etterforsking, skal den straks varsle riksadvokaten om dette.

Riksadvokaten kan gi Spesialenheten pålegg om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforsking.

I saker med to eller flere mistenkte der ikke alle er ansatt i politiet eller påtalemyndigheten, avgjør riksadvokaten om enheten skal lede etterforskingen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskingen skal deles. I saker hvor det er mistanke om at en ansatt i politiet og påtalemyndigheten har begått straffbare handlinger både i og utenfor tjenesten, avgjør riksadvokaten om enheten skal lede etterforskingen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskingen og avgjørelsen av påtalespørsmålet skal deles».

Det er videre, i straffeprosessloven § 67 sjette ledd bestemt at riksadvokaten[2] kan instruere organet.

5.2.6 Spesialenheten i dag

Ordningen som ble vedtatt innebar opprettelse av et sentralt, riksdekkende organ for etterforsking og påtale av lovbrudd begått i tjenesten, Spesialenheten for politisaker. Spesialenheten er en selvstendig enhet organisert utenfor politiet og den ordinære påtalemyndighet. Enheten er faglig underlagt riksadvokaten og administrativt under justisdepartementet v/Sivilavdelingen. Sjef og assisterende sjef for Spesialenheten er ikke ansatt av justisdepartementet, men er utnevnt ved kongelig resolusjon.

Nedenfor vil utvalget utdype Spesialenhetens nåværende organisering og virksomhet ved å referere til deler av Spesialenhetens egen instruks for behandling av straffesaker. Utvalget gir dessuten faktaopplysninger om enkelte forhold.

5.2.6.1 Ansvarsroller i Spesialenheten og hvilke oppgaver de er tillagt

Spesialenheten ledes av sjefen. Etterforskningen utføres av etterforskningsavdelingene. Spesialenheten er i dag organisert med sentral ledelse på Hamar og tre etterforskningsavdelinger: Etterforskningsavdeling Øst-Norge lokalisert på Hamar, etterforskningsavdeling Vest-Norge lokalisert i Bergen, etterforskningsavdeling Midt-/Nord-Norge lokalisert i Trondheim. Etterforskningsavdeling Øst-Norge har også et kontor i Oslo. Etterforskningsavdelingene har ansvar for etterforskning av saker i eget geografiske ansvarsområde. Etterforskningen utføres av enhetens spesialetterforskere, jurister og personer på verv.

Det er pr. i dag 29 fast ansatte i Spesialenheten. 16 er på Hamar, fire i Trondheim, fire i Bergen og fem i Oslo. Spesialenheten har i 2009 et budsjett på ca. 30 mill. kr.

Sjefen for Spesialenheten har det overordnete ansvaret for all straffesaksbehandling ved enheten og at det er gode rutiner for straffesaksbehandlingen. Sjefen deltar ikke i etterforskningen, men kan gi direktiver i etterforskningsarbeidet generelt og i enkeltsaker. Det er sjefen som avgjør påtalespørsmålet i alle saker. Avgjørelsen skal være begrunnet. Sjefen har politimyndighet og påtalemyndighet på statsadvokatnivå innenfor Spesialenhetens

2. For riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006, se http://www.spesialenheten.no/index.asp?menuItem=24www.spesialenheten.no

ansvarsområde. Spesialenheten har også en assisterende sjef.

Leder av etterforskningsavdeling skal være ansatt jurist eller advokat på verv. Lederen har politimyndighet og påtalekompetanse på politimesternivå innenfor enhetens ansvarsområde. Lederen skal oversende ferdig etterforskede saker med innstilling til sjefen. Lederen har ansvar for at avdelingens straffesaksbehandling har god kvalitet, god framdrift og er i samsvar med instrukser og målsettinger. Lederen har ansvar for at sjefen snarest mulig varsles om anmeldelser eller hendelser av stor allmenn interesse, saker med alvorlig skade eller dødsfall, siktelser, rettergangsskritt og bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder under etterforskningen og andre saker og spørsmål av viktighet.

Lederne for etterforskningsavdelingene Vest-Norge og Midt-/Nord-Norge er pr. i dag advokater på verv. Leder for etterforskningsavdeling Øst-Norge er fast ansatt.

Spesialetterforskerne har ansvar for taktisk og teknisk etterforskning i tildelte saker og skal holde etterforskningsansvarlig/påtaleansvarlig i sak orientert om saker til behandling. Spesialetterforskerne har politimyndighet innenfor enhetens ansvarsområde.

Jurister hos sjefen (dvs. i sjefens stab på Hamar) kan gis kompetanse til å avgjøre påtalespørsmålet i straffesaker. Jurister ved etterforskningsavdelingene kan gis kompetanse til å utøve påtaleansvar på etterforskningsstadiet og avgi innstilling. Det er ni fast ansatte jurister fra 2009.

5.2.6.2 Personer på verv

Spesialenhetens straffesaksinstruks fastsetter at etterforskningsavdelingene skal ha et tilstrekkelig antall personer på verv. Disse kan være advokater og andre profesjoner. Advokat på verv kan ved konkret delegering gis påtalemyndighet. Personer på verv kan tildeles politimyndighet innenfor enhetens ansvarsområde. Det er pr. i dag 11 personer på verv, 10 advokater og én psykolog.

5.2.6.3 Påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse – en organisasjon i to nivåer

Spesialenheten er en organisasjon i to nivåer. Alle saker i Spesialenheten behandles i to nivåer og av flere personer.

Når den regionale etterforskningsavdelingen har undersøkt eller etterforsket en sak ferdig, skriver enten en fast jurist eller en advokat på verv i regionen en påtaleinnstilling (dvs. forslag) til sjefen om hvordan saken bør avgjøres. Innstillingen skal normalt inneholde hva som anmeldes, når og hvordan Spesialenheten har mottatt anmeldelsen, nærmere beskrivelse av sakens faktum, rettslige vurderinger og forslag til påtaleavgjørelse. Dersom det innstilles på straffereaksjon, skal det utarbeides siktelse, forslag til straff og vurdering av om det bør påstås tap av stilling.

Sjefen og hans medarbeidere vurderer deretter saken på nytt før det treffes en endelig påtaleavgjørelse. Sjefen avgjør påtalespørsmålet på bakgrunn av sakens dokumenter og innstilling fra etterforskningsavdelingen. Avgjørelsen skal være begrunnet. Anmelder og anmeldte kan anke påtaleavgjørelsen til riksadvokaten som avgjør det endelige påtalevedtaket. I saker der Spesialenheten tar ut tiltale, utføres aktoratet av sjefen, assisterende sjef eller en annen i enheten med juridisk embetseksamen som sjefen gir fullmakt. Sjefen har også ansvar for fullbyrdelsen av straffesaker med dom.

Spesialetterforskerne avgjør aldri en sak og skriver aldri påtaleinnstillinger eller påtaleavgjørelser.

5.2.6.4 Saksbehandlingsregler

Instruksen fastslår at ingen som ønsker å anmelde et forhold skal avvises. Sjefen skal imidlertid avvise saker som faller utenfor enhetens saklige kompetanseområde. Enheten er tilgjengelig på felles telefonnummer for alle etterforskningsavdelinger.

Når anmeldelsen er registrert, bekreftes det snarest mulig at anmeldelsen er mottatt i eget brev til anmelder. Samtidig sender sjefen saken til rette etterforskningsavdeling for vurdering av om det skal iverksettes etterforskning. Regionleder delegerer saker til etterforskerne og setter frist for saker. Regionleder har en viktig rolle i å prioritere saker og hvordan både fast ansatte og advokater på verv skal brukes.

For å avgjøre beslutning om iverksettelse av etterforskning, skal etterforskningsavdelingen innhente relevante dokumenter fra «speilsaker»[3], utskrifter fra politiets oppdragslogg, STRASAK, SSP OG BOT[4]. Beslutning om etterforskning treffes når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har

3. «Speilsak» er betegnelsen på dokumenter fra anmelders straffesak i politiet, altså saken eller sakene som er bakgrunnen for den foreliggende anmeldelsen.
4. STRASAK er politiets straffesaksregister, SSP er det sentrale straffe- og politiopplysningsregister og BOT det sentrale bøteregister. Politiets oppdragslogg, forkortet PO, er operasjonssentralens elektroniske registreringssystem (Politioperativt system).

begått straffbar handling i tjenesten. Det heter også i straffesaksinstruksen at det ikke skal stilles strenge krav til å iverksette etterforskning. Et viktig moment i vurderingen er allmennhetens tillit til kontroll med politiets makt- og metodebruk. Når etterforskning besluttes iverksatt, skal riksadvokaten straks underrettes. Politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans skal normalt gis kopi av underretningen til riksadvokaten.

Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale og tjene som forberedelse for sakens behandling ved retten. Følgende saker skal prioriteres: saker som gjelder alvorlig personskade eller død, saker hvor tjenestemann er suspendert, saker hvor det vurderes varetektsfengsling, saker som med sannsynlighet vil føre til straffereaksjon, saker med påstand om rasisme og andre saker med stor allmenn interesse eller mistanke om alvorlig kriminalitet.

Dersom det antas å ha betydning for den pågående etterforskningen, skal det innhentes informasjon om tidligere straffesaker mot mistenkte og fornærmede i saken. Spesialenheten kan benytte alle lovlige etterforskningsmetoder.

Straffesaksinstruksen fastsetter at når det er besluttet å iverksette etterforskning, bør anmelderen i alminnelighet innkalles til avhør eller gis tilbud om å forklare seg med mindre anmelderen allerede har gitt en fyldig forklaring i forbindelse med anmeldelsen. Det samme gjelder tjenestemenn eller andre ansatte som etterforskningen retter seg mot. I saker hvor fornærmede har rett til bistandsadvokat, skal det informeres om dette. Avhør gjennomføres i henhold til straffeprosesslovens og påtaleinstruksens bestemmelser om avhør, jf. påtaleinstruksen kap. 8. Telefonavhør kan benyttes når det anses forsvarlig. Avhør skal gjennomføres av etterforsker, jurist eller person på verv. Når sakens alvor og/eller karakter tilsier det, skal mistenkte, fornærmede og andre sentrale vitner avhøres av to personer fra Spesialenheten. Om anmeldte skal ha status som mistenkt eller vitne, må avklares før avhør. I alvorlige saker og i saker av stor allmenn interesse skal avhør gjennomføres med lyd og bilde.

5.2.6.5 Endringer 2005–2009

Spesialenheten har gjennomgått flere viktige endringer i løpet av enhetens fire første virkeår, bl.a. med hensyn til regionalisering og dimensjonering, noe som det tilligger utvalget å evaluere. Dette blir beskrevet og drøftet i kapittel 6.

5.2.7 Den administrative klageordningen

5.2.7.1 Rønnebergutvalgets forslag

Rønnebergutvalget var ikke bare forløper for Spesialenheten, men også for det som senere endte i politiets administrative klageordning. Siden arbeidsgruppen kom fram til at så mye som ca. 30 % av SEFOs saksportefølje i realiteten var klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold, foreslo utvalget derfor at det ble opprettet et særskilt organ for behandling av klager mot politiet og tilsyn med politiet.

Departementet kommenterte forslaget i Ot.prp. nr. 96 (2002–2003) uten å fremme noe forslag om hvordan klageordningen konkret skulle utformes. Det heter i proposisjonens punkt 8.1:

> «I Rønnebergutvalgets rapport om SEFOs etterforsking, er det på side 104 flg. foreslått at det etableres et eget Klage- og tilsynsorgan til behandling av klager på politiet. Det vises til at nærmere 30 % av de anmeldelsene som inngis til SEFO i realiteten er klager over kritikkverdige, men ikke straffbare forhold, begått av politiet. Disse anmeldelsene hører med andre ord ikke hjemme i straffesakssystemet («SEFO-sporet»), og sakene vil ofte bli henlagt uten nærmere etterforsking. I en del tilfeller ligger sakene imidlertid slik an, at det kunne ha vært på sin plass med en nærmere gjennomgang av politiets eller påtalemyndighetens handlemåte. Dagens system kan gi feil signaler i den forstand at en henleggelse lett vil oppfattes som at det ikke har vært noe å bemerke til politiets eller påtalemyndighetens opptreden. Dette til tross for at henleggelsen kun er uttrykk for at det ikke er grunnlag for å reagere eller etterforske nærmere med henblikk på en straffereaksjon.
>
> Departementet vil arbeide videre med forslaget fra utvalget for så vidt gjelder spørsmålet om opprettelse av et eget klageorgan for behandling av klager mot politiet. I denne sammenheng er det naturlig å innhente informasjon om hvordan noen andre land har løst dette og drøfte spørsmålet med berørte instanser og organisasjoner. Gjennom dette arbeidet vil departementet søke å avklare hvilke typer saker som vil være egnet for behandling i et slik klageorgan og hvordan dette organet skal være organisert og sammensatt.
>
> Her vil det være en rekke vanskelige avveininger, blant annet opp mot statsrådens konstitusjonelle ansvar og opp mot arbeidsgiveransvaret som ligger hos Politidirektøren og den enkelte politimester. Det vil også være nødvendig å foreta avgrensinger mot saker som skal

behandles av det fremtidige etterforskningsorgan for politi- og påtalemyndigheten.

Dersom det fremsettes klage mot polititjenestemenns tjenesteutøvelse, politiets håndtering av en konkret sak eller det for øvrig fremsettes systemkritikk mot politiets virksomhet, vil det kunne være flere mottakere av en slik klage:

- Politimesteren/sjefen for vedkommende særorgan
- Politidirektoratet
- Justisdepartementet på overordnet nivå for alle underliggende ledd
- Stortingets EOS-utvalg for så vidt angår PST-relaterte spørsmål
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Det er viktig å understreke at det er politisjefene som har ledelsesansvaret, herunder også arbeidsgiveransvaret for etatens ansatte og deres virksomhet. Dette ledelsesansvaret er en sentral forutsetning for styringen av norsk politi. Selv om det blir etablert et særskilt klageorgan for behandling av klager mot politiet, bør man søke å ivareta dette som et hovedprinsipp, slik at ordningen ikke griper inn i eller utydeliggjør politisjefens ledelses- og arbeidsgiveransvar.

Dersom en tjenestemann ilegges straff for en straffbar handling begått i tjenesten (etter etterforsking av SEFO) eller mottar kritikk for sin tjenesteutøvelse (etter klagebehandling i politidistriktet/Politidirektoratet) kan det føre til arbeidsrettslige eller disiplinære reaksjoner mot vedkommende. Regler om dette er gitt i blant annet tjenestemannsloven og personal- og disiplinærreglementer. I de alvorligste tilfellene kan det bli reist sak om avskjedigelse eller oppsigelse. Ved krav om avskjed kan det være aktuelt med suspensjon. Ved mindre alvorlige forgåelser kan det være aktuelt med ordensstraff, som kan ilegges både ved overtredelse eller unnlatelse av å oppfylle tjenesteplikter og ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten. I disse sakene har tilsettingsrådet en sentral rolle.

En opprettelse av et eget klageorgan for behandling av klager mot politiet vil trolig nødvendiggjøre endringer i regelverket. Det er en rekke spørsmål som må utredes og vurderes før departementet kan fremme forslag om opprettelse av et slikt klageorgan for politisaker. Et slikt forslag krever også en grundig høringsprosess. Departementet vil komme tilbake til saken så raskt som mulig».

5.2.7.2 Justiskomiteens syn

Justiskomiteen påpekte i Innst. O. nr. 15 (2003–2004) «at det er ønskelig med størst mulig forvaltingsmessig sluttbehandling av klager, og at politimestrenes arbeidsgiveransvar må fremheves i denne sammenheng. Man har størst mulighet for å følge opp og endre kritikkverdige forhold ved en slik ordning».

Justiskomiteen uttalte også at det er viktig at klager mot ansatte i politi- og påtalemyndighet for urettmessig opptreden får en mer grundig behandling enn tilfellet var på dette tidspunktet. Komiteen anså dette som svært uheldig i forhold til allmennhetens tillit til politi og påtalemyndighet at klagesaker som innkom til SEFO ofte ble henlagt under nærmere undersøkelser.

Komiteen understreket ønskeligheten av en størst mulig forvaltningsmessig sluttbehandling av klager. Politimestrenes arbeidsgiveransvar ble framhevet som en forutsetning for muligheten til å følge opp og endre kritikkverdige forhold. Komiteen foreslo derfor at det ble åpnet for en saksbehandling hvor reelle klager «sluses» ut av etterforskningsenheten og til administrativ sluttbehandling i politiet med ankeadgang til Politidirektoratet.

Komiteen la også til grunn at Spesialenheten skulle pålegges å oversende saker til forvaltningsmessig klagebehandling dersom enhetens etterforskning avklarer kritikkverdige forhold.[5] Komiteen påpekte at dette ville klargjøre det linjeledelsesansvaret som gjelder i politiet og at ansvaret derav ligger på flere nivå. Komiteen henviste videre til at Rønnebergrapporten foreslo at klager behandles av et eget klage- og tilsynsorgan, men understreket at også andre modeller burde utredes av departementet.

Komiteen pekte på at en alternativ modell ville være at det nye etterforskningsorganet for politiet og påtalemyndigheten også behandlet klagesakene fullt ut. En begrunnelse for dette var at publikum ville kunne henvende seg ett sted uavhengig av om klageren visste om forholdet var en ulovlig handling eller ikke. Uansett mente komiteen at klagesaksbehandlingen måtte bli mer omfattende enn at det kun var den ansattes overordnete som behandlet klagen, selv om overordnedes synspunkter også måtte vektlegges ved klagebehandlingen.

Komiteen foreslo at Stortinget skulle be Regjeringen gi regler om behandling av klagesaker på embets- og tjenestemenn i politi og påtalemyndighet.

5. Det var dette som ble nedfelt i påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd, saker Spesialenheten oversender politiet med anmodning om administrativ vurdering.

5.2.7.3 *Den sentrale instruks for politiets klagebehandling*

Det ble deretter gjort en utredning om spørsmålet om hvordan klageordningen skulle organiseres, og utredningen ble sendt på høring. På bakgrunn av høringsuttalelsene fastsatte justisdepartementet 21. november 2005 «Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten».

Instruksen trådte i kraft 16. januar 2006. Beskrivelsen nedenfor bygger, i tillegg på selve instruksen, også på Justisdepartementets oversendelsesbrev til Politidirektoratet og riksadvokaten.

Instruksen fastsetter hovedlinjene i behandlingen av slike henvendelser, der formålet er å sikre en ensartet og betryggende behandling av kritikkverdige forhold, samt å styrke borgernes rettssikkerhet (§2). Ordningen skal sikre at politiet utnytter den mulighet til en bedre polititjeneste som kan ligge i slike henvendelser og øke publikums tillit til etaten.

Instruksen regulerer behandling av henvendelser om påståtte kritikkverdige forhold i utført tjeneste i politi- og lensmannsetaten, men følgende forhold omfattes ikke av klageinstruksen (§ 1):

- Tjenesteutøvelse hvor det hevdes at en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbare forhold. Slike saker skal behandles av Spesialenheten. Instruksen gjelder likevel for behandling av saker oversendt fra Spesialenheten for politisaker i medhold av påtaleinstruksen § 34–7 annet ledd for administrativ vurdering.
- Straffeprosessuelle avgjørelser og annen tjenesteutøvelse av straffeprosessuell karakter. Dette hører under påtalemyndigheten. Dette gjelder for eksempel anførsler knyttet til etterforskning og iretteføring av straffesak, som når det hevdes at saker etterforskes for sent, på en uheldig måte eller at det hefter andre feil og mangler ved etterforskningen eller den påtalemessige behandlingen. Det er bare spørsmål om hvorvidt det er begått en feil under utøvelsen av denne tjenesten og eventuelle tiltak av straffeprosessuell karakter i den aktuelle saken som hører under påtalemyndigheten. Hvilke tiltak som eventuelt for øvrig skal iverksettes, hører under politimesteren som administrativt ansvarlig med Politidirektoratet som overordnet. Saker som hører under påtalemyndigheten behandles på vanlig måte av politimesteren i første hånd dersom henvendelsen gjelder vedkommendes underordnete eller politidistriktet generelt. Klager på politimesterens avgjørelse og klager mot politimesteren personlig skal behandles av statsadvokaten. Dersom overordnet påtalemyndighet konstaterer at det er begått en feil, returneres saken til politimesteren, eventuelt Politidirektoratet, for vurdering av hvilken virkning feilen skal få, dvs. om det er grunnlag for en tjenstlig reaksjon, for kompetansehevende tiltak eller for å gjøre organisatoriske endringer.
- Forvaltningsmessige avgjørelser.
- Saker som behandles av Politiets Sikkerhetstjeneste. Dette ivaretas av Stortingets kontrollutvalg for etterretning-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

Instruksens § 3 klargjør retningslinjer for saksbehandling. Under behandlingen av saken skal det om nødvendig innhentes supplerende opplysninger fra klageren, berørte tjenestepersoner eller andre slik at saken er så godt opplyst som mulig. Som hovedregel skal saken være ferdigbehandlet innen 1 måned etter at politiet mottok den. Dette tilsvarer forvaltningslovens bestemmelser. Hvis dette ikke er mulig, skal klageren få skriftlig informasjon om dette og opplyses om når saken antas å være ferdigbehandlet.

Klageren skal gis underretning om sakens utfall. Hvis klager henvender seg muntlig, skal politiet sørge for å få den skrevet ned. Telefonhenvendelser kan for eksempel være praktisk når den som henvender seg har problemer med å uttrykke seg skriftlig eller hvor det er lang vei til nærmeste politistasjon. Saken avgjøres av politimester eller sjef for særorganet, og avgjørelsen kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering. Dette synliggjør at oppfølgingen av berettigede henvendelser er en viktig del av politimesterens/særorgansjefens leder- og arbeidsgiveransvar. Forberedelse og behandling av saken kan likevel skje på driftsenhetsnivå. Hvis henvendelsen gjelder politimesteren eller sjefen for særorganet, behandles og avgjøres saken av Politidirektoratet. I slike tilfeller kan saken legges fram for Justisdepartementet for ny vurdering.

§ 4 omhandler registrering av henvendelser, og politiet skal sørge for at alle henvendelser blir registrert. Registrering skal gjøres på en slik måte at det enkelt kan framskaffes statistiske opplysninger.

Rapportering blir beskrevet i § 5. Politidistriktene og særorganene skal rapportere årlig til Politidirektoratet om saksbehandlingen, som antall henvendelser, hva som var gjenstand for henvendelsen og utfallet av saksbehandlingen. I tillegg skal det gjøres rede for hvilke tiltak som ble satt i

verk for å hindre kritikkverdige forhold. Politidirektoratet skal årlig avgi tilsvarende rapport til Justisdepartementet. Dette kalles «nasjonal klagerapportering».

Senere er retningslinjer for klageordningen presisert av Politidirektoratet i rundskriv om klagebehandling, bl.a. om arkiv- og saksbehandlingsmessige forhold (Klageordningen 13.12.2006). Detaljer i denne forbindelse blir tatt opp i kapittel 7.

5.3 Regler for samvirket mellom straffesaksspor og klagespor

Den norske tosporsordningen ble opprettet for å rendyrke både anmeldelsessporet og klagesporet. Publikum skal inngi anmeldelser til Spesialenheten og klager til politiet. Av særlig betydning for samvirket mellom spor er derfor det som kalles vurdering av pretensjon.

5.3.1 Vurdering av pretensjon

Spesialenheten behandler alle saker hvor det pretenderes at ansatte i politiet eller påtalemyndigheter har begått straffbart forhold i tjenesten.

Avklaring av pretensjon vil særlig handle om saker som kommer direkte fra publikum, enten saken sendes direkte til Spesialenheten eller via politiet. I riksadvokatens rundskriv (nr. 3/2006) presiseres avklaring av pretensjonen slik (pkt. 1.2):

> «I mange tilfeller vil det være tvil om en står overfor en ordinær anmeldelse eller om henvendelsen mer er å oppfatte som en beklagelse over tjenestemannens opptreden under utførelsen av en tjenestehandling. Den som mottar en slik henvendelse (vanligvis en politimester eller Spesialenheten) skal anmode om at vedkommende klargjør sin henvendelse. Fastholder anmelderen at han mener at det er begått et straffbart forhold i tjenesten, må saken behandles i det strafferettslige sporet av Spesialenheten.
>
> Bekrefter avsender at det dreier seg om en tjenstlig/administrativ klage, behandles denne av politimesteren, sjefen for særorganet eller annen rett myndighet. Gjelder henvendelsen forhold utenfor påtalemyndighetens ansvarsområde, behandles saken etter Justisdepartementets «Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten» fastsatt 21. november 2005».

Det heter videre (pkt. VI om «Behandling av anmeldelser»):

> «Faller det pretenderte forholdet utenfor Spesialenhetens virkeområde, skal sjefen for Spesialenheten avvise saken fra enheten, jf. påtaleinstruksen § 34–5 tredje ledd. [6] Anmelderen må underrettes om beslutningen og at den ikke innebærer noen realitetsvurdering, samt gjøres kjent med hvem som eventuelt har ansvaret for videre behandling av saken».

5.3.2 Formelle rammer for iverksettelse av etterforskning der noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiet eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse (ulykkesetterforskning)

Ulykkesetterforskning skal obligatorisk og automatisk utføres av Spesialenheten. I riksadvokatens rundskriv (pkt. 2.2 om «Ulykkesetterforskning») beskrives de formelle prosedyrene slik:

> «Dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, skal det automatisk settes i verk etterforskning jf. straffeprosessloven § 67 åttende ledd og påtaleinstruksen § 34–6 annet ledd. Dette er saker som ofte blir gjenstand for stor oppmerksomhet, og som vekker reaksjoner, uavhengig av om det er grunn til mistanke om noe straffbart. Etterforskningsplikten er begrenset til de hendelsene hvor tjenesteutøvelsen har resultert i død eller alvorlig skade. I tillegg til skadens omfang kan det ved vurderingen av om skaden skal anses som alvorlig, også tas hensyn til hvordan den er inntruffet og omstendighetene ellers (…). Når det ikke har inntrådt slike følger som nevnt i påtaleinstruksen § 34–6 annet ledd, vil det normalt ikke foreligge noen etterforskningsplikt. Spesialenheten er ikke, og skal ikke være, et alminnelig kontrollorgan for politiets generelle metodebruk eller virksomhet. Har politiet skadet noen ved bruk av skytevåpen, bør det imidlertid gjennomgående settes i verk etterforskning uavhengig av anmeldelse.
>
> Dersom noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten, foreligger også en ubetinget etterforskningsplikt, jf. straffeprosessloven § 67 åttende ledd og påtaleinstruksen § 34–6 annet ledd. Bestemmelsen tar særlig sikte på tilfeller av dødsfall eller alvorlig skade under arrest eller varetekt».

6. Påtaleinstruksen § 34-5 tredje ledd: Sjefen for Spesialenheten skal avvise saker som faller utenfor enhetens saklige kompetanseområde, for eksempel fordi det anmeldte forhold ikke er straffbart eller ikke er gjenstand for offentlig påtale.

5.3.3 Ulykker der polititjenestemenn alvorlig skades eller omkommer i tjenesten

Riksadvokatens rundskriv som presiserer prosedyrer ved ulykkesetterforskning angir at Spesialenheten ikke har et alminnelig ansvar for etterforskning av alle alvorlige ulykker i tjenesten der polititjenestemann alvorlig skades eller omkommer. Dette utledes av straffeprosessloven § 67 åttende ledd og påtaleinstruksen § 34–6 annet ledd i riksadvokatens rundskriv:

> «Dersom det etter anmeldelse, henvendelse fra Arbeidstilsynet, eller av andre årsaker er rimelig grunn til å etterforske om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten (herunder politidistriktet som sådan) har gjort seg skyldig i straffbart forhold i forbindelse med ulykke hvor en tjenestemann skades eller omkommer, skal saken likevel etterforskes av Spesialenheten.
>
> Også begrunnede anmodninger som fremsettes overfor politiet eller Den høyere påtalemyndighet, og hvor det pretenderes at det kan være begått straffbart forhold i tjenesten i anledning en ulykke hvor en tjenestemann har blitt alvorlig skadet eller har omkommet, sendes i alminnelighet til Spesialenheten for vurdering av om saken skal etterforskes i medhold av straffeprosessloven § 67 åttende ledd, jf. påtaleinstruksen § 34–6 annet ledd».

Det kan også være aktuelt å forelegge saken for statsadvokaten for oppnevnelse av settepolitimester. Skjer etterforskingen i eget distrikt, bør vanligvis ikke tjenestemenn som selv har vært involvert i hendelsen, delta.

Rundskrivet fastsetter dessuten at de enheter som skal forestå etterforskning etter foranstående regler, må underrette øvrige etater som er involvert, også Arbeidstilsynet.

5.3.4 Formelle rammer for trafikksaker

Når ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har vært involvert i trafikkuhell eller farefulle trafikksituasjoner, skal politimesteren i hvert enkelt tilfelle vurdere om saken skal oversendes Spesialenheten til etterforskning. Dette framgår av riksadvokatens rundskriv pkt. 2.4 om «Trafikksaker».

Er situasjonen den at tilsvarende forhold forøvet av en sivilperson ikke ville gi grunnlag for å åpne etterforskning, bør saken ikke oversendes Spesialenheten. Trafikksaker skal heller ikke oversendes enheten dersom formålet utelukkende er å få klarlagt hendelsesforløpet av hensyn til etterfølgende forsikrings- og erstatningsoppgjør.

Hvorvidt saker om bruk av tjenestebiler for fysisk å stanse en annen bil («torpedering») og lignende tjenestehandlinger skal oversendes enheten, følger i utgangspunktet de alminnelige regler (om det foreligger anmeldelse, om noen er død eller utsatt for alvorlig personskade etc.). Riksadvokaten angir at det kan være grunn til å følge en relativt liberal praksis med hensyn til oversendelse av slike saker, særlig dersom det er framkommet alvorlig kritikk av politiets handlemåte eller det har oppstått personskade.

5.3.5 Formelle rammer for rapporteringsplikt i politiet og påtalemyndigheten

Påtaleinstruksen § 34–5 annet ledd inneholder bestemmelsen om rapporteringsplikt for embets- og tjenestemenn i politiet og påtalemyndigheten som har betydning for saker til Spesialenheten som politiet selv melder:

> «Får en embets- eller tjenestemann i politiet eller påtalemyndigheten mistanke om at en annen ansatt har begått en straffbar handling i tjenesten, skal Spesialenheten straks varsles, med mindre forholdet er eller kan ventes avgjort ved forenklet forelegg, eller skal behandles av Politiets sikkerhetstjeneste».

I riksadvokatens rundskriv presiseres bestemmelsen slik (pkt. VI om «Behandling av anmeldelser»):

> «Dersom et politidistrikt eller et særorgan selv får mistanke om at det kan være begått straffbart forhold i tjenesten, kan det foreta noen enkle undersøkelser for å bringe på det rene om det er grunnlag for å sende saken til Spesialenheten. Regulær etterforskning skal overlates til Spesialenheten».

Politiinstruksen § 6–2 om rapporteringsplikt fastslår at:

> «Dersom en politimann kommer til kunnskap om at en annen politimann har begått en ulovlig handling i tjenesten, skal han uten opphold melde dette til sin foresatte. Enhver politimann er på forlangende av sin foresatte pliktig til å gi forklaring om andre politimenns forhold, med mindre bestemmelsene om fritak for vitneplikt i straffeprosessloven kan påberopes».

5.3.6 Spesialenheten etterforsker bare anmeldelser av handlinger begått i tjenesten

Et hovedskille mellom sporene er at Spesialenheten bare skal etterforske handlinger som er begått

i tjenesten. Riksadvokaten beskriver hva som er «i tjenesten» slik (IV. Spesialenhetens virkeområde pkt. 3):

> «Spesialenheten skal bare etterforske handlinger som er begått i tjenesten. Det avgjørende er at handlingen skjer innenfor rammene av det som naturlig betegnes som tjenesteutøvelse, det kreves ikke nødvendigvis at det er en tjenestehandling. Forhold som underslag av beslag, seksuell trakassering, overlevering av taushetsbelagte opplysninger til utenforstående eller falsk forklaring i forbindelse med tjenesten høres således under enheten. Det samme gjelder uriktige opplysninger i en sykmelding, reiseregning eller andre dokumenter som berører tjenestestedet.
>
> Det er heller ikke avgjørende om handlingen skjer i tjenestemannens arbeidstid. Etter politiinstruksen § 6–2 har en tjenestemann i visse tilfeller handleplikt på sin fritid. Straffbare forhold begått under utøvelse av slik myndighet, faller inn under Spesialenhetens kompetanse.
>
> Ett av de spørsmål som har kommer opp i praksis, er om handlinger knyttet til kjøring til eller fra tjenesten omfattes. Benyttes tjenestebil, vil en normalt si at handlingen er forøvet i tjenesten. Også hvor forholdet finner sted innenfor arbeidstiden, eller vedkommende er på vei til møte/tjenesteoppdrag hvor det er hans tjenesteplikt å møte, hører etterforskningen under Spesialenheten.
>
> I praksis vil det fortsatt oppstå tilfeller hvor det er tvil om forholdet er begått i eller utenfor tjenesten. Slike spørsmål kan forelegges riksadvokaten i medhold av påtaleinstruksen § 34–9. [7] I medhold av samme bestemmelse tar riksadvokaten stilling til plasseringen av etterforskningsansvaret i de såkalte 'sammensatte' sakene, jf. påtaleinstruksen § 34–9 tredje ledd».

Når et mulig straffbart forhold skjer utenfor tjenesten, skal politidistriktet der vedkommende er ansatt anmode statsadvokaten om å oppnevne et settepolitidistrikt som så etterforsker saken.

7. Påtaleinstruksen § 34-9: Beslutter enheten å iverksette etterforskning, skal den straks varsle riksadvokaten om dette. Riksadvokaten kan gi Spesialenheten pålegg om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforskning. I saker med to eller flere mistenkte der ikke alle er ansatt i politiet eller påtalemyndigheten, avgjør riksadvokaten om enheten skal lede etterforskningen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskningen skal deles. I saker hvor det er mistanke om at en ansatt i politiet eller i påtalemyndigheten har begått straffbare handlinger både i og utenfor tjenesten, avgjør riksadvokaten om enheten skal lede etterforskningen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskningen og påtalespørsmålet skal deles.

5.3.7 Saker oversendt fra Spesialenheten til politimestere med anmodning om administrativ vurdering

I påtaleinstruksen § 34–7 annet ledd heter det:

> «Sjefen for Spesialenheten skal sende saken til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans dersom det gjennom anmeldelse eller ved enhetens etterforsking, er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt».

Denne regelen gir Spesialenheten kompetanse til å oversende saker som blir henlagt fordi forholdet ikke er straffbart, til politiet når Spesialenheten vurderer forholdet som kritikkverdig eller uheldig.

5.4 Disiplinære og arbeidsrettslige reaksjoner

Avskjed, oppsigelse, suspensjon og ordensstraff faller innenfor kategorien arbeidsrettslige eller disiplinære reaksjoner. Man kan også tilføye skriftlig advarsel. Fellesnevneren er således at dette er en del av reaksjonssystemet etter tjenestemannsloven og personalreglementet. Unntaket er «skjerming» som ikke er lovregulert, men basert på avtale. Skjerming er ikke en disiplinærreaksjon, og behandles i kapittel 8.

Reaksjonene kan utløses på flere måter enn gjennom saker til etterforsking av Spesialenheten eller klager. Ordrenekt eller ren udugelighet i utførelse av tjenesten som registreres av kolleger eller ledelse vil kunne resultere i personalsak.

De materielle reglene finnes i tjenestemannsloven. Avskjed er regulert i § 15 og vil blant annet kunne skje ved grov uforstand i tjenesten eller hvor tjenestemannen viser seg uverdig til stillingen ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten. Oppsigelse er regulert i loven § 9 og § 10. Ett av flere oppsigelsesvilkår er at vedkommende viser seg varig uskikket for stillingen.

Suspensjon er omhandlet i loven § 16. Suspensjonsvilkåret er at det er grunn til å anta at vedkommende har gjort seg skyldig i forhold som kan føre til avskjed. Ordensstraff kan, i henhold til loven § 14, ilegges ved mislighold av tjenesteplikter og ved utilbørlig atferd i og utenfor tjenesten som skader tilliten som er nødvendig for stillingen. Straffen vil her være irettesettelse, tap av ansiennitet eller degradering. Anmerkning av ordensstraff i personalmappen slettes etter 5 år.

De formelle reglene for saksbehandling finnes i forvaltningsloven og personalreglementet. Gjel-

dende personalreglement trådte i kraft 1. august 2005. Kompetansen til å ilegge reaksjoner er lagt til ansettelsesrådene i politidistriktene og for embetsmenn til Kongen i statsråd og Justisdepartementet. Ansettelsesrådene har fem medlemmer, to fra administrasjonene, to fra tjenestemennene og dessuten deltar politimesteren. Videre finnes et sentralt ansettelsesråd som er klageorgan for vedtak fra de lokale ansettelsesråd. Det sentrale ansettelsesråd har tre medlemmer. Politidirektoratet oppnevner lederen. Dessuten er administrasjonen og tjenestemennene representert. Partene har vanlig innsynsrett i sakens dokumenter, uttalerett og klagerett etter forvaltningsloven. Ved sak om arbeidsrettslig reaksjon eller disiplinærstraff har den ansatte en særlig rett til å møte for organet og gi muntlig forklaring, jf. personalreglementet § 30.

Publikums innsynsrett er ikke direkte regulert i reglementet. Det følger av § 29 at de vanlige regler om taushetsplikt i forvaltningsloven gjelder. Praksis er at personalsaker ved anmodning offentliggjøres i anonymisert form.

Politidistriktene utarbeider lokale instrukser, som «Rutine saksbehandling ved disiplinærsaker».

Disiplinærsaker tilligger politimestrenes arbeidsgiveransvar, men Politidirektoratet skal ha underretning om og oppdateres om disiplinærreaksjoner. Det er ikke rapporteringsplikt til Politidirektoratet når det gjelder administrative reaksjoner. Dersom en tjenestemann for eksempel får en skriftlig advarsel, arkiveres dette i vedkommendes personalmappe på vedkommendes tjenestested. Muntlige advarsler nedtegnes og legges også i personalmappen. Ordensstraff slettes etter 5 år.

Politidirektoratet har ikke instruksjonsrett når det gjelder å bestemme hvordan en politimester skal reagere i en disiplinærsak, men bistår med råd og veiledning bl.a. når det gjelder vanskelige personalsaker som det er viktig å håndtere på korrekt måte. Politidirektoratets rolle er å være rådgivere for politimestrene, siden direktoratet har spisskompetanse som det er vanskelig å opparbeide i samme grad på lokalt nivå. Politidirektoratet har opplyst til utvalget at direktoratet konsentrerer seg om å gi opplæring i de sentrale lovene, som forvaltningsloven, tjenestemannsloven, likestillingsloven. Politidirektoratet driver også opplæring av lokale ansettelsesråd og arrangerer samlinger for ledere med personalansvar. Nyansatte med oppgaver i personalforvaltning i politidistriktene, som politimester, administrasjonssjef og personalsjef, inviteres til å hospitere i direktoratet for en periode, både som et kompetansehevende tilbud og for at det senere skal bli enklere å ta kontakt ved behov.

5.5 Sentralt og lokalt arresttilsyn

I 2006 ble det utarbeidet en forskrift om bruk av politiarrest (Forskrift om bruk av politiarrest 30. juni 2006, nr. 749). Bakgrunnen var uttalelser fra sivilombudsmannen, Den europeiske torturovervåkingskomiteen, etterforskning av dødsfall i arrest og et politiarrestprosjekt i regi av Politidirektoratet som undersøkte dødsfall og helserisiko i arrest med sikte på å avdekke årsaker og finne hensiktsmessige forebyggende tiltak. I forskriften framgår det at det skal etableres tilsynsordninger både på sentralt og lokalt nivå. For ytterligere detaljer om regelfesting og tilsynenes praksis henvises det til kapittel 9.

5.5.1 Sentralt arresttilsyn

Det sentrale tilsynet utføres av et tilsynsutvalg som har som sin viktigste oppgave å etterse at politiarrestene innrettes og driftes i tråd med gjeldende regelverk og bidra til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av arrestfunksjonen i politiet. Tilsynet er ett av flere virkemidler som alle har som formål å forhindre at personer som er i politiets varetekt kommer i livstruende situasjoner, blir påført skade, fratas muligheten for nødvendig helsehjelp, utsettes for rettighetskrenkelser eller på annen måte lider unødig overlast. Tilsynsutvalget skal løse sine oppgaver både gjennom kontroll og ved å gi informasjon og veiledning og bidra til gode holdninger hos arrestforvarere og politifolk.

Det sentrale tilsynsutvalget består av representanter for Politidirektoratet og den lokale statsadvokat, som etter det tosporede systemet i utgangspunktet har ansvar for ulike deler av politiets virksomhet. Drift og kontroll av politiarrestene faller i utgangspunktet i det vesentlige utenfor påtalemyndighetenes ansvarsområde. Tilsynsutvalget må likevel etablere seg som enhet hvor samtlige medlemmer har ansvar for hele kontrollvirksomheten, men kan fordele oppgaver mellom seg. Utvalget har en fast leder fra Politidirektoratet siden størstedelen av tilsynet gjelder forhold under direktoratets ansvarsområde og fordi direktoratets representanter utgjør det faste element i utvalget. Det er lederen som skal legge opp en plan for tilsynet. Forskriften angir at statsadvokatene bør ha oppmerksomhet mot forhold som gjør det særlig aktuelt med tilsyn og melde fra om dette til direktoratet, med gjenpart til riksadvokaten.

Sentralt arresttilsyn skal altså etterse at politiarresten innrettes og driftes i tråd med gjeldende regelverk, samt å bidra til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av politidistriktenes arrestfunksjon.

Tilsynet skal påse at politiarrestene er i samsvar med gjeldende lover, forskrifter, retningslinjer og lokale instrukser, at overføring fra politiarrest til fengsel skjer i samsvar med nærmere angitte bestemmelser i forskriften, at politiarrestenes lokaler, utstyr mv. er i samsvar med gjeldende krav, at det utføres inspeksjoner av arrestene i henhold til gjeldende regelverk og instrukser, herunder journalføring, rapportering mv., at eventuell bruk av tvangsmidler skjer i henhold til regelverket og at politiarrestene har tilfredsstillende ordning for helsetjeneste i arrestene, herunder omfang, metode, journalføring mv.

Etter at tilsyn er gjennomført, skrives en rapport som er offentlig. Tilsynet kom i gang fra 2007 og skal gjentas annet hvert år. Det sentrale tilsynet er nå i sin første runde av gjennomføring av arresttilsyn. Tilsynsrapportene skal brukes i drøftingsmøter i forbindelse med Politidirektoratets etatsledelse.

5.5.2 Lokale arresttilsyn

Alle politidistrikter skal ha et lokalt arresttilsyn. Det lokale tilsynet hører under politimesteren som skal sørge for at det foretas tilsyn og inspeksjoner av politiarrestene under hans/hennes ansvarsområde, samt bruken av disse. Videre skal det føres tilsyn med at innsatte orienteres om sine rettigheter som er gitt i arrestforskriften, jf. forskriften § 4–1. Politimesteren skal rapportere til det sentrale tilsynsutvalget en gang i året om bruken av politiarrest, jf. arrestforskriften § 4–3 første ledd.

5.6 Politidirektoratet, Politihøgskolen og riksadvokaten

5.6.1 Politidirektoratet

Justisdepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet, og legger rammene med sine planer, mål og bevilgninger. Departementet har delegert store deler av ansvaret til Politidirektoratet. Politidirektoratets hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Direktoratet er politidistriktenes og særorganenes overordnede myndighet og nærmeste støttespiller. Direktoratet har også en sentral rolle i innsatsen mot internasjonal og organisert kriminalitet. Direktoratet har ca. 120 ansatte. Oppgavene deres fordeler seg på samordning av politidistriktenes og særorganenes mål, planer og arbeid, ledelse av etaten, personal- og organisasjonsutvikling, støtte- og tilsynsoppgaver, beredskap, forvaltningsoppgaver og behandling av klagesaker. Politidirektøren har en ledergruppe med seks avdelingsdirektører som har ansvaret for Politidirektoratets avdelinger og fagseksjoner som har sine spesielle arbeidsområder: Avdeling for etatsledelse og tilsyn (Politiberedskap og Juridisk seksjon), Politifagavdeling (Organisert kriminalitet, Analyse og forebygging og Internasjonalt politisamarbeid), Personalavdeling (HMS, Personalforvaltning og Organisasjonsutvikling), Administrasjonsavdeling (Økonomi, IKT og Dokumentforvaltning) og Stab for informasjon og samfunnskontakt (http://www.politi.no).

Politidirektoratet har følgelig en helt sentral rolle i kontroll og utvikling av politiet.

5.6.2 Politihøgskolen

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten og er underlagt Politidirektoratet. Politihøgskolen gir både grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten og etter- og videreutdanning innen ulike deler av politifaget. Politihøgskolen driver også forskning, utviklings- og opplysningsarbeid innenfor sine fagområder. Politihøgskolen skal styrke og utvikle kunnskapene, ferdighetene og holdningene som politirollen krever slik at politi- og lensmannsetaten sikres kvalifisert personell for de arbeidsoppgaver den er tildelt (http://www.phs.no).

Politihøgskolen har derfor en viktig kontrollfunksjon gjennom å sikre både opplæring og videreopplæring innenfor bl.a. politioperative fag.

5.6.3 Riksadvokaten

Riksadvokaten er leder for påtalemyndigheten i Norge. Påtalemyndigheten er organisert med tre nivåer: Riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Den høyere påtalemyndighet brukes som en fellesbetegnelse på de to øverste nivåene. Riksadvokaten har den overordnede ledelse av straffesaksbehandlingen, herunder ansvar for fastsettelse av mål og prioriteringer og for å gi instrukser og følge opp straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene og i politidistriktene. I forhold til det enkelte politidistrikt ivaretas påtalemyndighetens fagledelse av statsadvokaten i regionen (http://www.riksadvokaten.no/).

Som nevnt tidligere i kapitlet, er Spesialenheten for politisaker faglig underlagt riksadvokaten. Riksadvokaten behandler og avgjør klager på Spesialenhetens avgjørelser.

5.7 Andre relevante kontrollmekanismer

Utvalget vil kort beskrive noen sentrale nasjonale og internasjonale organer som har betydning for kontroll av politiet i Norge.

5.7.1 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen kontrollerer forvaltningen. Kontrollen utføres på grunnlag av klager fra borgerne om urett og feil som måtte være gjort av offentlig forvaltning. Ombudsmannen behandler klager som gjelder både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Ombudsmannen kan også ta opp saker av eget tiltak. Opplysninger fra publikum kan være en viktig kilde for dette arbeidet (http://www.sivilombudsmannen.no/).

5.7.2 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal bekjempe diskriminering og fremme likestilling uavhengig av blant annet kjønn, etnisitet, funksjonsnedsettelse, språk, religion, seksuell orientering og alder. Ombudet er faglig uavhengig, men administrativt underlagt Barne- og likestillingsdepartementet. Ombudets pådriverarbeid skal bidra til økt likestilling i samfunnet som helhet. Ombudets lovhåndheverrolle innebærer å avgi uttalelser i klager om brudd på lover og bestemmelser under ombudets virkeområde, og å gi råd og veiledning om dette regelverket. Alle som mener seg diskriminert skal kunne legge fram saken for Ombudet, som vil be om opplysninger fra begge parter, foreta en objektiv vurdering av saken og avgi en uttalelse om hvorvidt diskriminering har foregått. Ombudets uttalelse kan klages inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda (http://www.ldo.no).

5.7.3 EOS-utvalget

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) er et kontrollorgan som er oppnevnt av Stortinget for å føre kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utøves av eller på vegne av offentlige myndigheter til beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Utvalget utfører sitt arbeid uavhengig av Stortinget, men rapporterer hvert år til Stortinget gjennom en årsmelding. Utvalgets oppgave er å føre løpende kontroll med de såkalte EOS-tjenestene. Disse består i dag av Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets sikkerhetstjeneste (FOST). Også etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utføres eller styres av andre offentlige myndigheter, faller inn under kontrollområdet. Utvalgets kontroll er uavhengig av EOS-tjenestene og forvaltningen for øvrig. Utvalget foretar regelmessige inspeksjoner av tjenestene, både sentralt og på lokale tjenester. Utvalget behandler klager fra enkeltpersoner og setter i verk undersøkelser av eget tiltak. Kontrollen er innrettet mot individuell rettssikkerhet, men omfatter også en generell kontroll med at EOS-tjenestene holder sin virksomhet innenfor de rammer som er fastsatt i lover og annet regelverk (http://www.eos-utvalget.no/).

5.7.4 Gjenopptakelseskommisjonen

Gjenopptakelseskommisjonen er et uavhengig organ som skal ta stilling til om en domfelt med en rettskraftig dom, skal få ny behandling av sin sak i retten. Dersom kommisjonen beslutter en sak gjenåpnet, skal saken henvises til ny behandling ved en annen domstol enn den som avsa gjeldende dom (http://www.gjenopptakelse.no/).

5.7.5 CPT

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment overvåker medlemslandenes oppfølging av Den europeiske konvensjonen mot tortur og annen umenneskelig og nedverdigende behandling. CPT besøker medlemslandene periodisk eller ad hoc for å føre tilsyn med behandlingen av personer som er fratatt sin frihet. Målet er å forebygge brudd på EMK, som forbyr tortur og umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff. Komiteen besøker bl.a. fengsler, politiarrester, psykiatriske institusjoner og mottakssentre for immigranter hvor disse er fratatt sin frihet. Komiteen skal ha fri tilgang til de aktuelle stedene og mulighet til å ha fortrolige samtaler med de frihetsberøvede. Komiteen er også i regelmessig dialog med myndighetene i medlemslandene (http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2007–2008/stmeld-nr-26–2007–2008-/3/4.html?id=512303 og http://www.cpt.coe.int/en/about.htm).

5.7.6 Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD)

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (European Court of Human Rights) ble opprettet i

1959 innenfor rammene til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Etter en omorganisering 1998 er menneskerettighetsdomstolen slått sammen med den europeiske menneskerettighetskommisjon. Domstolens kompetanse omfatter tvister om forståelsen og anvendelsen av den europeiske menneskerettighetskonvensjon (http://www.snl.no/article.html?id=535075&o=1&search=Den %20europeiske %20menneskerettighetsdomstol og http://www.echr.coe.int/echr/).

5.7.7 Europarådets menneskerettskommissær

Europarådets menneskerettskommissær (The Commissioner for Human Rights) er en uavhengig institusjon innenfor Europarådet, med oppgaven å fremme bevissthet om og respekt for menneskerettighetene i medlemslandene. Menneskerettskommissæren har bl.a. mandat til å bistå medlemslandene i å implementere Europarådets menneskerettsprinsipper, identifisere aktuelle svakheter i menneskerettslovgivning og praksis, tilrettelegge for arbeidet som gjøres av nasjonale menneskerettsinstitusjoner og andre organisasjoner som arbeider for menneskerettighetene og gi råd og informasjon om hvordan menneskerettighetene skal beskyttes og ivaretas. Menneskerettskommissæren behandler ikke individuelle klager, men kommissæren kan trekke konklusjoner og ta prinsipielle initiativer på grunnlag av dokumentert informasjon om menneskerettsbrudd som rammer enkeltpersoner (http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_en.asp).

5.7.8 ECRI

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) er et uavhengig overvåkningsorgan innenfor Europarådet med særlig fokus på menneskerettigheter, fremmedfiendtlighet, antisemittisme, rasisme og intoleranse. Medlemmene av ECRI er valgt ut på bakgrunn av sin ekspertise på områdene. ECRI gjennomgår medlemsstatenes lovgivning, politikk og eventuelle andre felt innenfor kommisjonens ansvarsområde. Etter å ha analysert situasjonen i hvert av medlemslandene, fremmes forslag til tiltak på lokalt, nasjonalt og europeisk nivå, det formuleres generelle anbefalinger for medlemslandenes politikk på området og det vurderes om internasjonale rettslige redskaper kan være anvendelige (http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2007–2008/stmeld-nr-26–2007–2008-/3/6.html?id=512305) og http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp).

5.7.9 FNs torturkomité (CAT)

Ifølge FNs torturkonvensjon skal konvensjonspartene rapportere hvert fjerde år til torturkommisjonen The Committee Against Torture om hvordan de gjennomfører konvensjonen (Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment). Rapportene blir eksaminert av torturkomiteen som består av 10 uavhengige eksperter, som velges av konvensjonspartene (de stater som har undertegnet torturkonvensjonen). Norge ser på denne typen eksaminasjoner som en viktig del av FNs overvåkning av hvordan statene etterlever menneskerettighetene. Eksaminasjonene er også en dialog med ekspertene hvor man mottar råd og anbefalinger. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2007/fn_eksaminasjon.html?id=489187 og http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/index.htm

5.7.10 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) har status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (Nasjonal institusjon). Nasjonal institusjon arbeider for å fremme gjennomføringen av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Nasjonal institusjon arbeider med forskning og utredning, overvåkning, rådgivning, utdanning og informasjon rundt menneskerettighetssituasjonen i Norge. Overvåkningen skjer særlig gjennom høringsuttalelser og kommentarer til Norges rapportering til internasjonale organer (http://www.humanrights.uio.no/nasjonal-institusjon/).

Kapittel 6
Spesialenheten for politisaker – anmeldelsessporet

6.1 Utvalgets oppgave

Utvalget er i mandatet bedt om å undersøke om justisdepartementets og Stortingets forutsetninger for opprettelsen av Spesialenheten er oppfylt. Sentralt står hensyn til uavhengighet, effektivitet og tillit. Stortingets forutsetninger er i overensstemmelse med de internasjonale prinsippene når det gjelder kontroll av politiet, men de internasjonale prinsippene er noe mer detaljerte (jf. kapittel 3.3.1).

Utvalgets undersøkelse skal omfatte enhetens organisering, herunder dens dimensjonering, regionale organisering, kompetansesammensetning og forholdet mellom fast ansettelse og verv. Videre skal enhetens arbeidsmetoder og saksbehandlingstid gjennomgås. På dette grunnlaget skal utvalget vurdere om det er sider ved organiseringen eller virksomheten som hindrer eller fremmer en god oppgaveløsning i tråd med hensynet til uavhengighet, effektivitet og tillit. Utvalget skal gjennomgå et representativt utvalg saker hos Spesialenheten og gjøre seg kjent med alle sakstyper.

Utvalget har valgt å løse dette oppdraget ved å ha uavhengighet som et overordnet vurderingsgrunnlag. I kapittel 5 ble Spesialenhetens organisatoriske og juridiske uavhengighet beskrevet. I dette kapitlet vil den organisatoriske og juridiske uavhengighet ytterligere beskrives og drøftes i forbindelse med regionalisering og personer på verv. Deretter følger de viktigste kjennetegn ved Spesialenhetens arbeidsmetoder både i «hverdagssaker» og i utrykningssaker. Etter at saksbehandlingstiden er vurdert, vil kapitlet deretter ta opp Spesialenhetens praktiske og kulturelle uavhengighet. Praktisk uavhengighet vil ha betydning særlig for dimensjonering, og kulturell uavhengighet særlig for Spesialenhetens kompetanse. Men praktisk og kulturell uavhengighet henger også sammen. Den symbolske uavhengighet er hovedtema i kapittel 11, men berøres også i dette kapitlet i forbindelse med Spesialenhetens henleggelsesprosent. Henleggelsesprosenten framstår som et sentralt tema siden utvalget er bedt om å vurdere hvordan man kan øke tilliten til Spesialenheten.

6.2 Utvalgets metoder for å evaluere Spesialenheten

Utvalgets evalueringsmateriale om Spesialenheten bygger på flere kilder. Funn fra den kvantitative analysen vil prege særlig drøftingen av Spesialenhetens arbeidsmetoder og saksbehandlingstid. Det var dessuten mange som kommenterte Spesialenhetens virksomhet i de skriftlige innspillene som utvalget tidlig i utvalgsarbeidet inviterte til. Dette, i tillegg til møter med personer og organisasjoner innenfor og utenfor politiet, har bl.a. gitt utvalget oversikt over hvilke spørsmål som kritikere stiller til Spesialenhetens praktiske og kulturelle uavhengighet. Evalueringsmaterialet i dette kapitlet bygger dernest på omfattende samtaledata med Spesialenheten. Et samlet utvalg har hatt møter med alle regioner, og alle ansatte i Spesialenheten har hatt mulighet til å møte utvalget for å formidle erfaringer og synspunkter. Siden Spesialenheten fremdeles har vært under utvikling i løpet av den tiden evalueringen har pågått, har utvalgssekretariatet hatt samtaler med enhetens ledelse og ansatte også i andre sammenhenger. Dette har gitt oppdatert informasjon om Spesialenhetens virksomhet, også om de utfordringer enheten står overfor framover.

6.3 Spesialenhetens organisering og endring 2005 – 2008

Siden oppstarten for fire år siden har Spesialenheten videreutviklet organisasjonen både i forhold til regionalisering, som fagmiljø og med hensyn til rollen for advokater på verv. Siden oppstarten har Spesialenheten blitt styrket med flere faste ansatte. Siden Spesialenheten måtte bygges opp fra grunnen av, har organisasjonsutviklingen nødvendigvis vært preget av at «veien blir til mens man går».

6.3.1 Fra fem til tre regioner

Det forelå en skisse til organisasjon da Spesialenheten ble opprettet med virkning fra januar 2005. Spesialenheten skulle bestå av fem regioner, for

Øst, Sør, Vest, Midt-Norge og Nord-Norge. Spesialenheten startet med 7 ansatte. Regionledere og etterforskere var i flere tilfeller lokalisert ulike steder.

Et hovedproblem i tiden med fem regioner var at etterforskerne arbeidet mye alene og manglet fagmiljø. Med virkning fra 1. januar 2008 ble Spesialenheten derfor organisert i tre regioner: Region Øst (lokalisert på Hamar), region Vest (lokalisert i Bergen) og region Midt-/Nord-Norge (lokalisert i Trondheim). Region Øst er delt i to kontorer, ett på Hamar og ett i Oslo. Opprettelsen av Oslokontoret i januar 2007 framheves som nødvendig både for å effektivisere arbeidet med saker som oppstår i det sentrale Østlandsområdet og av praktiske grunner, slik at etterforskere i region Øst som har kontor på Hamar har en base når det skal gjennomføres avhør av personer i Osloområdet. Fra 1. mars 2009 er regionleder for Øst lokalisert i Oslo. Tidligere hadde regionleder kontor på Hamar.

De fire kontorene er i dag faste baser som legger godt til rette for at lokalkontorene kan fungere som operative enheter i forbindelse med avhør, utrykninger og som fagmiljøer.

Spesialenhetens ledelse og ansatte oppsummerer i dag at omorganisering fra fem til tre regioner med faste kontorer var nødvendig og riktig. Slik utvalget ser det, er dette en godt underbygd oppsummering. Faglige fordeler ved å tilhøre et større kontor ser ut til å oppveie ulempene ved mye reisevirksomhet som nødvendigvis må påregnes siden regionene dekker store geografiske områder.

Selv om det finnes tre regionkontorer og ett Oslokontor, er Spesialenheten én organisasjon. Det er betydelig fleksibilitet når det gjelder å låne etterforskere fra andre regioner dersom det av ulike grunner er behov i en annen region. Slike behov kan oppstå i forbindelse med arbeid for å korte ned saksbehandlingstiden, utrykningssaker, hvis spesialetterforsker i én region innehar spisskompetanse som trengs i etterforskningen av en sak i en annen region og også som følge av habilitetsvurderinger.

Slik utvalget ser det, framstår organisasjonsendringene både som nødvendige og positive. Det vil imidlertid senere i kapitlet komme fram at Spesialenheten står overfor andre og nye utfordringer, særlig knyttet til dimensjonering ut fra dagens oppgaver og i tilknytning til oppgaver man ikke har tid til å prioritere, som intern kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det er også grunn til å understreke at de tre regionene skal dekke store geografiske områder, noe som påvirker arbeidet og kapasiteten på flere ulike måter. Dette kommer utvalget tilbake til underveis.

Utvalget har dessuten fått innspill fra ansatte i Spesialenheten om Oslo bør være en egen region. Begrunnelsen knytter seg bl.a. til at Oslokontoret har mange saker, inkludert utrykningssaker. Utvalget er av den oppfatning at det er kort tid siden forrige omorganisering, og at det derfor ikke framstår som aktuelt å gjennomføre ytterligere omorganiseringer nå.

6.3.2 Styrking av rollen til advokater på verv

Justisdepartementet oppnevnte i desember 2004 i alt 23 advokater på verv i Spesialenheten. En psykolog på verv ble deretter tilknyttet region Vest. Funksjonstiden for advokater og psykolog på verv utløp ved årsskiftet 2008/2009. Høsten 2008 hadde Spesialenheten dermed for første gang selv hånd om rekrutterings- og oppnevningsprosessen for fagpersoner på verv. Det meldte seg 102 søkere i en åpen ordinær søkerprosess. Utlysningsteksten åpnet for at både jurister og andre profesjoner kunne søke. Det ble i utvelgelsen lagt vekt på faglige kvalifikasjoner, egnethet, forståelse av Spesialenhetens oppgaver og mulighet og vilje til å prioritere arbeid for enheten. Advokater på verv har bl.a. en sentral oppgave når det gjelder å skrive påtaleinnstillinger.

Fra 1. januar 2009 er det oppnevnt 10 advokater og en psykolog på verv for en fireårsperiode. Fire advokater er tilknyttet Øst, tre advokater Midt-/Nord-Norge og tre advokater og en psykolog er engasjert i region Vest. Personene som er oppnevnt på verv har variert og omfattende arbeidserfaring.

Det har imidlertid tatt Spesialenheten noe tid å finne den mest hensiktsmessige måten å trekke inn advokater på verv. Flere av advokatene som ble rekruttert til Spesialenheten ved oppstarten var advokater med tung strafferettspraksis. Fordi advokatene hadde ordinært arbeid i retten, ble det for liten tid til å skrive innstillinger. I de første arbeidskrevende oppstartsår med mange saker og mange advokater på verv, ble saksbehandlingstiden derfor påvirket på en uheldig måte.

Antallet advokater på verv er nå halvert sammenliknet med forrige periode. Begrunnelsen er at færre personer antas å gi større rom for den enkeltes deltakelse, faglig utvikling og meningsutveksling. Regionene framstår i dag som fagmiljøer bestående av et fellesskap med fast ansatte og personer på verv. Det tilstrebes at det avtales med advokater på verv et cirka antall saker/timer pr. år vedkommende skal delta i. Dette gjør samarbeidet forutsigbart både for Spesialenheten og advokatene, og advokatene kan planlegge for og prioritere

oppgaver for Spesialenheten. Det kan variere hvor mange timer den enkelte advokat forplikter seg til. Spesialenheten legger til grunn at omfanget ikke må være for lite, siden det må være en viss mengde saker for at det skal være faglig interessant.

I likhet med de positive virkninger som er beskrevet i forbindelse med en spisset regionalisering, framstår også ordningen med personer på verv å ha funnet en god løsning. Det vil senere bli drøftet hvordan denne rollen har betydning for oppfatninger om Spesialenhetens kulturelle uavhengighet.

6.3.3 Styrket forankring i menneskerettighetene

Omorganiseringen som vises i nåværende regionalisering og endringene i rollen for personer på verv, har vært positiv. Spesialenhetens omorganisering har ytterligere styrket den strukturelle uavhengigheten. Utvalget er av den mening at det ikke bør reises tvil om at Spesialenheten som organisasjon oppfyller kravet om strukturell og juridisk uavhengighet, faglig underlagt riksadvokaten.

Også Spesialenhetens forankring i menneskerettighetene er blitt tydeligere. I Spesialenhetens beskrivelse av enhetens samfunnsmessige rolle og virksomhet i årsrapporten for 2008, profilerer enheten seg som en beskytter av det sivile samfunn. Gjennom siste årsrapport har Spesialenheten etter utvalgets syn tatt et nytt viktig skritt for aktivt å synliggjøre at virksomheten er forankret i menneskerettslovgivning og internasjonale prinsipper for kontroll av politiet med formålet å utvikle og opprettholde rettsstaten. Utvalget forutsetter at Spesialenheten også framover har ressursmessig mulighet til å informere grundig om enhetens virksomhet. Spørsmålet behandles ytterligere i kapittel 11.

6.4 Spesialenhetens arbeidsmetoder

Uavhengighet, kompetanse og dimensjonering kan ikke vurderes løsrevet fra Spesialenhetens arbeidsoppgaver og saksbehandling. Spørsmålet som senere skal vurderes på grunnlag av arbeidsoppgaver, arbeidsmetoder og saksbehandling, er om ressursene er tilstrekkelige i forhold til arbeidsoppgavene og Spesialenhetens samfunnsmandat.

6.4.1 Spesialenhetens saksområder

Siden oppstarten i 2005 har Spesialenheten mottatt i alt 3 096 saker. Antall anmeldelser er imidlertid høyere, siden det kan være flere anmeldte forhold i samme sak.

Svingningene i antall saker de enkelte år har hittil ikke vært store. For opplysninger om saksområder henviser utvalget til Spesialenhetens årsrapport for 2008 og vedlegg 1. Utvalget vil her nøye seg med å påpeke at Spesialenheten har en meget sammensatt saksportefølje som skal undersøkes og etterforskes. Sakene spenner fra mistanke om korrupsjon eller taushetspliktbrudd, saker der det hevdes at politiet har brukt ulovlig makt, hendelser med død eller alvorlig skade som krever umiddelbar utrykning, vinnings- og sedelighetslovbrudd, grov uforstand i tjenesten og tjenesteunnlatelse, trafikklovbrudd, anmeldelser som åpenbart er hevnanmeldelser og anmeldelser som vitner om at politiet umulig kan ha hatt befatning med forholdet som anmeldes. De vanligste forholdene som anmeldes er knyttet til grov uforstand, ulovlig maktbruk og til dels ulovlig beslag. Kategorien grov uforstand inneholder for øvrig også anmeldelser om ulovlig maktbruk slik at disse to sakskategoriene har noe overlapp. Det er vanligst at polititjenestemenn/-kvinner anmeldes, og en betydelig del av sakene har sitt utspring i ordenstjenestens virksomhet.

Spesialenheten har i årsrapporten for 2008 gitt en fyldig og kommentert beskrivelse av virksomhet og arbeidsmetoder. For detaljer om Spesialenhetens statistikk, henvises det til årsrapporten.

6.4.2 Avhør er det viktigste arbeidsverktøy

Spesialenhetens aller viktigste arbeidsverktøy er avhør. I 2008 gjennomførte Spesialenheten 1392 avhør (Årsrapport 2008:20).

Tabell 6.1 Mottatte saker, anmeldelser og påtaleavgjorte saker 2006–2008

	2006	2007	2008
Mottatte saker	703	787	799
Mottatte anmeldelser	904	978	1 017
Påtaleavgjorte saker	621	846	805

Avhør gjennomføres på ulike måter, og hittil med visse variasjoner mellom regionene. Variasjonene vil selvsagt ofte være avhengig av sak. Vanligvis er det én etterforsker som tar avhøret alene, men i spesielle saker kan det være to når etterforsker og en advokat eller psykolog på verv tar avhøret sammen. Spesialenheten tar i stadig større grad opp avhør med lyd, og sjeldnere med både lyd og bilde. Avhør med lyd framstår nå som den mest brukte arbeidsmetoden. Avhøret blir deretter nedskrevet i konsentrert form. Avhørets kvalitet, slik avhøret framkommer i det skriftlig resymeet, kan dermed etterprøves ved behov. Hvordan avhør gjennomføres vil ha konsekvenser for dimensjoneringen, siden avhør med lyd må skrives ned og konsentreres i ettertid. Avhør med lyd er en rettssikker, men arbeidskrevende metode. Etter at avhøret er skriftliggjort, skal det underskrives av den avhørte. Dette må skje personlig. Elektronisk og annen postgang er uaktuelt av rettssikkerhetshensyn. Med de store geografiske avstandene etterforskningsavdelingene skal dekke, er det å få avhørene signert av de avhørte, en stor utfordring for Spesialenheten.

Utvalgets analyse gir en interessant illustrasjon om hvordan Spesialenheten bruker avhør som arbeidsverktøy. Dette gir også et utgangspunkt for å vurdere Spesialenhetens oppfyllelse av tilstrekkelighetsprinsippet.

6.4.3 Avhør henger sammen med om etterforskning er iverksatt

Spesialenheten har avhørt 32 % av de fornærmede og 33 % av de anmeldte i sakene som utvalget gjennomgikk og analyserte. I en fjerdedel av sakene er vitner avhørt. Det interessante i denne forbindelse er imidlertid ikke totaltallene. Avhør er nemlig ikke spredt jevnt utover alle saker, men har sammenheng med om det er besluttet iverksatt etterforskning eller ikke. I saker der etterforskning er besluttet, blir 53 % av fornærmede avhørt og 77 % av de mistenkte. I tillegg kommer rapporter fra mistenkte, noe som ikke er fanget opp i utvalgets registreringsskjema. I flere av disse sakene har fornærmede levert anmeldelse til politiet, som så har nedtegnet dette vitneavhøret før oversendelse av anmeldelsen til Spesialenheten. At halvpartene av fornærmede og tre fjerdedeler av mistenkte er avhørt, er derfor minimumstall for de partsforklaringer Spesialenheten legger til grunn når saker som etterforskes blir vurdert. Når det gjelder avhør av fornærmede, er det dessuten utvalgets kvalitative vurdering at mange av disse ikke møter til avhør når de innkalles. Spesialenheten har altså forsøkt å få flere i tale enn de som har møtt til avhør.

Vitner avhøres i 45 % av saker der etterforskning er iverksatt. Også her er det utvalgets kvalitative vurdering at mange av disse ikke møter til avhør. Det skyldes også at det ikke finnes vitner i en god del av disse sakene.

Det kommer fram i analysen at det iverksettes etterforskning mye oftere i anmeldelser som dreier seg om ulovlig maktbruk enn i andre saker. Dette gjelder også i en viss grad i saker som handler om vinning. Derimot iverksettes etterforskning betydelig sjeldnere i anmeldelser i sekkeposten «annet». Kategorien «annet» inneholder svært mye forskjellig, og i mange av sakene er det nokså uklart hva slags forhold som anmeldes. Kategorien inneholder både saker som åpenbart ikke er et straffbart forhold og saker hvor Spesialenheten bruker formuleringer som at anmeldelsen ikke tilfredsstiller de krav til sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet som kreves. Samtidig inneholder «annet» også saker som nok kunne vært kategorisert av Spesialenheten under noen av de mer konkrete sakskategoriene, som «grov uforstand» eller «ulovlig maktbruk». Også «annet» inneholder saker der etterforskning er iverksatt.

I tillegg innhenter Spesialenheten annen informasjon. Utvalgets analyse viser at Spesialenheten rutinemessig innhenter speilsak praktisk talt i samtlige saker der det foreligger en mulig speilsak. Som det framkommer nedenfor, skjer dette også i stor grad i saker der etterforskning ikke besluttes iverksatt. Mer enn halvparten av speilsakene inneholder PO-logg. Spesialenhetens praksis viser at man rutinemessig innhenter den skriftlige dokumentasjon som måtte finnes for å opplyse saken.

Dette er sentrale funn i utvalgets analyse. Fornærmede og mistenkte får i hovedsak presentert sin sak eller har fått mulighet til å presentere sin sak når Spesialenheten har besluttet etterforskning. Spesialenheten legger også til grunn den skriftlige dokumentasjon som måtte finnes for å få hendelsen og saken opplyst.

6.4.4 Avhør henger sammen med bestemte sakstyper

Analysen viser også andre viktige funn. Utvalget analyserte om det er spesielle sakstyper der avhør foretas. Her skiller ikke analysen mellom saker der etterforskning besluttes iverksatt eller ei. En slik oppsplitting ville føre til så få enheter i hver kategori at korrelasjonene ville blitt meget usikre.

Det er for det første en klar og sterk korrelasjon mellom de tre typene avhør. Hvis en anmeldt er avhørt, er som regel også vitner og anmelder avhørt. Hvis anmelder er avhørt, er også ofte vitner avhørt.

Analysen viser at det først og fremst er i saker som inneholder anklager om ulovlig maktbruk at Spesialenheten avhører anmeldte og vitner. I saker som angår vinning blir ofte vitner avhørt, mens det i saker som angår brudd på taushetsplikt ofte foretas avhør av anmelder. I kategorien «annet» er det betydelig sjeldnere at anmeldte avhøres enn i de klarere definerte sakskategoriene.

En annen indikasjon på omfanget av det arbeid Spesialenheten nedlegger i sakene, er knyttet til hvor mange vitner som er avhørt. I de sakene der utvalget positivt registrerte antall vitneavhør, var det i gjennomsnitt foretatt 3,5 vitneavhør. Dette ganske høye gjennomsnittet skyldes en spesiell sak der det var gjennomført 54 vitneavhør. Medianen (midtpunktet) er to vitneavhør. Det vanligste er at det foretas ett vitneavhør i saker der vitner avhøres.

6.4.5 Bare i et fåtall saker gjør Spesialenheten ingen undersøkelser

Utvalget undersøkte hva som kjennetegner saker der Spesialenheten ikke foretar noen form for avhør eller innhenter speilsak. Dette gjelder 17 % av sakene (31 saker). 18 av sakene faller i kategorien «annet», mens seks saker er i kategorien «grov uforstand i tjenesten». Ellers er det ingen systematikk å spore.

Spesialenheten foretar for øvrig avhør i alle anmeldelser som påstår rasisme. Spørsmålet om etterforskning av anmeldelser som påstår diskriminering blir nærmere tatt opp i kapittel 10.

6.4.6 Saker som henlegges uten etterforskning, blir undersøkt

Et neste viktig funn gjelder Spesialenhetens arbeid med saker som henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke dem, jf. straffeprosessloven § 224 1. ledd: «Etterforsking foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige». Når det senere henvises til § 224, gjelder dette den nevnte bestemmelse i straffeprosessloven.

En sak kan henlegges på bakgrunn av § 224 enten med kode 022 for avgjørelser på saksnivå eller kode 106 for avgjørelser mot person. 54 % av utvalgets gjennomgåtte saker henlegges etter kode 022, ikke rimelig grunn til å undersøke. Utvalgets saker gir et høyere tall enn Spesialenhetens årsrapport for 2008 som viser at tallet i denne kategorien er 39 %. I 2007 ble 54 % av sakene som ble henlagt etter kode 022. Forskjellen kan ha sammenheng med at sakene stammer fra noe ulike tidsperioder eller det kan skyldes normale variasjoner. Det kan også skyldes at Spesialenheten brukte kode 022 og 106 noe mindre i 2008 enn i 2007 etter oppfordring fra riksadvokaten.

Kodens navn, «ikke rimelig grunn til å undersøke», kan gi assosiasjoner til at dette er saker som avgjøres som en ren kontorforretning; de registreres inn og stemples henlagt uten at noe gjøres. Dette er ikke tilfellet. I 19 % av sakene der det ikke er iverksatt etterforskning er fornærmede avhørt, 5 % av anmeldte er avhørt og det er avhørt vitner i 8 % av sakene. Som nevnt over innhentes det rutinemessig mulig speilsak i alle saker, også saker som henlegges etter § 224. Dette forteller at Spesialenheten gjør undersøkelser og tar initiativer for å opplyse saken selv som det ikke kalles og registreres som etterforskning. Grensene mellom etterforskning og ikke etterforskning framstår dermed til en viss grad flytende og uklar. Dette er intet problem i forhold til Spesialenhetens regelverk, siden riksadvokatens rundskriv om etterforskning (nr. 3/1999) som er retningsgivende også for Spesialenheten, klargjør at man kan og skal foreta undersøkelser uten at dette skal kalles etterforskning.

Det skaper imidlertid et problem for inntrykket av Spesialenhetens virksomhet når påtalesystemets statistikkoder som «henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke» brukes som kommunikasjon. Henleggelses- og andre koder er strenge juridiske fagbegreper som er felles for hele påtalesystemet. Allmennheten har ikke de samme forutsetningene for å vite hvilke koder som skal brukes når, og derfor oppstår det et kommunikasjonsproblem. Utfordringen for Spesialenheten synes ikke å være den enkelte anmelder eller anmeldte som alltid får en begrunnet påtaleavgjørelse også i saker som henlegges som følge av § 224, men befolkningen generelt. Dette drøftes ytterligere både senere i kapitlet og i kapittel 11.

Spesialenheten har i årsrapporten for 2008 gitt noen eksempler på saker som er henlagt uten etterforskning: Politimann anmelder politimester for grov uforstand i tjenesten for å ha anmeldt ham til Spesialenheten, person anmelder politiet for å ha sperret fortauet der politiet hadde tatt oppstilling i forbindelse med trafikkontroll, person omhandlet i politidistriktets oppdragslogg for 30 meldinger og tjenesteoppdrag om støy, ordensforstyrrelse, telefonsjikane med mer anmelder poli-

tiet for trakassering. Spesialenhetens utgangspunkt når det gjelder å beslutte om etterforskning skal iverksettes er skjønnsmessig, jf. regelen i Spesialenhetens straffesaksinstruks om «rimelig grunn til å undersøke». I vurderingen legger Spesialenheten vekt bl.a. på sannsynlighet og saklighet. Spesialenheten har opplyst til utvalget at terskelen for å iverksette etterforskning er satt lavt. Utvalgets analyse understøtter dette.

Utvalgets saksanalyse viser altså at Spesialenheten også undersøker saker som henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke dem. Utvalget betrakter dette som et interessant funn, siden dette ikke har vært allmenn kjent informasjon.

6.4.7 Tid før avhør

Utvalget la til grunn at det av hensyn til tillit til Spesialenheten også var relevant å se nærmere på hvor lang tid det tar før anmelder, anmeldte og vitner avhøres. På dette punktet kan det kanskje oppfattes som at utvalget beveger seg noe i mandatets gråsone, siden det kan hevdes, at hvis det tar lang tid før for eksempel vitner avhøres, vil det kunne tolkes som at det handler om kvalitet på etterforskningen siden det erfaringsmessig vil handle om at vitneprov risikerer å bli mer usikre etter hvert som tiden går. Spørsmålet er imidlertid relevant for saksbehandlingstid og kan ha betydning for Spesialenhetens dimensjonering, siden tid det tar før avhør, enten det er av vitner eller involverte parter, kan gi informasjon om at hvor raskt Spesialenheten i dag har kapasitet til å foreta avhør.

Funnene i analysen viser at det vanligvis går et par uker før anmelder avhøres, et par måneder før anmeldte avhøres og ca. 5 uker før vitner avhøres. Det er ingen signifikante forskjeller mellom alle saker og saker der det er besluttet iverksatt etterforskning. Utvalget minner også om at det i flere saker der etterforskning ikke er besluttet, gjøres avhør og andre undersøkelser. Det er også rimelig å legge til grunn at tid før avhør vanligvis avventer at speilsak og annen dokumentasjon har innkommet. Tid før vitneavhør må dessuten sees i forhold til dagens regionalisering og reiseavstander. Med fire kontorbaser som utgangspunkt har spesialetterforskerne en klart annen situasjon enn en lokal politistasjon eller et lensmannskontor som betjener sitt geografiske nærområde. Spesialenhetens regionale organisering blir i denne sammenheng å arbeide opp mot mange fjernområder, noe som er tidkrevende.

Det er vanskelig å finne signifikante forskjeller mellom tid før avhør og ulike sakstyper siden det er lite antall saker i mange av sakskategoriene. I de tre største kategoriene, «ulovlig maktbruk», «grov uforstand» og «annet» er dette likevel mulig. Den eneste signifikante forskjellen det er mulig å finne, er at det går lengre tid før vitner avhøres i saker som angår ulovlig maktbruk. Hva kan dette skyldes, er vanskelig å si. En rimelig forklaring er at før det tas vitneavhør, er som regel anmelder og anmeldte avhørt først. Det ble tidligere beskrevet at det gjennomføres flere avhør i saker som påstår ulovlig maktbruk enn i andre sakskategorier, slik at dette kan være noe av forklaringen på utslaget. Saker som påstår ulovlig maktbruk blir prioritert både ved at etterforskning iverksettes oftere og at flere vitner avhøres i slike saker. Prioriteringen er således i samsvar med Spesialenhetens straffesaksinstruks. Utvalget vet heller ikke om det nettopp er i disse sakene der vitner ikke møter og må innkalles på nytt slik at det tar tid. Det som framkommer når det gjelder tid før vitneavhør i saker som påstår ulovlig maktbruk, skal neppe tolkes som at Spesialenheten prioriterer vitneavhør i slike saker lavere enn i andre saker. Det kan også bemerkes, at det i mange av disse sakene har gått tid fra selve hendelsen anmeldelsen gjelder og til vedkommende anmelder saken til Spesialenheten. Spørsmålet kan likevel stilles prinsipielt, om Spesialenheten er tilstrekkelig dimensjonert for å foreta vitneavhør raskt nok i saker som påstår ulovlig maktbruk. Utvalgets anbefaling er at Spesialenheten vurderer dette spørsmålet og undersøker forklaringer, siden man må regne med at tid før vitner avhøres i saker som påstår ulovlig maktbruk vil være av spesiell betydning for tilliten til Spesialenheten.

Den blir oppsummert i vedlegg 1 at mangelen på signifikante forskjeller tyder på at Spesialenheten ikke ser ut til å benytte sakstype som et prioriteringsgrunnlag for hvor raskt saken håndteres. Unntaket er selvsagt utrykningssaker, der umiddelbar etterforskning og vitneavhør prioriteres ikke minst i initialfasen. Det øvrige bildet kan antyde at Spesialenheten prioriterer omtrent alle sakstyper på samme måte, noe som tilsier at Spesialenheten kan ha prioritert å redusere saksbehandlingstiden generelt for alle saker og tatt dem etter tur. Når utrykningssaker må prioriteres, må hverdagssaker legges midlertidig til side. Til slutt kan det derfor bli sakenes alder og ikke sakstyper som bestemmer hvor raskt en sak avsluttes. Dersom utvalget har rett i denne vurderingen, noe utvalget tror det har, har dette konsekvenser for utvalgets anbefalinger med hensyn til dimensjoneringen. Utvalget vil uansett anbefale Spesialenheten å evaluere temaet «tid før avhør» ved et dyp-

dykk i aktuelle og særlig prioriterte sakstyper for å undersøke forklaringer og slik få fram hvilke forutsetninger som må være til stede for at egen saksprioritering, slik den er fastlagt i straffesaksinstruksen, kan følges opp tettere i praksis.

6.4.8 Oppfylling av prinsippet om tilstrekkelighet

Spesialenhetens arbeidsinnsats både i saker der etterforskning besluttes iverksatt og undersøkelser i saker som henlegges etter § 224 må, på bakgrunn av det ovenstående, sies å oppfylle tilstrekkelighetsprinsippet på en god måte. Dette er viktig informasjon for vurdering av Spesialenheten som tillitsgiver.

Utvalget mener det er svært viktig at avhør prioriteres. Avhørets sentralitet i Spesialenhetens virksomhet har konsekvenser for saksbehandlingstid og dermed dimensjonering. Gitt dagens regionalisering og Spesialenhetens målsetting om å oppsøke involverte der de bor og arbeider, vil for eksempel omfanget av avhør ha konsekvenser for antall reisedøgn. Reisedøgn handler både om nødvendig geografisk forflytning som tar tid og om arbeidsbelastninger for spesialetterforskerne som må påregne mye reising. Utvalget påpeker dette fordi også arbeidsbelastninger har konsekvenser for vurdering av dimensjoneringen, slik det senere vil bli drøftet.

Det er ikke utvalgets oppgave å vurdere om Spesialenheten avhører for få anmeldere i de konkrete sakene. Utvalget kan imidlertid vurdere prinsipielle sider ved saksbehandlingen i forhold til Spesialenhetens uavhengighet. Utvalget vil derfor stille et spørsmål: Bør Spesialenheten gjennomføre avhør med anmelder enda oftere? Utvalgets saksgjennomgang viser at Spesialenheten i flere tilfeller mener saken er tilstrekkelig opplyst ved at politiet har nedtegnet fornærmedes forklaring om hendelsen da anmeldelsen ble registrert hos politiet. Dette kan ha sammenheng med nødvendig prioritering av tilgjengelige ressurser i Spesialenheten. Det utvalget kan reise som et spørsmål, er den prinsipielle betydning det har at anmeldere får mulighet til å forklare seg overfor en ekstern instans som Spesialenheten. Det kan også tenkes at det i noen tilfeller vil komme tilleggsinformasjon. Spesialenhetens posisjon som uavhengig instans vil dermed kunne styrkes. Det vil også styrke enhetens brukerorientering ytterligere. Enda flere avhør vil imidlertid få konsekvenser for kapasitet og saksbehandlingstid.

Spesialenheten framstår for øvrig for utvalget som en administrativt meget veldrevet organisasjon med hensyn til saksbehandlingsrutiner og notoritet. Det opplyses rutinemessig i oversendelsene at påtaleavgjørelsen kan påklages til riksadvokaten. Denne muligheten er det en god del involverte, særlig anmeldere, som benytter seg av, ca. 15 %. Riksadvokaten finner sjelden grunn til å omgjøre Spesialenhetens avgjørelse, og i slike unntakstilfeller handler det gjerne om omgjøring av henleggelseskode.

6.5 Spesialenhetens brukerorientering

6.5.1 Publikums tilgang til Spesialenheten

Brukerorientering kan betraktes som et aspekt ved arbeidsmetodene. Selv om også politiet tilhører Spesialenhetens brukere, vil det her legges vekt på publikum.

Publikum har lett tilgang til kontakt med Spesialenheten på hverdager mellom kl. 0900–1500. I tillegg mottar Spesialenheten en del henvendelser på e-post. Det elektroniske postmottaket blir systematisk og kontinuerlig fulgt opp, og den som henvender seg får tilbud om å få henvendelsen nedtegnet. Når det gjelder avhør, er det dessuten Spesialenhetens arbeidsfilosofi at man ønsker å oppsøke personer der de befinner seg framfor at anmeldere og anmeldte alltid skal måtte oppsøke ett av de fire kontorene. Spesialenheten framstår for utvalget som en oppsøkende etterforskningsenhet.

Det framstår for utvalget som en felles arbeidsfilosofi at Spesialenheten tar seg tid til å lytte og at alle blir hørt, selv om en anmeldelse ikke handler om straffbart forhold. I den grad Spesialenheten blir kontaktet enten i forbindelse med en anmeldelse eller fordi personer ønsker råd, er det utvalgets inntrykk at Spesialenheten representerer et slags rettshjelpstilbud. Dette vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for dem som ikke har tillit til Spesialenheten.

Det er relevant å peke på at Spesialenhetens brukere ikke er det vanlige publikum, men ofte har eller har hatt straffesaker mot seg. Mange vil være det som kalles «politiets kjenninger». Dette illustreres ved at det i ca. tre fjerdedeler av sakene finnes en speilsak. Utvalgets saksanalyse viste at anmelder blir bistått av advokat eller annen partsrepresentant i 25 % av sakene. Analysen viste at det er få sammenhenger mellom slik bistand og type sak. Unntaket er en relativt svak tendens til at bistand fra partsrepresentant er vanligere i saker i kategorien «grov uforstand» enn i andre saker. Spesialenheten orienterer rutinemessige pårørende om ordningen med bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107a.

6.5.2 Kontakt med pårørende

I riksadvokatens rundskriv nr. 2/2006 heter det:

> «Blir noen alvorlig skadet eller omkommer som følge av politiets tjenesteutøvelse, vil de pårørende ha et sterkt og legitimt behov for å få vite hva som har skjedd. Det er derfor viktig at det etableres rutiner som sikrer at pårørende informeres om etterforskingen og sakens utvikling så langt det er mulig og forsvarlig. Hvilken informasjon som skal gis og hvem som skal gi den, må avgjøres i et samarbeid mellom Spesialenheten og vedkommende politimester».

Spesialenhetens kontakt med pårørende er altså særlig aktuell i saker med død eller alvorlig personskade. Dette er en dramatisk situasjon for de pårørende som Spesialenheten har fokus på. Straffesaksinstruksen fastsetter at i slike saker skal pårørende orienteres om at Spesialenheten etterforsker saken. Dersom de pårørende ønsker det, skal Spesialenheten videre opprette en fast kontakt med pårørende og gi informasjon om etterforskningen uten at dette skader etterforskningen. Pårørende holdes orientert om saken og dens framdrift og får beskjed om Spesialenhetens endelige påtalebeslutning. Vedtaket sendes til familiens kontaktperson. Spesialenheten har også i enkelte saker gjennomgått saken og vedtaket med de pårørende.

I saker der noen dør eller blir alvorlig skadet skal etterforskningen og kontakt med pårørende preges av det objektive alvoret hendelsen har, både i kvalitet og kontakt. Pårørendes kontaktperson er ofte en etterforsker. Kontakt med pårørende er spesielt viktig fordi informasjon og fakta kan gjøre en vanskelig situasjon mer oversiktlig og kanskje lettere. Spesialenheten ser på kontakt med pårørende som viktig både for tillitsbygging og fordi slik kontakt gir arbeidet mening. Utvalget har fått opplyst at Spesialenheten får positive tilbakemeldinger fra pårørende om hvor viktig det er at enheten tar seg tid og informerer.

Det er bare unntaksvis at Spesialenheten kommer i en situasjon der det er aktuelt for Spesialenheten å varsle pårørende. Som regel er det en prest som varsler i saker der noen er død som følge av politiets tjenesteutøvelse. Ved enkelte hendelser er det imidlertid nødvendig at politiet tar første kontakt med pårørende, fordi politiet har et mye bedre apparat til å håndtere slik varsling hvis pårørende befinner seg i utlandet. Spesialenheten følger deretter opp kontakten med pårørende.

Spesialenhetens prinsipper for kontakt med pårørende framstår for utvalget som eksempel på god brukerorientering også i spesielt alvorlige hendelser. Utvalget har imidlertid blitt opplyst om at det i enkelte tilfeller kan være vanskelig å følge opp i praksis på grunn av tidspress. Utvalget ønsker å understreke betydningen av at Spesialenheten er ressursmessig rustet til å følge opp kontakten med pårørende. Også her er geografiske avstander en utfordring for Spesialenhetens mulighet til å følge opp slik enheten ønsker.

6.6 Utrykningssaker og vaktordningen

6.6.1 Utrykningssaker 2005 – 2008

Siden opprettelsen i januar 2005 har Spesialenheten hatt 53 utrykningssaker. I 2008 var det 21 saker som krevde umiddelbar etterforskningsinnsats fra Spesialenhetens side. Sakene er omtalt i Spesialenhetens årsrapport 2008 (s. 23) og framkommer i tabell 6.2.

Utrykningssaker fordelte seg slik: ni saker i Etterforskningsavdeling Øst, åtte saker i Etterforskningsavdeling Vest og fire saker i Midt-/Nord-Norge.

6.6.2 Regler for utrykningssaker

Den generelle bestemmelsen i påtaleinstruksen § 34–6, annet ledd om hendelser hvor noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse eller mens de er tatt hånd om av politi og påtalemyndighet, er tidligere referert i kapittel 5. I tillegg er regler og rutiner for utrykningssaker detaljert beskrevet i Spesialenhetens instruks for behandling av straffesaker.

Vaktordningen innebærer at Spesialenheten alltid skal kunne nås. Det er til enhver tid én etterforsker på vakt. Alle regioner deltar i en fastlagt turnus, og spesialetterforskerne har døgnvakt én uke om gangen.

Vakthavende skal til enhver tid kunne ta i mot varsling fra politiet og sørge for at Spesialenheten raskt kan ta beslutning om det umiddelbart er nødvendig å iverksette etterforskning. Beslutning om utrykning treffes av leder av etterforskningsavdelingen. Er vedkommende ikke tilgjengelig, treffes beslutning om utrykning av sjefen. Er heller ikke sjefen tilgjengelig, tar vakthavende selv de nødvendige beslutninger. I alvorlige saker skal leder av etterforskningsavdeling selv vurdere å rykke ut for å koordinere Spesialenhetens etterforskning og opprette kontakt med politidistriktets ledelse.

I alvorlige saker, eller saker hvor det er tvil om etterforskning skal iverksettes, skal sjefen varsles.

Tabell 6.2 Oversikt over Spesialenhetens utrykningssaker i 2008.

Måned	Antall	Årsak
Januar	3	1) Brann i celle på politistasjon 2) Mann død i bolig etter kvelden før å ha blitt anholdt av politiet på grunn av ruspåvirkning og kjørt hjem til egen bolig 3) Mulig brudd på taushetsplikt i straffesak
Mars	2	4) Mulig brudd på taushetsplikt 5) Død etter bilforfølgelse
April	2	6) Politibetjent død i trafikkulykke 7) Død etter bilforfølgelse
Mai	2	8) Person innsatt i politiarrest dør etter å ha blitt overført til sykehus 9) Person alvorlig skadet etter kollisjon med politibil under utrykning
Juni	1	10) Mann hoppet/falt fra tak etter at han ble anropt av politiet
Juli	2	11) Mann skutt i låret av politiet etter at han truet politiet med våpen 12) Mann i avhør på politistasjon hoppet ut av vindu og ble skadet
August	2	13) Tjenestemann mistenkt for promillekjøring 14) Kollisjon under utrykningskjøring
September	4	15) Tjenestemann truffet av vådeskudd 16) Tjenestemann hardt skadet under utrykning med motorsykkel 17) Tjenestebil på oppdrag kjører på en person som satt eller lå i veikanten 18) Selvdrap i varetekt
Oktober	2	19) Fører av personbil alvorlig skadet etter kollisjon med tjenestebil i politiet 20) Patruljebil på oppdrag kolliderer med lastebil, flere personer til sykehus
November	1	21) Tjenestemann mistenkes for underslag av narkotika

Utrykning skal skje når det ikke kan utelukkes at noen har blitt alvorlig skadet eller har mistet livet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenestehandlinger. Utrykning skal vurderes når Spesialenheten får melding om mistanke om straffbare handlinger begått av ansatte i politiet og det er påkrevd med rask innsats.

Instruksen fastsetter i tillegg at minimum to spesialetterforskere og en jurist skal rykke ut. Dersom det anses påkrevd, rykker flere ut for å sikre en rask og effektiv etterforskning, både for å sikre bevis og for å ivareta de involvertes interesser. I større saker blir etterforskningen organisert med påtaleleder, taktisk etterforskningsleder og etterforskningsteam.

Spesialenheten skal ved utrykning varsle politimesteren i politidistriktet om sitt engasjement. Vakthavende skal også raskest mulig sørge for å få oppgitt nødvendige kontaktpersoner i politidistriktet, slik at politiets arbeid og Spesialenhetens arbeid kan bli koordinert. Vakthavende må i tillegg raskt få oversikt over de tjenestemenn som er involvert, samt vitner. I saker hvor det er brukt skytevåpen, skal våpnene beslaglegges av Spesialenheten. Lydlogg og utskrift av oppdragslogg innhentes umiddelbart. Når noen er død som følge av politiets tjenesteutøvelse, skal etterforskningsleder begjære rettslig obduksjon.

I utrykningssammenheng kan det ikke utelukkes at både Spesialenheten og politiet har etterforskningsbehov i forhold til åstedet og vitner. Da skal det tas hensyn til politiets egen etterforskning, som politiets behov for å sikre bevis, gjennomføre pågripelser eller utføre redningsoppdrag.

Spesialenheten skal avhøre mistenkte og sentrale vitner så raskt som mulig. Dersom det er flere tjenestemenn involvert, skal disse holdes atskilt og skjermet inntil de er avhørt.

Utrykningssaker er statistisk sett unntakssaker fordi det tross alt ikke skjer så ofte, men sakene er spesielt arbeidskrevende både av etterforskningshensyn og fordi sakene gjerne får offentlig oppmerksomhet. Utrykningssaker er dessuten hendelsesstyrte. Man kan ikke forutse når en slik hendelse inntreffer eller hvor de skjer. Erfaringsmessig har man imidlertid god oversikt over hvilke typer hendelser det gjerne er snakk om: død eller personskade etter bilforfølgelser, trafikkulykker, dødsfall i arrest, hendelser der politiet har avfyrt skudd. Erfaringsmessig inntreffer det

flere slike hendelser i Etterforskningsavdeling Øst enn i de to andre regionene. Utrykningssaker vil variere i kompleksitet, og dermed med hensyn til hvor omfattende etterforskningen blir. Oversikten over utrykningssaker i 2008 viser dessuten at Spesialenheten også satte i gang umiddelbar etterforskning i saker som gjaldt mulig brudd på taushetsplikt og mistanke om underslag av narkotika, altså saker som ikke handler om at personer dør eller kommer fysisk til skade. Også slike saker er alvorlige fordi politiet ikke kan tåle å ha utro tjenere i sine rekker, og umiddelbar etterforskning er viktig av hensyn til rask oppklaring.

6.6.3 Et eksempel

Vaktordningen er spesielt egnet for å belyse problemer i Spesialenhetens dimensjonering. Som illustrasjon har utvalget valgt å bruke et eksempel som gir et realistisk innblikk i hva som kreves av Spesialenheten i utrykningssaker.

Hendelsen inntreffer ca. kl. 06.30 en lørdag morgen i sammenheng med en høytid. Operasjonssentralen i politidistriktet varsler vakthavende i Spesialenheten om at politiet har skutt mot en person og at denne personen er skadet og brakt til sykehus. Denne uka er det Etterforskningsavdeling Midt- og Nord-Norge som har vakt, og vakthavende spesialetterforsker er i Trondheim. Vakthavende ringer umiddelbart til regionleder i Etterforskningsavdeling Øst og får kontakt. Hendelsen er uten tvil en utrykningssak for Spesialenheten. Regionleder legger til grunn at man får tak i etterforskere fra egen region, og at vakthavende i Trondheim derfor ikke trenger ta første fly for å starte avhør av de involverte tjenestepersonene.

Regionleder ringer politidistriktet for å opprette kontakt og få status i saken, kontakter Kripos for å få kriminalteknisk bistand på åstedet og ringer ansatte i regionen for å få tak i spesialetterforskere som kan starte avhør av involverte tjenestemenn og vitner. Regionleder får ikke svar hos den første spesialetterforskeren på telefonlisten, ikke den andre, ikke den tredje og legger igjen beskjed om at de må ta kontakt. Til slutt får regionleder svar hos en spesialetterforsker som bor ca. 12 mil fra hendelsesstedet. Spesialetterforskeren skal forsøke å skaffe barnevakt, men det vil uansett ta noe tid før hun eventuelt kan komme. Regionleder sier hun skal forsøke å skaffe andre etterforskere, men skal ringe tilbake hvis det ikke lar seg løse. Regionleder får tak i en annen spesialetterforsker som kan komme kl. 11. Regionleder har nå ringt fem spesialetterforskere og det gjenstår to på listen. Disse er det ikke mulig å få kontakt med. Regionleder starter øverst på telefonlisten igjen for å få tak i etterforskere.

Samtidig begynner regionleder å få mange innkomne telefonsamtaler, og må parallelt ta i bruk både mobiltelefon og fasttelefon for å svare på innkomne samtaler og fortsette ringerunden til etterforskerne. Det koker. Regionleder snakker på nytt med politidistriktet, bl.a. for å forsikre seg om at de involverte tjenestemennene er isolert. Regionlederen får ikke tak i andre etterforskere, er nå ganske stresset og ringer til vakthavende i Trondheim om at han må ta første fly. Vakthavende skal undersøke flyavganger og ta med seg en kollega. Klokka er nå blitt ca. 8 om morgenen. Regionleder ringer tilbake til etterforskeren som skulle prøve å få tak i barnevakt, men det viser seg å være helt umulig. De skal likevel holde kontakten; kanskje det ordner seg med barnevakt etter hvert.

Regionleder, som har fått vite at det var åtte tjenestemenn involvert, snakker på nytt med vakthavende i Trondheim, snakker med visepolitimester, stasjonssjef og operasjonsleder i politidistriktet der hendelsen har skjedd og gir beskjed om at alle involverte bortsett fra tjenestemannen som løsnet skudd og kollegaen i bilen som er vitne, blir sendt hjem og at de får beskjed om at Spesialenheten vil kontakte dem i løpet av ettermiddagen. Overfor politiet understreker regionlederen betydningen av at heller ikke de som blir sendt hjem skal snakke med hverandre. Ved halv nitiden snakker regionleder med sjefen i Spesialenhetens og avtaler bl.a. at regionleder trekker inn en av advokatene på verv og at regionleder ellers må få tak i de spesialetterforskerne som trengs, uansett hvor i landet de kommer fra. Pressen har begynt å ringe. Regionleder snakker med Kripos som er på åstedet ca. 08.30. Ved nitiden ringer etterforskeren som ikke klarte å skaffe barnevakt og beklager at det ikke lot seg ordne selv om hun kontinuerlig har forsøkt. Vakthavende i Trondheim ringer om at de to etterforskerne derfra kan komme ca. kl. 14.30. En av de faste juristene, som også bor mange mil unna, ringer og spør om han skal komme, men siden regionleder likevel må delta fullt ut og en av advokatene på verv skal delta, blir det avklart at han kan fortsette sin planlagte helgefri.

Regionleder møter advokaten på verv og en spesialetterforsker på kontoret ved titiden. Advokaten har nettopp startet på verv i Spesialenheten, og må settes inn i saker og rutiner. Regionleder tar på ny kontakt med vakthavende i Trondheim som nå er på vei, og avklarer at han tar avhør med mistenkte kl. 15. En annen spesialetterforsker og advokaten på verv skal avhøre tjenestemannen som kjørte patruljebil sammen med kollegaen som

avfyrte skuddet. To spesialetterforskere i regionen som regionleder tidligere har lagt igjen beskjed hos, ringer tilbake og forteller at de begge er syke og ikke kan komme. Kripos ringer og sier de er ferdig på åstedet. Regionlederen har kontakt med sykehuset for å forhøre seg om tilstanden til personen som er skutt.

De to etterforskerne som kommer med fly fra Trondheim er forsinket, og regionleder gir beskjed til politidistriktets kontaktperson om at avhør av mistenkte først kan starte kl. 16. Regionleder ringer operasjonsleder i politidistriktet og presiserer at Spesialenheten bare skal etterforske skytingen og at politiet må etterforske truslene mot politiet. Mannen som er skutt kan ikke avhøres nå verken av Spesialenheten eller politiet, og politiet må selv vurdere om det er behov for vakthold på sykehuset siden det er politiet som har ansvaret for ham som mistenkt i straffesak. I Spesialenhetens sak er han imidlertid fornærmet.

Etterforskerne fra Trondheim kommer til Spesialenhetens kontor ved 15-tiden. Den ene forbereder seg til å avhøre mistenkte, den andre går i gang med avhør av et vitne og de øvrige involverte tjenestepersonene. Spesialetterforskerne avslutter arbeidsdagen ca. kl. 23.30. To involverte tjenestemenn må avhøres neste dag.

Søndag morgen får regionleder kontakt med en annen spesialetterforsker i regionen, som har mulighet til å arbeide noen timer. Regionleder er i hyppig kontakt med sykehuset for å undersøke hvordan det går med mannen som ble skutt og når han kan avhøres av Spesialenheten. Mannen er i stand til å bli avhørt søndag ettermiddag, men avhøret blir utsatt til mandag – alle avhør er tatt opp med lyd, og avhørene må skrives ut siden det først er når man sitter med dokumenter i saken, at man får et fullstendig oversikt. Det er de som har avhørt som selv skriver ut avhørene, noe som er en arbeidskrevende oppgave. Regionleder hadde tidligere gått ut på TV og bedt vitner om å melde seg, men ingen nye vitner tok kontakt. Når fornærmede er avhørt søndag ettermiddag, er alle avhørene gjennomført.

Mandag kommer en ny spesialetterforsker som overtar som hovedetterforsker i saken og den faste juristen overtar som etterforskningsleder i stedet for regionleder.

Regionleder oppsummerer de første døgnene med at man fikk gjort mye, ressurssituasjonen til tross. Saken viste seg ikke å være spesielt komplisert; én fornærmet, én som hadde skutt, avgrenset åsted, ikke mange vitner, et nokså oversiktlig hendelsesforløp, den mistenkte og kollegaen som vitnet hadde ikke snakket sammen etter hendelsen. Hendelsen viser imidlertid at det var store problemer med å få tak i etterforskere i starten. Avhøret av mistenkte ble ikke gjennomført før nesten 10 timer etter hendelsen. Etterforskerne hadde svært hektiske og lange dager. Mye ansvar og arbeid falt på regionleder i egenskap av trippelrollen som regionleder, etterforskningsleder og koordinator. Det var et «ras» av telefoner, ikke minst fra mediene, med opptak av ulike fjernsynsintervjuer uten pauser imellom og radiointervjuer på direkten. Regionleder forsøker alltid å være tilgjengelig på mobiltelefon og vet at det kan komme telefon fra vakthavende også når man har fri og at man må rykke ut. Ansatte opplever et individuelt ansvar for å håndtere utrykningssaker på best mulig måte og strekker seg langt. Vaktordningen innebærer for øvrig at verken etterforskere som ikke har vakt eller regionledere, får kompensasjon for å være tilgjengelig.

6.6.4 Beredskap og arbeidsbelastninger ved utrykningssaker

Dette eksemplet beskriver en utrykningssak som skjedde for noen måneder siden, rekapitulert på grunnlag av en samtale med regionleder. I denne saken fungerte varslingen godt, siden Spesialenheten raskt ble varslet av politiet om hendelsen. Politiets varsling skjedde etter avtalte rutiner. Eksemplet illustrerer først og fremst Spesialenhetens sårbare organisatoriske beredskap. Ingen sak er lik, og det er vanskelig eksakt å beregne etterforskningsbehov i forkant. Men eksempelet gir uansett grunn til å stille kritiske spørsmål om Spesialenheten er riktig dimensjonert for å kunne takle utrykningssaker på en tilfredsstillende måte, både sett i forhold til etterforskningshensyn, for involverte tjenestepersoner og for de ansatte i Spesialenheten. Følgende spørsmål er etter utvalgets syn sentrale i vurdering av enhetens dimensjonering:

Er det tilstrekkelig med én vakthavende for hele landet? Beredskapen ville opplagt være bedre dersom det til enhver tid var én vakthavende i hver region.

Er det tilstrekkelig at regionleder ikke vet hvem av etterforskerne som er tilgjengelige og kan rykke ut? En bakvaktordning i hver region ville sikret både at etterforskningen kom raskere i gang og gitt ansatte bedre mulighet til å planlegge for fritid og potensielt arbeid. Regionleder ville også spart en god del tid på å få tak i etterforskere og kunne brukt tiden på andre oppgaver, som kommunikasjon med media.

Hva hvis saken hadde vært mer komplisert og ikke så oversiktlig som den viste seg å være? Med

dagens vaktordning er det risiko for at etterforskningen kommer på etterskudd allerede fra starten av.

Er det tilstrekkelig, både av hensyn til etterforskningens framdrift og mistenkte, at avhør med mistenkte først skjer mange timer etter hendelsen? Det må være et siktemål at Spesialenheten dimensjoneres slik at man alltid har mulighet til å avhøre mistenkte kort tid etter hendelsen.

På denne bakgrunn oppsummerer utvalget at Spesialenhetens dimensjonering og beredskap ved utrykningssaker ikke er god nok. Transportutfordringene settes dessuten enda mer på spissen i utrykningssaker enn i de fleste hverdagssaker, siden Spesialenheten skal være raskest mulig på åstedet og komme i posisjon.

6.7 Saksbehandlingstid

6.7.1 Saksbehandlingstidens betydning

Prinsippet om effektivitet tilsier at etterforskningen må skje i et tillitvekkende tempo. Lang saksbehandlingstid har flere alvorlige omkostninger: For anmeldere som venter på svar i sin sak og som ikke får plassert saken før den er avgjort. For politiansatte som har en sak mot seg. For politiet fordi kritikkverdige forhold ikke fanges opp raskt nok. For offentligheten, fordi en sak kan «henge» for lenge uavklart i media med de konsekvenser det har for tilliten til politiet. For Spesialenheten fordi lang saksbelastningstid er en belastning for omdømmet, og fordi arbeidet blir så produksjonsorientert for å komme à jour at man får liten mulighet for også å konsentrere seg om oppgaver som ikke framstår som like presserende, som intern evaluering og organisasjonsutvikling. Det grunnleggende problem med for lang saksbehandlingstid kan oppsummeres med følgende sitat: «Justice delayed is justice denied» (Walker 2005:96).

6.7.2 Saksbehandlingstid før og nå

Lang saksbehandlingstid kan være et tegn på underdimensjonering, men det kan også være et resultat av måten arbeidet er organisert og utført på. Å legge til grunn at Spesialenhetens saksbehandlingstid har vært for lang, er en ukontroversiell konklusjon. Både Spesialenheten og politiet har vært bekymret for lang saksbehandlingstid. Politiets bekymring framkommer bl.a. i vedlegg 6, der det pekes på at lang saksbehandlingstid har hatt negative konsekvenser for politidistriktenes mulighet til selv å vurdere anmeldelsen og finne egnete tiltak.

Tabell 6.3 Spesialenhetens saksbehandlingstid 2005–2008. Dager og måneder.

	2006	2007	2008
Dager	296	202	153
Måneder	9,7	6,6	5

Kilde: Spesialenhetens årsrapport 2008:18.

Spesialenheten har helt siden oppstarten arbeidet for å komme à jour med restanser og korte ned saksbehandlingstiden. Som følge av økt bemanning og bedre organisering har dette gitt synlige resultater.

At det nå i gjennomsnitt tar fem måneder fra en sak innkommer og til den er påtaleavgjort, er i samsvar med enhetens fastsatte mål for 2008. Spesialenheten har et systematisk og bevisst blikk rettet mot saksbehandlingstid, samtidig som enhetens ledelse og ansatte understreker at hensynet til kortere saksbehandlingstid ikke må gå ut over kvaliteten på etterforskningen. Først tidlig i januar 2008 fikk Spesialenheten BL[1], som bl.a. kan brukes som et styringsverktøy for holde systematisk oppsyn også med saksbehandlingstiden. Det er imidlertid viktig å være klar over at saksbehandlingstid ikke bare handler om Spesialenhetens egen kapasitet og organisering av arbeidet. Det kan vanskelig unngås at saksbehandlingstiden i en del saker vil være lang; noen undersøkelser eller etterforskninger er mer kompliserte enn andre. Det vil dessuten ta noe tid å innhente nødvendig dokumentasjon fra politiet eller fra annet hold som har betydning for sakens opplysning. Det skjer også, som nevnt, at anmeldere ikke møter til avhør, kanskje heller ikke ved gjentatte gangers forsøk. Det er således flere forhold som påvirker saksbehandlingstiden som Spesialenheten ikke kan kontrollere.

Utvalgets kvantitative analyse gjelder påtaleavgjorte saker fra mai 2007-mai 2008. Denne registreringen viste at det tok i alt 334 dager i gjennomsnitt fra saken innkom til Spesialenheten og påtaleavgjørelsen forelå. Det er en stor forskjell mellom Spesialenhetens opplysninger om saksbehandlingstid og saksbehandlingstiden i utvalgets uttrukne saker, selv om både Spesialenheten og utvalget har brukt samme beregningsmåte; fra mottatt dato til påtaleavgjort dato. Saksbehandlingstiden i utvalgets saker er til og med lengre enn Spesialenheten hadde i 2006 (296 dager). Forklaringen må skyldes

1. BL er forkortelsen på «basisløsninger», og er et elektronisk etterforskningsverktøy hvor man kan opprette og lagre etterforskningsdokumenter.

spesielle utslag av utvalgets tilfeldig uttrukne saker. Spesialenheten regner saksbehandlingstid for absolutt alle saker, mens utvalget har et utvalg saker. Utvalget har sannsynligvis, med et mindre utvalg saker enn Spesialenhetens samlede saksportefølje, fått med ekstremsakene i betydningen lengst behandlingstid og har dermed hatt færre saker å fordele ekstremene på. I utvalgets analyse var det tre saker som hadde tatt mer enn 800 dager og tolv saker med mer enn 600 dager. Hvis disse sakene er de mest ekstreme og utvalget har fått med alle, må dette være forklaring på forskjellene mellom Spesialenhetens og utvalgets utregning av saksbehandlingstid. Utvalgets uttrukne saker kan tilfeldig også ha ført til at saker med aller kortest saksbehandlingstid er underrepresentert.

Utvalgets tidsbruksanalyse viste at det vanligvis tok ca. to måneder fra påtaleinnstilling til påtaleavgjørelse. Spesialenhetens årsrapport for 2008 viser at tid fra innstilling til avgjørelse nå er kortet ned til ca. 1 ½ måned. Selv om tiden er kortet ned også i denne fasen, er behandling på to nivåer likevel en ordning som har betydning for samlet saksbehandlingstid, noe utvalget kommer tilbake til nedenfor.

Utvalget noterer at det pr. i dag ikke er store restanser, og vil gi Spesialenheten anerkjennelse for det arbeidet som er gjort for å korte ned saksbehandlingstiden. Samtidig er det viktig å være klar over at Spesialenheten fremdeles befinner seg i en sårbar situasjon når det gjelder å holde egne mål på saksbehandlingstid. Tidligere skilte for eksempel Etterforskningsavdeling Vest-Norge seg ut med kortere saksbehandlingstid enn de to øvrige etterforskningsavdelingene. Etter at Vest-Norge fikk et større geografisk område i forbindelse med ny regionalisering i 2008, er også denne regionen hardere presset med hensyn til å oppfylle mål for saksbehandlingstid.

Utvalget oppsummerer at problemet med for lang saksbehandlingstid ikke er varig løst.

Utvalgets registreringer om saksbehandlingstid og annen informasjon fra Spesialenheten kan brukes for å gå noe nærmere inn på forhold som kan tenkes å påvirke saksbehandlingstiden.

6.7.3 Hva påvirkes saksbehandlingstiden av?

Utvalget la til grunn at det var relevant å undersøke om det er bestemte forhold som kan tenkes å påvirke saksbehandlingstiden. Saksanalysen viste nemlig at det til dels var betydelige variasjoner både med hensyn til total saksbehandlingstid og tid fra påtaleinnstilling til påtaleavgjørelse. Som mulige forklaringer ble følgende inkludert: Type sak, om saken inneholder diskrimineringspåstander eller ei, om Spesialenheten har iverksatt etterforskning eller ei og om saken har vært behandlet før eller etter omorganiseringen i 2008. For detaljer når det gjelder analysen, henvises det til vedlegg 1.

Den statistiske analysen viste noen klare trekk:

Det er svært liten variasjon i saksbehandlingstiden som skyldes type sak; om saken inneholder diskrimineringspåstander, om det er iverksatt etterforskning eller ikke og om saken behandles før eller etter omorganiseringen. Samlet sett er det vanskelig å se at det er spesielle sakstyper som påvirker saksbehandlingstiden. Utvalget vil understreke at analysen ikke skal leses som for eksempel at «Spesialenheten prioriterer ikke saker som inneholder diskrimineringspåstander». Utvalget minner dessuten om at utrykningssaker i forbindelse med død og betydelig skade har førsteprioritet.

Når det gjelder Spesialenhetens totale saksbehandlingstid, er det imidlertid en tendens til at saker i kategorien «ulovlig beslag m.m.» øker saksbehandlingstiden med i gjennomsnitt 101 dager. Underlagsmaterialet for den kvantitative analysen kan ikke vise hva dette skyldes. Det er også en tendens at antall dager mellom påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse øker i gjennomsnitt med 39 dager hvis Spesialenheten har etterforsket saken, noe som kan tyde på at det er mer tidkrevende å skrive påtaleavgjørelser i slike saker enn i saker henlagt etter § 224, noe som er rimelig siden saker der etterforskning iverksettes gjerne vil handle om mer alvorlige mistanker det er grunn til å etterforske. På den annen side ser vi at den totale saksbehandlingstiden i Spesialenheten synker med i gjennomsnitt 81 dager når saken blir etterforsket. Dette kan tyde på at mange saker der det ikke besluttes etterforskning «blir liggende», og at det er de sakene som etterforskes som prioriteres. Samtidig er det viktig å minne om at det ofte også gjøres undersøkelser i mange saker som henlegges etter § 224. Saker der Spesialenheten ikke har iverksatt etterforskning har imidlertid en betydelig kortere saksbehandlingstid enn gjennomsnittet.

6.7.4 Raskere identifisering av saker som henlegges etter strprl § 224 1. ledd?

Utvalgets analyse viser at det er liten variasjon i saksbehandlingstiden som skyldes type sak og at det ser ut som om saker som henlegges etter strprl

§ 224 1. ledd «blir liggende» før endelig avgjørelse. Utvalgets syn er at dersom saksbehandlingen skal ytterligere ned, er det spesielt aktuelt å se nærmere på hva som skal til for å redusere saksbehandlingstiden for § 224-sakene. I alle innkomne saker, også i saker som henlegges etter § 224, er det viktig at det helt fra starten av i regionen foretas juridiske vurderinger slik det gjøres i dag. Dette er en viktig fase siden det her vil besluttes om etterforskning skal iverksettes. Spesialenheten har overfor utvalget understreket at det er viktigere for Spesialenhetens saker enn i vanlige straffesaker at det tidlig tas rettslige vurderinger. Samtidig er det viktig å være klar over at før det kan besluttes om etterforskning skal iverksettes eller ei, vil det ofte være behov for å skaffe dokumentasjon og gjennomføre enkelte avhør. Slik vil det fortsatt måtte være. Likevel vil utvalget foreslå at Spesialenheten vurderer om avklaring av saker i forhold til § 224 kan gjøres annerledes samtidig som det ikke går ut over den grundighet som også disse sakene behandles med i dag. Også dette er saker som må begrunnes godt i vedtaket, og det må komme pedagogisk og klart fram hvorfor en sak ikke skal etterforskes, men henlegges.

Etter utvalgets syn har etterforskningsavdelingene et potensial i å bli enda mer selektive med å avklare hvilke saker man bør bruke mer tid på enn andre. Kan avklaring av § 224-saker gjøres som et «prosjektarbeid» i regionen der ansatte deltar i en turnusordning sammen med en advokat på verv? Kan det være prosjektteam som tar seg av de saker som åpenbart ikke vil føre til straffereaksjon, men som kanskje vil innebære kritikk? Vurderingen vil nødvendigvis måtte gjøres i forhold til regionenes ressurser. Dersom en vurdering tilsier at Spesialenheten ikke kan saksbehandle 224-saker raskere enn i dag, er dette et forhold som må trekkes inn når man vurderer Spesialenhetens dimensjonering.

6.7.5 Trenger Spesialenheten å behandle alle saker i to nivåer?

At saker behandles i to nivåer innebærer at de som skriver påtaleavgjørelser ikke skal være direkte involvert i etterforskningen. Dette er både en uavhengighetsgaranti og skal sikre enhetlig saksbehandling av anmeldelser. At det er sjefen og hans medarbeidere som treffer den endelige avgjørelsen, skal motvirke et problem som Rønnebergutvalget pekte på når det gjaldt SEFO-organenes etterforskning: Det var påfallende ulikheter mellom SEFO-organene.

Utvalgets kvantitative analyse viser at det er sjelden at påtaleavgjørelsen avviker fra påtaleinnstillingen i selve konklusjonen. Den kvantitative analysen viste at det er et meget sterkt samsvar mellom konklusjon i innstilling og avgjørelse. Dette vitner om at de to nivåene i saksbehandlingen vurderer sakene etter de samme normer for god påtaleskikk. Hvis regionene både effektivt identifiserer og skriver påtaleavgjørelsen i § 224-saker, synes risikoen for ikke-enhetlig saksbehandling ved første øyekast ikke å være stor. Dette kunne foranledige forslag om å reservere behandling i to nivåer for saker der det besluttes etterforskning og andre bestemte sakstyper, som diskrimineringssaker, noe som sannsynligvis ville redusere tiden fra innstilling til avgjørelse.

Utvalget vil trekke fram grunnleggende argumenter mot å fravike ordningen om behandling i to nivåer. Motargumentene gjelder både kvalitetssikring og uavhengighet.

Spesialenheten har opplyst, at selv om innstillinger og avgjørelser sjelden avviker i konklusjonen, blir alle innstillinger bearbeidet og kvalitetssikret i forbindelse med påtaleavgjørelsen selv om de fleste innstillinger følges. Det foregår ikke bare kvalitetssikring av konklusjonen, men med hensyn til hele framstillingen, ordlyd osv. Noen § 224-saker returneres til etterforskningsavdelingene for etterforskning. Når det gjaldt andre endringer enn selve konklusjonen, registrerte ikke utvalget hvilke endringer som ble gjort fra innstilling til avgjørelse. Dermed har utvalget mistet vesentlig informasjon om forskjeller mellom innstilling og avgjørelse.

Et avgjørende argument mot å fravike behandling i to nivåer i en del saker, er at avgjørelsen om etterforskning skal iverksettes eller ikke er en svært viktig beslutning i Spesialenhetens system – det er i denne avgjørelsen Spesialenheten skal «treffe» i forhold til jussen og samfunnsoppdraget, og beslutningen er således grunnleggende for tilliten til Spesialenhetens avgjørelser. I forarbeidene til Spesialenheten ble det som prinsipp tillagt sjefen å fatte beslutning om etterforskning skulle iverksettes eller ikke. På grunn av åpenbar underbemanning ble påtaleinstruksen endret slik at denne beslutningen kunne delegeres til leder av etterforskningsavdeling. Saker som henlegges på grunnlag av § 224 utgjør mellom 30–50 % av sakene, og utvalget vil understreke at ledelsen må ha operativ oversikt over og kontroll også med disse sakene. Dersom etterforskningsavdelingene skulle påtaleavgjøre § 224-saker direkte, vil sjefen kunne miste oversikt over denne sentrale beslutningen. Enhetlig praksis er avgjørende. Etter utval-

gets syn er det ikke aktuelt å anbefale fravikelse av prinsippet om behandling i to nivåer i noen saker.

Hvis det er aktuelt å vurdere enklere prosedyrer i noen saker, kunne alternativet være at etterforskningsmaterialet sendes sjefen uten at det først lages innstilling. Dette vil imidlertid kreve saksbehandlingsressurser sentralt, slik at det i realiteten likevel blir en behandling i to nivåer. En slik løsning vil dessuten svekke rollen til advokatene på verv. Selv om advokater på verv fremdeles trekkes inn i etterforskning og vurderinger underveis, vil de i mindre grad skrive innstillinger og dermed prege hvordan en sak oppsummeres. Dette vil være en uheldig konsekvens. Utvalget kommer tilbake til styrking av sjefens stab av andre grunner senere i kapitlet.

6.7.6 Skal Spesialenheten skrive mindre i enkelte saker?

Utvalgets analyse viser at Spesialenheten skriver mye. Spørsmål som diskuteres innad i enheten er om det er nødvendig å skrive såpass mye i saker som åpenbart ikke vil føre fram eller som er grunnløse.

Begrunnelsene både til anmelder og anmeldte er relativt omfattende. Det vanligste er at påtaleavgjørelsen er på to sider. Utvalget vil bemerke, etter gjennomlesning av 194 representativt utvalgte saker, at Spesialenheten legger arbeid i å formulere klare og pedagogiske påtaleavgjørelser.

Utvalget undersøkte om det var spesielle forhold som har betydning for lengden på påtaleavgjørelsen: sakstype, ressursinnsats (saksbehandlingstid, innhenting av speilsak, gjennomføring av avhør), om Spesialenheten hadde iverksatt etterforskning eller ei og om avgjørelsen var tatt før eller etter omorganiseringen fra 1. januar 2008. Det virker som om saker som angår vinning ofte resulterer i mer omfattende begrunnelser. Saker der speilsak er innhentet og som blir henlagt på grunn av bevisets stilling, har også en tendens til å ha noe mer omfattende begrunnelser. Hovedbildet er at alle anmeldere og anmeldte får grundige svar.

At Spesialenheten begrunner alle påtalevedtak illustrerer at enheten legger vekt på å forklare på hvilket grunnlag beslutningen er truffet. Når anmeldere får en forklaring av det omfang Spesialenheten vanligvis gir skriftlig, kan det også hende det er enklere å godta at anmeldelsen blir henlagt. Europarådets menneskerettskommissær har for øvrig bemerket at Spesialenhetens begrunnete påtalevedtak er et godt eksempel på oppfylling av forpliktelsen om at etterforsknings- og beslutningsprosesser i slike etterforskningsorganer må være åpne og tilgjengelige, dette i henhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon som Norge er forpliktet til å følge.

Etter utvalgets syn er det klart ønskelig at Spesialenheten fortsatt skal skrive grundige påtaleavgjørelser. Utvalget vil ikke anbefale at Spesialenheten skriver mindre for å korte ned saksbehandlingstiden.

6.8 Spesialenhetens praktiske uavhengighet

6.8.1 Spesialenhetens behov for bistand fra politiet

Det ble ved opprettelsen av Spesialenheten lagt til grunn at Spesialenheten skal kunne anmode om bistand og bestille tjenester fra ulike kompetansemiljø på de fagfelt hvor enheten selv ikke kan forventes å knytte til seg egen kompetanse. For eksempel ble politiets særorganer, som har særlig god kompetanse innen sine fagområder, trukket fram som en ressurs også i Spesialenhetens saker (jf. Innst. O. nr. 15 (2003–2004)).

Behov for bistand fra politiet, dvs. fra særorganer og politidistrikter, er det viktigste temaet som kan belyse Spesialenhetens praktiske uavhengighet av politiet. Slik bistand vil særlig være aktuell i utrykningssaker. Spesialenhetens straffesaksinstruks presiserer hvordan etterforskningsleder kan pålegge politiet å gjennomføre etterforskningsskritt. Det er Spesialenheten som beslutter hvem som skal ha åstedsetterforskning. Dersom det anses nødvendig med teknisk etterforskningsbistand, angir instruksen at henvendelse bør rettes til Kripos. Dersom Kripos ikke kan bistå, anmodes det om bistand fra nabopolitidistrikt eller annen driftsenhet i samme politidistrikt.

Det framkommer i Spesialenhetens årsmelding at enheten fikk bistand fra Kripos i 13 saker og fra Økokrim i tre saker i 2008. Prosentvis er det bare en liten andel saker av det totale antall saker som krever bistand fra særorganer. Til sammenlikning mottok Spesialenheten 799 saker i 2008. Det samme bildet framkommer naturlig nok i utvalgets saksanalyse siden dette er et representativt utvalg saker. I tre av sakene utvalget gjennomgikk ble det hentet bistand fra Kripos og i seks av sakene ble det gitt bistand fra et politidistrikt.

Spesialenheten får følgelig bistand fra politidistriktene i en viss grad. I utrykningssaker er det politiet som første enhet som må sikre åstedet og framskaffe navn på vitner før Spesialenheten kan være på plass og starte etterforskningen. Det har også i noen tilfeller vært nødvendig å bruke politi-

distriktets kriminalteknikere. Ved dødsfall og ulykkesetterforskning er det ikke alltid mulig å vente på bistand fra Kripos, og Spesialenheten blir i slike tilfeller avhengig av lokal kompetanse i politidistriktet.

At det erfaringsmessig er behov for bistand i et lite antall saker, er imidlertid ikke det samme som at spørsmålet har liten betydning. Utvalget mener spørsmålet har stor betydning både prinsipielt og praktisk, både for Spesialenheten og politiet.

For Spesialenheten er spørsmålet om praktisk uavhengighet nært knyttet til enhetens dimensjonering siden praktisk uavhengighet er det samme som ressursmessig uavhengighet. Dette gir grunn til å drøfte hvor selvforsynt Spesialenheten er og hvor selvforsynt Spesialenheten må være.

6.8.2 Hva bistår politiet med?

Grader av praktisk avhengighet av politiet inntreffer særlig i forbindelse med utrykningssaker og enkelte kriminalsaker når det er behov for spesialkompetanse (som særlig ved databeslag, men også unntaksvis ved kommunikasjonskontroll og analyse av trafikkdata, analyse av narkotika, ved komplisert økonomisk etterforskning). Prinsipielt kan også politiets saksopplysninger trekkes inn (utskrift av PO-logg, oversendelse av speilsak, personalmapper). Politiets saksopplysninger handler imidlertid om nødvendig, rutinemessig og ukontroversiell oversendelse av informasjon som ikke blir berørt ytterligere her, bortsett fra å nevne at dette i enkelte tilfeller kan ta noe tid.

Kripos har hittil vært den viktigste bistandsyter blant særorganene, og har bl.a. bistått med teknisk etterforskning og åstedsundersøkelser, laboratorietjenester, kommunikasjonskontroll, IKT-etterforskning. Etterforskere i Spesialenheten har ikke selv faglige forutsetninger for å tømme en mobiltelefon eller en datamaskin. Noen av bistandsoppgavene har imidlertid i løpet av Spesialenhetens fire år vært ordinært politiarbeid som transport, ransaking og pågripelse. At Spesialenheten har vært avhengig av bistand når det gjelder ordinært politiarbeid, kan oppfattes som et brudd med en av målsettingene med Spesialenheten; at politiet ikke skal involveres i etterforskning av politiet. På andre områder er det bare Kripos som har den aktuelle kompetansen, for eksempel i datakriminalitet og kriminalteknisk etterforskning. Utvalget oppsummer at Spesialenheten hittil har hatt behov for særorganenes og delvis politidistriktenes bistand både ut fra spisskompetanse, men også i forbindelse med mer ordinære politioppgaver. Spesialenheten tilstreber å ha kontroll med bistanden og utøver ledelse ved bistand.

6.8.3 Problemer ved bistand både for Spesialenheten og politiet

Bistand, særlig i ordinære politioppgaver, er problematisk både for politiet og Spesialenheten. Utvalget har fått innspill fra politiet som formidler at det kan oppleves som en belastning for ansatte i politidistriktene å bistå, og det er stilt spørsmål ved hvorfor ikke Spesialenheten har tilstrekkelige ressurser til å forestå transport ved pågripelse og innbringelse. I innspill fra politihold legges det vekt på betydningen av å unngå nærhet til egne kolleger. Problemstillingen er også velkjent for Spesialenheten. Enhetens prinsipielle ønske er å være mer selvforsynt. Dette er imidlertid en stadig tilbakevendende utfordring, særlig i store og kompliserte saker. Selv om Spesialenheten bestreber seg på å få bistand fra særorganer og eventuell ekstern og sivil kompetanse, vil man uansett komme i situasjoner der politidistriktenes egne spesialister bistår.

Utvalget vil peke på at politiansatte som opplever det som en belastning eller ubehagelig å utføre bistandsoppgaver for Spesialenheten, bør fritas for oppgaven. Et ubehag kan generelt medføre at man intuitivt håper at ikke for mange negative opplysninger skal komme fram. Selv om det finnes en juridisk grense mellom ubehag og inhabilitet, kan ubehag likevel være en forløper for inhabilitet i praksis. Inhabilitet er klart egnet til å svekke uavhengigheten. Dette tilsier at Spesialenheten og politiansatte som utfører bistandsoppgaver for Spesialenheten, i samarbeid må forsikre seg om at ubehaget ikke får konsekvenser for habilitet i praksis.

6.8.4 Et dilemma om uavhengighet og effektivitet

Når Spesialenheten er avhengig av bistand fra særorganer og politidistrikter både fordi det trengs spisskompetanse som enheten selv ikke har og fordi tiden er knapp når etterforskning må komme raskt i gang, oppstår det en viss grad av praktisk avhengighet. Uavhengigheten ivaretas ved at det er Spesialenheten som bestiller og leder bistandsarbeidet. Etterforskerne forsøker å være bevisste på å ikke gi mer informasjon enn nødvendig når Spesialenheten ber om og får bistand fra særorganer og politidistrikter. Et alternativ kunne være å kjøpe bistandstjenester på det private markedet. Det kan her reises problemstillinger både i forhold til hvordan kvaliteten vil bli vurdert av retten og det

prinsipielle i at private aktører får innsyn i straffesaksdokumenter. Av rettssikkerhetsgrunner legger utvalget til grunn at slik bistand fortrinnsvis bør ytes av politiets særorganer.

Fra politihold er utvalget bedt om å vurdere om Spesialenheten skal ha egne tekniske etterforskere. Selv om det prinsipielt ville være en fordel, kan ikke utvalget se at dette er praktisk mulig. Spesialenheten har ikke mange nok saker til at enheten kan ansette egne kriminalteknikere. Utvalget kan ikke se for seg at enheten skulle kunne være en attraktiv arbeidsplass som ville rekruttere de beste. Arbeidsutfordringene vil ikke være mange eller store nok. Selv én kriminaltekniker kan ikke alltid være på vakt, og det vil kunne forekomme at man trenger flere teknikere på samme åsted eller fordi utrykningssaker oppstår samtidig.

Behov for bistand handler dessuten om at Spesialenheten i en del tilfeller må trekke inn sakkyndige, for eksempel når det gjelder hva som er god praksis i arrestasjonsteknikker og når det gjelder andre sider ved operative politimetoder. Dette handler om Spesialenhetens behov for klarhet i hvilke yrkesmessige standarder som anmeldte hendelser skal vurderes i forhold til. Når det gjelder avhørsteknikker, finnes det en enhetlig og utdanningsbasert yrkesnorm for det gode politiavhøret (K.R.E.A.T.I.V.). Utdanningen autoriserer også instruktører i avhørsteknikker. Så vidt utvalget er kjent med, er det ikke klart hvem i norsk politi som er bærere av normen for god tjenesteutøvelse når det gjelder operativt politiarbeid. Det framstår derfor for utvalget som at det ikke er tilstrekkelig klart hvilke autoriserte operative yrkesnormer Spesialenheten skal vurdere sakskomplekser i forhold til, for eksempel når det gjelder arrestasjonsteknikker. Utvalget kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 9.

Problemstillingen er også reist overfor utvalget om hva som skjer hvis det er et særorgan som anmeldes og spissekompetanse bare finnes i det samme særorgan. Dette har hittil ikke vært en aktuell problemstilling i praksis. Om dette skulle inntreffe, foreslår utvalget at det bør vurderes om etterforskningsenheter i de nordiske land kan finne fram til en bistandsordning som innebærer at nasjonale fagmiljøer bidrar med ekspertise til et annet nordisk land. Spesialenheten har opplyst at det arbeides med å etablere et fastere nordisk samarbeid for erfaringsutveksling, og nordisk bistandssamarbeid kan etter utvalgets mening være et aktuelt tema i denne sammenheng. Utvalget uttaler seg ikke her om at bistand fra et særorgan i slike tilfeller ville være problematisk for kvaliteten, men tar hensyn til det inntrykket av manglende uavhengighet som kan skapes.

Det realistiske alternativet, selv om det ikke sikrer maksimal praktisk uavhengighet, vil fortsatt være at Spesialenheten får bistand fra Kripos, Økokrim og også fra politidistriktene i enkelte tilfeller. Her er det to problemer som må løses, selv om både særorganer og politidistriktene viser velvilje til å yte bistand. For det første tilgangen på bistand, siden det ikke bare er Spesialenheten som Kripos bistår, men hele politiet. Det er ikke gitt at Spesialenheten får bistand eller bistand i det tempo enheten har behov for. At Spesialenheten må vente på bistand er spesielt problematisk når tjenestemenn enten er suspendert eller det vurderes suspensjon. Spesialenheten skal dessuten ha lav terskel for å iverksette tekniske undersøkelser for eksempel ved åstedsgransking ved en trafikkulykke selv om det ikke er alvorlig personskade. Utvalget vil anbefale at Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer uten å måtte stå i kø, og at slik rekvirert bistand står direkte under Spesialenhetens kommando så lenge den varer. Argumentet som taler for dette er at Spesialenheten utfører et særlig viktig kontrollarbeid, og at det er lite rasjonelt å utstyre Spesialenheten permanent med spesialkompetanse som sjelden brukes. Slik rekvireringsmyndighet styrker uavhengigheten når slik bistand benyttes. Ulempen for politiet som også er brukere av særorganenes kompetanse vil være meget beskjeden og bli fordelt på flere politidistrikter.

Det andre problemet som må løses, er å styrke Spesialenhetens kompetanse når det gjelder å bestille og lede bistandsarbeidet.

6.8.5 Kompetanse i å bestille og lede bistand

Spesialenheten har vært og er fremdeles sterkt produksjonsorientert i betydningen av å ferdigbehandle saker for å korte ned saksbehandlingstiden. Ansatte, særlig i Etterforskningsavdeling Øst-Norge, er bekymret over at man mangler ressurser og tid til å produsere optimalt i krevende saker. Overfor utvalget er det pekt på at man mangler tid til generell kompetanseheving og også opparbeiding av spisskompetanse ut over de fire årlige fagsamlingene Spesialenheten selv organiserer. Spesialenheten har en fagplan, men å sende noen på kurs har konsekvenser for saksavviklingen. At det er et sterkt ønske fra ansatte at det må være bedre muligheter for individuell kompetanseheving uavhengig av hensynet til å bestille og lede og bistand, tas også opp i forbindelse med kulturell uavhengighet senere. Her er fokus at for å kunne bestille og

lede bistand slik at etterforskningen blir uavhengig nok, må etterforskerne ha tilstrekkelig kunnskap til å vite hva som skal undersøkes og hvilke spørsmål som skal stilles til et bevismateriale.

Det er bred enighet innad i Spesialenheten om at etterforskerens rolle er generalistens; alle skal kunne etterforske alle typer saker. Mange ansatte ser for seg at selv om alle skal delta i undersøkelser og etterforskning av alle typer saker, må man samtidig kunne spesialisere seg innenfor ulike fagfelt. Eksemplene som nevnes på slik ønsket spisskompetanse er for eksempel organisert kriminalitet, datakriminalitet, kriminalteknikk og analysekompetanse. Slik spisskompetanse innebærer ikke nødvendigvis at ansatte skal gjøre de kriminaltekniske undersøkelsene selv, men om oppdatert grunnkompetanse som sikrer at Spesialenheten på en mer selvstendig måte kan styre arbeidet som særorganer og politidistrikter gjør som bistandsoppgaver for Spesialenheten. Særlig framstår det som et ønske fra ansatte at Spesialenheten blir bedre faglig rustet når det gjelder økonomisk kriminalitet og korrupsjon.

Etterforskerne mener også de trenger bedre innsikt i politioperative vurderinger og metoder. Dette er viktig for å ha bred innsikt i hvordan politiet løser oppgavene. Spesialetterforskerne opplever på den ene siden å bli sett på av utenforstående som «for mye politi», men internt framstilles det som et savn at man ikke er tilstrekkelig oppdatert om politiets metoder og arbeidsprosedyrer. Spesialenheten har heller ikke krav om operativ godkjenning. I svært sjeldne tilfeller er det for eksempel behov for bruk av håndjern og transport, og ansatte har tatt opp om ansatte bør være bedre operativt rustet. Utvalget har intet utvalgssynspunkt på operativ kompetanse, og legger til grunn at spørsmålet diskuteres og avklares i Spesialenheten og berørte instanser som skal behandle denne evalueringsrapporten.

Selv om spesialetterforskernes rolle er generalistens, bør Spesialenheten, etter utvalgets syn, tilføres ressurser slik at ansatte kan opparbeide ytterligere kompetanse på de områder som enhetens ledelse og ansatte anser nødvendig for å styrke den praktiske uavhengighet av politiet ytterligere.

6.8.6 Behov for en mer selvforsynt Spesialenhet

Spesialenheten kan ikke være totalt selvforsynt når det gjelder spisskompetanse. Det vil oppstå saker hvor det er behov for bistand fra særorganer eller politidistrikter. Slik er det også i alle andre land for organer som skal undersøke og etterforske mistanke om straffbart forhold.

Utvalgets syn er at Spesialenheten bør dimensjoneres slik at bistand til ordinære politioppgaver, og særlig fra politidistriktene, holdes på et absolutt minimum. Ideelt sett bør det ikke forekomme. Igjen tar utvalget ikke hensyn til den kvalitet bistanden preges av, men hvilket inntrykk det kan gi av Spesialenhetens praktiske uavhengighet. Når det gjelder å lede bistand som krever kompetanse Spesialenheten ikke har, må Spesialenheten tilføres ressurser slik at det blir tid til intern kompetanseheving. Det vil sikre en enda større grad av praktisk uavhengighet.

6.9 Spesialenhetens kulturelle uavhengighet

6.9.1 Et tidløst spørsmål

Et spørsmål av tidløs karakter når det gjelder etterforskning av anmeldelser mot politiansatte, er om politifolk kan etterforske anmeldelser mot politiansatte. Med framveksten av kontrollordninger som opprettes utenfor politiet har spørsmålet i større grad blitt dreid mot om organisatorisk uavhengige etterforskningsorganer kan ansette personer med tidligere bakgrunn fra politi og påtalemyndighet, i hvilken grad slike organer er avhengig av politiets bistand og om organets ledelse kan ha bakgrunn fra politiet. Hvis personer tilknyttet eksterne etterforskningsorganer pendler mellom organet og politiet uten tydelig tidsmessig avstand, vil det være risiko for kulturell avhengighet.

Utvalget legger til grunn at kulturell uavhengighet er et av de aller viktigste spørsmålene for tilliten til Spesialenheten, kanskje det aller viktigste. Det handler først og fremst om publikums tillit til Spesialenheten. Tillit vil i denne forbindelse handle om involvertes tillit til at Spesialenheten undersøker og etterforsker anmeldelser på en profesjonell, saklig og upartisk måte med sikte på å avdekke om ansatte i politi og påtalemyndighet har begått straffbart forhold i tjenesten eller ei.

Kulturell uavhengighet omfatter flere undertemaer, som betydningen av at ansatte har tidligere bakgrunn fra politi- og påtalemyndighet og regler for habilitet og karantene. Mye av kritikken mot Spesialenheten har nettopp hatt som bakgrunn at mange ansatte har tidligere politibakgrunn, noe som dermed har gitt opphav til mistanke om at «politiet etterforsker seg selv». Det er ingen tvil om at særlig etterforskningen av Obioras død har satt spørsmålet om uavhengighet og inhabilitet på den offentlige dagsorden. OMODs rapport til utvalget

inneholder en rekke endringsforslag som berører temaet kulturell uavhengighet, bl.a. med utgangspunkt i Obiorasaken. For publikum kan nære kulturelle relasjoner mellom de som kontrollerer og de som kontrolleres være egnet til å skape tvil om kontrollorganets upartiskhet og derved uavhengighet.

På den annen side er et organ som skal etterforske mulige straffbare handlinger og påtale disse med sikte på iretteføring i det ordinære rettsapparatet, avhengig av spesialiserte tjenester fra fagpersonell med teoretisk og praktisk erfaring innenfor feltet. Straffesporet er spesielt for politiet. Det finnes ingen andre yrkesgrupper som etterforskes av tilsvarende «spesialenheter». Politiets tillit er avhengig av at Spesialenheten oppfyller anerkjente rettsprinsipper og har høy etterforsknings- og påtalekompetanse. Dette er bakgrunn for argumentet om at ansatte, i det minste en god del, vil og må ha utdannings- og yrkeserfaring fra politi og påtalemyndighet.

Det er innenfor rammen av disse kryssende hensyn løsningen må finnes.

6.9.2 Vanlig med politibakgrunn i andre lands uavhengige organer

Selv om kontrollmekanismene for politiet i mange land stadig går mer i retning av ordninger som er uavhengig politiet både strukturelt, praktisk, kulturelt og symbolsk, ser det ikke ut til å være et kontroversielt spørsmål at etterforskningsorganer som tilstreber høy kompetanse har til dels betydelig innslag av ansatte med tidligere politibakgrunn. Slik er det for eksempel også for ordningene i England og Nord-Irland som internasjonalt framheves som uavhengige organer. Spørsmålet om ansatte kan ha tidligere politibakgrunn ble drøftet på et ekspertseminar i mai 2008 som forberedte menneskerettskommissærens uttalelse. Det var enighet om at den beste løsningen er en blanding av etterforskere med og uten politibakgrunn. Menneskerettskommissærens uttalelse berører ikke spørsmålet om i hvilken grad ansatte kan ha tidligere politibakgrunn, og gir heller ingen bestemt anbefaling på dette punktet.

6.9.3 Bakgrunn fra politi og påtalemyndighet i Spesialenheten

Kompetansen til fast ansatte i Spesialenheten som undersøker og etterforsker anmeldelser er politifaglig og juridisk. Alle spesialetterforskere har bakgrunn fra politiet, men enkelte har hatt annen arbeidsgiver enn politiet en periode før de begynte i Spesialenheten. Blant etterforskningslederne (fast ansatte jurister ved etterforskningsavdelingene) har én av fire ikke bakgrunn fra politi eller påtalemyndighet, men for de øvrige gjelder dette ansettelsesforhold som til dels ligger tilbake i tid. I sjefens sentrale stab på Hamar (både juridiske rådgivere og administrativt ansatte) er det fire av 10 som ikke har bakgrunn fra politi eller påtalemyndighet. Også for denne gruppen ligger bakgrunn fra politi eller påtalemyndighet til dels langt tilbake i tid. Utvalget har hatt fullstendig oversikt over alle ansattes utdannings- og yrkesbakgrunner, og kan oppsummere at de ansatte har en meget bredspektret og variert yrkesbakgrunn.

Skriftlige og muntlige innspill fra personer og instanser i politiet framhever at de politiansatte som har blitt etterforsket av Spesialenheten har oppfattet at enheten er et selvstendig etterforskningsorgan og at spesialetterforskerne i de konkrete saker ikke har «favorisert» anmeldte fordi de er politiansatte. Etterforskningen beskrives både som saklig og grundig for å klarlegge faktum. Det pekes på at kvaliteten på arbeidet er hevet sammenliknet med tidligere SEFO-ordning og at ansatte opptrer mer profesjonelt. På bakgrunn av de informasjoner utvalget har fått fra politiet, *har* politiet tillit til at Spesialenheten utfører et profesjonelt og saklig arbeid.

Også Spesialenheten anser politifaglig kompetanse som grunnleggende. Spesialenheten er bevisst på betydningen av å rekruttere personer som har hatt annen arbeidsgiver enn politiet en stund, for eksempel å ha arbeidet som utreder i forsikringsbransjen. Spesialenheten legger til grunn at det bare er Politihøgskolen som kan gi den nødvendige etterforskningskompetanse som også er en grunnutdanning i straffeprosess og kontradiksjon. Det understrekes at enhetens kompetanse må være minst like god som i politiet. Politifaglig kompetanse er viktig både for enhetens legitimitet innad i politiet, men også for å kunne vurdere informasjon som gis i avhør. Etterforskerne i Spesialenheten opplever ikke å ha et problematisk bånd til politietaten. Etterforskernes erfaring er at politiansatte som møter til avhør både er godt forberedt, og at de skal møte Spesialenheten, ikke «sine egne».

Utvalget legger til grunn at et organ med Spesialenhetens mandat er helt avhengig av tung politifaglig kompetanse. I tillegg gir politihøyskoleutdannelsen kunnskap om operativt politiarbeid, prinsipper og praksis for legal maktutøvelse, kunnskap om ulike politikulturer osv. Samtidig er det viktig med en gjennomtenkt holdning og praksis

når det gjelder habilitetsvurderinger, inkludert spørsmålet om karantene.

6.9.4 Om karantene

Spørsmålet om karantene for de som skal gjøre tjeneste i Spesialenheten har vært et tema ved flere anledninger, både i forbindelse med innføringen av ordningen og i enkeltsaker, ikke minst i Obiorasaken. Den offentlige debatten konsentreres gjerne om etterforskerne. Etter utvalgets syn blir problemstillingen lik enten man driver med etterforskning eller påtalearbeid innenfor Spesialenheten. I realiteten er det ofte påtalevedtakene som har vært gjenstand for offentlig kritikk og ikke selve etterforskningen.

Kontrollorganer må ha tillit. Tillit forutsetter uavhengighet. Nære relasjoner mellom de som kontrollerer og de som kontrolleres er egnet til å skape tvil om kontrollorganets upartiskhet og derved uavhengighet. Problemstillingen kan illustreres ved at etterforskere i kontrollorganet etterforsker saker mot personer fra et politidistrikt som etterforskeren har vært tilknyttet i en viss tidsmessig nærhet.

Rønnebergutvalget foreslo at advokat- og dommermedlemmet i SEFO (Rønnebergutvalget hadde ikke som mandat å vurdere omorganisering av kontrollsystemet) skulle ha fem års karantene etter ansettelse i politi eller påtalemyndighet. Da departementet igangsatte arbeidet med omorganiseringen som førte frem til dagens ordning, var også karantene tema. Utvalget finner det her hensiktsmessig å gjengi fra Innst. O. nr. 15 (2003–2004) det som uttales under 4. Organisasjonsmodell og 5. Nærmere om sammensetningen av et fremtidig organ:

> «Komiteen mener det er viktig at den nye organiseringen sikrer en rettssikker og ensartet behandling av dem som vil anmelde ansatte i politiet eller påtalemyndigheten. Ordningen må videre ivareta rettssikkerheten til dem som blir beskyldt for ulovlige handlinger.
>
> Komiteen ønsker å påpeke at det nye organet må sikre høy faglig kompetanse hos dem som skal utføre etterforskningen. Det er videre grunnleggende for å gi allmennheten tillit til etterforskningen i disse sakene at ordningen sikrer uavhengighet for organet som skal lede etterforskningen og avgjøre påtalespørsmålet. Dette innebærer at det må være nødvendig organisatorisk avstand mellom etterforsker og anmeldt embets- eller tjenestemann (…).
>
> Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det kan synes uheldig dersom man i en ordning for etterforskning av denne typen saker kun har medlemmer med politi- og påtalebakgrunn. Det har ut fra hensynet til publikums tillit til ordningen og for å sikre en uhildet behandling, også vært et mål å rekruttere personer uten politi- og påtalebakgrunn til etterforskningsorganene. Bakgrunnen har vært antakelsen om at ikke bare ansatte, men også tidligere ansatte innen politiet og påtalemyndigheten har et habilitetsproblem (…).
>
> Departementet har merket seg de prinsipielle og praktiske argumentene mot forslaget om karantenetid. Samtidig taler en rekke argumenter for en slik regel om at en viss andel skal være uten erfaring fra politi- og påtalemyndighet. Det sentrale bør, slik departementet ser det, være å fremskaffe de best kvalifiserte personene, samtidig som man gjennom karantenetid kan ivareta hensynet til tilliten. Departementet finner det således hensiktsmessig å foreslå karantenetid på 2 år for de av avdelingens medlemmer som rekrutteres fra stillinger som dommere eller advokater (…).
>
> Departementet vurderer det samlet sett dit hen at de regionale avdelingene i hovedsak bør få politifaglig etterforskningskompetanse fra tidligere polititjenestemenn. Slik vil man muligens kunne unngå noe kritikk i form av at polititjenestemenn etterforsker kolleger. De tidligere polititjenestemennene som rekrutteres til verv, bør derfor ha en tilsvarende karantenetid som de øvrige medlemmene.
>
> Da det for bemanning av ledelsen og avdelingen som omfatter Østlands- og Oslofjordområdet vil være tale om stillinger på heltid, fremstår det ikke som naturlig å operere med verken karantenetid eller lignende for ansatte med bakgrunn i politiet eller påtalemyndigheten, da dette ikke forekommer i andre deler av straffesakssystemet. Det samme gjelder i den grad en ansetter etterforskere på heltid i de øvrige avdelingene».

Karantene er kun et krav i forhold til personer som er tildelt verv, ikke for fast ansatte. Verv kan bare tildeles personer som ikke har vært i tjeneste i politi eller påtalemyndighet de siste to år. Det er videre bestemt at personer som er ansatt eller tildelt verv ved Spesialenheten «kan ikke samtidig ha ansettelsesforhold i politiet eller påtalemyndigheten».

Organisasjonen mot offentlig diskriminering har i en fyldig rapport til utvalget 25. mai 2008 også kommet inn på spørsmålet om karantene. OMOD foreslo bl.a. at Spesialenhetens etterforskere ikke kan delta i etterforskningen av saker som berører et politidistrikt hvor de selv har vært ansatt og at tidligere ansatte i politi og påtalemyndighet har en karantenetid på to år fra utløp av formell ansettelse

(inkl. permisjon) før de kan få verv eller ansettelse i Spesialenheten. OMOD anførte at dette kravet bør være ufravikelig.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå noen endring i gjeldende ordning om at personer som tildeles verv, skal ha to års karantene fra tjeneste i politi eller påtalemyndighet.

Karantene for fast ansatte i Spesialenheten, for eksempel av tre måneders varighet, vil imidlertid ha en betydelig symbolsk effekt som er synlig og dermed tillitsskapende utad. Selv om arbeidsforholdet i politiet er opphørt ved ansettelse i Spesialenheten, vil det helt klart bli oppfattet i deler av befolkningen som at «han/hun gikk rett fra politiet til å etterforske sine egne». Utvalget er av den mening at heller ikke informasjonstiltak er tilstrekkelig til å kunne redusere slik mistillit.

Av hensyn til oppfattelser om uavhengighet mener utvalget prinsipielt at karantene av en viss varighet også for fast ansatte vil være det beste. Motargumentet vil bl.a. være at det ikke er et åpenbart ordinært arbeidssted den kommende ansatte kan være tilknyttet i karantenetiden. Det måtte i så fall lages egne forhåndsbestemte ordninger, som å ha en «pool» av mulige «karantenearbeidsplasser». Et annet motargument vil være at karantene risikerer å vanskeliggjøre Spesialenhetens rekrutteringsmulighet. Utvalget er av den mening at en eventuell karanteneordning for fast ansatte i så fall må kompenseres. Den mest aktuelle løsningen framstår for utvalget å være å gi full lønn i karantenetiden. Lønnet karantenetid for fast ansatte kunne være lønn for å hospitere eksternt, for eksempel i en ideell organisasjon eller offentlig myndighet utenfor politisystemet med relevans for Spesialenheten samfunnsdialog og menneskerettsforpliktelser. Et annet aktuelt hospiteringssted er uavhengige etterforskningsorganer i andre land.

Argumentasjonen om hensynet til oppfatninger om uavhengighet på den ene siden og praktiske og pragmatiske hensyn på den andre siden, kan også reises i forhold til om spesialetterforskerne kan etterforske anmeldelser mot ansatte som arbeider i samme politidistrikt som etterforskeren gjorde i tiden før ansettelse i Spesialenheten. Erfaringsmessig vil rekrutteringsgrunnlaget først og fremst finnes i de politidistrikter som sokner til Spesialenhetens regionale ansvarsområde. En regel som forhindrer rekruttering fra det geografiske nærområdet vil i praksis skape store problemer for Spesialenheten, både når det gjelder rekrutteringsgrunnlag og i den daglige saksbehandling; det får bl.a. konsekvenser for antall reisedøgn. Det vil kunne føre til en vingeklipping av Spesialenheten. I realiteten vil det innebære at hensynet til å rekruttere de beste må vike. På den annen side kan det synspunkt reises, at det å rekruttere «de beste» også vil være å rekruttere etterforskere som oppfattes som mest uavhengige. Det synspunkt kan imidlertid fremmes, at det er saksbehandlingsregler og habilitetsvurderinger i Spesialenheten som må forsikre offentlighet og brukere om at habiliteten blir ivaretatt. Når det gjelder den konkrete habilitetsvurdering som må foretas i den enkelte sak, vil naturligvis tidsforløp, det nærmere kjennskap til de involverte m. m. være relevante momenter.

Utvalget oppfatter det slik, at man her står overfor det mest tungtveiende prinsippet – oppfatninger om Spesialenhetens uavhengighet på den ene siden – og en rekke praktiske og pragmatiske argumenter på den andre siden. De enkelte forhold, som problemer med å innføre karanteneregler for fast ansatte, at utvalget har vanskelig for å se for seg en generell regel om at etterforskere ikke kan etterforske saker fra det politidistriktet der de selv tidligere har vært ansatt og at Spesialenheten er avhengig av praktisk bistand fra politiet i enkelte tilfeller, kan hver for seg framstå som mindre prinsipielle enn summen av de ulike pragmatiske løsningene. Summen av en rekke slike pragmatiske valg i forhold til enkelttemaer vil føre til at Spesialenheten i deler av befolkningen ikke oppfattes som et uavhengig organ, med de konsekvenser dette har for tilliten. Dette er et grunnleggende dilemma, der det ikke bare er de enkelte forhold som må vurderes i forhold til uavhengighet og tillit, men hva summen av flere forhold har å si for tilliten.

På denne bakgrunn mener utvalget det er aktuelt å foreslå at personer med bakgrunn fra politi og påtalemyndighet som ansettes i fast stilling i Spesialenheten, har en lønnet karantenetid på tre måneder før tiltredelse i stillingen. Lønnet karantenetid brukes til ekstern hospitering i en ideell eller statlig/kommunal virksomhet som arbeider med menneskerettighetsrelevante oppgaver, eller til hospitering i en uavhengig etterforskningsorganisasjon i et annet land.

Utvalget vil ikke anbefale en regel om at fast ansatte i Spesialenheten ikke kan etterforske saker som oppstår i politidistriktet der vedkommende tidligere har vært ansatt. En lønnet karantenetid i forkant av alle faste ansettelser som reiser problemstillinger i tilknytning til oppfatninger om uavhengighet, vil også legge avstand til den tidligere tilknytningen til eget politidistrikt. Utvalget legger til grunn at en slik lønnet karanteneordning vil være positivt for Spesialenhetens rekrutteringsgrunnlag og gi en ytterligere kompetanse som er

betydningsfull i Spesialenhetens arbeid og samfunnsdialog.

Prøveordning, hospitering i Spesialenheten eller lignende hvor personen beholder sitt ansettelsesforhold i politi/påtalemyndighet bør, som nå, unngås. Spesialenheten har unntaksvis, i samråd med justisdepartementet, tillatt at spesialetterforskere i en overgangsfase har hatt permisjon fra stilling i politiet. Dette har vært begrunnet med at man trengte nettopp deres kompetanse og at muligheten for ett års permisjon er vanlig praksis i offentlige virksomheter og ansett som en opparbeidet arbeidstakerrettighet. Pr. i dag er det to etterforskere i Spesialenheten som har permisjon fra politiet.

Permisjon fra politiet er prinsipielt uheldig, ikke bare fordi den det direkte gjelder fortsatt vil framstå med et lojalitetsforhold til politi/påtalemyndighet, men også fordi Spesialenheten som sådan vil identifiseres med denne bestående tilknytningen. Selv om det kan anføres forholdsvis tungtveiende argumenter i favør av å engasjere personer med permisjon fra politi/påtalemyndighet i en overgangsfase vil, etter utvalgets syn, mothensynene være i klar overvekt.

6.9.4.1 Karanteneregler for ledelsen?

OMOD har i rapporten til utvalget foreslått at det «ved lov skal fastsettes at Spesialenhetens sentrale sjef samt lederne for Spesialenhetens regionale enheter aldri tidligere kan ha vært ansatt i politi- og påtalemyndighet, slik engelsk lov bestemmer det samme for søsterorganet IPCC».

Utvalget vil her peke på at Spesialenheten og IPCC ikke kan sammenliknes når det gjelder mandat. IPCC har ikke påtalekompetanse, men oversender innstillinger der IPCCs etterforskning har avdekket at det har skjedd straffbart forhold, til påtalemyndigheten. Det er deretter opp til påtalemyndigheten å avgjøre om det skal reises tiltale eller ei. Arbeidsdelingen mellom etterforskning og påtalearbeid i den engelske ordningen minner mer om SEFO-ordningen, der innstilling ble sendt til statsadvokat som deretter avgjorde påtalespørsmålet.

Spesialenheten er det eneste etterforskningsorganet i Europa med egen integrert og selvstendig påtalemyndighet. Spesialenhetens rolle også som påtaleorgan medfører at Spesialenheten står i en særstilling når det gjelder krav til ledelsens kompetanse.

Konsekvensene av å innføre fullstendig og permanent karantene for Spesialenhetens ledelse er store. Justisdepartementet uttalte i høringsbrev i forbindelse med den nye ordningen at departementet «ser det som helt nødvendig at lederen av Spesialenheten har juridisk embetseksamen og bred juridisk erfaring for å kunne utøve påtaleansvaret. I utøvelsen av påtaleansvaret vil lederen og eventuelt de andre som tildeles påtalemyndighet være underordnet riksadvokaten».

Utvalget legger til grunn at bred juridisk erfaring for å kunne utøve påtaleansvaret vanligvis omfatter tidligere erfaring fra påtalearbeid. Dette vil ofte være påtaleerfaring fra politiet. Påtaleerfaring er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti både for anmeldere og anmeldte. Å foreslå karantene for sentral og regional ledelse vil i realiteten måtte bety å omgjøre Spesialenheten til et etterforskningsorgan uten selvstendig påtalekompetanse, som så sender innstillinger til statsadvokaten på samme måte som SEFO-organene gjorde. Utvalget vil fraråde en slik endring og ser ingen grunn til drøfte dette spørsmålet ytterligere.

6.9.5 Habilitetsregler og habilitetsvurderinger

6.9.5.1 Anmelders og anmeldtes tillit til Spesialenheten

Habilitet er av grunnleggende betydning for tillit. Før utvalget redegjør for og drøfter regler og hvilke habilitetsvurderinger Spesialenheten gjør, kan det være av interesse å formidle hva utvalgets saksanalyse forteller om involvertes grad av tillit til Spesialenheten slik det framkommer i sakspapirene. I 9 % av sakene har anmelder uttrykt mistillit til Spesialenheten, og i 4 % av sakene har anmelder uttalt seg om Spesialenhetens habilitet. De fleste uttrykkene for anmelders mistillit gjelder sakskategorien «annet» (ni saker) og «grov uforstand» (fem saker). Bare én mistenkt har uttrykt mistillit, og den samme personen har uttalt seg om enhetens habilitet. Det er således svært sjelden at involverte uttrykker mistillit på en slik måte at det nedtegnes i saken. Utvalget er av den oppfatning at det er rimelig å regne med at slike opplysninger, hvis de har en viss substans, som oftest vil være skriftliggjort i sakspapirene, siden dette er opplysninger som er vesentlige i et avhør og derfor nedtegnes. Spesialenheten har for øvrig bare ytterst unntaksvis erfart at advokater eller bistandsadvokater har stilt spørsmål ved habiliteten i konkrete saker. Bedømt ut fra Spesialenhetens saksportefølje, framstår det derfor som sjeldent at involverte parter har kommentarer til enhetens saksbehandling som angår habilitet og dermed tillit. Det er for øvrig rutine at etterforskerne spør om de som avhøres har innsigelser mot å la seg avhøre av ved-

kommende etterforsker etter å ha informert om Spesialenhetens rolle og oppgaver.

Det kan imidlertid forholde seg annerledes for offentligheten og dermed for potensielle anmeldere. Det er et bekymringsfullt høyt tall at bare 56,2 % av de spurte i tillitsundersøkelsen angir at de ikke tror de vil få rettferdig behandling hvis de anmelder politiet (jf. kapittel 4). Selv om undersøkelsen ikke kan fortelle noe om hva de spurte eventuelt vet om Spesialenhetens mandat og rolle, tilsier undersøkelsen at Spesialenhetens habilitetsvurderinger uansett er av sentral betydning.

6.9.5.2 Habilitetsreglene

Krav om habilitet finnes både i domstolene, rettsvesenet for øvrig og i forvaltningen. Habilitetsreglene i domstolloven gjelder i hovedsak på samme måte for påtalemyndigheten og derved Spesialenheten, jf. strprl § 60. Bestemmelsene i domstolloven § 106 sier at ingen kan være dommer dersom man selv er part, er i nær slekt med partene i saken eller er styremedlem i et selskap som er part eller har andre nærmere definerte relasjoner til partene. Regelen er absolutt i den forstand at det ikke foretas noen konkret vurdering i det enkelte tilfellet om dommerens relasjon vil få innflytelse på hans avgjørelse. Sannsynligheten for at dette vil kunne skje er nok. Den samme tanke ligger bak «sekkebestemmelsen» i domstolloven § 108, som gjelder tilsvarende etter straffeprosessloven, hvoretter man er diskvalifisert som dommer når det foreligger særlige omstendigheter som er *skikket til* å svekke uhildetheten. Selv om denne bestemmelsen ikke er absolutt, men tvert imot forutsetter et konkret skjønn, er det sentrale ikke om det er sannsynlig at dommeren rent faktisk blir påvirket av de særlige omstendighetene (objektiv inhabilitet), men hvordan publikum kan oppfatte situasjonen (subjektiv inhabilitet). Bakgrunnen for vektleggingen av den subjektive inhabilitet er hensynet til domstolenes tillit. Høyesterett har i en sentral avgjørelse, Rt. 1996, side 261 uttrykt at det «(…) av hensyn til tilliten til domstolene bør unngås at det kan reises tvil om habiliteten (…)». Det samme gjelder Spesialenheten. Det hjelper ikke for tilliten i samfunnet at Spesialenheten rent faktisk ikke påvirkes av relasjoner dersom samfunnet vurderer dette annerledes. Utvalget legger til grunn at Spesialenheten blir vurdert ut fra publikums subjektive oppfatning av habilitet.

6.9.5.3 Spesialenhetens praktisering av habilitetsreglene

Spesialenhetens instruks fastslår at ansatte selv må vurdere sin habilitet og melde fra om inhabilitet til sin nærmeste foresatte så snart som mulig, dette i henhold til straffeprosessloven §§ 60 og 61. Når det ikke framkommer i sakspapirene at habilitet er vurdert, betyr dagens praksis at det ikke er funnet momenter som tilsier inhabilitet.

OMOD foreslo i sin rapport til utvalget at habilitetsvurderinger for Spesialenhetens etterforskere må avgjøres av Spesialenhetens ledelse. Den aktuelle etterforskeren skal ikke selv delta i denne vurderingen, men kun ha i oppgave å medvirke til en klarlegging av habilitetssakens faktiske forhold. OMOD foreslo også at anmelder/fornærmede skal få skriftlig innsyn i habilitetsavgjørelsen og klagerett over habilitetsvurderingen.

Spesialenheten vurderer både regionens og de enkelte etterforskeres habilitet når saker skal fordeles. Regionleder er sentral i vurderingen, eventuelt i samråd med Spesialenhetens sentrale ledelse. Det medfører ikke riktighet at spesialetterforskere avgjør habilitetsspørsmålet alene i saker der det er grunn til å vurdere habilitet. Dersom det kan stilles spørsmål ved regionens habilitet helt eller delvis, blir saken etterforsket av et annet regionkontor. Eksempelvis ble det i Obiorasaken tilkalt etterforskere fra andre regioner for å avhøre involverte tjenestemenn. Én av spesialetterforskerne i Trondheim hadde ansvaret for å administrere og koordinere saken og tok i tillegg ni av til sammen 39 vitneforklaringer, men ikke av sentrale vitner. Avhørene av de mistenkte ble opptatt av Spesialenhetens etterforskere ved etterforskningsavdelingene Vest-Norge og Nord-Norge. I de innledende avhørene deltok også etterforskere fra Etterforskningsavdeling Øst-Norge. Også i saker hvor en aktuell etterforsker kjenner noen av de involverte eller når man på grunn av tidligere ansettelsesforhold i politiet vet for mye om saken, overtas etterforskningen enten av en annen region eller en annen etterforsker i samme region. Eksempelvis vil en spesialetterforsker som har vært ansatt ved et lensmannskontor som er involvert i en anmeldelse, aldri etterforske en slik sak. Spesialenheten følger i praksis en strengere linje enn lovkravet, og enheten har selv pekt på at dette burde kommuniseres bedre utad. Dette er utvalget enig i.

Det finnes ingen regel for alminnelig etterforskning at habilitetsvurderinger skal protokolleres slik det er i domstolloven. Dersom Spesialenheten vurderer regionens habilitet, dokumenteres dette skriftlig og følger saken. Det dokumenteres

ikke skriftlig når det gjelder vurdering av habilitet for etterforskere som enkeltpersoner. Utvalget kunne registrere at det sjelden kommer eksplisitt fram i sakspapirene at etterforskerne har skriftliggjort egen habilitetsvurdering. Dette nedtegnes bare i 2 % av sakene som utvalget har gjennomgått og analysert. Dette skal imidlertid ikke utlegges som om habilitetsvurderinger ikke foretas. Det er utvalgets inntrykk at habilitet alltid vurderes. En eksplisitt skriftliggjøring vil imidlertid kunne bekrefte utad den praksis at etterforskere og etterforskningsledelse har et gjennomtenkt forhold til mulige rollekonflikter.

Selv om Spesialenheten har systematiske rutiner for å vurdere habilitet og det i de aller fleste sakene neppe er en påtrengende problemstilling, er det derfor et spørsmål om man bør innføre en protokollførsel i Spesialenheten og også nedtegne at de som avhøres er spurt og ikke har innsigelser slik man gjør i retten. Siden uavhengighet og habilitet er ett av de viktigste spørsmålene Spesialenheten vurderes i forhold til, anbefaler utvalget at habilitetsvurderingen som hovedregel bør gjøres skriftlig også for de enkelte ansatte som etterforsker en sak. En slik hovedregel kan forebygge spekulasjoner og fjerne eller i det minste redusere tvil om habilitet. Utvalget anbefaler at dette nedfelles i Spesialenhetens straffesaksintruks.

Når det gjelder OMODs forslag om at anmelder/fornærmede skal få skriftlig innsyn i habilitetsavgjørelsen og klagerett over habilitetsvurderingen, vil utvalget bemerke at inhabilitet vil være en saksbehandlingsfeil og må behandles etter de vanlige klagereglene for habilitet/inhabilitet. Utvalget ser derfor ikke grunn til å fremme særskilte regler for Spesialenheten på dette området.

6.9.5.4 Stillingskode og fagforeningstilhørighet

Utvalget har ingen informasjon som tilsier at Spesialenhetens habilitetsvurderinger utgjør et reelt problem for saksbehandlingen. Det kan imidlertid være enkelte andre forhold som i noen grad kan ha betydning for oppfatningen av enhetens kulturelle uavhengighet. Dette er problemstillinger som enhetens ledelse og ansatte selv har tatt initiativet til å drøfte i samtaler med utvalget.

Justisdepartementet bestemte ved Spesialenhetens opprettelse at etterforskerne skal ansettes i stillingskode som politioverbetjent. Den institusjonelle tittel er imidlertid spesialetterforsker. Spesialetterforskerne er dessuten fagorganisert i Politiets Fellesforbund. Problemstillinger dette reiser ble tidlig diskutert innad i Spesialenheten fordi det kan gi omverdenen et inntrykk av at etterforskerne er ansatt i politiet eller har bindinger til politiet. De faste juristene er for øvrig ansatt i stillingskode som politiadvokat. At Spesialenheten bruker samme stillingskoder som politiet, kan være uheldig for enhetens omdømme.

Å bli plassert i en sivil stillingskode er et uavhengighetssignal og vil kanskje føre til at Spesialenheten oppfattes som mer uavhengig politiet. Særlig utfordrende blir spørsmålet om særaldersgrense, som vil bortfalle med en annen stillingskode for spesialetterforskerne.

På den annen side er det et spørsmål om en slik endring overhodet har noen praktisk betydning for arbeidet som gjøres. Hvis Spesialenheten blir bedømt ut fra arbeidet som gjøres, er det i realiteten ikke et problem hvilken stillingskode etterforskerne har. Det er dessuten fri organisasjonsrett i Norge, og fagorganiserte har saklig behov for å være medlemmer i en organisasjon som ivaretar medlemmenes interesser. Uvalget har fått opplyst at ansatte har gjennomført sonderende møter med andre fagforeninger, men uten at det hittil er funnet en ordning som ivaretar arbeidstakerrettighetene like godt som nåværende fagforening gjør.

Utvalget er av den mening at betydningen av stillingskode og fagforeningstilhørighet ikke skal problematiseres unødvendig, men også dette er et forhold som må sees i sammenheng med flere andre delspørsmål og der summen av løsningene har betydning for oppfatninger om Spesialenhetens uavhengighet. Spesialenheten bør først og fremst bedømmes ut fra sitt profesjonelle produkt, etterforskning, påtaleinnstillinger og påtaleavgjørelser. Stillingskode og fagforeningstilhørighet framstår ikke for utvalget som et reelt problem for arbeidet som gjøres. Det representerer imidlertid et tema på linje med Spesialenhetens behov for bistand fra politiet, karanteneregler og dermed forhold som enheten og samfunnet er avhengig av å ha et gjennomtenkt forhold til. Problemet oppstår når man legger til grunn at offentligheten oppfatter stillingskode og fagforeningstilhørighet som sviktende kulturell uavhengighet.

På denne bakgrunn er utvalget av den mening at det bør vurderes om Spesialenheten heretter skal lyse ut stillinger i sivil stillingskode slik det er i gjenopptakelseskommisjonen, og tilby konvertering av stillinger for de som i dag har stillingskode politioverbetjent og stillingskode politiadvokat. En slik endring vil kreve lønnsmessig kompensasjon særlig på bakgrunn av særaldersgrensen for stillingskoden politioverbetjent.

6.9.6 Verv og kulturell uavhengighet

Fokus på tidligere politibakgrunn kan ikke sees isolert og være det eneste forhold kulturell uavhengighet vurderes i forhold til. Det er grunn til å trekke fram at det heller ikke finnes én politikultur, men flere, jf. kapittel 3.4.4. Spesialenheten og arbeidet i Spesialenheten framstår som svært legalistisk.

Spørsmålet om tidligere politibakgrunn kan etter utvalgets mening ikke løsrives fra andre sider ved Spesialenheten som organisasjon, som betydningen personer på verv har for enhetens uavhengighet. Slik utvalget ser det, er det ikke et spørsmål *om* det skal være fast ansatte med tidligere bakgrunn fra politi og påtalemyndighet i Spesialenheten, men hvordan denne kjernekompetansen kan suppleres med personer med annen institusjonell tilknytning.

Advokatene på verv er institusjonelt uavhengige, noe som bør ha betydning for oppfatninger om Spesialenhetens uavhengighet. To av regionlederne er advokater på verv. Når det gjelder Etterforskningsavdeling Øst-Norge, ble det ved Spesialenhetens opprettelse forutsatt at denne regionlederen må være fast ansatt som følge av den omfattende saksmengden man la til grunn at etterforskningsavdeling Øst-Norge ville måtte håndtere. Som saksopplysning kan det nevnes at fem av personene på verv aldri har hatt ansettelsesforhold i politi eller påtalemyndighet. For flere av de øvrige seks er det til dels en lang tidsmessig avstand til tidligere arbeid i politi- og påtalemyndighet.

Personer på verv har en viktig rolle i å se saker fra utsiden og bidra med andre perspektiver. De skal bruke vervet til å bidra til åpenhet om arbeidet i enheten, og skal aktivt og kritisk delta i utvikling av ordningen. Sjefen for Spesialenheten anser det som særlig viktig at personer på verv trekkes aktivt inn i arbeidet med saker som gjelder politiets maktbruk og mulige brudd på menneskerettighetene. For utvalget framstår dette som en felles forståelse både blant ansatte og personer på verv i Spesialenheten, og det følges også opp i praksis.

Utvalget deler vurderingen av betydningen det har med advokater og andre på verv tilknyttet Spesialenheten. Selv om den profesjonelle tyngden kan innehas like godt av fast ansatte jurister i Spesialenheten, kan enhetens ansatte jurister neppe oppnå samme grad av tillit som advokater på verv når man legger til grunn at det er en forskjell mellom å være «intern» framfor «ekstern» deltaker i Spesialenhetens saksbehandling. Det har i den forbindelse vært diskutert internt hvor lenge personer på verv skal fungere. Lengre tilknytningstid vil gi erfaring og bidra til å bygge «spesialenhetslojalitet». På den andre siden står synspunktet at åremålet ikke bør være for langvarig av hensyn til fornyelse og uavhengighet. Verv i Spesialenheten kan betraktes som en slags åremålsstilling, noe som begrenser tiden til 4, 6 eller 8 år. Utvalget er av den mening at inntil 6 år som hovedregel bør være den ønskelige åremålsperiode for å balansere forholdet mellom kunnskap/erfaring og fornyelse.

Spesialenheten har nå opparbeidet og laget gode rutiner for å trekke advokatene systematisk inn i arbeidet. Det framstår for utvalget som et riktig valg å knytte til seg advokater som både har tid til å prioritere arbeidet og er engasjerte. Siden advokater på verv er tiltenkt en sentral rolle som institusjonelt uavhengig både Spesialenheten og politiet, har det betydning at advokater på verv trekkes inn både i startfasen, underveis og i å skrive innstillinger. Ved å delta på faglige samlinger og faglig utvikling i Spesialenheten for øvrig, bidrar det til at også personer på verv får et eierforhold til Spesialenhetens virksomhet og enhetens omdømme. Utvalget har et bestemt inntrykk av at ordningen med advokater på verv fungerer stadig bedre i overensstemmelse med ordningens forutsetninger slik det tidligere ble konkludert.

Slik utvalget ser det, bør omfanget av advokatenes deltakelse styrkes heller enn reduseres. Bruk av advokater på verv er imidlertid et kostnadsspørsmål. På Spesialenhetens budsjett for 2009 er det avsatt 2,75 mill. kr. til slike engasjementer, noe som tilsvarer ca. 2 750 advokattimer.

6.9.7 Betydningen av flerfaglighet

Flerfaglighet ved å trekke inn andre profesjonelle innslag enn jurister og politiutdannete har vist seg å være positivt i andre lands ordninger. Dette handler særlig om at bredere kompetanse gir det sivile samfunn ytterligere forsikringer om at organet er uavhengig.

I noen få sammenhenger har spesialetterforskere og fast ansatte jurister hatt noe ulike syn på politiets handlemåter, noe som viser betydningen av å diskutere om og i hvilken grad man ubevisst er preget av tidligere yrkeserfaring. Det som framstår for den ene som «grei nok oppgaveløsning», kan for en annen framstå som mer problematisk. Det er viktig at arbeidsmiljøet gir rom for slike refleksjoner, noe utvalget har fått bekreftet at det gjør.

Innslag med annen profesjonsbakgrunn i tillegg til grunnfjellet som må bestå av politifaglig og juridisk kompetanse, vil kunne gi ytterligere forutsetninger for bred belysning av saksforhold. Pro-

blemstillingen om man klarer å være objektiv nok når man har tidligere bakgrunn fra politiet, diskuteres gjerne innad i Spesialheten, også i tilknytning til konkrete saker. Det å ha tilknyttet personer på verv har vist seg å være positivt for den interne refleksjon om mulige rolle- og interessekonflikter siden ulike posisjoner og blikk er en styrke for faglig refleksjon og utvikling.

Spesialenheten har hittil bare knyttet til seg én person på verv som ikke er advokat, en psykolog i region Vest-Norge. Erfaringen er interessant som utgangspunkt for å drøfte om Spesialenheten framover bør knytte til seg et bredere spekter av profesjonell kompetanse, som samfunnsvitenskapelig kompetanse eller fagpersoner med spisskompetanse på områder som har stor betydning for Spesialenhetens virksomhet og omdømme, for eksempel mangfoldsproblematikk. Etterforskningsavdeling Vest-Norge framhever flerfaglighet som viktig for Spesialenhetens arbeid, og erfaringene med flerfaglighet er gode.

Psykolog på verv er engasjert på lik linje med advokater på verv, bortsett fra at psykologen ikke skal skrive innstillinger. Psykologen deltar bl.a. i planlegging, diskusjon av saker, ved avhør, i møter med etterlatte og med forebygging av gjengangeranmeldelser som skyldes andre forhold enn noe politiet kan mistenkes for å ha gjort. Psykologen har også forskerkompetanse og dermed erfaring i systematisk tenkning og analyse. En psykolog eller annen på verv som ikke har juridisk eller politifaglig utdannelse, må imidlertid avgrense seg for ikke å ende opp som hobbyjurist eller hobbyetterforsker. Utvalget er kjent med at det har tatt tid å avklare hvilken rolle en ikke-jurist på verv skal ha.

Utvalget er av den mening at personer på verv som ikke har juridisk eller politifaglig bakgrunn, har gode forutsetninger for å bringe nye perspektiver inn i Spesialenhetens virksomhet bl.a. i forbindelse med etiske vurderinger og relasjonelt arbeid. Selv om en fagperson med erfaring fra politi eller påtalemyndighet i realiteten vil kunne fylle samme rolle i praksis, er det ikke nødvendigvis slik det oppfattes av publikum og Spesialenhetens kritikere. De som kommer utenfra trenger imidlertid innsyn i og kunnskap om politiet og politiarbeid.

På bakgrunn av erfaringene i region Vest-Norge mener utvalget det er riktig å framheve betydningen av flerfaglighet, både av hensyn til oppfatningen om Spesialenhetens kulturelle uavhengighet og fordi det gir et verdifullt bidrag til saksbehandlingen og til styrking av Spesialenhetens samfunnsdialog.

Utvalget mener også det er interessant å notere et synspunkt som kommer fram i rapporten i vedlegg 6, om Spesialenhetens saksbehandling i egnete faser og på egnede områder på ad hoc-basis kunne åpne for eksterne samtalepartnere som ikke har politifaglig bakgrunn. Selve etterforskningen gjøres av profesjonelle etterforskere, men resultatet kunne også blitt vurdert av andre. Et konkret innspill handler om at Obiorasaken, da trolig forstått som at det ikke gjelder selve påtalevedtaket, også kunne blitt vurdert av en instans som har kompetanse med etnisk mangfoldsproblematikk. En større åpenhet mot omverdenen vil da kunne oppfylles, noe som i seg selv er et gode i tillegg til at læringspotensialet blir bedre.

6.9.8 Betydningen av kompetanseheving og organisasjonsutvikling

Spesialenhetens samfunnsmandat tilsier at det må legges avgjørende vekt på etterforskningskompetanse og juridisk kompetanse. Slik utvalget ser det, skal det å ha politiutdanning og yrkeserfaring fra politi og påtalemyndighet ikke være diskvalifiserende i seg selv. Slik kompetanse må derimot utgjøre grunnfjellet i Spesialenheten. Noe annet ville være skadelig for rettssikkerheten. Etter hvert som et ansettelsesforhold varer over tid, er det sannsynlig at det også utvikles en «spesialenhetslojalitet». Betydningen av Spesialenheten som stabil arbeidsplass kan derfor også trekkes inn i vurdering av kulturell uavhengighet. Omorganiseringen og advokatenes tydeligere rolle har også hatt betydning for styrking av Spesialenhetens fagmiljøer, noe som også bør trekkes inn i vurdering av kulturell uavhengighet. I tillegg kommer kvalitetssikringen som ligger i at Spesialenheten er faglig underlagt riksadvokaten og blir kontrollert av domstolene.

I tillegg er publikum, også via media, en kontrollør av Spesialenhetens virksomhet. Spesialenheten er avhengig av å oppfylle grunnleggende prinsipper for vern av menneskerettighetene og det sivile samfunn. Også Spesialenheten skal og ønsker å stå til ansvar. Evalueringsmaterialet som utvalget har innhentet i Spesialenheten, både det skriftlige og det muntlige, profilerer Spesialenheten som rettssikkerhetsgarantist.

Det har tidligere også vært fremmet et synspunkt om at et etterforskningsorgans uavhengighet krever at det må bygges opp etterforskningskompetanse helt utenfor og løsrevet fra politisystemet (jf. Finstad 2000:310–311). Utvalget kan ikke se at dette verken er praktisk mulig eller nødvendig. Av hensyn til oppfatninger om Spesialenhe-

tens kulturelle uavhengighet er enheten bevisst på betydningen det har å knytte til seg personer uten tidligere bakgrunn fra politi og påtalemyndighet og å ansette personer med politibakgrunn hvor det har gått noe tid siden ansettelsesforholdet i politiet. Utvalget ser dette som positivt. Dersom utviklingen framover innebærer at politiutdannete i større grad arbeider i andre virksomheter enn politiet for en periode, vil det potensielt bli en større gruppe kvalifiserte å rekruttere fra. Dersom man ønsker å rekruttere personer helt uten etterforskningsutdannelse fra Politihøgskolen, som fra forsikringsbransjen eller revisjonsbyråer, er det imidlertid viktig å være klar over at man ikke lærer etterforskningsfaget på samme måte som i politiutdanningen. I et forsikringsselskap eller revisjonsbyrå er man heller ikke bundet av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

På sikt kan det imidlertid spekuleres i om det vil åpne seg nordiske muligheter. På ekspertseminaret arrangert av menneskerettskommissæren i Europarådet (jf. kapittel 3.3), ble samarbeid på tvers av geografiske områder diskutert som en mulighet for å skape større avstand mellom de som etterforsker og de som etterforskes. I dag er det et visst samarbeid for eksempel mellom Irland, Nord-Irland, England og Wales. Seminaret konkluderte at det på sikt kan være en idé at kontrollorganer i Europa samarbeider på tvers av landegrenser. Spesialenheten har senere opplyst til utvalget at England, Irland og Nederland er i ferd med å lage en felles utdanningsinstitusjon utenfor politiet. I Skandinavia er det umulig for utvalget å se for seg et eventuelt utdanningsalternativ som ikke involverer flere land. Spesialenheten har sondert muligheten for et nordisk initiativ, men arbeidet er prematurt. Utvalget nevner disse framtidsvisjonene, men uten at det dermed skal tolkes som om Spesialenheten i dag har en problematisk sammensetning slik utvalget ser det. Utvalget vil imidlertid anbefale Spesialenheten å prioritere sonderingene om et skandinavisk samarbeid.

Spesialenhetens vurderinger om bl.a. kulturell uavhengighet framstår for utvalget som selvsagte, men implisitte og uskrevne retningslinjer i enheten, som at habilitet alltid vurderes, at avhør av anmelder skal gjøres på nøytralt sted og ikke på et lensmannskontor, at man tilrettelegger for og informerer om retten til bistandsadvokat i saker med alvorlig skade eller død og at man skal være oppmerksom på mulige interessekonflikter. Slik utvalget har grunn til å se det, legger Spesialenheten avgjørende vekt på personlig skikkethet.

Interne diskusjonene om etikk og mulige interessekonflikter er viktig, men i et tillitsperspektiv er det like viktig at dette formidles tydelig til offentligheten. Spesialenheten har ikke, i motsetning til IPCC, et eget skriftlig verdigrunnlag som presiserer bl.a. kriterier for personlig skikkethet generelt og i bestemte situasjoner. Dette handler om tillitsgivers forsikringer overfor det sivile samfunn om grunnlaget man arbeider på og hvordan man opptrer. Utvalget er av den mening at Spesialenheten bør vurdere å gjøre implisitte og uskrevne retningslinjer eksplisitte for offentligheten, kanskje ved å lage en «Etikk for ansatte i Spesialenheten» med inspirasjon fra IPCCs verdigrunnlag (http://www.ipcc.gov.uk/index/about_ipcc/our_values.htm). En slik veileder vil først og fremst være en forsikring overfor allmennheten, politiet og potensielle anmeldere, men også for potensielle søkere til faste stillinger og verv i Spesialenheten.

Spørsmålet om betydningen av intern kompetanseheving er tidligere drøftet i forbindelse med Spesialenhetens praktiske uavhengighet. Kompetanseheving og organisasjonsutvikling har også betydning for kulturell uavhengighet og i videre oppbygging av «spesialenhetslojalitet». I begynnelsen av sin virketid var Spesialenhetens klart underbemannet. Selv om flere etter hvert har blitt ansatt, framstår det for utvalget som at ansatte av ressursmessige grunner fortsatt preges av at «alt er like viktig og alt haster» selv om dette ikke framstår som like påtrengende nå som tidligere. Det er heller ikke tvil om at arbeidsbelastningen til tider er betydelig for de ansatte. Det som haster er særlig fokus på å undersøke, etterforske og ferdiggjøre saker. Dette medfører at man ikke i tilstrekkelig grad får gjort viktige oppgaver som ikke haster like mye som å ha god framdrift i en sak under etterforskning, som for eksempel intern organisasjonsutvikling. Utvalget har notert seg at Spesialenheten ønsker mer tid til intern evaluering og utvikling.

Faglig utvikling og kompetanseheving forutsetter samarbeid innad i den enkelte etterforskningsavdeling, på tvers av etterforskningsavdelingene og mellom Spesialenheten og relevant ekstern ekspertise. Ansatte og personer på verv har i samtaler med utvalget lagt vekt på betydningen av å ha innsyn i hverandres virksomhet og gi tilbakemelding til hverandre. Dette gir et godt utgangspunkt for kompetanseutvikling og også kollegakontroll.

Utvalget legger til grunn at Spesialenheten nå er i en situasjon hvor det er behov for ytterligere organisasjonsutvikling, særlig med sikte på fortsatt faglig utvikling og kompetanseheving. Utvalget vil dessuten peke på behovet for å styrke sjefens stab som en del av disse nødvendige endringer. Slik styrking har betydning for kvalitetssikring

av påtaleavgjørelsene uten at total saksbehandlingstid forlenges, ledelse av en organisasjon som har vokst og for ledelsens samfunnskontaktarbeid. Utvalget henviser til ytterligere drøfting av samfunnskontaktarbeidet i kapittel 11.

6.10 Henleggelsesprosentens betydning for oppfatning av Spesialenhetens uavhengighet

6.10.1 Den vanskelige henleggelsesprosenten

«Nesten hver gang politiet etterforskes, blir sakene henlagt». Slik var en overskrift i Aftenposten 29. september 2008. Aftenpostens overskrift er korrekt; de aller fleste sakene Spesialenheten behandler blir henlagt. I 2008 endte 6–7 % av anmeldelsene med positiv påtaleavgjørelse.

Spesialenhetens rolle som etterforsknings- og påtaleorgan skal være å *undersøke* om en hendelse innebærer straffbart forhold eller ikke. Det er trolig en vanlig feiloppfatning at det meste som innkommer til Spesialenheten gjelder straffbart forhold. Med et slikt utgangspunkt er det forståelig at henleggelsesprosenten får en bestemt betydning i opinionen, og risikerer å skape et inntrykk av at Spesialenheten «lar politiet gå fri». Forholdet mellom utvalgets antakelser om publikums oppfatning og utvalgets innsikt i Spesialenhetens saksbehandling framstår derfor som paradoksal: «Bare» en håndfull anmeldelser gir resultatet. Kommunikasjonsmessig starter Spesialenheten i motbakke når det gjelder å bli trodd i at rettssikkerhet og tilstrekkelighet ivaretas hvis høy henleggelsesprosent brukes som en indikator, kanskje den viktigste, på Spesialenhetens manglende uavhengighet.

Selv om fordelingen mellom spor gjøres ved at kontrollmekanismene organiseres annerledes, noe som utvalget drøfter i kapittel 8, er det grunn til å forutsette at henleggelsesprosenten alltid vil være høy. Det er i denne sammenheng interessante paralleller mellom utvalgets evaluering og Rønnebergrapporten vurderinger av henleggelsesprosenten.

6.10.2 Paralleller mellom Rønnebergrapporten og utvalgets vurdering av henleggelsesprosent

Bakgrunnen for Rønnebergutvalgets oppnevning var bl.a. den høye henleggelsesprosenten, og rapporten konkluderer slik:

> «Det er arbeidsgruppens oppfatning at høy henleggelsesprosent i SEFO-saker ikke er noen indikasjon på at SEFO gjør dårlig arbeid. Men arbeidsgruppen finner det likevel vanskelig å slå seg til ro med situasjonen slik den er i dag. Enten den er medieskapt eller reell, må publikums mulige mistillit tas på alvor. Da er det nødvendig med tiltak som kan avhjelpe denne» (Rønneberg 2001:81).

Rønnebergutvalgets anbefaling var bl.a. å foreslå opprettet et eget klage- og tilsynsorgan til behandling av klager på politiet for å gjøre henleggelsesprosenten mer realistisk.

Når det gjelder drøfting av henleggelsesprosenten, hadde Rønnebergrapporten en utførlig opplisting av grunner til at SEFOs høye henleggelsesprosent (2001:80–84). Rønnebergutvalget anslo, som tidligere nevnt, at ca. 30 % av SEFO-sakene i realiteten var klager over kritikkverdige forhold. Rønnebergutvalget pekte på at grunnen til henleggelse som regel vil være at det ikke er bevismessig dekning for en positiv påtaleavgjørelse. Både for politiet og andre yrkesutøvere som gjør feil eller bryter regler under sin yrkesutøvelse gjelder det at feilen eller regelbruddet ikke nødvendigvis er straffbart. I forhold til tiltaler som ender med frifinnelse, nevnte Rønnebergrapporten noen særskilte omstendigheter knyttet til at rollefordelingen og styrkeforholdet i retten er en annen enn den «tradisjonelle» der en vanlig «sivilist» står i tiltaleboksen. Dette kan ha betydning for frifinnelser i retten når det er tatt ut tiltale. Selv om henleggelsesprosenten var høy, hadde Rønnebergutvalget ikke grunn til å tro at dette hadde sammenheng med SEFOs sammensetning.

Parallellene til Spesialenhetens henleggelsesprosent og årsakene til denne, er åpenbare. Utvalget mener det har stor betydning for tilliten til Spesialenheten at enheten unngår å måtte leve med den samme kritikken som ble SEFO til del. Av særlig betydning vil utvalget framheve at Spesialenhetens oppgave er å etterforske og avgjøre saker i overensstemmelse med de retningslinjer som følger av lovgivningen og rettspraksis. De generelle betingelsene for straffbarhet setter rammer for Spesialenheten som for påtalemyndigheten ellers. Grunnloven § 96 slår fast at ingen skal kunne dømmes uten etter lov, og ingen skal straffes uten etter dom. Det må finnes et straffebud som rammer den bestemte handling. Det skal heller ikke foreligge noen grunner som fritar for straff. Det må ikke være omstendigheter ved handlingen som gjør den forsvarlig eller lovlig. Nødrett (straffeloven § 47) og nødverge (§ 48) regnes som straffrihetsgrunner. Det stilles krav om at det foreligger subjektiv

skyld hos gjerningspersonen. Hovedregelen er at handlingen skal ha skjedd med forsett; det vil si at gjerningspersonen var klar over at den bestemte situasjonen kunne inntreffe.

Spesialenhetens samfunnsmandat er innrettet mot å etterforske og avklare om ansatte i politi og påtalemyndighet har begått straffbart forhold i tjenesten. Det er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti at det finnes et organ som effektivt etterforsker anmeldelser og mistanke om straffbart forhold og avgjør påtalespørsmålet. En kompetent grenseoppgang mellom straffbart og straffritt politiarbeid er av vital betydning for tilliten både til politiet og kontrollmekanismene for politiet. Samtidig er det viktig at publikum vet, nettopp av hensyn til tilliten til Spesialenheten som kontrollmekanisme for politiet, at Spesialenheten i dag først og fremst skal ha fokus på å avklare individuell straffeskyld på grunnlag av god påtaleskikk ut fra de retningslinjer som lovgiver og rettspraksis har fastsatt. Det er derfor uheldig hvis man ser på flere positive påtalevedtak og antall fellende dommer som det viktigste suksesskriterium på at politiet kontrolleres på en virksom måte. På bakgrunn av begrensninger i strafferettslig kontroll er det desto viktigere at Spesialenhetens avgjørelser brukes som materiale for kvalitetsheving.

Politiet har ut fra lovgivning og rettspraksis vide fullmakter, og rettspraksis innebærer at det er satt en høy straffbarhetsterskel for politiets tjeneste- og skjønnsutøvelse. I tråd med god påtaleskikk skal ikke noen tiltales hvis Spesialenheten ikke er overbevist om straffeskyld og dette kan bevises i retten. Utvalget ser det ikke som sin oppgave å gå inn i drøfting av om straffbarhetsgrenser for politiets tjenesteutøvelse eventuelt skal endres, men antar at dette er et spørsmål som berørte instanser og personer eventuelt vil uttale seg om når utvalgets rapport behandles.

Utvalget har intet evalueringsmateriale som skulle tilsi at høy henleggelsesprosent skyldes at Spesialenheten er ineffektiv, mangler høy profesjonell standard eller at henleggelsesprosent er en indikator på manglende uavhengighet. Derimot kan henleggelsesprosenten brukes for å illustrere mange andre problemstillinger, slik det framkommer ovenfor. Spesialenhetens nåværende henleggelsesprosent handler også om, som for SEFO, at straffesporet som følge av dagens tosporsordning er grovmasket, slik utvalget kommer tilbake til i kapittel 8.

6.10.3 Utforming av statistikken

Det er dessuten et spørsmål om hvordan henleggelsesprosenten regnes ut og om dagens utregningsmåte gir et riktig bilde. Henleggelsesprosent hos Spesialenheten regnes i dag ut på grunnlag av at det totale antall saker som innkommer til Spesialenheten. Dette framstår for utvalget å være en noe annen utregningsmåte enn det Statistisk sentralbyrå opererer med i kriminalstatistikken. I kriminalstatistikken refereres det til at forhold som etterforskning har avdekket ikke var et reelt lovbrudd, ikke teller med i statistikken over ferdig etterforskede lovbrudd. Forholdet teller imidlertid med i statistikken over anmeldte lovbrudd det året det ble anmeldt.

Spesialenhetens henleggelsesprosent vil selvsagt avhenge av hvilke tall som danner utgangspunktet. Bør for eksempel utregning av henleggelsesprosent ikke bruke alle påtaleavgjorte anmeldelser/saker som utgangspunkt, men regne prosent ut fra saker der Spesialenheten har iverksatt etterforskning? Dette handler ikke om statistikkmanipulasjon for å få henleggelsesprosenten til å se «bedre ut», men om å gi et noe mer realistisk og riktigere bilde.

Utvalget vil knytte en egen kommentar til henleggelseskategoriene 022/106 («ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold»), da det kom fram i analysen at Spesialenheten gjør til dels mye arbeid også i slike saker. Statistikkoden kommuniserer ikke den saksbehandling som gjøres også i disse sakene. Et alternativ vil være å finne en ordlyd som bedre kommuniserer det reelle innholdet.

6.10.4 Sammenlikning av henleggelsesprosent i Norge og andre land

Spesialenheten har forsøkt å framskaffe materiale for å sammenlikne henleggelsesprosenten i ulike land. Også enkelte nyhetsmedia har forsøkt dette. Utvalget kommer til den samme konklusjon som Spesialenheten: En slik sammenlikning er meget vanskelig, kanskje umulig, dette som følge av ulike forutsetninger i ulike land. Det finnes kontrollorganer i Europa som både har et smalere og et bredere mandat enn Spesialenheten, slik at saksporteføljene som skal sammenliknes har betydelige variasjoner. Dernest oppstår det et spørsmål om hva lovgivning og rettspraksis har fastslått som straffbar tjenesteutøvelse. Hvor skillet trekkes mellom klager og anmeldelser vil også variere. Sammenlikning forutsetter at statistikkføringen er bygget opp

såpass ensartet at det gir mening å sammenlikne og at det finnes statistikk.

Hver for seg og samlet skaper disse forutsetningene store problemer for sammenlikning av statistikk mellom ulike land. Også i Norden er en sammenlikning vanskelig, siden kontrollmekanismene for politiet er ulikt utformet i de nordiske land. Gitt disse ulike forutsetningene, ser det likevel ut til at henleggelsesprosenten er nokså lik. Utvalget har fått opplyst fra Spesialenheten at IPCC innstiller på tiltale i ca. 4 % av sine etterforskede saker. Utvalget er ikke kjent med hvor mange av disse sakene som endte med at påtalemyndigheten tok ut tiltale.

Utvalget vil til slutt i denne drøftingen av henleggelsesprosentens betydning, fremme det synspunkt om høy henleggelsesprosent i realiteten ikke bør oppfattes som et problem dersom allmennheten får bedre innsikt i bakgrunnen for tallene, samt annen informasjon som gir allmennheten innsikt for å bedømme arbeidets grundighet og profesjonalitet. Slik utvalget ser det på bakgrunn av Spesialenhetens saksportefølje, er lav henleggelsesprosent ikke et relevant suksesskriterium for enhetens arbeid.

Valg mellom strafferettslige virkemidler og arbeidslivets vanlige virkemidler for å korrigere «tjenestefeil» er for øvrig et tema i Straffelovkommisjonens forslag til ny straffelov (NOU 2002:4). Et av forslagene går ut på å erstatte den rettslige standarden «utilbørlig» med «tjenestefeil», og det anbefales at man i større grad bruker arbeidslivets ordinære virkemidler framfor strafferettslig kontroll når noen begår tjenestefeil. Selv om tidsperspektivet for behandling av straffelovsendring på dette området ligger flere år fram i tid, har det allerede satt avtrykk i rettspraksis (jf. dom i Oslo Tingrett 08–131342MED-OTIR/01).

6.11 Dimensjonering og uavhengighet

Samfunnets tillit over tid er en forutsetning for at et organ som Spesialenheten for politisaker skal kunne fungere tilfredsstillende. For å oppnå tillit er det viktig at Spesialenheten er og fremstår som uavhengig, effektiv og med høy kvalitet. Denne type tillit bygges over tid, men kan hurtig svekkes eller i verste fall ødelegges dersom det svikter i en eller flere av de nevnte forutsetninger. Spesialenheten vil jevnlig bli satt på prøve i vanskelige og kontroversielle saker. Det er derfor viktig for tillitsbyggingen at de grunnleggende prinsippene blir ivaretatt i den daglige virksomhet og at Spesialenheten gis nødvendige ressurser for å klare denne utfordringen.

Utvalget konkluderer på bakgrunn av drøftingen om strukturell, praktisk og kulturell uavhengighet, at Spesialenheten i hovedsak *er* et uavhengig etterforsknings- og påtaleorgan. Utvalgets forbehold er særlig knyttet til enhetens praktiske uavhengighet. I tillegg er det pekt på, at selv om det profesjonelle grunnfjellet i en organisasjon som Spesialenheten må bestå av fagpersoner med bakgrunn fra politi og påtalemyndighet, finnes det utviklingsmuligheter slik at Spesialenheten kan framstå med større grad av kulturell uavhengighet. Dette er et spørsmål som er nært knyttet til Spesialenhetens dimensjonering.

Beskrivelse og evaluering av Spesialenhetens dimensjonering tar i dette kapitlet utgangspunkt i Spesialenhetens nåværende arbeidsoppgaver og arbeidsmåter. Når det gjelder Spesialenhetens dimensjonering i forhold til en eventuelt ny organisering av kontroll av politiet i Norge og eventuelt nye oppgaver som foreslås tillagt Spesialenheten, tas dette opp i kapittel 13 og 14.

6.11.1 Dimensjonering både for utrykningssaker og hverdagssaker

Spesialenhetens dimensjonering kan vanskelig drøftes uten å ta opp kritikken mot «overetterforskning» av saker, der enheten bruker ressurser på noe som sannsynligvis ikke ender med at noen straffes. Denne kritikken kommer særlig fra en del ansatte i politiet, og har sin klangbunn i et sammenlikningsgrunnlag der politiet mener man ikke har tilstrekkelige ressurser, heller ikke for eksempel i etterforskningen av en krevende drapssak. Samtidig er man kjent med at Spesialenheten har lav terskel for å undersøke om det er hold i en anmeldelse.

Utvalget har ikke som oppgave å uttale seg om politiets ressurser, men om Spesialenhetens dimensjonering i forhold til enhetens oppgaver slik virksomheten er hjemlet i påtaleinstruksen, øvrige retningslinjer og menneskerettsforpliktelsene.

Utvalget legger særlig vekt på fem hensyn i en oppsummerende vurdering av Spesialenhetens dimensjonering ut fra dagens oppgaver: Arbeidsmetoder og arbeidsinnsats i sakene, at Spesialenheten skal være avhengig av bistand fra politiet i minst mulig grad, en forsvarlig saksbehandlingstid, hensynet til de ansattes arbeidssituasjon og behovet for utvikling av Spesialenheten som organisasjon.

Særlig utrykningssaker har betydning for dimensjonering og angår flere av de fem ovennevnte hensyn. Vaktordning og bemanning må sikre at utrykningssaker blir håndtert på en til-

strekkelig måte, samtidig som utrykningssaker ikke må gå på bekostning av undersøkelser og etterforskning av vanlige anmeldelser, hverdagssaker. I dag er ikke Spesialenheten dimensjonert for å håndtere både utrykningssaker og hverdagssaker på en måte som unngår å påføre arbeidsmiljøet slitasje.

Dimensjonering må sees i forhold til Spesialenhetens samfunnsmessige rolle. Spesialenheten, som har et riksdekkende ansvar, skal bidra til konfliktdemping mellom borgerne og maktapparatet og sikre gode vilkår i Norge for menneskerettighetene. Spesialenhetens mandat er noe mer enn bare å være en «postkasse» for anmeldelser og saksbehandling av disse. Dette er det viktig å legge til grunn i vurdering av dimensjonering.

Spesialenhetens samfunnsmandat handler både om å avklare hva anmeldelsen dreier seg om og å begrunne hvorfor saker eventuelt ikke etterforskes videre. Det er dette arbeidet som skaper grunnlaget for bedømmelsen av Spesialenheten som rettssikkerhetsgarantist og konfliktdemper. Dersom Spesialenheten bare skulle begrense seg til å begrunne i åpenbare saker, er tillitsrisikoen betydelig. Dessuten handler det uansett om å ta meldere på alvor, snakke med dem, snakke med involverte og prøve å bringe klarhet i hva saken handler om. Det hender også at anmelder blir kalt inn etterpå og går gjennom avgjørelsen med ansatt i Spesialenheten. Dette kan spesielt gjelde «gjengangere» eller om man er usikker på om anmelder forstår vedtaket. Dette må det settes av tid til. Spesialenheten får da også en del umiddelbare tilbakemeldinger fra personer som har henvendt seg til enheten med sin sak, om at de har blitt hørt. Særlig er Spesialenhetens lave terskel viktig for sårbare personer. I hverdagssaker er derfor utvalget av den mening at det ikke skal tas færre avhør og gjøres færre undersøkelser, heller ikke i § 224-sakene. Spesialenheten må dimensjoneres slik at man kan håndtere både utrykningssaker og hverdagssaker på en god måte.

Utvalget er klar over at ingen organisasjon, ei heller Spesialenheten, kan eller bør dimensjoneres for å takle unntakstilfeller. Dette ville føre til en organisasjon som i lange perioder ville ha overkapasitet. Samtidig er menneskerettsforpliktelsene særlig sentrale når det gjelder effektivitet og tilstrekkelighet i ulykkesetterforskning, noe som er fastslått av Den europeiske menneskerettsdomstol og understreket i menneskerettskommissærens uttalelse. Uansett hvordan man ser på denne avveiningen, er utvalget av den oppfatning at Spesialenheten i dag ikke er tilstrekkelig dimensjonert for å takle utrykningssaker slik enheten bør gjøre.

Dagens vaktordning innebærer risiko for at utrykning ikke skjer raskt nok og at det ikke er personell nok når behov oppstår. Dette fører bl.a. til at involverte tjenestemenn har blitt «holdt igjen» i lang tid. Utrykningssaken det refereres til tidligere, er et illustrerende eksempel på dette. Dette problemet kan ikke løses uten økte ressurser. Hvis Spesialenheten skal være uangripelig i forhold til menneskerettslige forpliktelser, må samfunnet være villig til å bruke ressurser på noe som ikke skjer så ofte, men hvor beredskapen i seg selv er en garanti. Likeledes er det ikke bare i utrykningssaker det blir synliggjort om Spesialenheten har ressurser til å oppfylle menneskerettsforpliktelsene, men også i hverdagssaker. Hvor godt Spesialenheten er dimensjonert for å ivareta menneskerettsforpliktelsene, handler om hele Spesialenhetens mandat.

Det er vanskelig å forutsi om antallet utrykningssaker vil holde seg omtrent på dagens nivå eller om tallet vil øke. Med større fokus for eksempel på brudd på taushetsplikt, kan det være tenkelig at det vil komme flere saker der det er behov for å komme raskt i gang med etterforskning. Utvalget vil ikke spekulere ytterligere når det gjelder framtidig utvikling i antall utrykningssaker, men vurderer dagens vaktordning og utrykningsberedskap i forhold til den kjente porteføljen som tall fra Spesialenheten viser. Utrykningssaker gjør Spesialenheten sårbar.

Til tider er det mye overtid, reisevirksomhet og høy belastning for etterforskerne. Ansatte er inneforstått med at arbeid i Spesialenheten ikke kan innebære annet enn mye reising og til tider betydelig overtid. Det vet man når man søker stilling, noe som nok har betydning for hvem som søker stilling i enheten. Dette er så å si «arbeidets natur» i Spesialenheten. Er det behov, forsøker man å stille opp så langt man kan. Samtidig pekes det på at det å rykke ut når man har en frihelg, har omkostninger i forhold til privatliv og egen helse. Det er også risiko for slitasje over tid fordi man ikke er à jour med oppgavene når tiden ikke strekker til. Prioritering av å holde mål for saksbehandlingstid går ut over det som ikke kan måles like lett, som intern evaluering og organisasjonsutvikling. Utvalget vil her peke på at slitasjen over tid risikerer å bli så stor at det er fare for turnover. Hvis ikke Spesialenheten oppfattes som en attraktiv arbeidsplass i et lengre tidsperspektiv, noe intern kompetanseheving kan bidra til, oppstår det dessuten risiko for turnover, tap av verdifull kompetanse og problemer med hensyn til nyrekruttering. Turnover har problematiske konsekvenser for opprettholdelse og vedlikehold av kompetanse. I dag framstår det

for utvalget som at det å holde aktivitet og intensitet på topp i de akutte og krevende sakene, går på bekostning av saksbehandling av hverdagssaker. I lengden risikerer denne arbeidssituasjonen å være skadelig ikke bare for enkeltansattes motivasjon, men også for Spesialenheten som organisasjon.

Nåværende dimensjonering framstår for utvalget som sårbar særlig for etterforskningsavdelingene Øst-Norge og Midt-/Nord-Norge. Øst-Norge framstår som underdimensjonert for å kunne håndtere både utryknings- og hverdagssaker på en god nok måte over tid, og Midt-/Nord-Norge har i tillegg spesielt store geografiske områder å dekke. Skjer det noe ekstraordinært, risikerer vanlig saksbehandling av innkomne saker å bli forsinket i begge regioner. Spesialenheten bør derfor tilføres nye stillinger til disse to etterforskningsavdelingene. Etter omorganiseringen til tre regioner fra 2008, er det mye som tyder på at også Etterforskningsavdeling Vest-Norge er i ferd med å komme i samme situasjon som preger de to andre avdelingene. Også denne regionen bør derfor styrkes.

Utvalget er kjent med at ikke bare spesialetterforskerne, men også de fast ansatte juristene har et for stort arbeidspress. Påtalejurister i Spesialenheten kan heller ikke helt sammenliknes med andre påtalejurister. Jurister i Spesialenheten skriver for eksempel mange og nokså lange innstillinger. Utvalget foreslår at de faste juristenes arbeidssituasjon avhjelpes ved at advokater på verv trekkes inn i større grad. Begrunnelsen for dette er delvis den fleksibilitet som advokatene representerer i forhold til arbeid som i stor grad er preget av å være hendelsesstyrt, men også at dette ytterligere vil være en styrking av Spesialenhetens uavhengige rolle.

Med dagens arbeidsoppgaver framstår det dessuten som klart for utvalget at det mangler administrativt ansatte ved etterforskningsavdelingene og ved Oslokontoret. Utvalget anbefaler derfor at de fire kontorene styrkes administrativt. For å lette saksarbeidet for Spesialenhetens ledelse, vil det i en så stor organisasjon også være behov for en administrasjonssjef.

6.11.2 Spesialenhetens potensial

Utvalget har fått innsikt i at Spesialenheten har gjennomgått betydelige endringer i løpet av de fire første årene. Summen av disse endringene er viktige i forhold til Spesialenhetens profesjonalitet, uavhengighet og menneskerettslige forpliktelser. De første årene har vært krevende, med etterslep av saker, behov for omorganiseringer og i å finne sin egen profesjonelle identitet. Ord som «unntakstilstand» har vært brukt av ansatte, enten de sikter til de første krevende årene eller bestemte hendelser. Når Spesialenheten nå åpenbart har kommet seg igjennom den første fasen, ser man bedre Spesialenhetens potensial når det gjelder å oppfylle de internasjonale menneskerettsforpliktelsene på en enda bedre måte. Dette kan for eksempel gjelde analyse, erfaringslæring og utvikling av kompetanse til å finne og utnytte informasjon som kan danne grunnlaget for nødvendig etterforskning av alvorlig kriminalitet begått av ansatte i politiet.

Spesialenheten som organisasjon og i sin saksbehandling framstår for utvalget som en faglig kompetent, engasjert og profesjonell 4-åring, men også som organisatorisk sårbar. Utvalget konkluderer at det må finnes et etterforsknings- og påtaleorgan med de oppgaver Spesialenheten har. Utvalget ser ingen grunn til å problematisere Spesialenhetens eksistens, og mener at Spesialenhetens rolle må styrkes og videreutvikles.

6.12 Anbefalinger

Utvalget har i dette kapitlet når det gjelder Spesialenhetens uavhengighet, pekt på det grunnleggende dilemma mellom uavhengighet eller oppfatninger om uavhengighet på den ene siden og praktiske løsninger på en rekke enkeltforhold, der summen av de praktiske eller pragmatiske løsningene innebærer tillitsrisiko fordi Spesialenheten i sum framstår som mindre uavhengig enn enheten må være og også oppfattes som. Utvalget vil derfor framheve at anbefalingene både enkeltvis, men særlig samlet, representerer en ytterligere styrking både av Spesialenhetens reelle uavhengighet og samfunnets oppfatninger om denne uavhengigheten.

- Nytilsatte etterforskere og jurister i Spesialenheten som kommer direkte fra et ansettelsesforhold i politiet, har tre måneders lønnet karantene som brukes til ekstern hospitering i organisasjon eller myndighet, i Norge eller annet land, som har klar relevans for Spesialenhetens menneskerettsforpliktelser og samfunnsdialog. Utvalget foreslår følgende endring av påtaleinstruksen § 34–1 annet ledd, nest siste setning: *«Nyansatte i Spesialenheten som kommer direkte fra politiet, skal ha 3 måneders lønnet karantene»*.
- Utvalget anbefaler at Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer uten å måtte stå i kø, og at slik rekvirert bistand står direkte under Spesialenhetens kommando så lenge den varer. Utvalget foreslår følgende

endring i påtaleinstruksen § 34–6 tredje ledd: *«Leder av etterforskningsavdelingen kan beslutte å innhente bistand fra politiet, herunder gi politimester/sjef for særorgan pålegg om iverksetting, gjennomføring og prioritering av etterforskningsskritt»*.

- Utvalget anbefaler at Spesialenheten prioriterer sonderingene om et skandinavisk samarbeid.
- Spesialenhetens habilitetsvurderinger skriftliggjøres i den enkelte sak.
- Spesialenheten bør tilby konvertering til sivile stillingskoder for spesialetterforskere og fast ansatte jurister.
- Permisjon fra stilling i politiet må ikke forekomme.
- Vaktordningen styrkes slik at det til enhver tid er én vakthavende i hver region. Det tilføres ressurser slik at det i hver region er en ordning med bakvakt for etterforskere/jurister.
- Etterforskningsavdeling Øst-Norge tilføres to stillinger som spesialetterforskere.
- Etterforskningsavdeling Midt-/Nord-Norge tilføres en stilling som spesialetterforsker.
- Etterforskningsavdeling Vest-Norge tilføres en stilling som spesialetterforsker.
- Etterforskningsavdelingene og Oslokontoret styrkes med til sammen fire administrativt ansatte.
- Spesialenheten tilføres en stilling som administrasjonssjef.
- Spesialenheten anbefales økt bruk av advokater på verv. Utvalget anbefaler at verv innehas som åremål på inntil 6 år.
- Spesialenheten bør knytte til seg flere personer på verv som ikke har juridisk bakgrunn bl.a. for å utvikle enhetens arbeid med analyse og erfaringslæring.
- Sjefens stab styrkes med to juriststillinger.

Kapittel 7
Politiets klageordning – klagesporet

7.1 Utvalgets oppdrag i evaluering av klageordningen

Utvalget er bedt om å vurdere om dagens klageordning i politi- og lensmannsetaten oppfyller de mål for en klageordning som er oppstilt av Stortinget, jf. Innst. O. nr. 15 (2003 – 2004). Utvalget skal vurdere om ordningen er innrettet slik at kritikkverdige forhold kan bli fulgt opp og endret på en tilfredsstillende måte. Utvalget skal videre gjennomgå et representativt utvalg saker fra klageordningen for politiet. Utvalget skal gjennomgå saksbehandlingen og ikke den konkrete skjønnsutøvelse og undersøkelse som er foretatt i klagesakene.

7.2 Utvalgets metode for å evaluere klageordningen

Utvalgets evaluering bygger på analyse av et representativt utvalg klagesaker fra 2007 og skriftlig og muntlig informasjon fra personer og organisasjoner innenfor og utenfor politiet.

De mål som kan leses ut av Innst. O nr. 15 (2003–2004) er særlig, i tillegg til erfaringslæring slik det er nevnt over, grundigere behandling, vektlegging av politimesterens arbeidsgiveransvar og rett til å bringe klagesaken fram for Politidirektoratet til ny vurdering. Instruks for klagesaksbehandlingen presiserer saksbehandlingen ytterligere. Utvalget beskriver og drøfter klagesaksbehandlingen både ut fra Stortingets forutsetninger og retningslinjene fastsatt i klageinstruksen.

Gjennomgangen av et representativt utvalg klagesaker gir fyldig informasjon om flere forhold ved politiets klageordning, og det vil i dette kapitlet derfor legges hovedvekt på den kvantitative og kvalitative analysen av klagesakene. Temaer fra utvalgets gjennomgang av klagesaker finnes for øvrig også bl.a. i kapittel 9. Den kvantitative analysen er trykket i vedlegg 2.

Offentlighetens kjennskap til politiets klageording og saksbehandling er liten. Utvalget har fått mange innspill som formidler dette. Også fra politikretser er dette blitt tatt opp som et problem. Derfor legger kapitlet også en viss vekt på å informere om ordningen, bl.a. ved å beskrive hvilke saker som kommer inn og hvilket resultat de får. Kommunikasjon med offentligheten er for øvrig hovedtema i kapittel 11.

7.2.1 Utvalg av klagesaker

677 klagesaker ble meldt til Politidirektoratet i nasjonal klagerapportering 2007. Ved gjennomgang og analyse av i alt 218 klagesaker har utvalget systematisk tatt for seg litt over en tredjedel av samtlige ferdigbehandlete klagesaker i 2007. Samtlige politidistrikter og særorganer som hadde klagesaker er representert i undersøkelsen. De 218 sakene ble valgt ut gjennom et stratifisert tilfeldig utvalg. Det ble først valgt ut et minsteantall saker fra hvert politidistrikt, og dernest ble det supplert proporsjonalt etter politidistriktenes størrelse. Måten sakene er valg ut på, har gjort utvalget kjent med alle sakstyper. Undersøkelsen gir et representativt bilde av politiets klagesaksbehandling slik det framkommer i sakspapirene.

Utvalgets gjennomgang og analyse av 218 klagesaker bygger på skriftlige dokumenter. Hva som kan ha foregått av kommunikasjon i konkrete klagesaker i tillegg til skriftlig kommunikasjon mellom klager og politidistrikt eller særorgan og innad i politidistriktet, har utvalget således ikke innsikt i. Det er sannsynlig at det har vært muntlig kommunikasjon i flere tilfeller uten at det er skriftliggjort i saken; noe annet ville være utenkelig. Delvis kan man lese mellom linjene. Delvis vil det i politiet, som i andre virksomheter, være uformelle kommunikasjonskanaler i tillegg til de formelle. Særlig kan det være slik i mindre politidistrikter. Utvalget påpeker dette for å understreke at det skriftlige klagesaksmaterialet ikke forteller «alt» om politiets klagehåndtering selv om det forteller mye. Dette har også blitt bekreftet og utdypet i utvalgets samtaler med politiledere og Politidirektoratet.

7.3 Saksbehandlingsrutiner i klagesaker

7.3.1 Saksbehandling fra mottak til avgjørelse

I tillegg til Justisdepartementets opprinnelige klageinstruks og Politidirektoratets rundskriv, har også politidistriktene utarbeidet lokale instrukser. Slike lokale instrukser vil særlig presisere det konkrete ansvarsforholdet for politidistriktet saksbehandling og interne frister.

Politidistriktene har valgt å organisere klagesaksbehandlingen noe forskjellig, men stort sett er det sentral stab i politidistriktet som saksbehandler klagene. Det er hensynet til ensartet behandling som tilsier at klagesakene skal behandles på ett sted i distriktet.

7.3.2 Registreringskoder

Politidirektoratets instruks legger en detaljert struktur på saksbehandlingen i klagesaker. Særlig er strukturen tilpasset formålet å gi oversikt over saksporteføljens innhold og resultat. Instruksen fastsetter at alle klager skal registreres i én av følgende forhåndsdefinerte kategorier:

7.3.2.1 Generelt om klager på politiet

Her føres generelle henvendelser for eksempel om spørsmål om hvordan man går fram for å klage, henvendelser hvor det ikke kommer klart fram hva klagen gjelder, anmeldelse til Spesialenheten eller klage i straffesak og som besvares med redegjørelse, skriv i forbindelse med klageordningen, gjenpartsadressat-saker. Konkrete klager skal ikke registreres i denne kategorien, da denne arkivkoden ikke teller med i rapporteringen til Politidirektoratet.

7.3.2.2 Atferd

Dette omfatter uhøflig opptreden, ukorrekt handlemåte, trakassering eller liknende. Det henvises til politiloven § 6 tredje ledd og politiinstruksen § 3–1 fjerde og også siste ledd. Politiloven fastsetter at politiet skal opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet. Den som er gjenstand for inngrep fra politiet, skal ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad en gjennomføringen av tjenestehandlingen krever. Politiinstruksen presiserer at under tjenesteutøvelsen skal politimannen være sannferdig, saklig og upartisk og tjenesteutøvelsen skal alltid være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskets verdighet.

7.3.2.3 Maktmisbruk

Dette gjelder bl.a. bruk av maktmidler, som bruk/synlighet av skytevåpen, maglite, håndjern, hund og misbruk av stilling. Bakgrunnen finnes i politiloven § 6 annet ledd som angir forholdsmessighetsprinsippet og i politiinstruksen § 3–2 første og annet ledd. Politiinstruksen angir at politiet kan benytte makt under iverksettelse og gjennomføring av en tjenestehandling når dette følger av lov eller sedvane, og det ellers finnes klart nødvendig og forsvarlig i betraktning av situasjonens alvor, følgene for den maktanvendelsen rettes mot og forholdene for øvrig. Med makt menes tvangsmessige fysiske inngrep mot person og mot fast eller rørlig eiendom i tilfelle der denne eiendommen blir påført skade.

7.3.2.4 Brudd på taushetsplikt

På dette punktet inneholder instruksen ingen nærmere presiseringer. Dette spørsmålet tas opp i kapittel 8.

7.3.2.5 Manglende oppgivelse av ID

Under denne koden skal føres manglende oppgivelse av tjenestenummer og klage på tjenesteperson som ikke har synlig tjenestenummer på uniformen.

7.3.2.6 Saksbehandling/service

Eksempler som er nevnt under saksbehandling/service er manglende svar på henvendelse, manglende utrykning, manglende oppfølging for eksempel i forsvinningssak, prioritering, nektet å skaffe tolk, lang kø på telefon/ved personlige frammøte, feilinformasjon, målform, mangler ved lokaliteter (herunder teleslynge, rullestolrampe eller liknende).

7.3.2.7 Annet

Her føres alle klager som ikke faller inn under noen av de ovenstående kategoriene.

7.3.2.8 Sakstype – diskriminering

I tillegg til at «gjenstand for henvendelsen» skal registreres i henhold til ovenstående arkivkoder, skal det også registreres for «Diskriminering» i

arkivprogrammets felt for «Sakstype». Det står i Politidirektoratets instruks:

> «Diskrimineringen er ikke en handling på linje med for eksempel maktmisbruk, men derimot en motivasjon for handlingen. I de tilfellene klagen er/pretenderer å være relatert til diskriminering, registreres derfor saken både med arkivkode og sakstype (…). Ved registrering på denne måten kan etnisk diskriminering og annen diskriminering kobles til de enkelte arkivkodene, slik at man kan få ut statistikk på for eksempel klager på maktmisbruk som anføres å være relatert til etnisk diskriminering».

Instruksen presiserer etnisk diskriminering som diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamming og hudfarge, jf. lov av 3. juni 2005 nr. 33 om diskriminering § 4. «Annen diskriminering» er knyttet til diskriminering knyttet til kjønn, seksuell orientering, alder, funksjonshemming, arbeidsforhold m.v., språk, religion og livssyn, jf. lov av 3. juni 2005 nr. 33 om diskriminering § 4.

7.3.3 Avgjørelseskoder

En klagesak kan få fem ulike resultater:

7.3.3.1 Grunnlag for kritikk

Instruksen gir ingen utdypning av denne avgjørelseskoden.

7.3.3.2 Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk

Dette er eksemplifisert med uheldig handling, uttalelse, rutine osv.

7.3.3.3 Ikke grunnlag for kritikk

Instruksen gir ingen utdypning av denne avgjørelseskoden.

7.3.3.4 Avvist

Dette omfatter avvist som åpenbart grunnløs, klager er ikke klageberettiget, anonym klage, utenfor myndighetsområdet (herunder sivilrettslig forhold) osv.

7.3.3.5 Overført annen instans som rette vedkommende

For eksempel annen politimester, settepolitimester, Politidirektoratet, Spesialenheten, statsadvokat, riksadvokat osv.

7.4 Resultater i utvalgets saksanalyse om inngang, involverte og utfall

7.4.1 «Gjenstand for henvendelsen» – hva gjelder klagene?

Før utvalget presenterer resultatene fra den kvantitative analysen, er det hensiktsmessig å formidle oversiktsbildet som framkommer i Politidirektoratets rapport til justisdepartementet, «Nasjonal rapportering av klager på politiet 2008».

De hyppigst forekommende enkeltkategorier klager gjelder «atferd» og «saksbehandling/service». Bildet som framkommer i utvalgets analyse viser naturlig nok det samme mønstret. I de klagesakene utvalget gjennomgikk, utgjorde «atferd» 38 %, saksbehandling/service 35 %, maktmisbruk 11 % og taushetsplikt 7 %. Manglende oppgivelse av ID omfatter 0,5 % og generell klage 1 % i sakene utvalget har gjennomgått og analysert. I det følgende refereres det til utvalgets analyserte klagesaker.

Bare et lite antall klager – 3 % – pretenderer eller blir kategorisert av politiet som etnisk diskriminering, mens bare 1 % går på annen type diskriminering. Tallene i nasjonal klagesaksrapportering 2008 er henholdsvis ca. 2 % og under 1 %. Sett

Tabell 7.1 Behandlete klagesaker i politidistriktene 2006–2008 etter sakstype. Totaltall og prosent.

Behandlede klagesaker	2008	2007	2006
Atferd	239 (42 %)	269 (44 %)	244 (41 %)
Maktmisbruk	34 (6 %)	50 (8 %)	49 (9 %)
Brudd på taushetsplikt	12 (2 %)	19 (3 %)	13 (2 %)
Manglende oppgivelse av ID	3 (0,5 %)	1	6 (1 %)
Saksbehandling/service	241 (42 %)	208 (34 %)	222 (37,5 %)
Annet	46 (8 %)	69 (11 %)	47 (9 %)
Alle behandlete klager	575	616	581

i forhold til den offentlig debatten om forholdet mellom etniske minoriteter og politiet (jf. også Sollund 2007), er dette et svært lavt tall (jf. også kapittel 10). Slik kriminalstatistikken og Spesialenhetens statistikk er statistikker over innmeldte anmeldelser, er også klagesakene basert på hva som meldes inn til politiet. Heller ikke klagestatistikken, i likhet med Spesialenhetens statistikk, kan brukes for å si noe om faktisk forekomst verken når det gjelder mulig diskriminering eller forekomst av andre hendelser det klages på eller som anmeldes.

Klagesaksmaterialet er meget variert: klager fra personer som ikke fikk levert anmeldelse, blitt stoppet av politiet uten at man har forstått eller blitt forklart grunnen, uhøflighet og manglende forståelse og vennlighet ved henvendelse til politiet, indiskret bruk av håndjern, klager i forbindelse med innbringelser og annen frihetsberøvelse, misnøye med politiets prioriteringer generelt, klage over at politiet ikke har tilskrevet mottaker på nynorsk og således brutt språkloven, ikke varslet foresatte ved innbringelse av mindreårig til arrest, for sen tilbakelevering av beslag, inntauing eller avskilting av kjøretøy, manglende svar på henvendelser til politiet, overvåking gjennom mikrobølgestråler. Dette er bare nevnt som tilfeldige eksempler på at klagesakene spenner over et stort mangfold temaer. Det er forskjell på klager, fra klager som berører fundamentale rettigheter til forhold som umulig kan berøre politiets tjenesteutøvelse. Samlet sett forteller klagesakene at publikum som bruker klageordningen kan komme til politiet med svært mange ulike typer saker og behov. Vurdert som et samlet «misnøyeprodukt», framstår klageordningen som et lavterskeltilbud.

Kritikkverdige forhold kan vanskelig bli fulgt opp dersom det ikke er stor grad av offentlighet og informasjon rundt klageordningen. Publikums kjennskap til klageordningen og klageinstruksen synes lite kjent, jf. også kapittel 11. Ett spørsmål av betydning når det gjelder kjennskap til ordningen skal tas opp her, nemlig spørsmålet om enkelte grupper systematisk har dårligere kjennskap til ordningen enn andre. Fra Gatejuristen, som gir gratis og oppsøkende rettshjelp til folk med rusproblemer i Oslo, har utvalget fått opplyst at få av de klientene Gatejuristen har hatt kontakt med vedrørende kontrollmekanismer for politiet, visste at de kunne klage på kritikkverdige forhold fra politiets side, for eksempel ved innbringelse eller pågripelse. For personer med rusproblemer er det dermed mangel på kunnskap om klageadgangen, samt mangel på kunnskap om framgangsmåten for å klage, som utgjør de umiddelbare rettssikkerhetsproblemene. Manglende informasjon om ordningen kan bidra til å gjøre gapet mellom politiet og personer med rusproblemer som kommer i kontakt med politiet større. Det er derfor viktig at ordningen videreutvikles slik at informasjon om klageordningen gjøres enklere tilgjengelig også for spesielt utsatte grupper.

7.4.2 Hvem er klagerne og hvem klages det på?

Utvalgets undersøkelse gir informasjon om hvilken del av publikum som politiet kommer i kontakt med gjennom klageordningen. I 194 saker er det mulig å identifisere klagerens kjønn. I sakene der det ikke var mulig å registrere kjønn, var klager framsatt av ulike institusjoner. Menn klager mer enn kvinner. 65 % av klagesakene kom fra menn og 35 % fra kvinner. Det vanligste er at klagen kommer fra den som er direkte involvert i hendelsen; dette gjelder i to tredjedeler av alle sakene. Pårørende er klager i en femtedel av klagene, og «annen part» er klager i 14 % av sakene. «Annen part» handler vanligvis om en institusjon (som sykehus, helse- og sosialetat i kommunen, frivillig organisasjon). I 14 % av klagene bistås klageren av advokat eller annen partsrepresentant. Dette er klart lavere enn i straffesporet, der anmelder bistås av advokat aller annen partsrepresentant i 26 % av sakene.

Det er i liten grad «kjenninger av politiet» som klager, og det er få som er under straffeforfølging i samtidig sak ved samme politidistrikt. Det framstår derfor som om klagere flest ikke har noe «uoppgjort» med politiet bortsett fra hendelsen eller omstendighetene som er utgangspunkt for klagen. Det utvalget har kunnet registrere om hvem klagerne er, står i kontrast til hvem som er anmeldere i straffesporet. I over halvparten av sakene fra Spesialenheten som utvalget analyserte, er anmeldere under straffeforfølging samtidig ved det samme politidistrikt som vedkommende har anmeldt. I klageordningen ser det derfor ut til at politiet i større grad møter «det alminnelige publikum» enn det Spesialenheten gjør.

Forskjeller mellom henholdsvis klagere og anmeldere når det gjelder tidligere kontakt med politi og straffeapparat antyder at man her står overfor et tema som kan ha betydning for hvilke publikumsgrupper som bruker hvilket spor. Det gir anledning til å spørre om personer med «rulleblad» er mer tilbøyelige til å sende sin sak til Spesialenheten enn til politiet fordi denne gruppen tilhører dem som har minst tillit til politiet. Personer som har vært i kontakt med politiet fordi de har begått eller mistenkes for å ha begått et straffbart

forhold, regnes heller ikke som «brukere» i politiets publikumsundersøkelse 2006 «Mer fornøyde brukere?» (Rønneberg 2008:288). Denne avgrensningen er problematisk fordi den kan gi et signal om at «politiets kjenninger» ikke er like velkommen med sitt ærend som de vanligvis lovlydige borgere som har noe å klage på. På den annen side er det mange saker som innkommer til politiet som så oversender saken til Spesialenheten, slik det tas opp i neste kapittel. Det kan hende at det nettopp er saker der «politiets kjenninger» er involvert som i stor grad videresendes av politiet til Spesialenheten fordi deres anklager vurderes å egne seg mer i straffesporet enn i klagesporet på grunn av klagens innhold.

I 62 % av klagesakene rettes klagen mot en identifiserbar person og sjeldnere mot flere samtidig. Det vanligste er at det er polititjenestemenn/-kvinner i ordenstjenesten det klages på, men det er også nokså vanlig å klage på andre deler av politiets virksomhet, i hovedsak trafikk og forvaltningstjeneste. Som i anmeldelser til Spesialenheten, er det også i klagesporet slik at ordenstjenesten er en viktig «leverandør» for publikums misnøye.

7.4.3 Resultat av klagesaksbehandlingen

Politidirektoratets nasjonale klagerapportering viser at det vanligste utfallet er «ikke grunnlag for kritikk», se tabell 7.2.

Av 218 saker var det i utvalgets gjennomgang mulig å registrere utfallet av klager i 186 saker. At det ikke var mulig å registrere avgjørelseskode i 32 saker, handlet først og fremst om to forhold: Avgjørelseskoden framkommer bare på politiets eget omslagsark og ikke i selve vedtaket til klager, noe som drøftes nedenfor. I noen saker fulgte ikke omslagsark med. Den andre hovedgrunnen handler om at klagesaker fra en bestemt klagerapporteringsenhet framsto som om de ikke var ferdigbehandlet og/eller gjort noe med.

Utvalgets analyse viser denne fordelingen: Den klart vanligste avgjørelsen er «ikke grunnlag for kritikk» (54 %). «Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk» gjelder 16 %, mens det i 13 % av sakene konkluderes med «grunnlag for kritikk». 8 % av sakene blir avvist og 9 % blir videresendt til annen rett instans. At nesten en tredjedel av sakene ender med at klagere får medhold eller vises forståelse ved at arkivkoden «uheldig» brukes, vitner om at klagesaksbehandlingen er en egnet kanal for at politiet skal kunne fange opp publikums misnøye.

Utvalget har sett nærmere på om det er noen sammenheng mellom type sak og hva avgjørelsen konkluderer med. Det totale antall klagesaker i flere av sakskategoriene er såpass lite at få enheter gir svært store utslag. Analysen må derfor brukes med forsiktighet og mer som en antydning om mulig tendens: Klager på atferd og maktbruk ender oftere med avgjørelsen «ikke grunnlag for kritikk» enn andre sakstyper. Klager på service får derimot klart flere avgjørelser om kritikkverdighet enn andre typer saker. Sakskategoriene «generelle klager» og «manglende visning av ID» omfatter så få saker at de ikke kan brukes som uttrykk for tendenser.

Utvalget har fått et innspill fra et politidistrikt om det bør innføres en ny avgjørelseskode som dekker de tilfellene der det er to versjoner og ikke er mulig å avklare hvilken hendelsesbeskrivelse som er riktig til tross for at alle undersøkelser er gjort, en «bevisets stilling»-kode i klagesaker. I innspillet er det presisert at det ikke er vanskelig å skrive slike svar, men at det er en arkiveringskode som mangler. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilfeller der det klages på atferd eller maktbruk. «Noe» har skjedd, men politimesteren er stilt overfor en sak der det ikke er mulig å si hva som er sant. Det blir følgelig vanskelig å konkludere om noe er kritikkverdig, uheldig eller ikke. En «bevisets stilling»-kode vil da kunne handle om å anerkjenne ulike opplevelser av en hendelse.

Tabell 7.2 Utfall av politiets klagesaksbehandling 2006–2008. Totaltall og prosent.

Utfall	2008	2007	2006
Grunnlag for kritikk	99 (17 %)	84 (13,5 %)	123 (21 %)
Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk	133 (23 %)	124 (20 %)	118 (20,5 %)
Ikke grunnlag for kritikk	307 (53,5 %)	374 (60,5 %)	281 (48,5 %)
Avvist (åpenbart grunnløs, anonym, utenfor politiets myndighetsområde o.l.)	36 (6,5 %)	34 (5,5 %)	59 (10 %)
Totalt	575	616	581

Utvalget støtter intensjonen, men vil anbefale at avgjørelseskoden ikke heter «bevisets stilling». I straffesaker er beviskravet strengt. Man skal være sikker på at gjerningspersonen er skyldig og at denne straffeskylden kan bevises for retten for å reise tiltale. I klagesaker vil «beviskravet» i utgangspunktet være noe lempeligere, men trolig variere noe med klagens tema. Derfor er ikke denne koden anvendelig i klagesaker. Et alternativt navn på en ny avgjørelseskode kunne være «Konklusjon kan ikke trekkes på bakgrunn av opplysninger innhentet» eller «Vet ikke». Det må samtidig være en forutsetning at det skal ha vært foretatt de undersøkelser som er mulig for å opplyse klagen for en slik «vet-ikke»-kategori kan brukes.

7.5 Evaluering av saksbehandlingen

7.5.1 Instruksens saksbehandlingsregler

Instruksen § 3 omhandler politiets plikt til å skrive ned klagen dersom henvendelsen framsettes muntlig, hensyn til sakens opplysning, saksbehandlingstid, at saken skal avgjøres av politimesteren eller sjefen for særorganet og at avgjørelsen kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering. Utvalget har derfor sett på om sakene kan belyse i hvilken grad saksbehandlingspraksis er i samsvar med reglene da man må legge til grunn at tilliten til en ordning i stor grad avhenger av at praksis er i overensstemmelse med de forventninger som reglene skaper.

7.5.2 Politiets plikt til å nedskrive muntlig henvendelse

I hvilken grad politiet nedskriver alle muntlige henvendelser, kan ikke analysen av klagesakene fortelle om. Utvalget har heller ikke annen informasjon for å kunne vurdere dette spørsmålet. Det utvalget imidlertid kan belyse, er hva som er typiske klagesakskanaler. Analysen viser at 3 % av sakene kommer i form av personlig frammøte, og hvor man må regne med at politiet har vært behjelpelig med å få klagen nedskrevet. Den aller mest dominerende kanalen er at klageren henvender seg skriftlig direkte til politidistriktet. Dette gjelder 87 % av klagesakene utvalget gjennomgikk. Det er svært sjelden at klagesaker blir oversendt fra Spesialenheten til politiet; dette gjelder bare i 0,5 % av sakene. 10 % av klagesakene kommer til politiets kjennskap på andre varierte måter.

7.5.3 Hvordan er klagen undersøkt?

I henhold til instruksen kan politidistriktet gjøre visse undersøkelser for å få opplyst klagens omstendigheter. Hvordan saken er undersøkt og hvor mange undersøkelsesskritt som er foretatt, vil kunne illustrere grundighet og prioritering når det gjelder å undersøke publikums misnøye.

Utvalget la følgende undersøkelsesskritt til grunn i registreringen: bedt om skriftlig eller muntlig rapport fra den det er klaget på, tatt inn PO-logg i klagesaken, vurdert straffesak/ordensoppdrag, innhentet ytterligere opplysninger muntlig eller skriftlig fra klager, innhentet opplysninger fra eventuelle vitner og innhentet andre opplysninger.

Det vanligste er å gjøre en eller flere typer undersøkelser, dette skjer i 56 % av sakene. I realiteten er tallet enda høyere fordi det i de resterende 44 % av sakene befinner seg saker som er oversendt annen rett instans eller som ikke er reelle klagesaker selv om de er ført opp i klagerapporteringen som det. Det er ingen signifikante sammenhenger mellom type sak og antall undersøkelsesskritt som er iverksatt, bortsett fra at vi ser en svak tendens til at det sjeldnere gjennomføres noen undersøkelsesskritt i saker i kategorien «annet». Dette framstår for utvalget som rimelig, siden «annet» inneholder svært mye forskjellig, også klager på forhold som umulig kan handle om politiets tjenesteutøvelse.

I 49 % av sakene er det bedt om skriftlig (38 %) eller muntlig (11 %) rapport fra den det er klaget på. Det er en svak tendens til at det i klager som gjelder atferd noe oftere innhentes rapport fra den det klages på sammenliknet med klager som faller inn under andre sakskategorier. Det framstår også som vanlig at det ikke bare innhentes rapport fra den det er klaget på, men at sak og oppdrag vurderes samtidig.

Det er imidlertid svært sjelden at det innhentes ytterligere opplysninger fra klageren enten skriftlig (2 %) eller muntlig (7 %). Det er også ytterst sjelden at det er innhentet opplysninger fra eventuelt andre vitner, noe som skjer i 2 % av sakene.

Hovedbildet forteller at politiet undersøker klagesaker, særlig ved å be om opplysninger fra innklagede. Det kan likevel spørres om det er hensiktsmessig og korrekt å innhente skriftlig eller muntlig rapport fra den det klages på og klager enda oftere. Et argument for dette er den innklagedes rettssikkerhet og mulighet til å gi sin versjon av klagens utgangspunkt og omstendigheter. Utvalget kommenterer dette på generelt grunnlag og ikke med referanse til noen spesielle saker.

7.5.4 Saksbehandlingstid

Klagen skal normalt være ferdigbehandlet innen 1 måned. Utvalget har konsentrert seg om to mål på politiets tidsbruk: Dager fra saken er registrert for første gang i politidistriktet til klager får endelig svarbrev fra politiet og dager fra saken er registrert første gang i politidistriktet til første undersøkelsesskritt foretas.

Saksbehandlingstid er for alle tidsregistreringene angitt med gjennomsnittlig antall dager og median. For alle tidsregistreringene finnes det ganske store avvik mellom gjennomsnitt og median. Dette skyldes at det for begge målene på tidsbruk finnes «avvikende saker», dvs. saker som tar mye lengre tid enn andre. Medianen er derfor et bedre mål på det typiske antall dager i saksbehandlingen.

7.5.4.1 Dager fra saken er registrert første gang i politidistriktet til klager får endelig svarbrev fra politiet

Det var mulig å regne ut total saksbehandlingstid i 186 saker. Gjennomsnittlig antall dager er 61, noe som er dobbelt så lang tid som den anbefalte saksbehandlingstiden på én måned. Medianen er imidlertid 39 dager, som er mer i samsvar med instruksen. Variasjonene i saksbehandlingstid er imidlertid store, fra at klagen blir besvart samme dag til at det tar 871 dager. Det siste er uforståelig lenge.

Når det gjelder total saksbehandlingstid, var det ett forhold som forklarte en liten del av variasjonen i tidsbruk, nemlig hvor mange undersøkelsesskritt som ble gjennomført. For hvert undersøkelsesskritt øker saksbehandlingstiden med i gjennomsnitt 14 dager. At det tar lengre tid å ferdigbehandle saken når det foretas undersøkelsesskritt, er rimelig og logisk. Bl.a. er man ofte avhengig av informasjon fra personer som arbeider skift, slik ordenstjenesten gjør.

7.5.4.2 Dager fra saken er registrert første gang i politidistriktet til første undersøkelsesskritt foretas

Dette var det mulig å registrere bare i 62 saker. En viktig forklaring på det lave tallet er at det ikke gjøres noen undersøkelsesskritt i 44 % av sakene, men det er også en forklaring at klagesaken ikke inneholder opplysninger om når første undersøkelsesskritt ble tatt. Gjennomsnittlig tar det 33 dager før første undersøkelsesskritt foretas. Medianen er 15 dager. Gjennomsnittet påvirkes av at variasjonene er store også her, fra 0 dager til 487 dager. Variasjoner i tidsbruk før første undersøkelsesskritt kan ikke forklares med hva klagen gjelder, om klageren har bistand fra partsrepresentant eller om det er politimester eller andre som framstår som ansvarlig. Selv når medianen legges til grunn, er det grunn til å stille et spørsmål om hvorfor det må gå 15 dager før første undersøkelsesskritt tas. Når det i flere sammenhenger tar enda lengre tid enn to uker, er det risiko for at det skapes et inntrykk av at sakene blir liggende «på vent» og at de ikke prioriteres selv om dette ikke skulle være tilfelle i realiteten.

Kortest saksbehandlingstid innenfor de to nevnte tidsregistreringene finnes i avgjørelseskategorien «grunnlag for kritikk». Dette kan tyde på at dette er saker som til en viss grad er prioritert i politidistriktene, men sammenhengen er ikke signifikant. Hovedbildet av tidsregistreringen som gjelder politidistriktenes arbeid med klagesaker er at saksbehandlingen vanligvis er noenlunde i samsvar med instruksen, men variasjonene i total tidsbruk før klager får svar forteller at det likevel er et forbedringspotensial. Hovedbildet er imidlertid at det ikke går «vinter og vår» før politiet har ferdigbehandlet en klagesak, og at klageordningen i hovedsak framstår som en tidseffektiv ordning. Dette er informasjon som er viktig for publikum, men som i liten grad hittil er formidlet til offentligheten.

7.5.5 Politimesterens rolle i klagesaksbehandlingen

Politimestere og sjefer for særorganer skal ha en helt sentral rolle i klagesaksbehandlingen. Arbeidsgiveransvaret var et hovedargument for å legge klageordningen til politiet og ikke til et eksternt organ. Det ble lagt vekt på å finne en ordning som ikke innebar ansvarspulverisering og skapte gråsoner med hensyn til hva henholdsvis politimesteren og et eksternt klageorgan skal følge opp. Dette fremmes også i dag som entydige argumenter fra politiledere, som i tillegg peker på at det i ytterste fall kan føre til ansvarsfraskrivelse hvis politimester regner med at klanderverdige forhold skal ryddes opp i av et utenforstående klageorgan. Politidirektoratet har overfor utvalget presisert at arbeidsgiveransvaret innebærer at politimester har det hele og fulle arbeidsgiveransvar for ansatte, også i forbindelse med klagesaker. Politimesterens ansvar for klagesaker begrunnes spesielt med at en klagesak kan få konsekvenser for den ansatte. Det er arbeidsgiver som har fullmaktene og kan iverksette eventuelle nødvendige tiltak. Arbeidsgiveransvaret omfatter også ansvaret for å

styrke publikum tillit til politiet. Klagebehandlingen er derfor et viktig verktøy for tillitsbyggingen.

Gitt klageordningens forhistorie og klageinstruksen, må man derfor forvente at det er politimesteren, politimesterens stedfortreder eller eventuelt bemyndiget politiinspektør på politimesterens vegne som framstår overfor klager som ansvarlig for klagebehandlingen. Utvalget registrerte derfor opplysninger om «Hvem framstår for klager som ansvarlig for klagebehandlingen?» I de 181 sakene der det var mulig å identifisere den ansvarlige, framsto politimester som den ansvarlige i 53 %, politimesterens stedfortreder i 9 % og politiinspektør i 8 % av sakene. 70 % av sakene må derfor regnes for å ha oppfylt instruksen.

I de resterende 30 % av sakene framstår en annen enn politimester/stedfortreder/bemyndiget som ansvarlig for klagebehandlingen overfor klager. I materialet finnes det også eksempler på at det er den klagen gjelder som selv står for klagebehandling og avgjørelse. I den ca. tredjedelen av sakene hvor politimester/stedfortreder ikke framstår overfor klager som ansvarlig, er det ukjent for utvalget om eller på hvilken måte politimester likevel kan ha vært involvert i klagebehandlingen. Utvalget stiller uansett spørsmål ved om 70 % er godt nok i samsvar med instruksens påbud om at «Saken skal avgjøres av politimesteren eller sjefen for særorganet». Utvalget finner det lite sannsynlig at politimester eller særorgansjef har avgjort saken uten at dette framkommer i svarbrev til klageren.

Det framstår ikke som om arbeidsgiveransvaret alltid tas bokstavelig nok når en del saker vitner om at politimesteren neppe har vært involvert i klagesaken overhodet. Selv om Stortingets forutsetning var at klagesaker skal håndteres og avgjøres nærest mulig der det har skjedd, betyr ikke dette at det er den involverte tjenestemannen som skal skrive klagesvaret, slik utvalget også finner eksempel på i klagesakene utvalget har gjennomgått. Her vil det imidlertid være forskjell på klagens art og form. Hvis klager kontakter et lensmannskontor på telefon eller gjennom personlig frammøte, vil kommunikasjonen med klager kunne foregå muntlig og besvares i situasjonen. Hvis klagen er skriftlig, bør svaret utformes av politimesteren av hensyn til likhet og ensartethet i klagebehandlingen. Det ligger i instruksen og også i Politidirektoratets generelle forventning, at det er politimester eller visepolitimester som framstår som ansvarlig for klagebehandlingen når det er levert skriftlig klage.

Utvalgets kvalitative inntrykk er for øvrig at det er forskjell i måter å formulere seg på avhengig av om politimesteren undertegner eller om det er en tjenestemann som framstår som klagebehandler. Inntrykket er at politimester/stedfortreder legger større vekt på å formulere klagesvarene.

7.5.6 Det opplyses ikke om ytterligere klageadgang

Bare i et fåtall saker opplyser politiet i svarbrevet til klager at det er mulig å forelegge klagen for Politidirektoratet for ny vurdering. Informasjon om klageadgang til Politidirektoratet skjer bare i 13 % av sakene, noe som er oppsiktsvekkende lavt både sett i forhold til instruksens retningslinjer og ikke minst hensynet til publikums rett til å bringe saken fram for Politidirektoratet for å få en ny vurdering. Et minimumskrav er at det snarest i alle svarbrev til klagere tas inn en standardformulering som opplyser om videre klageadgang. Utvalget påpeker dette på prinsipielt grunnlag, og uten å antyde at enkelte klagesaker ville fått et annet utfall hvis klageadgangen til Politidirektoratet hadde vært benyttet. Det kommer fram at bare et fåtall av de analyserte sakene (4 %) ble formidlet videre til Politidirektoratet. Alle klager direktoratet behandler gir støtte til politidistriktets avgjørelse, og sakene er vanligvis ferdigbehandlet i løpet av 9 dager. Politidirektoratet behandlet 15 saker i 2008 der klager har bedt om ny vurdering av politimesterens avgjørelse i klagesaken. To saker falt utenfor klageordningen. Av de 13 sakene direktoratet realitetsbehandlet, ble det i én sak funnet grunnlag for kritikk. Saken gjaldt tidsbruk. I de tre årene klageordningen har eksistert, har Politidirektoratet behandlet i alt 34 klagesaker.

At Politidirektoratet har mottatt såpass få klager på klagevedtak, kan ikke brukes som et signal om at klagere nødvendigvis er fornøyd med politidistriktenes svar. Det kan skyldes manglende kunnskap om at Politidirektoratet er overordnet klageinstans. Men manglende informasjon om klageadgang kan heller ikke brukes som et signal om at mange klagesvar ville blitt omgjort dersom klagere rutinemessig i svarbrevet ble opplyst om Politidirektoratets rolle som overordnet klageinstans.

Utvalget vil peke på at Politidirektoratet i klagesporet i motsetning til riksadvokaten i straffesporet har en meget begrenset rolle som klageinstans i konkrete saker. Det er all grunn til å tro at direktoratet ville mottatt flere klagesaker dersom klagere var blitt opplyst om muligheten til å legge klagesvaret fram for overordnet klageinstans.

7.6 Underretning om utfallet

7.6.1 Kortfattet skriftlig svar til klager

Det skriftlige svaret til klager er kortfattet, i gjennomsnitt på ¾ side. Det vanligste er at svaret er på ½ side. Omfanget varierer ikke mellom sakstyper eller hvilken avgjørelseskode klagen har fått. Kommunikasjonen mellom klager og politiet er i all hovedsak skriftlig. I 17 % av sakene kommer det fram i den skriftlige klagesaken at politiet har hatt annen kontakt med klager enn via brev i forbindelse med klagesaksbehandlingen, men her er det rimelig å regne med en viss underrapportering. Utvalget legger til grunn at når det har kommet en skriftlig klage, bør denne også besvares skriftlig. Utvalget vil likevel ta opp om ikke politiet i større grad bør eksperimentere med muntlige former for dialog både før og etter at en klagesak er avgjort. Dette kan særlig være aktuelt i saker der det har vist seg vanskelig å få klarhet i hva som egentlig har skjedd mellom partene. Utvalget kommenterer betydningen av muntlig dialog på prinsipielt grunnlag av hensyn til tillitsbyggingen, og ikke med referanse til noen spesielle saker som er gjennomgått.

7.6.2 Uklart om innklaget får informasjon om avgjørelsen

Heller ikke informasjon til innklaget er særlig omfattende ut hva fra sakspapirene kan fortelle om. Bare i 6 % av sakene opplyses det at den innklagede har fått kopi av svarbrevet til klager, mens det i noen færre saker er opplyst at den innklagete har fått annen informasjon om avgjørelsen. Legger man klagesakenes skriftlige dokumenter til grunn, får man et inntrykk av innklagete politiansatte i liten grad blir informert om klagesaksavgjørelsen. Det er uheldig hvis det forholder seg slik. Slik det bør være en rettighet for politiansatte å gi sin beskrivelse av klagens utgangspunkt og omstendigheter, bør det også være en rettighet for innklagete å få informasjon om hvordan klage som angår en selv har blitt avgjort. Når det ikke finnes skriftlig spor om at slik informasjon er gitt, kan det gi grunn til å tro at hendelsen ikke er tatt opp med vedkommende. Et minimumskrav bør være at det framgår i den arkiverte klagesaken at den innklagete har fått kopi av klagesaksavgjørelsen eller blitt informert om avgjørelsen på annen måte.

7.6.3 Klager får ikke vite avgjørelseskoden

Politidirektoratets rundskriv fastslår at avgjørelseskategoriene ikke skal framgå i brevet til klager. Avgjørelseskoden er en arkivkode. Avgjørelseskodene skal derfor registreres i DocuLive på bakgrunn av innholdet i brevet.

Politidirektoratet og klagebehandler i et stort politidistrikt som deltok i utarbeidelsen av retningslinjer for klageordningen, har opplyst at da retningslinjene ble utformet, var utgangspunktet at klageren ikke har behov for å få selve avgjørelseskoden. Selve avgjørelseskodene, i likhet med registreringskodene ved mottak, ble utarbeidet som følge av hva politiet vurderte som aktuelt og nyttig for eget formål og arkivsystem da klageordningen ble innført. Avgjørelseskodene ble vurdert til å kunne fungere mer forvirrende enn opplysende for klagerne. Man ønsket å unngå at klageren skulle bli mer opptatt av avgjørelseskoden enn av saken og svaret. Det avgjørende er om svaret er dekkende og opplysende om hvordan politiet har vurdert klagen. Hvis klagerne får gode svar, oppfyller det klageordningens hensikt. Hvis man spør, får man som regel også svar på hvilken kode som er benyttet. Det skal uansett gå klart fram i svarbrevet hvordan klagen er vurdert. Om avgjørelseskoden har blitt «uheldig, men ikke grunnlag for kritikk», skal det følgelig framgå av brevet til klager.

Ved gjennomgang av klagesvarene hadde imidlertid utvalget i flere saker problemer med å lese seg til avgjørelseskoden på grunnlag av svarbrevet til klager. Analysen av klagesaker viser dessuten at politiet beklager hendelsen (som skjer i 19 % av sakene) noe oftere enn andelen «uheldig, grunnlag for kritikk» (som er avgjørelsen i 13 % av sakene) tilsier. Formodentlig blir noen av sakene som avgjøres med «uheldig, men ikke grunnlag for kritikk» en bakgrunn for politiet til å beklage hendelsen. Men analysen viser også det besynderlige faktum at det i fem saker hvor det er funnet grunnlag for kritikk, ikke er mulig å lese ut fra sakspapirene at politiet har beklaget hendelsen. I kategorien «uheldig, men ikke grunnlag for kritikk» er det imidlertid mye større variasjon med hensyn til om beklagelse gis. I enkelte saker viste dessuten analysen at politiet beklager selv om det er konkludert med at det ikke er grunnlag for kritikk.

Spørsmålet her er hva utvalget har registrert som en beklagelse. Det er ikke uvanlig å finne standardformuleringer om at politiet beklager at klageren har opplevd ubehag i møtet med politiet, selv om hendelsen var korrekt håndtert fra politiets side og det reelt ikke er grunn til å beklage en kor-

rekt myndighetsutøvelse. Beklagelsen handler da om å beklage det ubehag klageren opplevde i møtet med politiet. På sitt beste, og det er det en god del eksempler på, legger klagesvarene opp til at publikum blir sett og møtt i sin subjektive opplevelse av hendelsen, og politiet erkjenner at det kan ha vært ubehagelig. Andre klagesvar er svært formelle og juridiske, og kan nok ikke regnes for å være en prosatekst som kommuniserer forståelig og pedagogisk. Betydningen av å finne en god balansegang mellom å ha formelt rett fordi hendelsen ble korrekt håndtert av politiet og imøtekommende høflighet hvor politiet tar hensyn til den andres opplevelse av ubehag, er et nøkkelelement i arbeidet for å styrke publikum tillit til politiet. Blant eksempler på det utvalget anser som konstruktiv klagebehandling, finner man en klagesak der politimester inviterte klageren til et møte med involverte parter, der saken ble løst til alles tilfredshet. Klagerens takkebrev ligger i klagesaken.

Utvalget har forståelse for argumentasjonen om at det er prosateksten som er det grunnleggende og ikke en kode. Koder kan bli for trange, og for tillitsbyggingens formål er et godt svar svært viktig i klagesaker. Et godt svar kan bekrefte at klageren er sett og forstått selv om saken har endt med koden «ikke grunnlag for kritikk». På den annen side vet man lite om hva klagere foretrekker og hvor forvirret eller opphengt i koden man vil bli dersom den ble opplyst i svarbrevet. Utvalget vil også trekke inn egne refleksjoner i lesing av klagesakene. Det var i flere tilfeller utilfredsstillende å ikke vite avgjørelseskoden. Riktignok hadde utvalget en oversikt over avgjørelseskode for de fleste klagesaker som ble gjennomgått, og var sikkert mer opptatt av dette spørsmålet enn klagere som ikke har kjennskap til kodene. Utvalget legger til grunn at dersom kodene er egnet til å forvirre, er det kodene det er noe feil ved, og ikke at de inntas i klagesvaret.

Utvalget kan ikke se at det er noen motsetning mellom en god og opplysende prosatekst og at klager får vite avgjørelseskoden i svarbrevet. Slik utvalget ser det, kan begrepet «avgjørelseskode» gi et feilaktig inntrykk av å være et teknisk forhold, mens det i realiteten handler om formulering av vedtaket eller slutningen. En part må få kjennskap til avgjørelsen og begrunnelsen. Dette er vanlig forvaltningsrett og praksis, jf. forvaltningsloven §§ 23 og 24.

Utvalget legger prinsipiell vekt på betydningen av gjennomsiktighet om regler og saksbehandling. Utvalget ser imidlertid ikke bort fra at det å opplyse om koden vil føre til at Politidirektoratet får flere klager der avgjørelseskoden, og ikke selve prosateksten, vil være klagegrunnlaget. Utvalget regner med at det er en viss risiko for at klagere blir mer opptatt av koden enn av selve saken. Samtidig er utvalget av den oppfatning at en god tilbakemelding om selve saken og en forstandig forklaring av avgjørelseskodenes formål, vil bidra på en opplysende måte. Å opplyse om koden må derfor ikke føre til at klagesvarene blir enda kortere enn i dag.

Utvalget ser heller ikke bort fra at det å opplyse om avgjørelseskoden vil skape større samsvar mellom hvordan klagen faktisk er avgjort og hva som formidles i svarbrevet. Dette er særlig viktig i saker som avgjøres med «grunnlag for kritikk», men der dette ikke framkommer i svaret. Siden utvalget også har registrert at politiet beklager en hendelse oftere enn avgjørelseskategoriene egentlig tilsier – nettopp fordi politiet ønsker å formidle at klager uansett er sett og forstått – får politiet ytterligere en mulighet til å utvikle kunsten det er å skrive tillitvekkende og kommuniserende selv om avgjørelseskoden nederst på brevet er «ikke grunnlag for kritikk».

Samtidig er det viktig å være klar over at koding og kategorisering, enten det er ved registrering av en sak eller hvilken avgjørelseskode som er brukt, ikke er en matematisk vitenskap, men handler om tolkninger og skjønn. Selv om klageinstruksen har som formål å sikre enhetlig behandling, kan man regne med at skjønnsmessige vurderinger vil føre til at sak som blir kategorisert som «uheldig, ikke grunnlag for kritikk» i ett distrikt, vil få «uheldig, grunnlag for kritikk» i et annet. Dette framkommer i politidistriktenes kommentarer i forbindelse med nasjonal klagerapportering. I rapporteringen for 2008 kommer det fram at et politidistrikt har lagt seg på en romsligere linje enn mange andre politidistrikter, med den følge at andelen saker i kategorien «uheldig» blir høyere enn i andre distrikter. Større bruk av «uheldig»-kode bidrar til å trekke saker fram i lyset der klager har opplevd at møtet med politiet var belastende, og politidistriktet bruker sakene for å se om de er bidrag i prosessen med å stadig forbedre politiets møter med publikum. Politidistriktet beskriver at «grunnlag for kritikk» er en vid boks. Den inneholder alt fra at politidistriktet erkjenner at hendelsen kunne vært håndtert bedre og beklager dette, til at det er grunn til å sette alvorlige spørsmålstegn ved noens skikkethet. Politidistriktet har videre brukt skjønnet slik at når klagen virker saklig begrunnet og man ikke klarer å finne ut av et forhold, må man i utgangspunktet legge klagers framstilling til grunn i mangel av en «bevisets stilling»-kategori. Politidistriktet forklarer at det vil

være urimelig å avslutte en sak med «ikke grunnlag for kritikk» dersom man ikke er i stand til å finne informasjon som burde kunne finnes.

Samme tolkningsrom gjelder for sakstypen «diskriminering». I instruksens veiledning er det angitt at en klage skal anses for å være klage over diskriminering først når dette er eksplisitt anført av klager. I underlagsmaterialet til nasjonal klagerapportering for 2008 kommenterte et politidistrikt at man tolket dette dit hen at ord som «rasisme» eller «diskriminering» ikke trenger å stå i klagen, men at det er tilstrekkelig at det antydes at ens etniske bakgrunn har vært medvirkende til den type behandling man har fått. Dersom klageren har formulert seg slik at det er nærliggende å anta at vedkommende mener det er grunn til å tro at det dreier seg om diskriminering fra politiets side, blir den registrert under «diskriminering». Et slikt skjønn innebærer at dette distriktet sannsynligvis får høyere tall for «diskriminering» enn andre politidistrikter som tolker skjønnet snevrere. Politidistriktets praksis begrunnes med at man ønsker å vise at man tar disse sakene på alvor. Ved å synliggjøre mulig diskriminering ved å ha et mer aktivt forhold til kategoriseringen enn veiledningen legger opp til, har dette politidistriktet også bedre mulighet til å se nøyere på slike saker og vurdere om de gir innspill som er nyttige i det videre arbeidet for å forbedre relasjonen mellom politiet og etniske minoriteter. I forbindelse med nasjonal klagerapportering har dessuten dette politidistriktet latt en tredjeperson som ikke har vært involvert i behandlingen, lese sakene og også vurdere om avgjørelseskodene angitt av saksbehandleren skal bestå eller endres. Rapporteringen er altså ikke bare gjort ved et maskinuttrekk. Utvalget er ikke kjent med om det finnes andre politidistrikter som følger samme praksis som vitner om ytterligere kvalitetssikring av klagesaksmaterialet.

Utvalget mener det er grunn til å peke på at skjønnsmessige vurderinger og ulik bruk av statistikkodene nødvendigvis vil innebære en saksbehandling som ikke blir enhetlig. Klagesakene må nødvendigvis håndteres med skjønn, men utvalget er av den mening at politidistriktene med fordel kan gis mer veiledning og også eksempler på kvalitetssikrende praksis i andre politidistrikter.

7.7 Notoritet og erfaringslæring

7.7.1 Gjenfinningsproblemer

I forbindelse med innhenting av klagesakene som utvalget valgte ut, viste det seg at politidistriktene hadde varierende oversikt over hvor klagesakene befant seg i arkivsystemet. Noen distrikter opplevde derfor at innsamling av saker ble tidkrevende, og kanskje også unødvendig siden de allerede hadde rapportert totaltallene til Politidirektoratet i forbindelse med nasjonal klagerapportering. Utvalget hadde imidlertid behov for andre tall enn de som skal rapporteres til direktoratet, noe som krevde manuell gjennomgang av originalsakene. Dette ble utfordrende for flere politidistrikter. Dette peker på et generelt problem. Det ser ikke ut til at politidistriktene har arkiveringssystemer og - rutiner som sikrer at man enkelt kan hente fram avgjorte klagesaker og andre opplysninger enn de som skal rapporteres til Politidirektoratet. Innhenting av sakene og manuell gjennomgang som var nødvendig for å besvare tilleggspørsmål fra utvalget, førte også til at enkelte politidistrikter korrigerte tallene for hva som var meldt inn i forbindelse med nasjonal klagerapportering. Ved sammenlikning av statistikk generert fra elektronisk arkiv og originale klagesaker, ble det funnet en del feil.

Det framstår for utvalget som at få politidistrikter har klart eller prioritert å organisere lett tilgang til klagematerialet. Dette har sammenheng med at klagebehandlingen framstår som hendelsesstyrt; hver sak ferdigbehandles og arkiveres på en slik måte at det er vanskelig å hente dem fram igjen for andre formål enn statistikkrapportering. Dette er et problem i forbindelse med erfaringslæring.

7.7.2 Dokumentasjon i den enkelte klagesak

Det er lagt til grunn i dette kapitlet at utvalgets evaluering av politiets klagesakshåndtering ikke omfatter «alt», siden man kan regne med at ikke alt er nedtegnet skriftlig. Dette reiser på den annen side et spørsmål nettopp om notoritet og hvor omfattende loggføringen skal være. I en del saker er det for eksempel notert at det har vært tatt en telefon, for eksempel til klager. Vi kan regne med at det også er annen informasjon som heller ikke er nedtegnet enten det er kontakt med klager, ulike undersøkelsesskritt eller kommunikasjon med involverte politiansatte. Politiledere utvalget har vært i kontakt med, har også pekt til at mange saker blir avklart ved å snakke med den som har henvendt seg. Telefonhenvendelser hvor saken blir avklart blir ikke journalført som klagesak, og framkommer derfor heller ikke når man tar søk eller utskrift i Doculive. Slike uformelle måter å avklare og avslutte en klagesak på må fortsatt være mulig, så sant klageren er tilfreds med at det gjøres slik.

Hovedformålet med fyllestgjørende notoritet vil være ettersporbarheten av hva som faktisk ble

gjort i behandlingen av klagesaken og hva det eventuelt førte til. Klagesaker kan føre til personellmessige tiltak overfor enkelte ansatte, men den største nytten finnes sannsynligvis i erfaringer som kan føre til nødvendige endringer i praksis og prosedyrer. Bedre notoritet vil ikke bare gjøre det enklere å rekapitulere hvordan klagebehandlingen tidligere er gjort i tilfeller der det er skifte av saksbehandlere eller politimestre, men særlig å ha en dokumentasjon som gjør det enklere å ha en samlet oversikt over klageporteføljen med sikte på erfaringslæring. På den annen siden vil et mer omfattende notoritetskrav nødvendigvis påvirke ressurser som brukes til klageordningen. Når formålet er erfaringslæring, kan ikke utvalget se annen løsning enn at notoriteten må bli bedre. Samtidig bør man unngå unødig byråkratisering, noe som forutsetter at man har et klart mål med dokumentasjonen. Det bør derfor utvikles bedre rutiner for dokumentasjon og notoritet som er fornuftige av hensyn til erfaringslæring.

Det er for eksempel få spor i sakspapirene som viser om saken, der det konkluderes med «grunnlag for kritikk» eller «uheldig, men ikke grunnlag for kritikk» fikk noen konsekvenser enten for de enkelte som er innklaget (gjelder fire saker) eller for politidistriktets rutiner (gjelder åtte saker). Hva som beskrives overfor klager om hva som er gjort vil kunne variere avhengig av den lokale praksis som ulike politidistrikter følger og sakens karakter. Mange som klager på politiet er imidlertid opptatt av å vite hva som er politiets egen vurdering av det som skjedde, eventuelt hvilke konsekvenser det får når noen har oppført seg kritikkverdig. Noe kan likevel ha blitt formidlet og har sikkert blitt formidlet til involverte politiansatte selv om klagesvaret ikke inneholder spor av det. Noen ganger skrives det til klager at forholdet er tatt opp med den involverte tjenestemann, men tilleggsinformasjon fra politiet som utvalget har fått, formidler at politiet er tilbakeholdne med å involvere klager i hvilke reaksjoner tjenestemannen eventuelt skal få. Begrunnelsen er at klageren ikke skal involveres i en mulig personalsak. Dette valget er etter utvalgets syn uangripelig sett i forhold til grunnleggende arbeidsrettslige prinsipper.

7.8 Bør klagesaksbehandlingen fortsatt skje i politiet?

Med klagesaksinstruksen fikk politiets klagebehandling en struktur og et tydelig formål. Før den instruksfestede klageordningen ble innført, ble klager ofte behandlet der de innkom, noe som kunne være tilfeldig. Klagesporet er derfor et viktig framskritt.

Hensynet til arbeidsgiveransvaret vil først og fremst handle om betydningen av arbeidsgivers mulighet til å holde oversikt over de tilbakemeldinger fra publikum som kommer fram i klager og også anmeldelser som kommer i retur som påtaleavgjørelser fra Spesialenheten. Arbeidsgiver må vurdere henvendelsene og treffe de tiltak som anses nødvendig særlig av hensyn til kvaliteten på politiarbeidet og publikums tillit til politiet. Spørsmålet om erfaringslæring kommer også inn her, noe som etter utvalgets syn er en opplagt del av arbeidsgiveransvaret.

Alternativet til å forankre klageordningen hos politimester, vil være ordninger som plasserer klagehåndteringen utenfor eller ovenfor politimesterens domene. Utvalget vil fraråde at klagesaksbehandlingen ved henvendelser om kritikkverdige forhold tas vekk fra politimesterens ansvarsområde. Utvalgets begrunnelse er forankret i flere ulike hensyn; arbeidsgiveransvaret, hensynet til ansvarliggjøring av politiet, erfaringslæring og effektivitet. At klagebehandling skal skje nærest mulig de involverte parter, handler om betingelser for å legge kommunikasjonen, enten den er skriftlig eller muntlig, på et nivå der misforståelser kan oppklares, som gjør det enkelt for partene å legge fram sine opplevelser av klagens grunnlag og som skaper forutsetninger for minnelige løsninger og korrigeringer der det trengs. Prinsippet om «nærest mulig» vil også motvirke unødig byråkratisering. Dette prinsippet må ikke misforstås dit hen at det er den innklagede som selv skal skrive klagesvaret. Utvalget vil framheve betydningen av at klageordningen er instruksmessig forankret i politidistriktets øverste ledelse. Utvalgets evaluering tilsier at denne forankringen må styrkes ytterligere, selv når det gjelder klager som framstår som mindre viktige. Politimesteren må ha kjennskap til hva publikum er misfornøyd med. Når samme personer behandler alle klager, skapes det også bedre forutsetninger for å vurdere hva som er viktig og mindre viktig når det gjelder publikums misnøye.

Det er også vanlig i mange andre land at politiet selv saksbehandler klagesaker. Det anbefales også i menneskerettskommissærens uttalelse. Også IPCC i England, som av mange framheves som det fremste eksemplet på rettsikker og uavhengig kontroll av politiet, overlater til politiet å saksbehandle og avgjøre en betydelig mengde klager. Dette kan i noen sammenhenger, avhengig av klagens karakter og alvor, skje under ulike former for ledelse og veiledning fra IPCC, jf. kapittel 3.3.3.3.

7.9 Oppsummering og anbefalinger

7.9.1 Behov for en mer enhetlig praksis

Politiets klageordning er ny. Erfaringsmessig vil det ta tid før hensiktsmessige saksbehandlingsmåter og rutiner er utviklet og innført fullt ut. På den annen side har politiet alltid drevet med klagebehandling; det nye fra januar 2006 var at det forelå en instruks og at det formelt ble opprettet et klagespor som skulle være virksomt som et tydelig alternativ til straffesakssporet. Selv om det er rimelig å være noe tålmodig når nye ordninger blir innført, har denne evalueringen avdekket at forbedringer absolutt er påkrevd. Utvalget er av den oppfatning at ikke alle politidistrikter/særorganer håndterer klagesakene med den nødvendige grundighet pr. i dag.

Instruksens formål er å sikre en betryggende og ensartet behandling for henvendelser om kritikkverdige forhold i tjenesteutøvelsen. Det finnes flere eksempler på at behandling av henvendelser ikke er ensartet når man ser landet under ett. Eksempler er bl.a. at politimesterens rolle varierer og at det er ulike måter å utforme brev til klageren på. Noen legger åpenbart mer vekt på forklarende svar enn andre. Klagesaksmaterialet som utvalget har gjennomgått kan ikke brukes for å spore opp om det er systematiske forskjeller mellom politidistriktene; til det er antall saker som er valgt ut fra hvert politidistrikt for lavt. Det utvalget kan oppsummere, er at det er variasjoner, også for eksempel når det gjelder hvordan saker kategoriseres. Utvalget stiller spørsmål ved om klagesaksinstruksen bør inneholde mer veiledende tekst både om «gjenstand for henvendelsen» og for bruk av avgjørelseskoder.

Ett problem framstår som felles og generelt. Etter utvalgets syn legger ikke klagesaksbehandlingen i dag godt nok til rette for nasjonal erfaringslæring. Delvis handler dette om å kvalitetssikre at instruksens sakebehandlingsregler og formål er ivaretatt, delvis handler det om at utvalget har fått innsikt både i «beste praksis» og nedslående praksis i klagesaksbehandlingen. Utvalget foreslår derfor at det bl.a. bør utarbeides en «nasjonal sjekkliste» som vil være til hjelp ved klagesakens åpning og avslutning, der det krysses av for om bestemte initiativer er tatt, for eksempel i forhold til undersøkelsesskritt, om den innklagede har fått kopi av avgjørelsen eller blitt informert om den på annen måte og om klagen fikk noen, og i så fall hvilke, konsekvenser for innklaget og/eller rutiner og prosedyrer i politidistriktet. I sakene utvalget har gjennomgått, finnes det også eksempler på saker der det overhodet ikke er noen spor av at klagesaken er behandlet. Dette er meget uheldig for publikums tillit til politiets klagesaksbehandling, og er også skadelig for argumentet om at klageordningen må håndteres av politiet ut fra arbeidsgiverhensynet.

Klageordningen og klagesaksbehandlingen må bli bedre kjent for offentligheten og dermed også for potensielle klagere. Åpenhet om klagesaker og politiets arbeidsmetoder for å undersøke klager, er en grunnleggende forutsetning for kontrollen med politiet.

Utvalget mener det ligger til rette for at klagesakene bør sees i sammenheng med politidistriktenes håndtering av saker som Spesialenheten oversender politimestrene med anmodning om administrativ vurdering. I disse to saksporteføljene finnes det sammenfallende temaer, ikke minst når det gjelder bedre systemer for gjenfinning og erfaringslæring. Erfaringslæring kan og bør skje i det enkelte politidistrikt, men også i form av nasjonal erfaringslæring når politidistriktenes samlede erfaring sees under ett. Dette tas opp i neste kapittel og særlig i kapittel 12.

7.9.2 Anbefalinger

- Politiet bør fortsatt saksbehandle klagesaker som gjelder påstått kritikkverdig tjenesteutøvelse. Politimesters arbeidsgiveransvar bør styrkes ytterligere, også med sikte på å oppfylle kravet om saksbehandlingstid på 1 måned.
- Det legges bedre til rette for mer enhetlig saksbehandling i politidistriktene, bl.a. ved mer veiledning i klagesaksinstruksen. Det bør innføres en avgjørelseskode som brukes i de tilfeller der politiet, selv om klagesaken er undersøkt, ikke klarer å bringe på det rene hva som faktisk har skjedd. Utvalget anbefaler ikke at koden blir etter «bevisets stilling», men at det velges en avgjørelseskategori som er løsrevet fra straffeapparatets terminologi og bevisvurdering.
- Klagere og innklagede må få vite hvordan politiet har avgjort saken.
- Politiet bør ta i bruk mer allsidige måter i klagesakshåndteringen enn skriftlig kommunikasjon med klager, for eksempel dialogpregete møter.
- Offentligheten må få større kjennskap til klageordningen og klagesaksbehandlingen. Ordningen må også bli bedre kjent i politiet.
- Det må utvikles bedre arkivsystemer for gjenfinning av saker og notoritet med sikte på rutiner som legger godt til rette for erfaringslæring.

Kapittel 8
Samvirke mellom spor

8.1 Utvalgets oppgave

Utvalget er bedt om å gjøre en samlet vurdering av samvirket mellom Spesialenheten for politisaker og klageordningen, altså mellom spor for anmeldelser og spor for klager. Utvalget skal vurdere både formelt samvirke, praktisk samvirke og undersøke om det finnes svakheter ved samvirket mellom ordningene som system og gjennom praktisk anvendelse. I tillegg til å vurdere om systemene er gode nok til å sørge for at sakene kommer «i riktig spor», skal utvalget også vurdere om systemene er gode nok for formidling fra den ene ordningen til den andre. Utvalget er bedt om å vurdere om både det formelle og det praktiske samvirket er tilfredsstillende og tillitvekkende.

De formelle rammene for samvirke mellom spor er i hovedsak redegjort for i kapittel 5. Dette kapitlet vil derfor først og fremst konsentrere seg om det praktiske samvirket, men med referanse til formelle rammer underveis der det er hensiktsmessig.

Utvalget vil først presisere hvordan mandatet er konkretisert. Hensynet til uavhengighet er et overordnet perspektiv i dette kapitlet. Samvirke mellom spor reiser helt bestemte problemstillinger i forhold til om kontrollmekanismene er tilstrekkelig uavhengige siden dagens norske tosporsordning har to spor både i *saksinngangen* og i *saksbehandlingen*. Den norske ordningen skiller seg derfor vesentlig fra ordninger i land som Nord-Irland og England, der et uavhengig organ er førsteinstans og vurderer hvilket behandlingsspor som er aktuelt for den enkelte sak. I menneskerettskommissærens uttalelse er hensynet til uavhengig vurdering av behandlingsmåte ett av flere sentrale kjennetegn på uavhengighet. Etter at den norske ordningen ble planlagt og iverksatt, har menneskerettsforpliktelsene gitt tydeligere forventninger enn slik det var for bare få år siden om hvordan kontrollmekanismene bør organiseres. Den norske løsningen med to spor i saksinngangen vil derfor være et hovedtema i utvalgets drøfting av om samvirket mellom spor sikrer tillitvekkende uavhengighet.

Etter utvalgets mening er ikke tilfredsstillende og tillitvekkende det samme. Tilfredsstillende vil gjerne handle om formelt og praktisk samvirke faglig sett er godt nok for å fylle tosporsordningens formål; Spesialenheten skal behandle anmeldelser og politiet skal behandle klager. Tillitvekkende er en mer aktiv forsikring fra tillitsgivers side. Utvalget vil derfor spesielt legge vekt på om samvirket ved saksinngangen foregår på en tilstrekkelig uavhengig og effektiv måte sett i forhold til menneskerettsforpliktelsene. Det er spesielt viktig at mulige straffbare forhold havner hos Spesialenheten, siden det særlig er i etterforskning av mulige straffbare hendelser at det må stilles strenge krav til uavhengighet. Fokus vil derfor rettes mot om Spesialenheten får de riktige sakene.

Utvalget har konkretisert mandatet ved å se på praktisk samvirke og formidling fra den ene ordningen til den andre, ved å fokusere på tre faser:

Den første fasen gjelder *saksinngangen*. Saker skal i riktig spor. I et klagebasert ordning som både Spesialenheten og klagebehandlingen representerer, vil publikum være en viktig premissleverandør for saker. Utvalget har derfor sett nærmere både på omfanget av publikumshenvendelser i begge spor og hvordan særlig politiet formidler slike henvendelser videre til Spesialenheten. I slike sammenhenger får politiet rolle som «vurderende postkasse», noe som har sentral betydning for vurderingen av uavhengighet. Dagens framsendelse av saker til Spesialenheten og politiets klageordning handler dessuten om tosporsordningen oppfyller hensyn til rettssikkerhet og likebehandling både for publikum og politiansatte.

Det praktiske samvirket mellom spor handler i tillegg om effektivitet forstått som at saksbehandlingen skal være omgående og hurtig for å sikre at rettssikkerhetsgarantiene både for anmelder og anmeldte ivaretas. Utvalget har i den forbindelse sett på saksbehandlingstid for saker til Spesialenheten som går via politiet. Skjer framsendelsen til Spesialenheten raskt nok?

Den andre fasen gjelder samvirke og formidling *underveis* mellom sporene. Her tar utvalget opp varsling ved ulykkesetterforskning, atskillelse av mistenkte før avhør, suspensjon og disiplinærre-

aksjoner. Selv om disiplinærreaksjoner drøftes i forbindelse med denne fasen, er temaet selvfølgelig også aktuelt i neste fase, når påtaleavgjørelsen eller klagesvaret foreligger. Temaer som varsling, atskillelse før avhør, suspensjon og disiplinærreaksjoner er i særlig grad trukket fram av den kritiske offentlighet, og har stor betydning for publikums tillit.

Den tredje fasen gjelder samvirke og formidling når Spesialenhetens *resultat* foreligger. I denne delen vil utvalget se nærmere på hvordan Spesialenhetens påtaleavgjørelser blir brukt av politiet som erfaringslæring i kvalitetsforbedrende øyemed. Samvirke med sikte på erfaringslæring vil særlig dreie seg om saker som Spesialenheten oversender politimester med tilråding om administrativ vurdering (jf. påtaleinstruksen § 34–7). Dette er saker som skiller seg ut fordi Spesialenheten gjør politiet eksplisitt oppmerksom på at saken bør vurderes administrativt. Etter utvalgets mening er bestemmelsen om oversendelse av saker til administrativ vurdering spesielt godt egnet som eksempel på formidling fra Spesialenheten til politiet siden denne bestemmelsen i påtaleinstruksen kan betraktes som en institusjonalisert ordning som nettopp skal fremme samvirket mellom spor.

Et fjerde tema gjelder *oversikt*. Behovet for og problemer med oversikt over hva sporene gjør vil delvis komme fram underveis, men tas opp i denne delen ved å drøfte ulike gjenfinningsproblemer både på saks- og personnivå.

Utvalget har til slutt også funnet grunn til å drøfte *arbeidsdelingen mellom sporene*. Sporene skiller ikke bare mellom mulig straffbart og mulig kritikkverdig politiarbeid, men også mellom om mulige straffbare handlinger skjer i eller utenfor tjenesten, at brudd på taushetsplikt behandles i begge spor og at automatisk ulykkesetterforskning ikke igangsettes av Spesialenheten når tjenestepersoner dør eller alvorlig skades. Regelen om automatisk ulykkesetterforskning gjelder bare for sivilister som dør eller alvorlig skades som følge av politiets tjenesteutøvelse. Siden utvalget skal vurdere kontrollmekanismene generelt og samvirke mellom spor spesielt i forhold til uavhengighet, effektivitet og tillit, er det naturlig å drøfte om dagens bestemmelser om den saksbestemte arbeidsdeling mellom Spesialenheten og politiet fremmer eller hemmer en god oppgaveløsning i tråd med intensjonen at kontrollmekanismene skal være tillitvekkende.

8.2 Samvirke i saksinngangen

Formelle rammer er fastsatt i påtaleinstruksen kapittel 34 og riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006, jf. kapittel 5. I tillegg har politidistriktene egne rutiner som regulerer lokale prosedyrer for å få sakene i riktig spor. Politidistriktene har ulike behov med hensyn til instruksverk og lokale regler. Lokal instruks vil beskrive hvem som har fullmakt til å treffe beslutninger, samarbeid mellom bestemte funksjoner i politidistriktet osv. Dette forutsetter lokale regler siden det er forskjell mellom politidistriktene. Lokale instrukser skal alltid legge sentrale instrukser til grunn. Lokale instrukser skal ikke bare ta hensyn til organisatoriske ulikheter mellom politidistriktene, men også utfylle mangler der sentral instruks ikke angir hva som skal eller bør gjøres.

Det er flere ulike typer saker med ulik opprinnelse som skal havne i rett spor. Den følgende oversikt eksemplifiserer saksinngangen ved å skille mellom publikumsmeldte saker og saker meldt av politidistriktene.

8.2.1 Publikumsmeldte saker

- Henvendelser fra publikum direkte til Spesialenheten som undersøker og etterforsker saken. Spesialenheten vurderer om anmeldelsen i realiteten er en klage som skal behandles av politiet, og oversender i så fall saken til vedkommende politidistrikt.
- Skriftlig henvendelse fra publikum til politiet, politiet vurderer om saken er en anmeldelse som skal videresendes Spesialenheten. Hvis saken vurderes som en klage, behandles den i klagesporet av politiet.
- Muntlig henvendelse fra publikum til politiet som nedtegner anmeldelse som skal videresendes Spesialenheten. Slike muntlige henvendelser fanger også opp klager som så skal behandles av politiet i henhold til den administrative klageordningen.

Publikumsmeldte saker dominerer i begge spor. 90 % av klagesakene kommer direkte til politidistriktene. Spesialenhetens statistikk for 2008 viser at fornærmede er anmelder i 86 % av enhetens påtaleavgjorte saker. Det vil framkomme i gjennomgangen nedenfor at mange av disse anmeldelsene først er innom politiet. Det framkommer av dette at publikums sporvalg og politiets vurdering av publikumsmeldte saker er av særlig stor betydning for om saker havner i straffesporet eller klagesporet.

8.2.2 Saker meldt på politidistriktets initiativ

- Politiet skal omgående varsle Spesialenheten om hendelser som har ført til død eller betydelig skade som følge av politiets tjenesteutøvelse. Hendelsen etterforskes av Spesialenheten uavhengig av om det er mistanke om straffbart forhold (ulykkesetterforskning). Spesialenheten har som nevnt ikke et alminnelig ansvar for etterforskning av alle alvorlige ulykker i tjenesten der polititjenestemann alvorlig skades eller omkommer.
- Anmeldelser fra politiet til Spesialenheten når politiet selv får mistanke om straffbart forhold. Dette kan også omfatte informasjon fra publikum, for eksempel hvis det framkommer opplysninger i et avhør som gir grunn for mistanke om straffbart forhold.
- Når ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har vært involvert i trafikkuhell eller farefulle trafikksituasjoner, skal politimesteren i hvert enkelt tilfelle vurdere om saken skal oversendes Spesialenheten til etterforskning.

8.2.3 Innsendingskanaler

Innsendingskanalen for klager er så godt som utelukkende skriftlig henvendelse direkte til politiet. Dette gjaldt 87 % av klagesakene utvalget analyserte.

Størstedelen av Spesialenhetens saksportefølje stammer også fra publikumsmeldinger, men det mest interessante når det gjelder praktisk samvirke mellom spor og avklaring av pretensjon, er å ta utgangspunkt i hvilke kanaler som brukes når Spesialenheten mottar en sak. Det er nettopp kanalene som vil kunne illustrere det potensielle omfanget av saker hvor det er aktuelt for politiet å være vurderende postkasse i større eller mindre grad.

I utvalgets analyse av saker har politiet vært en «postkasse» for 44 % av innkomne saker til Spesialenheten. 25 % av disse sakene kommer først skriftlig til politidistriktet og videresendes deretter til Spesialenheten som følge av politiets vurdering av saken. 19 % av sakene blir inngitt muntlig til politiet som deretter videresender til Spesialenheten. I den sistnevnte kategorien vil en vanlig framgangsmåte være at publikum har henvendt seg til politiet, som så har nedtegnet en anmeldelse på vanlig måte som deretter oversendes Spesialenheten. Hvis det framkommer opplysninger i et avhør om et mulig straffbart forhold, har politiet plikt til å oversende opplysningene til Spesialenheten. 7 % av sakene kommer til Spesialenheten på politiets eget initiativ etter påtaleinstruksen § 34–5 annet ledd. Det er for lite antall saker til å kunne si noe om hvorvidt det er systematiske variasjoner mellom ulike politidistrikter når det gjelder framsendelsesmønster.

8.2.4 Vurdering av pretensjon

Det følger av de formelle rammer at både politiet og Spesialenheten skal vurdere saker med hensyn til å få dem i rett spor. I noen saker er det liten eller ingen tvil om at Spesialenheten er korrekt mottaker. Det beste eksemplet er ulykkesetterforskningen der skjønnsmessig vurdering ved død eller betydelig skade ikke er aktuelt. I praksis kan det imidlertid oppstå en viss tvil om hva som er «betydelig skade». Det andre ytterpunktet, hvor skjønnsrommet er stort, dreier seg bl.a. om det som i de formelle reglene omtales som «vurdering av pretensjon».

Særlig politiets vurdering av pretensjon er av stor betydning for om det foregår en uavhengig og effektiv framsendelse av saker til riktig spor. Menneskerettskommissærens uttalelse forutsetter at det skal foregå en uavhengig vurdering av hvem som skal behandle saken; et uavhengig etterforskningsorgan eller politiet.

I prinsippet kan man tenke seg to helt motsatte resultater når politiet er vurderende postkasse for publikumsmeldte saker: Politiet kan vurdere pretensjonen for strengt. Da er problemet at mulige straffbare forhold ikke kommer til Spesialenhetens kunnskap. Politiet kan vurdere pretensjonen for romslig. Da får Spesialenheten saker som ikke er straffbare forhold. Av særlig betydning er det at saker som skal behandles i straffesporet behandles der og ikke av politiet i klagesporet. Dette kan utledes av prinsippene om uavhengighet og tilstrekkelighet. Men det er også viktig at klagesaker som hører inn under politimesterens arbeidsgiveransvar, bl.a. med tanke på eventuelle administrative og disiplinære reaksjoner, behandles av arbeidsgiver. Om politiet har en lav terskel for oversendelse av publikumsmeldte saker til Spesialenheten, vil dessuten flere politiansatte bli oppført som anmeldt.

Høy og lav terskel har ulike konsekvenser for publikum og ansatte i politi og påtalemyndighet. For publikum vil en lav terskel representere en god tilgjengelighet til anmeldelsessporet; en slags utvidet rettssikkerhetsgaranti. For ansatte i politi og påtalemyndighet vil lav terskel derimot kunne representere et rettssikkerhetsproblem dersom saker som burde vært behandlet i klagesporet undersøkes og etterforskes som en anmeldelse.

I tillegg vil en lav terskel for politiets oversendelse innebære at Spesialenheten bruker ressur-

ser på saker som ikke tilhører enhetens ansvarsområde, og at Spesialenheten ut fra sitt mandat ikke i tilstrekkelig grad får mulighet til å prioritere de viktige sakene. Dette vil i så fall være en uhensiktsmessig og lite effektiv bruk av Spesialenhetens ressurser.

Utvalget har lagt til grunn at det har betydning for vurdering av uavhengighet og effektivitet, å undersøke om politiets terskel for oversendelse av saker til Spesialenheten er høy og lav.

8.2.4.1 Politiets vurdering av pretensjon

Ut fra utvalgets vurdering av det som framkommer i sakspapirene i klagesakene utvalget har analysert, framstår det som om det er uklart om det dreier seg om klage eller anmeldelse i 11 % av sakene. Bare i 3 % av sakene er det positivt registrert i klagesaken at klager er kontaktet av politiet for å avklare om det handler om en klage eller anmeldelse. Bare et fåtall klagesaker (3 %) innkommer ved at melder har møtt personlig hos politiet. Politivaktene er en mottakssentral og skal ikke vurdere pretensjon. Hvis det likevel foretas en ubevisst pretensjonsvurdering eller politivaktene ikke er klar over forskjellen mellom klage og anmeldelse, kan det imidlertid bli tilfeldig hvilken etikett henvendelsen får.

Hvilken praksis for vurdering av pretensjon landets politidistrikter og særorganer har, framstår som ikke-enhetlig. At det finnes varierende praksis framkommer også i utvalgets samtaler med politiet. Kanskje tas det kontakt med en melder som ikke har klargjort om saken er å forstå som en klage eller anmeldelse. Kanskje tar man ikke kontakt, men har en romslig vurdering slik at saken oversendes Spesialenheten for sikkerhets skyld. En annen variant er skriftlig kontakt der politiet ber om tilbakemelding med hensyn til hvilket spor vedkommende melder ønsker at saken skal behandles i. Det framstår for utvalget som at det i flere politidistrikter mangler rutiner for notoritet som kan dokumentere hva som er gjort for å avklare pretensjon. Den mest systematiske ordningen utvalget har kjennskap til for å klargjøre pretensjonen ut fra dagens tosporsordning, er en fast rutine der den ansatte i politiet som har ansvar for politidistriktets oppgaver i forbindelse med klager og anmeldelser, skriver til melder: «Hvis jeg ikke hører noe innen (dato), legger jeg til grunn at osv.». Den ansvarlige i politiet legger da til grunn det vedkommende saksbehandler mener er riktig spor, og informerer også melder om de to sporene og deres virkemåte slik at melder har bedre forutsetninger for sitt valg. Hvis det står «anmeldelse» i overskriften på henvendelsen, men innholdet viser at det er en klage, må melder aktivt bekrefte at det er en anmeldelse.

Politiledere utvalget har vært i kontakt med legger vekt på at politiet bør utvise forsiktighet når det gjelder avgjørelser som angår eget politidistrikt. Utvalget har inntrykk av at dette er vanlig. Dette tilrettelegger for at terskelen for oversendelse til Spesialenheten er lav, siden politiet ikke vil gi inntrykk av at politiet forsøker å dekke over noe.

Når utvalget beskriver omfanget av politiets «postkassefunksjon», er det viktig å huske på at dette vil handle om ulike former for vurderinger som politiet gjør; av og til ingen vurdering fordi det er åpenbart at saken skal til Spesialenheten og av og til kvalifisert vurdering. Politiets postkassefunksjon er uansett mer enn en teknisk funksjon. Politiet er en viktig silingsmekanisme.

8.2.4.2 Spesialenhetens vurdering av pretensjon i saker som kommer direkte fra publikum

Saker som kommer til Spesialenheten er i prinsippet anmeldelser der det pretenderes straffbart forhold. Likevel kan det i enkelte tilfeller være en uklar grense mellom en klage og en anmeldelse. I de aller fleste sakene er det klart at det dreier seg om en anmeldelse, men i en liten andel av sakene har Spesialenheten tatt kontakt med anmelder for å avklare hvorvidt det dreier seg om en klage eller en anmeldelse. Dette skjer i 4 % av sakene. I samtaler med Spesialenheten har det framkommet at Spesialenheten, i likhet med politiet, behandler pretensjonen med romslighet.

Spesialenheten har informert utvalget om at enheten tar avhør av fornærmet i alle saker der pretensjonen er uklar, eller på annen måte får vedkommende i tale med sikte på avklaring. Dette definerer Spesialenheten ikke som etterforskning, men avslutter da saken med kode 022 eller 106 (henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke). I henhold til riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006 skal sjefen for Spesialenheten avvise saken hvis det pretenderte forholdet faller utenfor enhetens virkeområde. Anmelderen skal da underrettes om beslutningen og at den ikke innebærer noen realitetsvurdering, samt gjøres kjent med hvem som eventuelt har ansvaret for videre behandling av saken. Det er for øvrig ytterst sjelden en sak blir avvist, noe som skjer i ca. 1 % av alle innkomne saker til Spesialenheten. Det hender også at Spesialenheten, på grunnlag av forvaltningslovens veiledningsplikt, sender saker som har kommet direkte til enheten, til politimester for klagesaksbe-

handling etter at dette er avklart ved kontakt med anmelder.

8.2.5 Sporet inn til Spesialenheten er et grovmasket spor

På årlige møter mellom Spesialenheten og politimestrene drøfter man gode rutiner når det gjelder det praktiske samvirket mellom spor, og Spesialenheten redegjør også for virksomheten og tar opp de problemer og problemstillinger det er aktuelt å reise når det gjelder det praktiske samvirket mellom spor. Spesialenhetens ambisjon er at alle tre etterforskningsavdelinger i tillegg gjennomfører årlige møter med «sine» politidistrikter. Slik forsøker man å anspore til enhetlig og gjennomtenkt praksis i samvirket mellom straffesporet, politidistriktene og særorganene.

Utvalget kan oppsummeres at både politiet og Spesialenheten behandler pretensjonen med romslighet. Hvis det er tvil om en sak skal havne i klagesporet eller straffesporet, er det straffesporet som «vinner». Utvalget bygger her ikke bare på informasjon direkte fra politiet og Spesialenheten, men også på det inntrykk utvalget satt igjen med etter å ha lest alle sakspapirene i mange påtaleavgjorte saker.

Dette skulle tilsi at det er liten risiko for at publikumsmeldte mulige straffbare forhold feilaktig blir behandlet av politiet og ikke Spesialenheten, selv om dette ikke kan utelukkes på generelt grunnlag. Dagens tosporsordning er ikke bygget opp slik at det forhindrer at en klage over ulovlig ransaking til politiet oversendes til Spesialenheten fra ett politidistrikt, mens et annet politidistrikt avgjør saken som en klagesak. Denne innebygde risikoen er av prinsipiell betydning, selv om den skulle gi få utslag i praksis. Dette medfører en innebygd risiko for ikke-enhetlig saksbehandling, noe som er uheldig for hensynet til rettssikkerhet og rettferdighet.

Informasjon utvalget har fått tyder på at politimestrene også har noe ulik praksis når det gjelder oversendelse av veitrafikksaker. Spesialenheten tar også i mot saker oversendt fra de enkelte politidistrikter med romslighet uten å sende dem tilbake, enten det gjelder veitrafikksaker eller andre saker. Dette reiser et spørsmål om Spesialenheten oftere bør be politiet selv undersøke og saksbehandle en sak og svart anmelderen, for eksempel ved å opplyse om hvilken hjemmel som ble brukt for å løse oppgaven som førte til anmeldelsen.

Utvalget mener det er grunn til å oppsummere at det finnes en slags frykt i politisystemet for å bli mistenkt for å beskytte politiet. Utvalgets saksgjennomgang av saker fra begge spor tyder på at enkelte politidistrikter har en mer konsekvent praktisering av instrukser for fordeling mellom spor enn andre distrikter, noe som sannsynligvis fører til at enkelte politidistrikter – og etter utvalgets syn, med rette sett ut fra sakens innhold – genererer flere klagesaker til eget politidistrikt enn andre distrikter gjør, som derimot kan tenkes å generere flere saker til Spesialenheten.

Spesialenheten framstår for utvalget nærmest som et lavterskeltilbud, noe som blir resultatet av politiets romslige pretensjonsvurdering. Det er enkelt for politiet å redefinere en klage som anmeldelse, men det er med dagens system mye vanskeligere den andre veien selv om saken åpenbart ikke er et straffbart forhold. Tosporsordningen i sin nåværende form tilrettelegger for at sporet til Spesialenheten vil forbli grovmasket og føre til høy henleggelsesprosent.

8.2.6 Publikums bidrag til at straffesporet blir grovmasket

8.2.6.1 Publikums rett til å anmelde

Det er ikke bare politiet som bidrar til et grovmasket spor inn til Spesialenheten. Det gjør også publikum. Enhver borger har rett til å anmelde hva som helst og hvem som helst. Dette gjelder også uinnskrenket når noen er misfornøyd med politiet. Det er et fundamental rettighet at publikum selv skal kunne velge om de vil anmelde eller klage.

Foregående opplysninger om saksinngang og tall for hvor ofte pretensjon vurderes i begge spor, illustrerer antakeligvis at det sjelden vurderes å være eksplisitt behov for klargjøring av pretensjonen. At man bør være forsiktig med å styre publikums pretensjon ved innsendelse av en sak, bekreftes med tydelighet både av Spesialenheten og politiet. I overensstemmelse med annen informasjon utvalget har fått, er det er rimelig å tolke tallene for pretensjonsvurdering som uttrykk for en slik forsiktighet, og at vurdering av pretensjon bare er nødvendig i spesielle tilfeller når en skriftlig publikumshenvendelse til politiet eller Spesialenheten er diffus som når en sak åpenbart ikke er ment som anmeldelse selv om brevet har overskriften «anmeldelse».

8.2.6.2 Publikums kjennskap til tosporsordningen og bruk av sporene

Hvordan formelle rammer for tosporsordningen fungerer i praksis kan ikke løsrives fra publikums kjennskap til at det finnes både et straffespor og et klagespor allerede ved saksinngangen. Siden

publikumsmeldte forhold dominerer så totalt i begge sporene, vil publikums valg være det mest avgjørende i praksis, og ikke hvordan enten politiet eller Spesialenheten vurderer pretensjon eller saken for øvrig. Utvalget har ikke innhentet empirisk materiale om publikums kjennskap til tosporsordningen eller i hvilken grad publikum vurderer om en sak passer i klage- eller straffesporet. Utvalget legger imidlertid til grunn at folk flest i liten grad har kjennskap til grenser mellom det som kan være kritikkverdig og det som lovgiver og domstolspraksis har fastsatt er straffbart.

Det utvalget kan legge til grunn siden utvalget ikke har hatt direkte kontakt med klagere og anmeldere og har oversikt over hva folk flest faktisk vet om tosporsordningen, er hvordan det informeres om ordningen, for eksempel på Spesialenhetens og politiets hjemmesider og hva slags informasjon publikum får på andre måter, for eksempel i en politivakt. Dette behandles i kapittel 11.

Utvalget er av den mening at man ikke kan forvente at publikum har oversikt over at det er ett spor for anmeldelser og ett spor for klager. Flere har trolig kjennskap til Spesialenheten enn at politiet har en egen klageinstruks, og også dette er et moment som fører til at anmeldelsessporet får forkjørsrett. I andre tilfeller kan det være meldere som har fått sin sak avgjort av politiet som klagesak, og anmelder til Spesialenheten dersom man er misfornøyd med politiets klagesvar. Det er ikke usannsynlig at det finnes klagesaker som feilaktig havner hos Spesialenheten fordi det bare i 13 % av klagesvarene i utvalgets saksgjennomgang opplyses at melder kan bringe klagesaken inn for Politidirektoratet til ny vurdering. Andre saker ender i straffesporet fordi en misfornøyd publikummer oppsøker en politivakt, og politiansatt som skal nedtegne saken ikke kjenner til klageinstruksen og finner fram et anmeldelsesskjema. Som en anmeldelse går derfor saken rutinemessig til Spesialenheten.

8.2.7 Tid før Spesialenheten får saken

For å vurdere om tosporsordningen er et effektivt system, har utvalget sett på tidsbruk før Spesialenheten mottar saker som oversendes fra politidistriktene. Siden så mange av Spesialenhetens saker kommer via politidistriktene, er det nærliggende å belyse hvor lang tid det vanligvis tar før saker oversendes Spesialenheten. Er politiets postkassefunksjon et forsinkende element og dermed lite effektivt? I gjennomgangen av et representativt utvalg saker i Spesialenheten ble det derfor registrert hvor mange dager det går fra politidistriktet mottar en sak og til den innkommer til Spesialenheten. Forklaringen på tallene i tabell 8.1 gjør at det er mer dekkende å bruke median enn gjennomsnittstall, siden det er et fåtall saker som trekker gjennomsnittet betydelig opp.

Tabell 8.1 Gjennomsnitt antall dager og median ved oversendelse fra politidistriktet til Spesialenheten.

	Gjennomsnitt antall dager	Median
Dager fra politidistriktet får sak til Spesialenheten mottar saken (N = 105)	33	18

Tabellen indikerer at det vanligvis tar 2–3 uker ekstra når en publikumsmeldt sak kommer til Spesialenheten via politiet. Gjennomsnittstiden er imidlertid over en måned. Unntakene som trekker gjennomsnittet betydelig opp, dreier seg bl.a. om syv saker hvor det tok over 100 dager før saken ble sendt til Spesialenheten, mens det i ett tilfelle tok 485 dager.

Hovedbildet er at oversendelse normalt skjer ganske effektivt. Det er dessuten gode grunner til at saker ikke oversendes umiddelbart, for eksempel at politidistriktet selv bruker litt tid til å framskaffe saksdokumentasjon som speilsak og operasjonslogg før anmeldelsen oversendes Spesialenheten. At politiet skal framskaffe slik dokumentasjon, er i overensstemmelse med riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006 (pkt. VI om «Etterforskningen»):

> «Inngis anmeldelsen til politiet, skal politimesteren (eller den han utpeker) påse at relevante dokumenter vedlegges ved oversendelsen til Spesialenheten (komplett speilsak, operasjonslogg, eventuelle bilder og videoopptak etc.). Gjelder anmeldelsen særskilte tjenesteoppdrag eller ikke navngitte personer, må det søkes klarlagt hvilke tjenestemenn som har vært involvert i det anmeldte forhold».

Problemet gjelder enkeltsakene som trekker gjennomsnittstiden opp, og som blir liggende uforståelig lenge i politidistriktet. Når det i syv saker framkommer at politidistrikter har brukt over 100 dager før anmeldelse oversendes, er det nærliggende å tro at dette kan skyldes manglende prioritering fra politidistriktets side. Det er en svakhet i dagens ordning at det ikke ser ut til være rutiner som fanger opp om saker har blitt liggende for eksempel i over 100 dager før den oversendes Spe-

sialenheten. Men stort sett er ikke politiets postkassefunksjon et forsinkende element.

8.3 Samvirke mellom spor underveis når Spesialenheten etterforsker en sak

8.3.1 Varsling ved ulykkesetterforskning

Politidistriktene og Spesialenheten har klare regler for hvordan Spesialenheten skal varsles i saker der noen dør eller kommer alvorlig til skade som følge av politiets tjenesteutøvelse.

Korrekt varsling er kritisk viktig for at Spesialenheten umiddelbart får beskjed og rykker ut, for at åstedet blir sikret og tekniske undersøkelser starter. Utvalgets generelle inntrykk er at både Spesialenheten og politidistriktene mener at varslingsrutinene formelt er slik de skal være og at de i hovedsak fungerer slik de skal. Utvalget ser ikke behov for å endre de formelle reglene på dette området.

Utvalget kan notere at det unntaksvis har vært enkelte svikt fra politiets side når det gjelder avtalte varslingsrutiner. Det har også helt unntaksvis forekommet tilgjengelighetsbrist i situasjoner der politidistriktet har hatt behov for umiddelbar kontakt med Spesialenheten. Utvalget har blitt opplyst om at slike kritiske enkelthendelser er blitt grundig evaluert med sikte på å forebygge at det skal skje igjen. Konsekvensene av at varsling ikke skjer korrekt er store, bl.a. ved at Spesialenheten ikke kommer raskt nok i gang med etterforskningen og at det dermed blir for sent å anmode om å holde tjenestemennene atskilt.

8.3.2 Atskillelse av mistenkte i saker som etterforskes av Spesialenheten og debriefing

Temaet er behandlet i riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006. Det har også vært framme i den offentlige diskusjonen ved flere anledninger, særlig i Obiorasaken. Atskillelse av involverte tjenestemenn kan ikke pålegges av Spesialenheten, men enheten kan anmode om slik atskillelse.

Regler om atskillelse er ikke begrenset til ulykkesetterforskning, men det vil ofte være mest aktuelt i saker som har medført død eller alvorlig skade siden Spesialenheten skal varsles umiddelbart og treffe de nødvendige etterforskningstiltak. I mange andre saker vil det ha gått så lang tid før saken kommer til Spesialenhetens kjennskap at spørsmålet om atskillelse bare er interessant som et teoretisk spørsmål.

Ved ulykkesetterforskning og andre akuttsituasjoner sier reglene at de involverte ikke skal snakke sammen før avhør. Den historiske bakgrunn for reglene om atskillelse før avhør ligger i problemet som i internasjonal politiforskning omtales som «the code of silence» eller på norsk «kameraderi». Dette innebærer at politiansatte ikke rapporterer tjenestefeil begått av andre kolleger, lyver eller uriktig hevder at man intet har sett og hørt og samarbeider med involverte kolleger for å lage dekkhistorier. Utvalget går ikke nærmere inn på dette problemet her, men vil drøfte reglene om atskillelse før avhør opp mot at det fra arbeidsgiversynspunktet vil være behov for forsvarlig debriefing av involverte tjenestemenn. Debriefing innebærer at involverte snakker sammen.

Det viktigste hensynet som tilsier atskillelse er å unngå samordning av forklaringer som har til hensikt å forhindre at sannheten kommer fram. Det vil også være viktig å motvirke spekulasjoner om at samordning av forklaringer har funnet sted. Usikkerhet om dette vil svekke etterforskningens og derved den endelige avgjørelsens troverdighet. I motsatt retning trekker hensynet til likebehandling av mistenkte i straffesaker.

Politidirektoratets *Håndbok i krisehåndtering* (s. 112 ff.) presiserer at dersom det er grunn til å anta at politiets innsats vil bli gjenstand for etterforskning, må politiet vurdere om debrief kan medføre fare for bevisforspillelse (eller selvinkriminering).[1] Arbeidsgiver må derfor være oppmerksom på mulige kryssende hensyn mellom Spesialenhetens etterforskning og aktuelle HMS-tiltak.

Den praktiske muligheten for atskillelse før avhør har sammenheng med Spesialenhetens bereredskapssituasjon, som ble tatt opp i kapittel 6. Det praktiske samvirket mellom spor i denne forbindelse vil i stor grad bestemmes av Spesialenhetens ressurser. Men det handler selvfølgelig også om at politiet på eget initiativ må følge opp retningslinjer for atskillelse.

Med «atskillelse» tenkes her på isolering av de mistenkte slik at de ikke har kontakt seg imellom, verken direkte eller via mellomledd. Det er videre atskillelse utover det som følger av ordinære straffeprosessuelle regler som her drøftes. Spørsmålet er ikke bare aktuelt for de som er mistenkt i en sak, men også for vitner. Det tas imidlertid utgangspunkt i situasjonen for mistenkte.

Ordinære straffeprosessuelle regler innebærer at dersom det foreligger skjellig grunn til mis-

1. Vanligvis forstått som ufrivillig medvirkning til å pådra seg siktelse eller domfellelse for en straffbar handling.

tanke, kan en mistenkt pågripes. Vedkommende får da status som siktet. Pågrepne kan holdes atskilt og det gjøres også regelmessig der det ellers er fare for bevisforspillelse. Det er ikke uvanlig med pågripelse og atskillelse uten at det følges opp med varetektsfengsling. Løslatelse vil da skje etter avhør, eventuelt andre etterforskingsskritt og innenfor de tidsfrister som gjelder etter straffeprosessloven. Atskillelse, eller isolasjon som loven betegner det, i ulike former, kan opprettholdes ved varetektsfengsling basert på rettslig avgjørelse. Reglene om pågripelse, varetektsfengsling og isolasjon er inntatt i straffeprosessloven kapitel 13a og 14.

Disse reglene er generelle og gjelder også for saker som etterforskes av Spesialenheten.

Riksadvokaten har i rundskriv 3/2006 under punkt VI, 4.1 og 4.2 kommentert atskillelse slik:

> «For å sikre at saksforholdet blir best mulig opplyst og at tilliten til etterforskningen ikke svekkes, er det viktig at de involverte tjenestemenn i de alvorlige sakene med umiddelbar innsats fra Spesialenheten, holdes atskilt inntil de er avhørt av etterforskningsavdelingen. Noen direkte hjemmel for dette finnes ikke, med mindre vilkårene for pågripelse og fengsling er oppfylt. En er derfor normalt henvist til å basere seg på frivillighet fra tjenestemennenes side. Riksadvokaten understreker viktigheten av at tjenestemennene i slike tilfeller samarbeider med etterforskningsavdelingen, som på sin side må tilstrebe seg på å gjøre den frivillige atskillelsesperioden så kort og lite belastende som mulig. I praksis synes dette – så langt – å ha fungert tilfredsstillende. (…)
>
> Ofte er det nettopp i de situasjoner hvor det kan være nødvendig å holde de involverte tjenestemenn atskilt, at behovet for hjelp og støtte til å mestre og bearbeide krise- og stressituasjoner er størst. Dersom etterforskningen ikke vil lide skade, bør en tjenestemanns ønske om kollegastøtte imøtekommes. Kollegastøtten kan tillates å være til stede under avhør, men har ingen aktiv rolle under avhøret. Dersom det unntaksvis er nødvendig å avhøre kollegastøtten som vitne, kan vedkommende selvsagt ikke være til stede under avhør».

Riksadvokatens rundskriv framhever at ulike HMS-tiltak og tidspunkt for gjennomføringen må koordineres med Spesialenheten. Utvalget vurderer det slik at det ikke bør gjøres noen endring i de regler som gjelder og at retningslinjer i riksadvokatens rundskriv er tilstrekkelig. En forutsetning for at dette skal virke etter hensikten er imidlertid at Spesialenheten til enhver tid har tilstrekkelig kapasitet til i en startfase å skaffe seg nødvendig oversikt og få gjennomført de avhør som er aktuelle raskt nok. Dette har utvalget drøftet i kapittel 6. Det samme gjelder i forhold til reglene i straffeprosessloven om pågripelse med mer. For å kunne bruke disse reglene fornuftig, vil Spesialenhetens kapasitet i en saks startfase være avgjørende. Reglene vil miste effekt etter som tiden går.

I forbindelse med Obiorasaken ble det reist kritikk mot Spesialenheten for at man ikke foretok pågripelse og atskillelse av de mistenkte. Slik utvalget ser det er dette ikke en kritikk som rammer regelverket. Tilstrekkelig hjemmel for slike virkemidler finnes i straffeprosessloven. Spesialenhetens håndtering av dette i enkeltsaker ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere.

8.3.3 Arbeidsgivers vurdering og tiltak mens en sak etterforskes av Spesialenheten

Rapporten om saker oversendt til administrativ vurdering (jf. vedlegg 6) illustrerer at det er noe ulik praksis i politidistriktene når det gjelder arbeidsgivers vurdering av eventuelle tiltak mens Spesialenheten etterforsker en sak. Variasjonene spenner fra å avvente Spesialenhetens avgjørelse, til å se på saken umiddelbart og kanskje selv foreta justeringer eller treffe tiltak før Spesialenhetens påtaleavgjørelse foreligger.

Informasjon og samarbeid underveis mellom Spesialenheten og politiet mens en sak etterforskes er særlig viktig når arbeidsgiver må vurdere eventuelle disiplinære reaksjoner før etterforskning er avsluttet. Behovet for at politimesteren gjør en slik vurdering inntreffer også når en sak er ferdig etterforsket. Tilsvarende vurderingsbehov kan også inntreffe ved ulykkesetterforskning. Ut fra informasjoner utvalget har fått, kommer de fleste sakene som kan føre til suspensjon og andre disiplinærreaksjoner fra politidistriktene selv og ikke gjennom ordinære publikumsanmeldelser. Politiet vil derfor allerede i utgangspunktet ha et eierforhold til saken, som kan tilsi at politiet er i gang med å vurdere disiplinære konsekvenser før oversendelse av saken til Spesialenheten.

Det er allmenn enighet i politiet om at selv om en sak er under etterforskning eller avsluttet, betyr ikke det at ikke saken skal starte eller fortsette som disiplinærsak. Derfor er det behov for god kommunikasjon mellom Spesialenheten og politimester. Dersom etterforskningen tyder på eller konstaterer at det foreligger et straffbart eller et kritikkverdig forhold, er det politimesteren ansvar å vurdere eventuelle disiplinære reaksjoner. Politiet har følgelig et generelt behov for å få klarhet i faktum både underveis og i ettertid for å kunne

vurdere eventuelle disiplinære reaksjoner i henhold til regler det er redegjort for i kapittel 5.

Hvis det kan dokumenteres at politiansatt har gjort noe som kan medføre en reaksjon, foretar de fleste politidistrikter en foreløpig behandling. Så sant Spesialenheten av etterforskningsmessige grunner kan gi politiet informasjon, får politiet innsyn av betydning for parallell vurdering av eventuelle administrative og disiplinære reaksjoner.

Det framstår imidlertid for utvalget som om flere politidistrikter ønsker at Spesialenheten skal drive mer veiledning med hensyn til hva politidistriktet bør gjøre underveis. Spesialenheten blir jevnlig kontaktet av politimestre som ber om råd med hensyn til hvordan saker skal håndteres ikke bare underveis, men også etter at påtalevedtaket er fattet. Politiledere utvalget har vært i kontakt med peker på at det av og til kan dreie seg om en vanskelig gråsoneproblematikk, og at det byr på utfordringer å avklare hva man som leder med arbeidsgiveransvar skal gjøre mens en sak etterforskes av Spesialenheten. Usikkerhet om hva det er korrekt å gjøre handler ikke bare om eventuelle disiplinære reaksjoner, men også om når arbeidsgiver skal uttale seg til media om en pågående etterforskning, noe utvalget tar opp i kapittel 11. Utvalget er også kjent med at det forekommer tilfeller der arbeidsgiver overlater en ubehagelig sak til Spesialenheten framfor å ta ansvar som arbeidsgiver.

8.3.4 Suspensjon og skjerming

Utvalget har drøftet kritikken over at suspensjon benyttes i for liten grad ved alvorlige hendelser. Kritikken framkommer normalt i tilknytning til offentlig omtale av enkeltsaker. Utvalget går ikke inn på konkret kritikk av denne karakter. Generelt peker utvalget på at både de materielle og formelle reglene på området er en del av et omfattende og nøye gjennomarbeidet regelverk med generell rekkevidde innenfor den offentlige sektoren. Utvalget finner det ikke naturlig å ta dette omfattende regelverket opp til vurdering.

I følge tjenestemannsloven skal suspensjon kun brukes når det er mer sannsynlig at man mister jobben enn at man beholder den. Det er trolig mangel på kunnskap om alminnelige arbeidsrettslige forhold som gjør at opinionen tror det er enklere å ta tjenestemenn ut av tjenesten enn det er. Suspensjon er bare aktuelt når saken kan ende med avskjed. Imidlertid vil det være situasjoner der tjenestemenn bør få andre arbeidsoppgaver. Politiet selv bruker ordet «skjerming» i slike tilfeller, for eksempel ved at en tjenestemann i ordenstjenesten for en periode blir satt til oppgaver som ikke er publikumsnære. En slik tilrettelegging kan særlig være aktuell i hendelser der skytevåpen eller pågripelse har medført død eller alvorlig skade. Dette er imidlertid en praktisk tilrettelegging hvor tjenestemannslovens regler om suspensjon ikke er aktuelle.

Etter utvalgets oppfatning ser det ut til å være noe delte synspunkter innad i politiet om slik skjerming skal skje automatisk eller vurderes individuelt fra sak til sak. En automatikk gjør tilrettelegging forutsigbar, og en standardregel med et slikt innhold vil ikke signalisere skyld eller uskyld. På den annen side pekes det på at en automatisk regel ikke kan være uinnskrenket, men må begrenses til bestemte og spesielt konfliktfylte hendelser. En uheldig side ved automatisk skjerming som må nevnes, er at enkelte anmeldere kan bruke dette bevisst for å «ta ut» spesielle politifolk for eksempel fra en etterforskning.

Rapporten om saker oversendt til administrativ vurdering illustrerer at det er behov for klarere regler som avklarer roller, ansvar og plikter overfor ansatte i forkant av uønskete hendelser. Dette gjelder for eksempel rutiner for skjerming. Dagens noe uklare rolle- og ansvarsfordeling gjør oppfølgingen hendelsesstyrt og til dels også personavhengig. Utvalget har i denne forbindelse blitt gjort kjent med erfaringene fra et politidistrikt, der ledelsen sammen med tillitsvalgte har arbeidet med problemstillingen i arbeidsmiljøutvalget, og utarbeidet retningslinjer for når og hvordan det er behov for skjerming. Skjerming skal ikke fungere som straff, men som vern av ansatte under betydelig press. Den involverte tjenestemann skal beskyttes mot å komme opp i en liknende situasjon dagen etter. For den ansatte som befinner seg i en stressituasjon er det viktig å komme på jobb og være sammen med kolleger. Forutsigbarhet er også et viktig hensyn. Utvalget regner med at slik skjerming kan fungere positivt i en kritisk opinion, fordi det kan bidra til å roe en opphetet akuttsituasjon.

Utvalget vil reise det spørsmål om politidistriktet noen ganger forholder seg passiv for lenge mens etterforsking pågår i Spesialenheten. Det kan i noen tilfeller være naturlig å avvente resultatet av Spesialenhetens saksbehandling. Det vil også noen ganger være slik at denne saksbehandlingen trekker unødig lenge ut. Allikevel er det utvalgets inntrykk at etterforskingen hos Spesialenheten risikerer å bli en «sovepute» for politidistriktet. Det er uheldig. Politidistriktet bør derfor selv ta initiativ i saker hvor det for eksempel er naturlig å vurdere suspensjon og klargjøre, så hur-

tig det er mulig, om en slik reaksjon bør iverksettes.

Utvalget oppfatter det slik at de enkelte politidistriktene med fordel kunne samarbeide mer om å finne hensiktsmessige regler og rutiner for eksempel i forbindelse med skjerming. Det finnes imidlertid ikke et felles og tilgjengelig elektronisk arkiv for instruksverk, slik at muligheten til kunnskap og oppdatering på tvers av politidistriktene er lett tilgjengelig. Utvalget mener det er naturlig at Politidirektoratet inntar en mer aktiv rolle når det gjelder felles retningslinjer og rutiner for skjerming. Man står antakelig her overfor én av flere problemstillinger som illustrerer at politiet i Norge skal ledes og styres lokalt, slik at Politidirektoratets rolle og myndighet blir noe utydelig. Dilemmaer i forbindelse med desentralisering og sentralisering blir nærmere drøftet i kapittel 14.

8.4 Resultat: Saker som oversendes politimester med anmodning om administrativ vurdering

8.4.1 Et delprosjekt om saker oversendt til administrativ vurdering

I 2007 oversendte Spesialenheten 33 saker til politimestrene med anmodning om administrativ vurdering. I 2008 var det 32 slike oversendelser. Delprosjektet som forsker Christin Thea Wathne har gjennomført på oppdrag fra utvalget gir innsikt i dette eksemplet på samvirke mellom spor.

Formålet med delprosjektet var bl.a. å få kunnskap om hvilke prosedyrer politidistriktene har for saker som Spesialenheten har oversendt til administrativ vurdering. Prosjektet skulle ikke vurdere om «de riktige tingene» var gjort, men innhente informasjon om dette er en hensiktsmessig ordning for å fremme praktisk samvirke mellom spor.

Rapporten bygger først og fremst på skriftlig tilbakemelding fra politidistriktene ved at politimestrene og sjefer for særorganer ble bedt om bl.a. å lage en kortfattet oppsummering av hvordan sakene var vurdert og hva som ble gjort. Politimestrene ble også invitert til å kommentere andre spørsmål, som eventuelle endrings- og læringseffekter, noe utvalget kommer tilbake til i kapittel 12. Gjennomgang av sakene og politimestrenes skriftlige redegjørelser var utgangspunkt for intervjubesøk ved tre utvalgte politidistrikter. I tillegg ble det gjennomført korte telefonsamtaler med noen politimestre og andre sentrale aktører for å framskaffe utdypende informasjon.

8.4.2 Ulike lokale praksiser

Politimesteren har en nøkkelrolle i håndteringen av saker oversendt til administrativ behandling. Delprosjektet viste at politidistriktene har ulik behandlingspraksis og at politimestrene involverer seg i ulik grad. Tre «håndteringsstiler» peker seg ut:

- *Eneinvolvering*: Politimesteren behandler sakene nærmest alene og informerer andre medarbeidere i mindre grad om resultatet.
- *Politimesterledet fellesinvolvering*: Politimesteren tar styring i saken og involverer flere andre sentrale personer.
- *Ikke-involvering*: Politimesteren involverer seg i mindre grad i saken og informeres kanskje bare om resultatet.

Det er det samme mønstret utvalget kan spore når det gjelder politimestrenes håndtering av klagesaker.

Et helt sentralt poeng i delprosjektet er at ledelsens grad av involvering i saker oversendt til administrativ vurdering signaliser viktighet. Det er politimesterens handlinger eller ikke-handlinger som avgjør i hvilken grad saker fra Spesialenheten brukes til justering, endring og læring i politidistriktet. Rapporten refererer bl.a. til et politidistrikt der politimesteren vurderer alle påtaleavgjørelser fra Spesialenheten og ikke bare de som oversendes med anmodning om administrativ vurdering. Vurderingen er knyttet til Spesialenhetens begrunnelse for vedtaket.

Det er positivt, slik utvalget ser det, at Spesialenhetens vedtak brukes på en slik systematisk måte. Samtidig er det grunn til å peke på at Spesialenhetens vedtak er et produkt av den institusjonelle og profesjonelle kompetanse som Spesialenheten i dag innehar. Den institusjonelle kompetansen som angir Spesialenhetens myndighetsområde bestemmer rammer for hva Spesialenheten faktisk skal og kan uttale seg om siden Spesialenheten ikke skal være et alminnelig kontrollorgan for politiets generelle metodebruk eller virksomhet (jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006). Politiets generelle oppgaveløsning og virksomhet er politimesterens og Politidirektoratets ansvar. Derfor mener utvalget det er viktig at politiet vurderer alle påtaleavgjørelser fra Spesialenheten og ikke bare de som oversendes til administrativ vurdering.

8.4.3 Et tilbakerapporteringsvakuum?

Det finnes ingen faste regler for om noen instans skal ha tilbakemelding om hvordan saker over-

sendt til administrativ vurdering er blitt vurdert og håndtert. Både Politidirektoratet og Spesialenheten får likevel av og til tilbakemelding i enkelte saker som er oversendt til administrativ vurdering. Spesialenheten har, på linje med påtalemyndigheten for øvrig, valgt å ha en noe tilbakeholden rolle når det gjelder eventuell tilbakemelding. Spesialenhetens etterforskningsavdeling Vest-Norge har imidlertid innført som ordinær rutine at møter med politidistriktene er en anledning for tilbakemelding til enheten om saker som er oversendt til administrativ vurdering.

Utvalget har fått opplyst at Spesialenheten rutinemessig sender kopi til Politidirektoratet av saker oversendt til administrativ vurdering. Direktoratet innførte for en del måneder siden egen prosjektkode i Doculive med oversikt over alle saker oversendt fra Spesialenheten. Tidligere hadde ikke sakene egen kode, men ble kodet på grunnlag av hva saken gjaldt også i direktoratet.

Politimestrene ble i delprosjektet om saker oversendt til administrativ vurdering spurt om de mente det var hensiktsmessig med tilbakerapportering enten til Politidirektoratet eller Spesialenheten. Her framkommer det flere synspunkter og praksiser. Noe bygger på misforståelse, som når et politidistrikt som blander klagesaker sammen med saker som Spesialenheten oversender med anmodning om administrativ vurdering, rapporterer at det verken er naturlig eller påkrevd å gi Politidirektoratet tilbakemelding siden direktoratet er klageinstans. Andre synspunkter dreier seg om at tilbakemelding til Spesialenheten ligger utenfor Spesialenhetens domene slik Spesialenhetens virksomhet i dag er regulert av lov, forskrift og riksadvokatens rundskriv. Det finnes også synspunkter på at det vil være naturlig med tilbakemelding til Spesialenheten, men avhengig av sakens alvorlighet. Et politidistrikt rapporterer at verken Politidirektoratet eller Spesialenheten blir orientert om resultatet fordi man ikke har oppfattet at det er ønskelig. Politimestrene har for øvrig ulike syn på om det er direktoratet eller Spesialenheten som bør få eventuell tilbakemelding.

Utvalget er av den oppfatning at det er gode grunner til å formalisere rutiner for tilbakerapportering om hva politidistriktet har gjort i saker oversendt til administrativ vurdering. Én begrunnelse vil være at det legger en bedre og oversiktlig systematikk på saksporteføljen. Tilbakerapportering er en utkvittering for at saken er vurdert, og resultatet vil dermed kunne spores og dokumenteres i ettertid. Den viktigste begrunnelsen knytter seg imidlertid til hensynet til erfaringslæring.

Utvalget mener det er gode grunner til at Politidirektoratet får rollen som tilbakemeldingsinstans. Siden Spesialenheten er et påtaleorgan, er det ikke naturlig for politiet å tilbakerapportere dit. Samtidig er det fordeler ved at Spesialenheten får tilbakemelding fra politimestrene. Spesialenheten peker på at det ikke er sikkert at man alltid treffer presist med sakene man oversender til administrativ vurdering; en sak kan også være en enkeltstående hendelse. Dette behovet vil kunne tilsi at Spesialenheten får kopi av politidistriktets tilbakemelding til Politidirektoratet.

8.4.4 Andre saker der Spesialenheten uttaler kritikk

Utvalget fikk i forbindelse med gjennomgangen av påtaleavgjorte saker innblikk i at det ikke bare er i saker som oversendes med anmodning om administrativ vurdering at Spesialenheten har kritiske merknader. Både saker som oversendes til administrativ vurdering og saker som inneholder annen kritikk illustrerer følgelig at Spesialenheten ikke bare vurderer saker i forhold til straffbarhetsgrenser, men også om det finnes uheldige systemer og rutiner det er grunn til å be politimesteren vurdere.

Med unntak av ett politidistrikt ga samtlige politimestre i delprosjektet om saker oversendt til administrativ vurdering, uttrykk for at ordningen var nyttig, konstruktiv og viktig. Politimestrene la vekt på at Spesialenhetens påpekning var god hjelp i å bedre kvaliteten på polititjenesten og finne fram til best mulig praksis. Ordningens hensiktsmessighet har derfor solid oppslutning blant politimestrene.

Andre saker som inneholder kritikk havner i en gråsone. Dette gir grunn til å spørre hvordan politidistriktene håndterer saker som ikke oversendes til administrativ vurdering, men som likevel inneholder kritikk. Med bakgrunn i delprosjektet om saker til administrativ vurdering er det grunner til å anta at det også her er ulik praksis i politidistriktene. En politimester som uttalte seg i delprosjektet nevnte dessuten faren for at det ikke gjøres noen intern gjennomgang i politidistriktet i saker hvor Spesialenheten ikke ber om at det eksplisitt gjøres. Dette er et viktig tema siden det bare er et fåtall av sakene som inneholder kritikk som oversendes til administrativ vurdering. Utvalgets kvalitative inntrykk er dessuten at saker som inneholder kritikk ikke er særlig annerledes tematisk enn de sakene som oversendes til administrativ vurdering. Neste tabell gir en oversikt over utvalgets registrering av kritikk mot politiet i påtalevedtaket.

Tabell 8.2 Saksforhold som inneholder kritikk mot politiet, samt saksforhold som er oversendt til administrativ vurdering fordelt på sakstype. Antall saksforhold. N = 191

	Saksforhold som inneholder kritikk mot politiet	Saksforhold oversendt til administrativ vurdering
Trafikk	0	0
Bilforfølgelse	1	0
Ulovlig maktbruk	3	1
Vinning	0	0
Dokument-falsk/falsk anmeldelse	2	0
Seksuelle overgrep	1	0
Ulovlig beslag, pågripelse, ransaking	6	2
Grov uforstand i tjenesten	11	2
Dødsfall i arrest	1	0
Brudd på taushetsplikt	0	0
Annet	9	3

23 (12 %) av de henlagte sakene inneholder kritikk mot politiet, og halvparten av disse er en generell kritikk mot politidistriktet (rutiner og lignende). I et lite antall saker i utvalgets kvantitative analyse (6 saker eller 3 %) har Spesialenheten tilrådd at politimesteren vurderer forholdet administrativt.

En nærmere gjennomgang av de 23 sakene som inneholder kritikk mot politiet fordeler seg nokså ulikt på ulike typer saker.

Enkeltsakene inneholder mer enn en sakskode slik at det er flere koder enn antall saker. «Grov uforstand» går for eksempel igjen i flere saker. Det er en overvekt av kritikkverdige tilfeller i sakskategoriene «ulovlig beslag og lignende», «grov uforstand», samt i kategorien «annet». Det samme er tilfelle for det fåtall saker sendt til administrativ vurdering.

8.4.5 Vil formalisering av annen kritikk bedre det praktiske samvirket mellom spor?

Bør Spesialhetens kritikk i større grad formaliseres i anmodning om administrativ vurdering? Internt i Spesialenheten diskuteres det hvor aktiv enheten skal være i å kritisere politiet og hvor ofte dette bør formaliseres i oversendelse til administrativ vurdering. Dette kan gjelde problemkomplekser som torpedering av biler, bruk av håndjern og bøtelegging i arrest. Spesialenheten framstår for utvalget som følsomme for grensene for sitt mandat. Det følger av Spesialenhetens nåværende kompetansebegrensning at enheten ikke skal være et alminnelig kontrollorgan for politiets metodebruk. Dette skaper i praksis en problematisk gråsone. Det er på denne bakgrunn at Spesialenheten har gitt utvalget informasjon om bestemte sakskomplekser som faller inn under «ordinært politiarbeid», men som likevel er problematiske, som bruk av hund og håndjern. Spesialenhetens nåværende institusjonelle kompetansebegrensning gir grunn til å spørre om det dermed oppstår et «kontrollvakuum» fordi det har vært usikkerhet om i hvilken grad politiet selv følger opp slike problemstillinger.

Grensene for å uttale kritikk eller avslutte saken ved oversendelse med hjemmel i påtaleinstruksens § 34–7 annet ledd, vil nødvendigvis være skjønnsmessig og også situasjonsbestemt. Dette skjønnet skal utvalget ikke uttale seg om. Utvalget skal ikke vurdere om Spesialenheten har oversendt «de riktige» sakene til administrativ vurdering eller om denne bestemmelsen i påtaleinstruksen burde brukes oftere eller sjeldnere i de sakene utvalget har gjort seg kjent med. Utvalget kan imidlertid behandle dette spørsmålet på prinsipielt grunnlag ved å spørre om kritikk i større grad bør formaliseres i «oversendt til administrativ vurdering», for slik å legge bedre til rette for systematikk og oppfølging i politidistriktene. På den annen side tilligger det politimestrenes arbeidsgiveransvar å ha fokus på alle påtaleavgjørelser uansett innhold og resultat, uavhengig om saken er oversendt til administrativ vurdering eller ei.

På generelt grunnlag antar utvalget at en ytterligere formalisering av kritikk vil kunne styrke det praktiske samvirket mellom spor. Spesialenhetens rolle som konstruktivt kontrollorgan for politiet med utgangspunkt i konkret saksbehandling og den brede innsikten Spesialenheten etter hvert har opparbeidet, vil dermed også kunne bli mer synlig ikke bare for politiet, men også for offentligheten. Når man tar utgangspunkt i Spesialenhetens hele saksportefølje, kan det være en fordel både for politiet og publikum at saker «redigeres» ut fra betydningen de antas å ha for erfaringslæring. Utvalget har tro på at ytterligere formalisering av kritikk vil gjøre det enklere både for politidistriktene og Politidirektoratet å ha fokus på disse sakene.

Utvalget vil derfor foreslå at Spesialenheten i større grad bruker avgjørelsen «oversendt til administrativ vurdering». Utvalget uttaler seg her ikke om konkrete saker, men på generelt grunnlag for slik å tydeliggjøre muligheten for erfaringslæring.

Utvalget har også drøftet om Spesialenheten rutinemessig bør oversende til administrativ vurdering saker med positivt påtalevedtak der tiltalte frifinnes i retten. Generelt regner utvalget med at alle siktelser og dommer, uansett hva utfallet blir, følges nøye opp av aktuelt politidistrikt. Et argument som taler for at slik oversendelse bør være rutinemessig ved frifinnende dommer, er at en slik anmodning vil kunne styrke den institusjonaliserte erfaringslæringen vesentlig og også kunne ha en dempende effekt på den kritikk som ofte kommer som følge av frifinnelser i saker som likevel kan handle om kritikkverdig tjenesteutøvelse. Motargumentet vil være at det i slike saker ofte vil være en lang tidsmessig avstand mellom hendelsen og dommen, men utvalget mener at dette ikke er et tungtveiende argument. Utvalget vil derfor anbefale at frifinnende dommer oversendes politidistriktet med anmodning om administrativ vurdering.

8.5 Oversikt og gjenfinningsproblemer

8.5.1 Gjenfinningsproblemer på saksnivå

I forbindelse med delprosjektet om saker oversendt til administrativ vurdering, viste det seg at de fleste politidistrikter hadde problemer med å gjenfinne sakene i den elektroniske journalen. Sakene var vanskelig sporbare. Sakene som ble oversendt fra Spesialenheten ble vanligvis ikke arkivert på en slik måte at man kunne få en komplett oversikt over dem ved hjelp av et tastetrykk. Det viste seg at flere politidistrikter hadde arkivert sakene i kode «228- klager», som springer ut av klagesporet og ikke anmeldelsessporet. Anmeldelser til og påtaleavgjørelser fra Spesialenheten springer imidlertid ut av anmeldelsessporet. En slik arkiveringsmåte er ikke ulogisk som følge av den sentrale klageinstruksen fastsatt av justisdepartementet. Instruksen presiserer først at klageinstruksen ikke kommer til anvendelse for klager som bl.a. gjelder tjenesteutøvelse hvor det hevdes at en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbare forhold. Dernest heter det at »(I)nstruksen gjelder likevel for behandling av saker oversendt fra Spesialenheten for politisaker i medhold av påtaleinstruksen § 34–7 annet ledd for administrativ vurdering». Politiets administrative klagespor har derfor «fanget» også påtaleavgjørelser oversendt til administrativ vurdering. På grunnlag av andre opplysninger utvalget har fått, virker det som om andre politidistrikter har arkivert sakene på grunnlag av hva saken innholdsmessig gjaldt. Også i slike tilfeller er det vanskelig å etterspore dem samlet.

Uansett hvordan sakene har blitt arkivert, er det grunn til å oppsummere at to spor skaper problemer for politiets arkiveringssystem. Sakene har levd uklare liv i de elektroniske arkivene, selv om sakene har blitt tatt hånd om hver for seg. Det er vanskelig å finne igjen sakene på en enkel måte. Dette må løses.

Flere politimestre etterlyste retningslinjer fra Politidirektoratet og/eller Spesialenheten om hvordan man bør arkivere saker fra Spesialenheten. Gjenfinningsproblemene som prosjektet belyste, illustrerer at det er behov for et felles nasjonalt system for hvordan saker fra Spesialenheten skal arkiveres og gjenfinnes. En løsning som utvalget har blitt forelagt fra et politidistrikt, er å føre påtalevedtakene om administrativ anmodning i Doculive med en beskrivelse som «Administrativ oppfølging av saker avgjort ved Spesialenheten for politisaker». Behovet for en felles nasjonal løsning for å gjenfinne påtaleavgjørelser fra Spesialenheten er for øvrig ikke bare begrenset til saker som oversendes med anmodning om administrativ vurdering.

Det var også i flere tilfeller vanskelig for politidistriktene å rekapitulere hva som faktisk var blitt gjort i saker som Spesialenheten hadde oversendt til administrativ vurdering. Politidistriktene var avhengig av å huske hvilke saker det gjaldt og hva som var blitt gjort. Et system som er avhengig av personlig kjennskap og kunnskap, er et sårbart system. Ved skifte av politimester finnes det for eksempel i liten grad systemer som sikrer at kunnskapen overføres til ny ledelse. Utvalget oppsummerer at verken saker oversendt til administrativ vurdering eller andre påtaleavgjorte saker fra Spesialenheten ser ut til å inngå i en oversiktlig og lett tilgjengelig «kunnskapsbank» verken innad i det enkelte politidistrikt eller på tvers av politidistrikter.

Notoriteten kompliseres ytterligere hvis begrepsbruken ikke er enhetlig. Et politidistrikt kalte instruksen om kritikkverdige forhold for «administrativ klagebehandling». I forbindelse med delprosjektet om saker oversendt til administrativ vurdering, sendte dette politidistriktet derfor inn redegjørelse for håndtering av klagesakene og ikke for sakene utvalget ba om. Det er umulig for utvalget å angi hvor stort problemet med ikke-

enhetlig begrepsbruk er og hvor stort problemet er i praksis, siden delprosjektet om saker oversendt til administrativ vurdering ikke undersøkte spørsmålet om enhetlig begrepsbruk systematisk.

Samlet sett framstår systemet med ulike spor og samvirke mellom spor som noe uoversiktlig og utydelig også for politiet. Dette skaper ikke bare problemer for politiet selv når det gjelder å oppspore og rekapitulere hva som er gjort med saker som Spesialenheten oversender, men svekker også politiets mulighet til å informere offentligheten om hvordan politiet kontrollerer seg selv på en tillitvekkende måte. At saker håndteres hver for seg, også saker til administrativ vurdering av påtaleavgjørelser, framstår som hendelsesstyrt saksbehandling. Saker kan være vurdert og håndtert på en utmerket måte, men potensialet for felles erfaringslæring i politiet blir i for liten grad utnyttet.

8.5.2 Gjenfinningsproblemer på personnivå

8.5.2.1 Systemer for tidlig intervenering

I USA er det utviklet et konsept som kalles «systemer for tidlig intervenering». Konseptet innebærer bl.a. at arbeidsgiver holder kontinuerlig oversikt over antall klager og anmeldelser den enkelte politiansatte pådrar seg. Arbeidsgivers vurdering av slike og andre kilder, som gjennomsyn av oppdragsloggen for å se om bestemte politiansatte går problematisk igjen på bestemte steder og i bestemte sitasjoner, antas å belyse atferd og brukes som en «varsellampe» for arbeidsgiver. Hensikten er først og fremst å korrigere uheldig atferd og få bedre kunnskap om hvilket opplæringsbehov den enkelte har, ikke for å straffe eller finne syndebukker.

Selv om det finnes mange ulikheter mellom norsk og amerikansk politi, bl.a. at den amerikanske politiutdanningen er svært kortvarig sammenliknet med norsk høyskoleutdannelse og at politiet i Norge dermed framstår som klart bedre skolert, mener utvalget det likevel er grunn til å nevne dette konseptet. Utvalget har dessuten fått skriftlige og muntlige innspill som påpeker at enkelte involverte i bestemte hendelser som har fått betydelig offentlig oppmerksomhet, tidligere har vært anmeldt og påklaget en rekke ganger og at dette tyder på et problematisk «gjengangerproblem».

Utvalget har ønsket å få oversikt over hvilke systemer som finnes for at politiet kan holde oversikt over disiplinærreaksjoner, anmeldelser og klager på personnivå. Argumentet for en slik oversikt er at det vil kunne gi informasjon om et uheldig mønster som ellers vil kunne forbli uoppdaget. Muligheten for oversikt og gjenfinning er også aktuelt for politiet som arbeidsgiver i forbindelse med vandelssjekk når politiansatte søker arbeid i et annet politidistrikt.

Det har vært en nokså utfordrende oppgave for utvalget å framskaffe denne oversikten.

Før utvalget presenterer noen problemstillinger gjenfinning på personnivå reiser, finner utvalget grunn til å problematisere hva gjentatte klager og anmeldelser kan bety.

8.5.2.2 Hva betyr gjentatte klager og anmeldelser?

At politiansatte blir anmeldt eller innklaget sier i utgangspunktet intet om at man har å gjøre med en straffbar eller kritikkverdig tjenesteutøvelse. Selv om en politiansatt er anmeldt en rekke ganger, er det i seg selv ikke nok til å hevde at dette handler om et problematisk gjengangerproblem. Noen tjenestepersoner befinner seg oftere i krevende og konfliktfylte situasjoner enn andre fordi de har et arbeid som er potensielt konfliktfylt. Av oppgavemessige grunner kan de derfor pådra seg flere publikumsklager og anmeldelser. Innholdsanalysen utvalget har gjort av anmeldelser og klager viser bl.a. at ordenstjenesten er en viktig leverandør av klager og anmeldelser på politiet, noe som ikke speiler at ordenstjenesten gjør mer kritikkverdig arbeid enn andre deler av politiet, men at ordenstjenesten i større grad enn andre funksjoner i politiet står tett i det publikumsnære arbeidet der konflikter kan oppstå. Noen profilerte personer i politiet og påtalemyndigheten blir dessuten anmeldt oftere enn andre nettopp fordi de er profilerte. Det er heller ikke grunn til å overse at enkelte anmeldelser inngis som hevn eller for å forstyrre etterforskningen i en pågående straffesak mot vedkommende anmelder.

Det at slike forbehold må tas, tilsier imidlertid ikke at det ikke er behov for oversikt.

8.5.2.3 Behovet for oversikt

Generelt bør en arbeidsgiver, og særlig i offentlig sektor, ha interesse av å vite hvor ofte og hvorfor medarbeidere er blitt innklaget og anmeldt. Hvis man legger det amerikanske systemet med tidlig intervenering til grunn, vil dette være et naturlig tema for eksempel i en medarbeidersamtale. Det vil ofte ikke være så vanskelig for en arbeidsgiver å se om en klage er grunnløs eller om det *kan* handle om et atferdsproblem. Samtidig er det viktig at systemer for å holde oversikt på personnivå ikke fører til tjenestevegring, for å unngå å pådra seg klager og anmeldelser. Utvalget mener at en slik oversikt på personnivå først og fremst må bru-

kes i forbindelse med en støttende og aktiv personalpolitikk.

8.5.2.4 Dagens systemer for oversikt på personnivå

Eventuell gjengangerproblematikk håndteres lokalt av det enkelte politidistrikt. Om man i et distrikt har kjennskap til en straffereaksjon ilagt for forhold utenfor tjenesten, registreres dette i disiplinærsystemet. Dommer registreres i STRASAK, og konsekvensene av en fellende dom behandles i det lokale ansettelsesråd. Anmeldelser som blir henlagt registreres ikke i personalarkivet, men det skal likevel vurderes om det er grunnlag for personalsak i den konkrete sak. Alle saker skal imidlertid ligge i personalmappen, også kopi av anmeldelser som er henlagt. Ordensstraff slettes fra personalmappen etter fem år.

Politidirektoratet fører en enkel og kronologisk oversikt over disiplinærsaker. Det var 11 disiplinærsaker i 2007 og pr. 3. oktober 2008 var det seks saker. Politidirektoratet utelukker ikke at det kan finnes saker som ikke er rapportert til direktoratet.

Spesialenhetens instruks angir at dersom det antas å være av betydning for den pågående etterforskningen, skal det innhentes informasjon om tidligere straffesaker mot mistenkte og fornærmede i saken. Dette omfatter personopplysningsrapport og nødvendige attester (SSP, BOT og folkeregisteret), rettspsykiatriske erklæringer, tidligere dommer og andre dokumenter om mistenktes/siktedes personlige forhold mv. Spesialenheten får i slike tilfeller tilgang på det som ligger i personalmappen. Personopplysningsmappen skal aldri følge straffesaken ved utlån eller når det gis innsyn på andre måter. Etterforskningsmessig kan det være en fordel å ha oversikt også over klager mot vedkommende. En politiansatt blir kanskje klaget på av én, men anmeldt av en annen for en annen hendelse. Det å kjenne til klagen kan gi Spesialenheten en inngang til å stille andre spørsmål til selve straffesaken, for eksempel for å undersøke om det finnes en ukultur. En helhetsoversikt på personnivå vil derfor kunne begrunnes av etterforskningshensyn.

8.5.2.5 Politiets behov for oversikt på personnivå

Politiet har behov for helhetsoversikt både for å oppdage mulige atferdsproblemer og i forbindelse med vandelssjekk. For søkere til Politihøgskolen kan politiet få oversikt over henlagte forhold ved registersjekk, siden søkere på dette tidspunkt er vanlige sivilister. Når det gjelder politiansatte, har politiet oversikt over klager på personnivå i sitt distrikt. Arbeidsgiver har imidlertid ikke mulighet for å gjøre elektronisk søk når det gjelder Spesialenhetens saker som er registrert i BL siden sakene er skjermet.

I følge opplysninger utvalget har fått, har arbeidsgiver større gjenfinningsproblemer i dag enn i SEFOs tid. For politiet har skjermingen av Spesialenhetens saker problematiske sider. Én side gjelder at man ikke kan gjøre vandelssjekk av søkere til politistillinger fordi man ikke kan se saker hos Spesialenheten som er avsluttet eller under etterforskning. En sak som har ført til positiv påtaleavgjørelse er imidlertid synlig i SSP eller BOT. Men selv en henlagt sak kan være relevant for vurderinger internt i politiet. Nåværende ordning forhindrer at arbeidsgiver kan holde øye med ansatte man mener det er grunn til å følge opp, siden arbeidsgiver ikke har kjennskap til hvilke saker som hefter ved hvilke ansatte. Utvalget er kjent med at det finnes eksempler på politidistrikt som har ansatt person fra et annet politidistrikt som har ikke-rettskraftig dom for vold.

Gjenfinningsproblemet har vært tatt opp på flere møter utvalget har gjennomført med Politidirektoratet og politiet ellers. I flere politidistrikter vil ikke antallet saker være større enn at driftsenhetsleder eller politimester husker både saker og personer. Skjer det igjen, «vil det ringe noen bjeller», har utvalget fått opplyst. Utvalget ser ikke bort fra at man i mindre politidistrikter kan holde oversikt på denne måten, men vil peke på det utilfredsstillende i at dagens system delvis er personavhengig og at et hukommelsesregister også av andre grunner er et usikkert gjenfinningsverktøy. Dessuten er det er problematisk system når politiansatte søker stilling i annet politidistrikt, selv om referansekontroll ofte vil kunne gi informasjon om slike forhold.

Utvalget har grunn til å tro at konsekvensene av dagens gjenfinningsproblem er lite tillitvekkende i publikums øyne når dette blir kjent.

Evalueringen har avdekket at politiet har dårligere forutsetninger enn tidligere med hensyn til å ha et aktivt forhold til klanderverdig eller mulig klanderverdig oppførsel. Samtidig har utvalget det bestemte inntrykk at politiet er opptatt av å kunne oppdage eventuelle atferdsproblemer og oppdage det tidligst mulig for å kunne korrigere et uheldig arbeidsmønster og eventuelt luke ut «råtne epler». Utvalget har forstått at Politidirektoratet og andre berørte instanser arbeider med spørsmålet for å finne en løsning. Denne løsningen må finnes. En teknisk løsning på dette problemet vil imidlertid

aldri kunne oppveie for at arbeidsgiver hele tiden er oppmerksom på mulige atferdsproblemer.

8.6 Formelle bestemmelser om saksbestemt arbeidsdeling mellom Spesialenheten og politiet

8.6.1 Brudd på taushetsplikt i begge spor

Både klagesporet og straffesporet inneholder sakskategorien «brudd på taushetsplikt».

Når det gjelder forskjeller mellom hvilke taushetspliktbrudd henholdsvis politiet etter klageinstruksen og Spesialenheten etter påtaleinstruksen skal behandle, inneholder instruks for klagebehandling ingen nærmere presiseringer om hvilke taushetspliktbrudd som skal behandles i klagesporet og hva som skal henvises til straffesporet.

Utvalgets generelle syn er at brudd på taushetsplikt alltid er et mulig straffbart forhold og at det dermed er forvirrende at «brudd på taushetsplikt» også er en kategori i klagesporet. Har en politiansatt først «lekket», vil utgangspunktet være at det er gjort med den nødvendige subjektive skyld. Brudd på taushetsplikt tilhører derfor primært Spesialenhetens ansvarsområde.

Utvalget har hatt utfordringer med å få klarhet i hvordan fordelingen mellom sporene er tenkt og fungerer i praksis når det gjelder brudd på taushetsplikt. Fra et politidistrikt har utvalget fått opplyst at brudd på taushetsplikt i utgangspunktet alltid vil være straffbart dersom man mener at de subjektive og objektive vilkår for straff er oppfylt. For taushetsplikt er det forsettskrav, og slike forhold ender gjerne i straffesakssporet som «grov uforstand i tjenesten». Det ville derfor være galt å behandle en klagesak som inneholder anførsler eller impliseringer om brudd på taushetsplikt bare som en klagesak. Politidistriktet opplyser at det har hatt saker som «hentes» ut fra klagesaken og oversendes Spesialenheten. Politidistriktet presiserer at det er innholdet som er avgjørende og ikke om saken er registrert som klage eller anmeldelse.

Utvalget er ikke kjent med om andre politidistrikter håndterer brudd på taushetsplikt på samme måte. Uansett må det en vurdering og siling til fra politiets side før det bestemmes hvilket spor mistanke om brudd på taushetsplikt skal havne i.

Selv om det er lite praktisk, kan man tenkte seg brudd på taushetsplikt som ikke er straffbar, men som er både klagbar og kritikkverdig. Dette kan være tilfeller hvor politiansatte kan gi opplysninger, men ikke burde gjort det eller at politiet frigjør navn på brannofre hvor man kanskje ikke burde identifisert. Det kan tenkes brudd på interne regler som ikke er straffbar, men som kan være kritikkverdig. Siden det er Spesialenheten som vurderer straffbarhet, må det etter utvalgets syn være slik at enhver pretensjon om brudd på taushetsplikt alltid må til Spesialenheten for vurdering i forhold til vilkår for straff og deretter tilbakeføres til politidistriktet for vurdering.

Til tross for at klagekategorien «brudd på taushetsplikt» er lite praktisk, er det viktig at en har slik klagekategori. Klagekategorien kan for det første fange opp saker som kommer fra Spesialenheten til administrativ vurdering. For det annet vil den fange opp forhold som kommer fra Spesialenheten som henlagte saker, men at det er noe i saken som gjør at arbeidsgiver likevel bør se på den med intern kontroll for øye. Dette kan avdekke mulige uønskete kulturer og foranledige nødvendige tiltak.

En ordning som utvalget ser for seg her vil selvsagt ta mye lengre tid fordi begge organer må se på saken, men utvalget ser intet bedre alternativ. Problemet vil imidlertid bli løst dersom det innføres en ordning der alle saker sendes, vurderes og siles av et uavhengig organ.

8.6.2 Innenfor og utenfor tjenesten

Spesialenhetens kompetanse er begrenset til å etterforske og påtale handlinger begått i tjenesten, se straffeprosessloven § 67 sjette ledd. Utvalget reiser spørsmålet om det bør gjøres en endring i reglene om etterforsking av mulig straffbar handling begått utenfor tjenesten og eventuelt påtale av slike. Slike saker etterforskes i dag av settepolitidistrikt.

Omfanget av anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet for mistanke om straffbart forhold utenfor tjeneste, er svært begrenset. Utvalget har fått opplyst at Oslo politidistrikt, der ca. 20 % av ansatte i norsk politi arbeider, registrerte fem slike saker i 2008. Utvalget ble for sent klar over at det er tidkrevende for politisystemet å framskaffe en landsoversikt; det finnes ikke et lett tilgjengelig nasjonalt register over antall saker om mistanke om straffbart forhold utenfor tjenesten.

De hensyn som taler for å utvide Spesialenhetens kompetanse, er for det første at politiet er samme etat på tvers av distriktsgrenser. Det vil derfor utad framstå slik at politiet etterforsker politiet selv om dette skjer ved et annet politidistrikt. I noen tilfeller vil det også være vanskelig å trekke skille mellom i tjeneste og utenfor tjeneste. Dersom man har samme regel for i og utenfor tjeneste, vil tvilstilfellene elimineres. I dag praktiseres det slik at riksadvokaten tar avgjørelse i slike tvilssa-

ker. Slike tilfeller forekommer imidlertid relativt sjeldent. At Spesialenheten etterforsker mistanke om straffbart forhold utenfor tjeneste, vil også kunne tilføre enheten verdifull erfaring utover den enheten har i dag har, ved at enheten gis oppgaven å etterforske mulige lovbrudd som stort sett vil være av en annen kategori enn det som er enhetens hovedoppgave. Spesialenhetens saksportefølje vil øke noe, men ikke betydelig.

På den annen side peker utvalget på at Spesialenheten er opprettet med det formål å kontrollere politiets og påtalemyndighetens maktutøvelse. Disse institusjonene er utstyrt med betydelig myndighet for å ivareta viktige samfunnshensyn. For å opprettholde samfunnets tillit til at denne myndigheten forvaltes på riktig måte, må man ha et effektivt kontrollapparat. Etterforsking av mulige straffbare forhold begått utenfor tjenesten faller således utenfor det område som begrunner Spesialenhetens opprettelse. En særbehandling av tjenestepersoner innenfor de nevnte områder vil dessuten avvike fra det som ellers er vanlig innenfor andre myndighetsområder. Videre vil det kunne oppfattes som et uttrykk for generell mistillit til politiets integritet at man ikke vil betro etaten etterforsking mot tjenestepersoner fra samme etat. Derved skapes et ufortjent negativt bilde av politiet.

Utvalgets medlemmer har ulike syn på spørsmålet om Spesialenhetens kompetanseområde skal utvides til å omfatte etterforskning av anmeldelser ved mistanke om straffbart forhold utenfor tjeneste.

Utvalgets medlemmer Danielsen, Hætta og Jacobsen har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke bør gjøres noen endring i straffeprosessloven på dette punktet. Disse medlemmer legger ved denne vurdering hovedvekten på at etterforskning og iretteføring mot tjenestepersoner for forhold begått utenfor tjenesten ikke naturlig hører under samfunnets kontrollorgan for politiets og påtalemyndighetens myndighetsutøvelse. Disse medlemmer mener at Spesialenheten ikke bør pålegges for mange oppgaver utenfor kjernevirksomheten, og er også av den mening at det har en egenverdi at lovbrudd utenfor tjenesten «normaliseres», dvs. at de mistenkte blir behandlet som vanlige lovbrytere og ikke etterforskes av en spesialenhet.

Disse medlemmene vil peke på tollvesenets tjenestemenn som blir kontrollert av sine egne. Disse medlemmene vil dessuten trekke sammenligning til sykehusdødsfall. Her vil det uansett være en lege, også muligens fra samme sykehus, som vil foreta en obduksjon etter mulig feilbehandling.

Disse medlemmene framholder i tillegg at man i Norge har enhetspolitimodellen og at det er lite bruk av særdomstoler begrunnet i kravet til likebehandling. Disse medlemmene vil dessuten peke på at rettssikkerhetshensyn tilsier at myndighetene har færrest mulig spesialordninger når det gjelder etterforskning av straffbare forhold. Dersom man skal ha spesialordning for polititjenestemenn, vil spørsmålet være hvordan man vil håndtere eventuelle lovbrudd begått av andre yrkesgrupper innen strafferettspleien hvor det også stilles strenge krav til skikkethet, for eksempel i domstolen og fengselsvesenet.

En spesialordning for politiansatte vil etter disse medlemmenes mening gi to avgrensningsproblemer. Det ene er personkrets som omfattes og det andre er sakstype som omfattes. Det mest sentrale spørsmål er hvordan man i slik spesialordning skal avgrense gruppen personer, da man har flere yrkesgrupper som jobber i politiet (kontoransatte og andre sivile) og som også utgjør en del av det sivile maktapparatet og som utøver betydelig myndighet og makt over sivilbefolkningen. Man viser her til at det i 2008 var ca. 13 000 ansatte i politiet hvorav omlag 670 jurister, 8 100 politiutdannede og hvor resten er sivilt ansatte. I forlengelsen av dette er det også spørsmål hvordan man skal håndtere personer som tidligere har hatt et ansettelsesforhold i politiet og hvem som da skal være kompetent til å etterforske ansatte i for eksempel Spesialenheten.

Det andre avgrensningsproblemet har også i seg et dimensjoneringsmoment som også taler mot at man har en ordning hvor Spesialenheten etterforsker handlinger også utenfor tjeneste. Man vil her særlig peke på at uavhengigheten blir utfordret dersom man skal ha en spesialenhet som i stor grad vil være avhengig av personellressurser og spesialkompetanse fra det ordinære politiet når det gjelder personer og teknisk/taktisk etterforskning. Det vil etter disse medlemmenes mening ikke være mulig å opprettholde et fornuftig skille mellom saker som enheten skal ta og som ikke skal tas, særlig med tanke på alvorsgrad.

Utvalgets medlemmer Finstad og Orieta har etter en samlet vurdering kommet til at det bør gjøres en endring, og vil utdype begrunnelsen:

Disse medlemmene legger hovedvekten på samfunnets tillit til politiet og kontrollmekanismene. At Spesialenheten ikke har myndighet til å etterforske anmeldelser av forhold begått utenfor tjeneste, framstår som problematisk i forhold til prinsippet om at politiet ikke skal etterforske seg selv. Det er forskjell mellom når en politiansatt og en vanlig sivilist mistenkes for lovbrudd, ganske

enkelt fordi det stilles helt bestemte yrkeskrav med hensyn til skikkethet og oppførsel for ansatte i politi og påtalemyndighet. Ansatte i disse institusjoner forventes å ha en mer aktverdig opptreden enn andre, også utenfor tjeneste. Det henvises i denne forbindelse til politiinstruksen § 4–1 om vandel: «Politimannens vandel skal være uklanderlig. Ellers skal det opptres slik både i og utenfor tjenesten at politimannen oppnår den respekt og tillit hos borgerne som stillingen krever. Enhver politimann må være seg bevisst at resultatet av egne tjenestehandlinger ofte avhenger av den tillit han nyter blant almenheten, og at egen klanderverdig adferd ikke bare går ut over ham selv, men også skader politiets anseelse i sin alminnelighet».

Når et settepolitidistrikt etterforsker, er det politiet som etterforsker politiet selv om det ikke gjøres av kolleger på egen lokale arbeidsplass. Disse medlemmer regner med at i det minste deler av opinionen vil være skeptisk til utfallet av disse etterforskningene, selv om det ikke skulle være grunn til det. Man bør heller ikke undervurdere at en slik skepsis kan ha en «smitteeffekt» som også blir en klangbunn for hvordan publikum oppfatter Spesialenhetens arbeid og uavhengighet. Dagens todeling skaper gråsoneproblematikk. Delte etterforskninger, der Spesialenheten etterforsker noen sider ved saken og et settepolitidistrikt andre sider, gjør det utydelig for opinionen hvordan ansatte i politi og påtalemyndighet etterforskes ved mistanke om straffbart forhold.

Et annet avgjørende moment vil være om det finnes risiko for favoriserende forskjellsbehandling når politiet selv etterforsker saker som handler om mistanke om straffbart forhold utenfor tjenesten. Det hevdes gjerne fra politihold at politifolk er strenge med kolleger som de ikke kjenner og som har gjort noe galt. Disse medlemmene har ikke grunn til å tvile på at det i hovedsak forholder seg slik. Den avgjørende fasen når politiet selv håndterer mistanker om straffbart forhold utenfor tjenesten, er derfor ikke hvordan et settepolitidistrikt vil etterforske saken, men politidistriktets egen vurdering før arbeidsgiver eventuelt ber statsadvokaten å oppnevne et settepolitidistrikt. Når en arbeidsgiver også legger vekt på et HMS-perspektiv i håndtering av slike saker, kan det føre til usikkerhet om hva det er riktig å gjøre. Det at en arbeidsgiver tar menneskelige hensyn, har øye for den personlige tragedien og også ser en slik hendelse «i beste mening», er generelt både en forståelig og sympatisk innstilling i arbeidslivet. Risikoen for favoriserende forskjellsbehandling av politiansatte er imidlertid til stede. Disse medlemmer legger bl.a. til grunn et påtalevedtak fra Spesialenheten der et politidistrikt ble kritisert for at behandlingen i en sak som gjaldt vold i nære relasjoner, ville kunne oppfattes som forskjellsbehandling til fordel for egen ansatt. I denne saken tok det ett år og fem måneder før saken ble oversendt fra politidistriktet til statsadvokaten med anmodning om oppnevning av settepolitidistrikt. Spesialenheten kritiserer politidistriktet for mangel på klarsyn og besluttsomhet. Spesialenheten vurderte politidistriktets HMS-fokus som naturlig og også korrekt i behandlingen av en så krevende sak, men fokuset kan imidlertid ha medført at den strafferettslige behandlingen av saken, som politidistriktet også hadde plikt til å ivareta, ikke ble påaktet i tilstrekkelig grad. Spesialenheten uttaler at politidistriktet antakeligvis ville opptrådt med større besluttsomhet i forhold til en person de ikke hadde personalansvar for. Spesialenheten konkluderte under tvil at politidistriktets håndtering ikke rammes av karakteristikken «kvalifisert klanderverdig».

Disse medlemmer vil også trekke fram ansattes rettssikkerhet. Erfaringsmessig vil det i slike saker handle om æresfall som fører til rykter og snakk internt i politiet. Hvis Spesialenheten etterforsker også disse sakene, «løftes» saken ut av politisystemet og over i et nøytralt organ. At det samme uavhengige etterforsknings- og påtaleorgan fanger alle anklager om straffbare forhold mot ansatte i politi- og påtalemyndighet, skaper dessuten en mer forutsigbar situasjon for ansatte som det rettes anklager mot ved at det ikke er behov for å dele etterforskningen.

Disse medlemmene ser det ikke som utelukket at det i noen tilfeller er hensiktsmessig at et politistrikt eller særorgan bistår i etterforskningen. Det kan for eksempel gjelde saker som krever en kompetanse som Spesialenheten ikke har, som i en krevende etterforskning av økonomisk kriminalitet begått utenfor tjeneste. Slik bistand bør ledes av Spesialenheten etter de samme regler og prosedyrer som gjelder for saker der Spesialenheten i dag får bistand fra politiet.

8.6.3 Automatisk igangsetting av etterforskning ved arbeidsulykker i politiet?

Arbeidsulykker i politiet etterforskes av politiet. Dette følger av riksadvokatens rundskriv, jf. kapittel 5.3.3. I slike tilfeller kan det være aktuelt for statsadvokaten, etter anmodning, å oppnevne settepolitimester.

Tillitsvalgte i politiet har tatt opp med utvalget at begrensningen som ligger i at Spesialenheten

ikke automatisk skal iverksette ulykkesetterforskning i slike saker, gir ansatte i politiet et dårligere rettsvern i forhold til arbeidsulykker enn andre arbeidstakere. Politiets Fellesforbund har derfor foreslått overfor utvalget at Spesialenhetens oppgave må utvides til også å omfatte alle arbeidsulykker som medfører skade. Dette krever også at politiledelsen melder fra om slike forhold.

Utvalget har drøftet problemstillingen, og medlemmene har ulike syn.

Medlemmene Danielsen, Hætta, Jacobsen og Orieta mener at det ikke skal gjøres noen endring i regelverket på dette området.

Medlemmet Finstad mener at denne oppgaven formelt bør legges inn under de plikter Spesialenheten har for automatisk igangsetting av etterforskning, noe som medfører at politiledere har automatisk varslingsplikt. Så vidt dette medlem er kjent med, skjer det ikke ofte at settepolitimester oppnevnes. I arbeidsulykker vil arbeidsgiver alltid være mistenkt. Dette er etter dette medlemmets syn et argument for at Spesialenheten skal etterforske også disse sakene. Dette medlem legger her vekt på at en slik bestemmelse vil gi politiansatte bedre rettsvern og politiet økt kunnskap om mulige systemfeil.

8.6.4 Disiplinærsaker må beholdes i politisporet

Menneskerettskommissæren erklæring inneholder en rekke detaljer om hvordan eventuelle disiplinærreaksjoner skal håndteres. Erklæringen åpner for at et uavhengig organ og ikke politiet får et visst ansvar for disiplinærreaksjoner.

I Norge har man en felles tjenestemannslov som regulerer arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter, bl.a. når det gjelder disiplinærreaksjoner. Dette er et velfungerende system som utvalget ikke har sett noen grunn til å problematisere. Disiplinærsaker må beholdes i politisporet, og med arbeidstakers rett til å få en disiplinærreaksjon vurdert av domstolen.

8.7 Oppsummering: Nåværende tosporsordning er ikke tilstrekkelig uavhengig

I utgangspunktet er tanken om en rendyrkning mellom straffespor og klagespor grunnleggende interessant. Modellen gir i teorien gode forutsetninger for å rendyrke sporene for henholdsvis anmeldelser og klager. På papiret tydeliggjøres politiets ledelsesansvar og arbeidsgivers etterfølgende ansvar i å følge opp alle saker som det er noe å bemerke til, enten det er som resultat av klager eller anmeldelser.

Kartet er ryddig, men terrenget er uryddig. Dette kapitlet har vist at ordningen med to spor innebærer prinsipielle og praktiske problemer på flere områder. Ikke alle problemer er like store og betydningsfulle, og noen problemer er det enklere å gjøre noe med enn andre, som arkiveringsrutiner og gjenfinningsproblemer.

Tosporsordningens svakhet som system ligger først og fremst i at et klagespor og et straffespor allerede ved saksinngangen forutsetter at publikum skal kunne skille mellom en klage og en anmeldelse når de henvender seg. Siden publikumsmeldte saker dominerer så klart i begge spor og publikum ikke har forutsetninger for å skille mellom mulig straffbart og kritikkverdig politiarbeid, får politiet en viktig og vurderende rolle med få saker i riktig spor. Andelen saker som kommer fra publikum til politiet, enten skriftlig eller muntlig og videresendes til Spesialenheten, utgjør 44 % av Spesialenhetens saksportefølje. Dette omfatter dermed et betydelig antall saker. I praksis er det 27 politimestre og sjefer for de aktuelle særorganer som beslutter hvilke av sakene i denne omfattende saksmengden som skal videresendes til Spesialenheten og behandles der. Nåværende tosporsordning gir ikke i tilstrekkelig grad en uavhengig og rettssikker behandling av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller av politiet. Etter utvalgets mening er dette det største problemet med dagens tosporsordning. Dagens tosporsordning tilrettelegger for at anmeldelsessporet blir grovmasket med de konsekvenser dette bl.a. får for anmeldtes rettssikkerhet.

Dagens tosporsordning har hatt kort levetid, bare tre virkeår med begge spor. Hvordan man skal få samvirket mellom sporene til å fungere best mulig, erfares og diskuteres både i Spesialenheten og politiet, og flere endringer er gjort underveis. Det kan på den ene siden argumenteres for at dagens tosporsordning må ha ytterligere tid til å finne sin optimale form. Utvalget mener imidlertid at erfaringene tilsier at endringer er nødvendig, særlig fordi ordningen ikke sikrer tilstrekkelig uavhengighet.

Problemet med manglende uavhengighet i valg av spor må løses ved hjelp av et overordnet systemgrep. Utvalget mener løsningen må være å innføre en ordning der en uavhengig silingsmekanisme er førsteinstans for alle klager og anmeldelser. Den nye uavhengige silingsmekanismen vurderer hvem som skal behandle saken; politiet på grunnlag av klagesaksinstruksen eller Spesialenheten

etter påtaleinstruksen. Dette vil frita politiet for rollen som vurderende postkasse og sørge for at saker får en mer enhetlig behandling. Utvalgets forslag innebærer ikke at ett organ skal saksbehandle alle saker, men at man gir et uavhengig organ mandat til å vurdere og styre saksflyt for alle publikumshenvendelser og få sakene i riktig behandlingsspor. Dette vil etter utvalgets syn bringe praksis mer i overensstemmelse både med tosporsordningens forutsetninger og prinsippene som er anbefalt i menneskerettskommissærens uttalelse. Hovedbegrunnelsen for en felles førsteinstans er at det ikke skal finnes noen mulighet for eller mistanke om at mulige straffbare forhold begått av politiansatte ikke blir etterforsket av et uavhengig organ.

Hvordan denne uavhengige silingsmekanismen bør organiseres, drøftes i kapittel 13. Utvalget vil allerede her angi at drøftingen i kapittel 13 vil konsentrere seg om to alternativer for en uavhengig silingsmekanisme: Et utvidet mandat for Spesialenheten ved at Spesialenheten blir førsteinstans eller en kommisjons- eller ombudsmannsmodell. Utvalget drøfter dessuten to andre alternativer; en forbedret tosporsordning og opprettelse av et polititilsyn.

8.7.1 Positive virkninger av en uavhengig silingsmekanisme som førsteinstans

Utvalget vil peke på at en felles førsteinstans og silingsmekanisme og en bedre plassering av sakene i riktig behandlingsspor, har positive konsekvenser både for publikum, politiansatte, politiet og Spesialenheten. En felles førsteinstans kan også ha problematiske sider, noe som drøftes i kapittel 13. Det kan bl.a. innebære en sentralisering ved at mottak av klager «løftes bort» fra politidistriktene og til en sentral enhet. Nærheten og lokalkjennskapen risikerer å bli svekket, og kan også føre til lengre saksbehandlingstid. Nedenfor legges det imidlertid vekt på fordelene.

8.7.1.1 Et bedre system for publikum

En felles silingsmekanisme vil etter utvalgets syn gjøre det enklere for publikum. En felles silingsmekanisme innebærer at publikum får ett sted å henvende seg. Spesialenheten har erfart at mange meldere opplever at de møter et system de har vanskeligheter med å forstå; tosporsordningen framstår nærmest som «et mangehodet troll».

Publikum kan få veiledning hvis en felles silingsinstans også blir et «servicetorg for politiklager», noe utvalget vil anbefale at den nye ordningen utvikles til. Selv om publikum har rett til å anmelde hva som helst og hvem som helst, mener utvalget det ikke kan være galt å invitere publikum til å tenke igjennom om man er misfornøyd eller om man vil anmelde.

Det er dessuten angitt i menneskerettskommissærens uttalelse at publikum skal ha rett til å klage på politiets tjenesteutøvelse til en uavhengig instans, og ikke bare til politiet, selv om det er politiet som i neste omgang behandler klagen. Denne muligheten bør finnes også i Norge slik at publikum kan klage til et eksternt og uavhengig organ som har politiet som spesialfelt. Eksempelvis har Spesialenheten erfart at publikum som ikke har tillit til politimesteren i sitt distrikt, heller leverer en anmeldelse til Spesialenheten selv om melder vet det er en klage. Dette er et viktig argument for at klager også må kunne leveres til et eksternt organ som har kontroll av politi og påtalemyndighet som spesialfelt, selv om det er politiet som senere saksbehandler klagen. Dette kan motvirke mulig underrapportering.

Også andre problemer vil kunne løses med en silingsmekanisme uavhengig av politiet.

At skriftlighet dominerer i klagesporet, kan ha mange årsaker. Det kan være mest praktisk for klager å sende brev, men det kan også skyldes ubehag ved tanken på å skulle møte personlig hos politiet. Det er ikke sikkert publikum er klar over at politiet har plikt til å nedtegne klage ved personlig frammøte. På en politivakt kan det dessuten være travelt, og i denne situasjonen kan man forvente at også personer som henvender seg for å klage på politiet, må vente eller får beskjed om å komme igjen en annen dag. Slike forhold innebærer risiko for at klageren opplever å ikke bli tatt alvorlig med sitt ærend.

Hvilket spor en sak havner i er viktig for hva publikum får ut av henvendelsen. Det anmelder kanskje ønsker er at tjenestemannen får opplæring i høflighet. Det man i slike saker får fra Spesialenheten når man i dag anmelder, er et påtalevedtak som konkluderer «henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke». Da kan budskapet lett feste seg at «politiet har gått fri nok en gang». I en velfungerende silingsmekanisme vil klagen effektivt bli sendt til klagesporet hvor det kan være mer å hente for publikum. En sak som i dag behandles i straffesporet og henlegges, kan i prinsippet bli vurdert som uheldig i klagesporet. Riktignok vil Spesialenhetens vedtak ofte inneholde en grundigere begrunnelse enn man får skriftlig i klagesporet, men Spesialenhetens vurdering vil først og fremst være forankret i straffbarhetsgrenser og ikke i forhold til om en hendelse har vært håndtert uheldig

eller kritikkverdig av politiet, med mindre dette formaliseres på grunnlag av bestemmelsen om oversendelse av saker til administrativ vurdering.

8.7.1.2 Et bedre system for politiansatte

En felles silingsmekanisme vil bedre politiansattes rettssikkerhet. Rettssikkerhet handler i denne sammenheng særlig om vern mot vilkårlig og uforutsigbar forskjellsbehandling.

Det er alvorlig for politiansatte å bli anmeldt selv om saken blir henlagt som intet straffbart forhold eller med andre henleggelseskoder. Selv om saken henlegges uten ytterligere undersøkelser eller som intet straffbart forhold, vil anmeldelsen, og særlig av utenforstående, kunne bli oppfattet som en plett på rullebladet.

Utvalget mener det er liten tvil om at politidistriktene har noe ulik praksis med hensyn til hvilke saker politidistriktene selv sender til Spesialenheten framfor å behandle saken internt, enten ved å gi en beklagelse til melder eller ved personalmessige reaksjoner. En del saker befinner seg i grenseland, og med nokså åpne grenser havner saken erfaringsmessig i straffesporet. «Grov uforstand» er for eksempel en sakskategori som rommer mange ulike forhold. Ett konkret eksempel utvalget er blitt presentert for, er om det for eksempel er straffbart å se porno på nett i arbeidstiden. Å se porno i arbeidstiden er brudd på politiets regelverk, men det er ikke gitt at det er Spesialenheten som skal undersøke saken hvis det ikke handler om barneporno.

Det finnes en innebygd risiko i dagens ordning for at politidistrikter oversender saker til Spesialenheten som politimester selv burde håndtert. En felles silingsinstans som sender saker til politiet for klagebehandling og evt. personalmessig vurdering, er bedre egnet til å ansvarliggjøre politiet og minsker risikoen for at oversendelse til Spesialenheten brukes som en sovepute av arbeidsgiver. Når det gjelder saker som politidistriktet skal oversende til Spesialenheten i henhold til påtaleinstruksen § 34–5 annet ledd, må den uavhengige silingsmekanismen få fullstendig kjennskap til mulige saker slik at mulige straffbare forhold ikke unndras etterforskning i Spesialenheten. Denne fullstendige kjennskapen vil rimeligvis innebære at også en del saker som politiet framsender til Spesialenheten, blir sendt tilbake til politiet som rette ansvarlig for videre behandling.

8.7.1.3 Et bedre system for politiet

En felles silingsmekanisme vil frigjøre politiet fra å være en vurderende postkasse. Politiet kan være sikre på at de sakene som silingsmekanismen sender tilbake til politiet, enten det gjelder publikums- eller politimeldte saker, er de sakene politiet skal behandle. Politiets kan prioritere selve klagesaksbehandlingen og oppfølging av saker til administrativ behandling. Slik utvalget ser det, vil en felles silingsmekanisme styrke politimestrenes arbeidsgiveransvar.

8.7.1.4 Et bedre system for Spesialenheten

Publikum velger «feil spor» både fordi man ikke har forutsetninger for å skille mellom hva som er straffbart og kritikkverdig og som følge av tillitssvikt. Begge deler, i kombinasjon med politimestrenes romslige vurdering av pretensjon, gjør Spesialenheten saksportefølje meget variert. Med en felles silingsmekanisme får Spesialenheten bedre mulighet til å prioritere de riktige sakene.

8.8 Problemer som ikke automatisk løses av å opprette en uavhengig silingsmekanisme

Slik utvalget ser det, vil en uavhengig silingsmekanisme løse mange av problemene med dagens tosporsordning og samvirket mellom spor. Men noen problemer vil ikke automatisk la seg løse med en slik endring. Utvalget nevner noen slike problemer.

Oppfyllelse av regler for varsling, atskillelse før avhør, suspensjon eller skjerming vil foregå uavhengig av om det opprettes en uavhengig silingsmekanisme.

Utvalgets evaluering av samvirket mellom spor har avdekket at hendelsesstyrt og reaktiv kontroll i for liten grad omsettes til erfaringslæring og forebyggende kontroll. Dagens arkiveringsrutiner gjør det vanskelig å gjenfinne saker oversendt til administrativ vurdering, noe som er uheldig av hensyn til erfaringslæring.

Evalueringen har avdekket at politidistriktene har varierende praksis når det gjelder oppfølging av saker som oversendes til administrativ vurdering, og politimestrene involverer seg i ulik grad. Utvalget mener det er behov for at politidistriktene i større tilpasser seg «beste praksis».

Det mangler en overordnet oversikt over saksflyt og saksresultat. Politidirektoratet har hittil bare hatt oversikt over påtaleavgjørelser som kom-

mer til direktoratet direkte fra Spesialenheten og ikke øvrige påtaleavgjørelser. Siden det fortsatt vil være to spor i saksbehandlingen, vil ikke tilbakemeldingsrutiner automatisk løses med en uavhengig silingsmekanisme. Utvalget vil særlig peke på betydningen av gode tilbakemeldingsrutiner når det gjelder saker med anmodning om administrativ vurdering.

Det er usikkerhet om hva som er et godt system for å holde oversikt over klager og anmeldelser på personnivå, og særlig arbeidsgiver har problemer med å ha oversikt for å oppdage eventuelle atferdsproblemer tidlig. Utvalget har intet konkret forslag i denne forbindelse, men legger til grunn at berørte instanser vil drøfte og finne en hensiktsmessig løsning på dette gjenfinningsproblemet.

8.9 Sivilombudsmannens behandling av klager mot Spesialenheten og politiet

Selv om dette kapitlet handler opp samvirket mellom anmeldelses- og klagespor, har utvalget til slutt funnet det relevant også å gi en kort presentasjon av sivilombudsmannens behandling av klager mot Spesialenheten og politiet. Dette handler om saksopplysninger som kompletterer «kontrollbildet». Sivilombudsmannen behandler både klager vedrørende anmeldelser til Spesialenheten og klager som gjelder kritikkverdige forhold utført i politi- og lensmannsetaten, og representerer således uavhengig klagesaksbehandling.

Etter forespørsel fra utvalget sendte sivilombudsmannen 27. oktober 2008 en oversikt over behandlede saker relevant for utvalgets mandat, dvs. klager etter Spesialenhetens behandling og klager på kritikkverdige forhold. I perioden 1. januar 2005–21. oktober 2008 behandlet sivilombudsmannen i alt 314 saker innenfor arkivkoden med betegnelse «Påtalemyndighet og politi». Dette innbefatter både klagesaker og saker som ombudsmannen har tatt opp av eget tiltak. Sakene spenner over et bredt spekter, og det er bare et begrenset antall som er av interesse for utvalgets arbeid.

I nevnte periode ble det registrert 26 saker rettet mot Spesialenhetens behandling av saker som gjelder anmeldelse mot tjenestemenn i påtalemyndigheten og politiet. Blant disse sakene var 20 avsluttet, mens seks fortsatt var under behandling hos sivilombudsmannen pr. 27. oktober 2008. I det aktuelle tidsrommet behandlet ombudsmannen syv klagesaker om påståtte kritikkverdige forhold utført av politiet. Blant disse var to fortsatt under behandling hos sivilombudsmannen pr. 27. oktober 2007.

Sivilombudsmannen opplyser at ingen av de avsluttede sakene har vært tatt opp med riksadvokaten eller Politidirektoratet, og ingen av sakene har følgelig heller gitt grunnlag for kritiske merknader fra ombudsmannens side.

Når det gjelder klager vedrørende anmeldelser, er dette gjerne klager på riksadvokatens opprettholdelse av Spesialenhetens henleggelser. Disse sakene blir gjerne avsluttet med henvisning til at ombudsmannen er tilbakeholden med å overprøve de avgjørelser påtalemyndigheten treffer i enkeltsaker og til påtalemyndighetens uavhengige stilling. Vurderingen av om det er grunnlag for å henlegge en sak er av utpreget skjønnsmessig karakter, noe ombudsmannen har begrenset adgang til å overprøve. Det har ikke vært siktemålet med ombudsmannsordningen at ombudsmannen ut fra sin kontroll skal ha et overordnet og uavhengig kontrollansvar for påtaleavgjørelser. Dersom henleggelsene ikke har vært påklaget til riksadvokaten, henviser ombudsmannen til at ombudsmannens kontroll skal være etterfølgende.

Når det gjelder klager vedrørende kritikkverdige forhold i politiet, er dette få saker. Det er ikke overraskende siden det omhandler klager på Politidirektoratets avgjørelser, og Politidirektoratet ikke mottar mange klager på politidistriktenes avgjørelser.

8.10 Anbefalinger

- Det opprettes en uavhengig og felles silingsmekanisme som mottar, registrerer og vurderer alle klager og anmeldelser mot politiet. Den uavhengige silingsmekanismen vurderer og avgjør om saken skal behandles av det uavhengige organet som anmeldelse eller av politiet som klagesak. Det uavhengige organet bør utvikles til et «servicetorg for politiklager». Organet må ha ressurser som tilsier at framsendelse av klager politiet skal behandle, skjer hensiktsmessig og effektivt. Anbefalingen forutsetter en lovendring, og utvalget foreslår en endring i påtaleinstruksen i kapittel 14.
- Politidirektoratet må gjennomgå rutiner og utvikle felles arkiveringsrutiner for å løse gjenfinningsproblemer for saker oversendt fra Spesialenheten.
- Berørte instanser må finne en løsning på problemet med gjenfinning på personnivå.

- Politidirektoratet og politidistriktene bør utvikle felles nasjonale retningslinjer for skjerming av politiansatte involvert i alvorlige hendelser.
- Mistanke om brudd på taushetsplikt skal alltid behandles av Spesialenheten.
- Spesialenheten bør i større grad å bruke avgjørelsen «oversendt til administrativ vurdering» for å gjøre det enklere for politidistriktene og Politidirektoratet å ha fokus på disse sakene.
- Spesialenheten bør oversende alle frifinnende dommer til aktuell politimester med anmodning om administrativ vurdering.
- Utvalget anbefaler at Politidirektoratet får kopi av alle påtaleavgjørelser i Spesialenheten, og foreslår nytt siste ledd i påtaleinstruksen § 34–7: *«Spesialenheten sender kopi av avgjørelsen av påtalespørsmålet til Politidirektoratet. Direktoratet kan innhente saksdokumentene for gjennomsyn når saken er avgjort»*.
- Utvalgsmedlemmene har ulike syn på om Spesialenheten bør etterforske mistanke om straffbart forhold utenfor tjeneste og om Spesialenheten bør gis kompetanse til å igangsette automatisk etterforskning ved ulykker der polititjenestemenn/-kvinner alvorlig skades eller omkommer i tjenesten. Utvalget legger til grunn at disse to saksforholdene vil drøftes av berørte instanser som skal behandle denne rapporten.

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

9.1 Utvalgets oppgave og metode

Politiets rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest er i særlig grad områder der tjenestefeil, sviktende rutiner og ikke fullgod praksis risikerer å føre til alvorlig skade, død og annen betydelig helserisiko for innbrakte og pågrepne. Innbringelser og pågripelser representerer videre en del av politiets tjenesteutøvelse som kan innebære de største rettighetstap.

Temaet for dette kapitlet er viet spesiell oppmerksomhet i utvalgets mandat med følgende begrunnelse:

> «Med bakgrunn i den senere tids kritikk av politiet i forbindelse med pågripelser/innbringelser, ser regjeringen i tillegg et behov for en nærmere gjennomgang og vurdering av politiets rutiner og praksis».

Mandatets punkt 6 er formulert slik:

> «Utvalget skal vurdere om politiets rutiner og praksis ved pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest er tilfredsstillende, og om polititjenestemennene får hensiktsmessig og tilstrekkelig opplæring. Disse vurderingene skal gjøres i lys av erfaringer fra andre land. Det skal i tillegg vurderes hvorvidt kontrollmekanismene for politiet evner å fange opp eventuelle lovbrudd eller kritikkverdige forhold knyttet til pågripelser, innbringelser og politiarrest.
>
> Utvalget kan engasjere uavhengige eksperter for å gjennomføre de undersøkelser som er nødvendige og for å innhente og bearbeide informasjon fra andre land».

Det er ingen tvil om at utvalgets mandat, også på dette området, er omfattende. Det utvalget derfor har sett det som mulig å kunne undersøke innenfor tidsrammen, er to hovedspørsmål:

- Hva fanges opp i kontrollmekanismene klagespor, straffespor og arresttilsyn? Utvalget vil bruke dette materialet som utgangspunkt for å drøfte ulike eksempler på svikt og grunner til mulig svikt og hva som kan være aktuelle tiltak.
- Hvilke systemer og ordninger har politiet for at alvorlige og uønskete hendelser ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest skal bli erfaringer som får betydning for praksis? Dette handler om utdanning og opplæring, men også om arresttilsynenes rolle.

«Rutiner» forstås som pålagte og anbefalte framgangsmåter som er fastsatt i lov- og instruksverk, mens «praksis» forstås som den faktiske tjenesteutøvelsen.

Til grunn for vurderingene ligger særlig gjennomgang av et representativt utvalg anmeldelser og klagesaker, samt rapporter fra arresttilsyn. I tillegg kommer samtaler og møter med representanter for politi og tjenestemannsorganisasjoner. Utvalget har besøkt to politistasjoner og sentralarrester, og hatt møter med sentrale politiansatte i den forbindelse. Sekretariatet har dessuten besøkt ytterligere en arrest, samt observert gjennomføring av et sentralt arresttilsynsbesøk. Ulike skriv fra Politidirektoratet, riksadvokaten, sivilombudsmannen og Spesialenheten vil også bli benyttet i redegjørelsen, samt rapporter fra FNs torturkomité (CAT) og Europarådets torturovervåkingskomité (CPT), se kapittel 5.

Det har vært utfordrende å skaffe annet erfaringsmateriale om politiets praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Det finnes for eksempel ingen dokumentbase å hente dette ut fra annet enn klager, anmeldelser og tilsynsrapporter. Politiets operasjonssentraler loggfører innbringelser og pågripelser i PO-logg, og i journaler for arrestene føres bl.a. navneliste, tid og sted og hjemmel. Dette er imidlertid spinkelt informasjonsmateriale for utvalgets formål. Politiet protokollerer heller ikke all maktbruk, men skriver rapport der maktanvendelsen har vært av et visst omfang og særlig i tilfeller der det kan komme klage. At politiet ikke dokumenterer all maktbruk, er ikke spesielt for Norge. For å få en bedre oversikt over politiets faktiske maktbruk, har det derfor blitt foreslått at politiet må dokumentere maktbruk oftere (Walker 2005: 41–70). Det vil i en slik sammenheng oppstå avveininger når det gjelder hva slags maktbruk som skal dokumenteres.

Utvalget diskuterte derfor på et tidlig tidspunkt om det var mulig å gjennomføre en kvalitativ studie av politiets praksis ut over det ovennevnte kilder gir. Mandatets omfang og tidsfrist gjorde at utvalget valgte ikke å gjennomføre en egen kvalitativ studie spesielt om innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Utvalget har imidlertid sett hen til problemområder som trekkes fram i nyere norsk forskningslitteratur som framstår som spesielt relevant for temaene i dette kapitlet (Finstad 2000, Høigård 2002 og Sollund 2007, jf. også kapittel 3).

Når det gjelder hvordan spørsmålet om polititjenestemennene får hensiktsmessig og tilstrekkelig opplæring kan besvares, har ikke utvalget tolket mandatet dit hen at hele opplærings- og utdanningssystemet skal evalueres. Utvalgets gjennomgang vil konsentrere seg om den opplæringen som har direkte betydning for kapitlets temaer, som grunnutdanningen ved Politihøgskolen, opplæringen i politidistriktene samt opplæring av arrestforvarere.

9.1.1 Erfaringer fra andre land

Også i dette kapitlet ligger menneskerettskommissærens uttalelse om kontroll av politiet til grunn for problemfokusering og drøfting. Utvalget har gjort seg kjent med det arbeid som andre lands uavhengige kontrollorganer gjør når det gjelder innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Ut over dette har utvalget ikke tatt initiativ til egne undersøkelser om erfaringer fra andre land. Begrunnelsen er at Politihøgskolen, etter initiativ og økonomisk støtte fra Politidirektoratet, allerede var i gang med et prosjekt om maktbruk og arrestasjonsteknikker i internasjonalt perspektiv da utvalget startet sitt arbeid.

Prosjektet ved Politihøgskolen er et forsknings- og utviklingsprosjekt om politiets holdninger til og ferdigheter i bruk av fysisk makt. Prosjektet skal bl.a. evaluere de teknikker Politihøgskolen benytter i sine utdanninger, også i forhold til mulig helsemessig risiko og fremme begrunnete forslag til endringer av teknikker, kontrollmekanismer og generell kontroll med innbrakte/pågrepne. Prosjektet skal også skaffe oversikt over relevant forskningslitteratur om innbringelser og pågripelser med dødelig utgang foretatt av politi i Norden og andre europeiske land som har tilnærmet samme lovmessige krav til maktbruk som norsk politi. Relevante kunnskaper og ferdigheter hos et representativt utvalg i norsk politi som daglig utfører ordenstjeneste skal undersøkes og testes.

Prosjektet ferdigstilles i løpet av våren 2009, og det har derfor ikke være mulig å innarbeide resultatene i utvalgets evalueringsrapport. Utvalget legger til grunn at også rapporten fra Politihøgskolen vil være et viktig bidrag om rutiner, praksis og opplæringsbehov når det gjelder innbringelser og pågripelser.

9.2 Når konflikter ender i arrest

Arrestasjon kan inngå i en prosess som starter med stopp og sjekk av person og som til slutt leder til en tiltale (Waddington 2003:156). Politi og publikum kan oppleve situasjonen på svært forskjellig måte ut fra partenes ulike ståsted, og selv en triviell situasjon kan eskalere og ende i arresten. I Sollunds (2007) studie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet er bl.a. stopp og sjekk som ender i arrest et tema. Arrestasjon og håndjernene som brukes i forbindelse med arrestasjonen er maktmidler politiet har til sin rådighet på bakgrunn av lovgivning som fastsetter rammer for den legale myndighetsutøvelsen. Den som stoppes og sjekkes, får påsatt håndjern og plasseres i arresten, kan oppleve dette som krenkelse, umyndiggjøring og innesperring.

Politietaten er tildelt rollen som statens maktapparat overfor borgeren i fredstid. Dette innebærer at politiet ikke bare har en rett, men også en plikt til å anvende makt overfor borgerne i ordenshåndhevende og kriminalitetsbekjempende øyemed i den grad det er nødvendig og forsvarlig, jf. «maktstigen» som ble beskrevet i kapittel 3.

Legalitetsprinsippet setter skranker for statens myndighetsutøvelse overfor borgerne. Prinsippet innebærer et krav om at det offentlige må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn i borgernes rettssfære eller pålegge borgerne byrder eller plikter. Ved at politiets myndighetsutøvelse skjer innenfor de rammer som lovgivningen til enhver tid setter, avspeiler politiet den rollen samfunnet ønsker at politietaten skal ha (Nilstad og Nilsen 2004). De oppgaver og funksjoner politietaten er gitt, er dermed med på å forme et bilde av hvilken samfunnsrolle staten har tiltenkt politiet.

Den som er arrestert er enten innbrakt eller pågrepet. Det er forskjell mellom å være innbrakt eller pågrepet med hensyn til de rettigheter politi/påtalemyndighet og arrestant har. Innbringelse reguleres av politiloven § 8. I tillegg kan berusede personer innbringes etter § 9 i politiloven. I følge straffeprosessloven § 175 besluttes pågripelse av påtalemyndigheten, men polititjenestemenn kan også selv ta avgjørelse om pågripelse,

for eksempel hvis noen tas på fersk gjerning for et lovbrudd som kan medføre mer enn seks måneders fengsel (§ 171). Hvis noen pågripes uten beslutning av retten eller påtalemyndigheten, skal vurdering av opprettholdelse av pågripelsen snarest mulig forelegges en av påtalemyndighetens tjenestemenn (§ 179). Ifølge Forskrift for bruk av politiarrest (arrestforskriften) § 3–1 skal pågrepne overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn, med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig. Den som er pågrepet skal i samsvar med straffeprosessloven framstilles for retten innen tre dager. Informantene i Sollunds (2007:123) studie som hadde blitt satt i arrest, hevdet alle at de var blitt holdt i mer enn fire timer. Selv om innbringelse har en maksimumsgrense på fire timer, beskriver Finstad (2000:141) at praksis i en del tilfeller er at «(I) ordenstjeneste kan regelen bli praktisert som en politirettighet heller enn en maksimallengde». I sistnevnte studie drøftes skjønnets betydning i politiets forvaltning av tvangsmidler (som ved pågripelse, ransaking og beslag) og andre politiinngrep (som innbringelse), og det kommer fram at det både skjer urettmessige innbringelser og at innbringelse brukes som en lærepenge. Det Finstad kaller «politipedagogiske lærepenger» betegner Høigård (2002:265) som «gatestraffer» i spenningsfeltet mellom jussens formelle krav og langsomme prosedyrer mot gatelivets uformelle preg av raske her-og-nå-hendelser (jf. også kapittel 3).

Sollund (2007) skriver om hva som skjer i arresten og at noen av informantene opplever den undersøkelsen politiet gjør ved å kle dem nakne for å avdekke om de innbrakte/pågrepne har narkotika når de settes på glattcelle, som rasisme. Hun nevner eksempler på tilfeller hvor det kan være vanskelig å se hva slags hjemmel politiet kan ha for å strippe vedkommende, og stiller spørsmålstegn ved hvor legitimt det er at personer som bringes inn for ordensforstyrrelse rutinemessig skal måtte kle seg nakne. Sollund (2007:128ff) hevder at det dermed er trolig at politiet tøyer § 10 i politiloven når den som innbringes rutinemessig strippes uavhengig av årsaken til innbringelsen. Den som får avsluttet en tur på byen med arrestasjon, kroppsvisitasjon og natten på glattcelle, kan oppleve dette som et overgrep. For politiet derimot, har dette sannsynligvis vært et ordinært ordensoppdrag, hvor to blir innbrakt en lørdagskveld som følge av et slagsmål. Situasjoner som for politiet kan oppleves som dagligdagse hendelser, kan framstå som dramatiske for publikum, og beskrivelsene av hendelsesforløpet kan være motstridende.

Temaet innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest berører mange ulike typer hendelser, der ytterpunktet på den ene siden er de dagligdagse hendelser uten at konflikter oppstår, dagligdagse hendelser som utvikler seg til konflikt og til det andre ytterpunktet i form av de mest frihetsberøvende og helserisikable aspekter ved politiets tjenesteutøvelse. Opplæring og «god politiskikk» framstår som spesielt viktig, samtidig som det kan være vanskelig å forestille seg at feil og svikt ikke vil skje. Kontrollmekanismene må derfor være tilrettelagt for å avdekke og å lære av feil og svikt i størst mulig grad.

9.3 Hvorfor oppstår svikt mellom rutiner og praksis?

Et problematisk forhold mellom rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest kan oppstå av flere grunner. Med problematisk i denne sammenheng mener utvalget hele spekteret fra de uheldige hendelsene til de mest alvorlige og dødbringende. Tiltak vil også være forskjellige avhengig av hva slags svikt eller tjenestefeil det handler om. Generelt kan mulig svikt inndeles i flere ulike forhold:

- *Rutinemangel*: En hendelse kan skyldes mangel på rutiner, som at det ikke finnes regler på området som presiserer skjønnsutøvelsens begrensninger.
- *Rutineuklarhet*: En hendelse kan skyldes uklare rutiner eller rutiner som ikke er tilstrekkelig kjent av dem som skal håndtere rutinene.
- *Rutineavvik*: En hendelse kan skyldes mer eller mindre bevisste avvik fra rutiner. Bakgrunnen kan være arbeidspress, uklare ansvarsforhold, «slurvefeil» og lignende. Rutineavvik kan også forekomme hvis det er utviklet handlemåter som oppfattes som hensiktsmessige og effektive for tjenesteutøvelsen, men som likevel representerer en uheldig tjenesteutøvelse.
- *Kunnskapsmangel*: En hendelse kan skyldes at politiet ikke har kunnskap om bestemte risikoforløp, som kan gi utslag i både rutinemangel, rutineuklarhet og rutineavvik.

Slike ulike eksempler på svikt kan også henge sammen. På slutten av kapitlet vil utvalget oppsummere hvilke tiltak som kan være aktuelle i forhold til ulike typer svikt.

Tjenestefeil eller svikt av ulike grunner kan også vurderes som straffbar, noe Spesialenhetens positive påtaleavgjørelser illustrerer.

Når det gjelder innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest, kan man dessuten stå overfor at det verken handler om kritikkverdig eller straffbar tjenesteutøvelse, men hendelser der politiet og dem politiet skal kontrollere opplever situasjonen fra to helt ulike ståsteder, slik at vanlig og lovlig tjenesteutøvelse oppleves som en krenkelse eller overgrep av den andre parten.

Videre skal det gis en nærmere beskrivelse på hvilke kritikkverdige eller straffbare forhold som gjelder innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest som fanges opp i henholdsvis klagesporet og anmeldelsessporet.

9.4 Klager som handler om pågripelse, innbringelse, bruk av politiarrest

Samlet sett forteller klagesakene at publikum som bruker klageordningen kan komme til politiet med svært mange ulike typer saker og behov. Vurdert som et samlet «misnøyeprodukt» er klageordningen beskrevet i kapittel 7 som et lavterskeltilbud.

At kritikkverdige forhold i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest skal fanges opp gjennom klagesporet eller straffesporet, er i stor grad avhengig av at de som opplever inngripen fra politiet har kunnskaper om politiets metoder og kunnskaper om hvordan de skal gå fram dersom de mener seg utsatt for kritikkverdige eller straffbare handlinger. Hvem som klager blir derfor avgjørende for hva som fanges opp. Utvalgets gjennomgang av korrespondansen mellom klager og politiet viser også at en del av de som klager uttrykker at de klager fordi de er sinte og føler seg krenket.

Det er også tidligere vist i kapittel 7 at de som klager i liten grad er «kjenninger av politiet». Gatejuristen, som gir gratis, oppsøkende rettshjelp til folk med rusproblemer, har til utvalget spilt inn at få eller ingen av klientene de har hatt kontakt med vedrørende kontrollmekanismer, visste at de kunne klage på kritikkverdige forhold fra politiets side, f.eks. ved innbringelse eller pågripelse.

Politidirektoratets årlige rapportering av klager forteller ikke spesifikt hvilke saker som kan knyttes til innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest. I overkant av 40 % av sakene som er behandlet i 2006–2008 er kategorisert som sakstype «Atferd[1]» og i underkant av 10 % av sakene er kategorisert som sakstype «maktmisbruk[2]». Det er hovedsakelig blant disse sakstypene man finner saker som omhandler innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest.

Utvalgets gjennomgang av klagesaksmaterialet med blikk på innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest viser en variert sammensetning av klager som berører fundamentale rettigheter til forhold som umulig kan berøre politiets tjenesteutøvelse. Hendelsene det klages på kan eksempelvis være å bli stoppet av politiet uten at man har forstått eller blitt forklart grunnen, arrestasjonen oppleves som unødvendig og/eller brutal, håndjern brukes uten at det er vist diskresjon, foresatte varsles ikke ved innbringelse av mindreårig til arrest, for sen tilbakelevering av beslag, inntauing eller avskilting av kjøretøy, overveldende antall tjenestemenn på oppdrag, visitasjon oppleves som unødvendig eller krenkende. I en del saker setter klager spørsmålstegn ved lovmessigheten ved politiets inngrep, og politiet svarer da med å henvise til at «dette har politiet lov til å gjøre».

Her følger noen eksempler fra utvalgets gjennomgang av klagesaker:

- En person klaget på at han opplevde at han ble behandlet uten respekt og at politiet var rå og brutale. I følge sakspapirene hadde politiet prøvd gjentatte ganger og på ulike måter å få kontakt med klageren. Et halvt år senere ble det oppnådd kontakt, og han uttalte da at han var veldig fornøyd med å bli kontaktet. Han sa at han hadde vært full og svært sint for å bli satt i arrest, og mente at politiet hadde tatt unødvendig hardt i ham, men at han ønsket å legge det hele bak seg uten å foreta seg ytterligere skritt. Saken ble med dette ansett som avsluttet fra begge parter.
- En mor opplevde at polititjenestemennene var uhøflige og sårende da hun overvar at de hen-

1. Dette omfatter uhøflig opptreden, ukorrekt handlemåte, trakassering eller liknende. Det henvises til politiloven § 6 tredje ledd og politiinstruksen § 3-1 fjerde og også siste ledd. Politiloven fastsetter at politiet skal opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet. Den som er gjenstand for inngrep fra politiet, skal ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad en gjennomføringen av tjenestehandlingen krever. Politiinstruksen presiserer at under tjenesteutøvelsen skal politimannen være sannferdig, saklig og upartisk og tjenesteutøvelsen skal alltid være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskets verdighet.
2. Dette gjelder bl.a. bruk av maktmidler, som bruk/synlighet av skytevåpen, maglite, håndjern, hund og misbruk av stilling. Bakgrunnen finnes i politiloven § 6 annet ledd som angir forholdsmessighetsprinsippet og i politiinstruksen § 3-2 første og annet ledd. Politiinstruksen angir at politiet kan benytte makt under iverksettelse og gjennomføring av en tjenestehandling når dette følger av lov eller sedvane, og det ellers finnes klart nødvendig og forsvarlig i betraktning av situasjonens alvor, følgene for den maktanvendelsen rettes mot og forholdene for øvrig. Med makt menes tvangsmessige fysiske inngrep mot person og mot fast eller rørlig eiendom i tilfelle der denne eiendommen blir påført skade.

tet sønnen hennes mistenkt for promillekjøring. Hun fikk en beklagelse fra politimester, og saken ble avgjort som grunnlag for kritikk.
- Klager hevdet å ha vært utsatt for press i forbindelse med ileggelse av forenklet forelegg. Politiet beklaget hendelsen, opphevet forelegget og avgjorde saken som grunnlag for kritikk.
- Klager hevdet at en politibetjent hadde sammenblandede roller og urettmessig overvåket klager. Politiet avgjorde klagen som uheldig, men ikke grunnlag for kritikk. Det ble arrangert et «meklingsmøte» med klager og politibetjenten som det var klaget på.
- Klage på gjennomføring av pågripelse/transport til soning på tross av skade/smerter hos klager. Politimesteren vurderte klagen bl.a. å gjelde mulig grov uforstand i tjenesten og oversendte derfor klagen til Spesialenheten.
- En huseier var kritisk til ordenspatruljens oppførsel under pågripelse og ransaking av en beboer i gården. Politiet avgjorde klagen som ikke grunnlag for kritikk.
- Klage på framgangsmåte i ransaking. Klager mente at på leting etter narkotika burde politiet ikke «tatt døren», men heller ringt på hos huseier (far til siktede) og fått reservenøkkel. Politiet avgjorde klagen som ikke grunnlag for kritikk.
- Klage på politiets atferd i forbindelse med en aksjon for å anholde en person. Klager som var til stede under politiets aksjon, mente politiets maktbruk var overdreven. Politiet avgjorde klagen som ikke grunnlag for kritikk.
- Klage på skader i bil i forbindelse med ransaking. Politiet avgjorde klagen som ikke grunnlag for kritikk. Klager fikk 400 kroner i erstatning for skadene.
- Klage på at en 14-åring ble avhørt uten at foreldrene ble varslet. Klagen ble avgjort som grunnlag for kritikk, og politiet beklaget at foreldrene ikke ble varslet.
- Klage, fra berørte naboer i et bolighus med leiligheter, på manglende orientering fra innsatsleder før politiaksjon. Klager ble etter innsending av klage oppringt og forklart hvorfor aksjonen fant sted, og klager var fornøyd med det. Klagen ble avgjort som ikke grunnlag for kritikk.
- Klage fra en mor som ikke fikk snakket med datteren som var innsatt i fyllearrest. Klagen ble avgjort som uheldig, men ikke grunnlag for kritikk.

Utvalgets gjennomgang av klagesaker gir ikke grunnlag til å analysere hva som eventuelt har blitt gjort fra politiets side i kritikkverdige saker som omhandler innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. I den grad det kommer klager som viser at noe er blitt gjort feil, bør det analyseres om bakgrunnen kan være manglende opplæring og kunnskap eller feil skjønnsutøvelse og holdninger.

Utvalgets gjennomgang viser bl.a. et behov for at politiet informerer om sine framgangsmåter, og at mange saker trolig kunne vært løst på stedet ved en mer høflig framferd i møte med publikum.

9.5 Anmeldelser som handler om innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest

I likhet med klagesporet er Spesialenheten avhengig av publikums meldinger, men også av politiets varsling om hendelser som omhandler innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Når det gjelder død og alvorlig skade, kan vi være sikre på at de kommer til Spesialenheten fordi denne sakstypen skal forelegges Spesialenheten med særskilt hjemmel i straffeprosessloven § 67 åttende ledd uavhengig av om det foreligger mistanke om straffbart forhold.

Ca. 10 % av alle anmeldelser som Spesialenheten mottok i 2008 inneholdt påstander om at politiet hadde brukt mer makt enn det lovgivningen gir adgang til (Årsrapport 2008). I etterforskingen av slike anmeldelser kan det være vanskelig å finne ut av hva som faktisk har skjedd og hvorfor, i følge Spesialenheten. I mange saker står påstand mot påstand. En stor andel av anmeldelsene mot politiet for unødig maktbruk blir henlagt. Den viktigste årsaken til dette er, i følge Spesialenheten, at det ut fra lovgivning og rettspraksis skal svært mye til før man kan konkludere med at politiets bruk av makt er straffbar.

Dette spørsmålet belyste Spesialenheten i sin årsrapport for 2008 gjennom en pågripelsessak fra 2006. Spesialenheten tok i 2006 ut tiltale mot flere tjenestemenn i et politidistrikt på Østlandet for ulovlig bruk av makt i sammenheng med forfølgelse, stans og pågripelse av en irakisk borger som unnlot å stoppe for kontroll. Behandlingen av saken i tingrett, lagmannsrett og høyesterett viste at denne typen sakers vanskelige bevissmessige og juridiske vurderinger gjør det vanskelig å trekke presise grenser for når en tjenestehandling er straffbar eller ikke.

Basketak skjer først og fremst ved innbringelser og pågripelser, og det er også i slike situasjoner det informantene i Sollunds (2007) studie opplever som maktmisbruk har funnet sted. Det er særlig i forbindelse med innbringelser, pågripelser, trans-

port og arrest at det kommer klager om voldsbruk fra publikum (Bratholm 1999, Finstad 2000). De lukkede rom ved transport og i arresten kan i seg selv invitere til det fordi de er lukket for innsyn. Under innbringelse eller pågripelse kan det bli anvendt unødvendig og overdreven makt fordi det er vanskelig å beregne hvor mye makt som må til. I tillegg kan innbringelser og pågripelser komme som en konsekvens av eskaleringer hvor det har utviklet seg en (personlig) konflikt mellom politi og arrestant som inviterer til maktbruk og disiplinering fra politiets side.

Materialet den videre gjennomgang bygger på vil ikke bare være positive påtaleavgjørelser, men også henleggelser hvor Spesialenheten har hatt kritiske merknader til politiets rutiner og praksis i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest.

9.5.1 Positive påtaleavgjørelser

Spesialenheten avgjorde i perioden 2005–2008[3] 16 saker i tilknytning til innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest med positiv påtale. Fem av disse gjaldt forfølgelse av kjøretøy, uaktsom kjøring, påkjørsel/torpedering. En sak gjaldt et politidistrikts manglende rutiner og kontroll av beslag, og én sak en politibetjents håndtering av dette beslaget. Én sak gjaldt en arrestforvarers uttalelser til en arrestant. To saker gjaldt ulovlig frihetsberøvelse. Én sak gjaldt ulovlig bruk av håndjern på en mindreårig, mens fem saker omhandlet fysisk maktbruk, legemsfornærmelse m.m. Disse fem sakene som Spesialenheten har vurdert som ulovlig fysisk maktbruk kan kort oppsummeres slik:

- Maktbruk mot en person for å få tak i hans mobiltelefon. Maktbruken medførte at vedkommende falt i bakken. Han ble lagt på magen, og holdt nede i ca. seks minutter og ble blant annet påført sår og hevelser i ansiktet.
- Slag med flat hånd mot ansiktet til arrestant.
- Slag med knyttet hånd mot bakhodet til pågrepet.
- Bilforfølgelse med påfølgende pågripelse hvor tjenestemennene først knuste vindusruter i bilen, dro ut sjåføren og passasjeren, hvorpå pågripelsen av sjåføren ble gjennomført ved at en politibetjent rettet flere slag mot hodet til sjåføren med en maglite lommelykt.
- Pepperspray mot to hunder som var inne i en bil og som var tatt hånd om av politiet etter pågripelse av hundeieren for besittelse av narkotika. Da spraying ikke ga tilsiktet effekt, skjøt og drepte en politibetjent de to hundene.

Når det gjelder ulovlig frihetsberøvelse, gjaldt det ene tilfellet en politibetjent som hadde truffet beslutning om frihetsberøvelse som politibetjenten uten skjellig grunn anså som lovlig. I det andre tilfellet ila Spesialenheten et politidistrikt foretaksstraff for etter innbringelse av en person å ha holdt vedkommende tilbake i 9 timer uten at det var hjemmel for så langvarig tilbakeholdelse.

9.5.2 Saker hvor Spesialenheten har uttalt kritikk og saker som er oversendt til administrativ vurdering

I sakene utvalget har gjennomgått uttalte Spesialenheten kritikk mot politidistrikt og/eller politiansatte i 23[4] saker, og seks av disse sakene ble oversendt politidistriktet med anmodning om administrativ vurdering. Dette materialet er interessant fordi det belyser samvirket mellom spor: Spesialenheten mottar anmeldelse, etterforsker, henlegger saken, men formidler samtidig at det er grunn for politiet til å se på rutiner og/eller praksis. Selv om riksadvokaten har uttalt at Spesialenheten ikke skal være et generelt kontrollorgan for politiet[5], viser sakene at Spesialenheten, i de sakene som er anmeldt, er et kontrollorgan for politiet med sikte på å fremme bedre politiarbeid.

Av disse 23 sakene som utvalget har gjennomgått, kan 16 forhold beskrives som relaterte til innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest. Hva dreier så kritikken seg om i sakene utvalget har gjennomgått? Sakskompleksene framstår som forskjelligartede, men det er mulig å finne noen likhetstrekk. Saker kunne ha vært løst på stedet, det er stilt spørsmålstegn ved nødvendigheten å bringe vedkommende i arrest, påsetting av hånd-

3. Det er Spesialenhetens påtaleavgjørelser som gjengis her, og ikke sluttresultat etter eventuell rettslig behandling. I perioden 2005-2008 avgjorde Spesialenheten til sammen 100 saker med positiv påtale i følge Spesialenhetens saksarkiv på http://www.spesialenheten.no.

4. Det er altså utvalget som har vurdert Spesialenhetens uttalelser som kritiske.

5. «Uttalelse av kritikk i påtalevedtaket bør i alminnelighet begrenses til det forhold som har vært gjenstand for etterforsking og være et ledd i de rettslige vurderingene. Etter påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd skal sjefen for Spesialenheten sende saken til berørt politimester eller særorgan dersom det gjennom anmeldelse eller gjennom enhetens etterforsking er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt. Generell kritikk av politiets virksomhet, organisering, rutiner mv. bør tas opp separat og direkte med politimesteren eller med riksadvokaten. Vedrører kritikken Politidirektoratets ansvarsområde, bør også direktoratet underrettes (Riksadvokaten rundskriv 3/2006).

jern i alles påsyn kan oppleves som ydmykende. I saker som handler om arrest, kan kritikken dreie seg om at noen har blitt holdt lenger i arrest enn det som syntes nødvendig, manglende helsehjelp, praksis for mindreåriges opphold i arrest og rutiner i forhold til barnevern, ikke nok aktsomhet i forsøk på selvdrap, for lang tid fra personen ble satt i arrest til avhør. Flere av de kritiske merknadene gjelder notoritet, altså dokumentasjon av beslutninger og grunnlaget for beslutninger. Det kan være at en pågripelse ikke framkommer av oppdragsloggen, eller at polititjenestemann har besluttet pågripelse av en innbrakt uten at det framkommer at denne beslutningen er opprettholdt av en politijurist. Det kan også være at det ikke foreligger dokumentasjon om mistanke mot vedkommende og grunnlaget for pågripelsen. Et annet eksempel er at beslutning om ransaking er signert etterforsker på vegne av politijurist, det foreligger ikke tvil om at pågripelsen var besluttet av politijurist, men en rutine hvor det senere ikke framkommer at politijurist har opprettholdt beslutningen, synes ikke å være i samsvar med straffeprosessloven. En god del av sakene handler om mindreårige, for eksempel at foreldre har blitt varslet for sent om at deres mindreårige datter eller sønn har blitt innsatt i arrest, og det er trolig foreldre som har anmeldt forholdene til Spesialenheten. Manglende varsling av foreldre i et tilfelle hvor foreldrene visste at sønnen var tatt inn, men det kunne

Tabell 9.1 Oversikt over saker om innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest som Spesialenheten har sendt politidistrikt med anmodning om administrativ vurdering 2005–2008.

Av til sammen 28 saker 2005–2006	Av til sammen 33 saker 2007	Av til sammen 32 saker i 2008
Oppfølging av beruset person – død utenfor egen bolig. Ransaking hos uvedkommende – manglende beklagelse. Mangelfull notoritet om bruk av tvangsmidler i straffesak, pågripelse og ransaking. Improvisert konfrontasjon, manglende rapport om ransaking, pågripelse. Mangler ved behandling av beslag. Notoritet for behandling av beslag. Tilbakeholdelse i arrest i påvente av forelegg. Visitasjon og inspisering av kroppens hulrom-rutinemessig? Manglende journalføring tvangsinngrep i arrest, hånd-og fotjern. Manglende avviksrapportering inspeksjon i arrest. Mangelfull notoritet om hendelser i arrest, anmodning om advokat. Mangelfull inspeksjon og loggføringsrutiner i arrest. Mangelfull notoritet om hvem som har gjennomført inspeksjon. Manglende kunnskap i politiet om symptom på diabetes (føling). Dødsfall i arrest – politiets kunnskap om symptom på forgiftning.	Krenkende eller upassende utsagn/opptreden, pålegg fra politiet. Forfølgelse – stans av kjøretøy ved bruk av tjenestebil. Bilforfølgelse i bysentrum på tidspunkt med stor trafikk. Ransaking på psykiatrisk sykehus. Ulovlig pågripelse og ransaking. Avhør av mistenkte under transport. Person døde i sammenheng med pågripelse. Rutiner for meddelelse av forelegg i arrest. Mindreåriges opphold i arrest. Notoritet om beslutninger truffet i arrest, innbringelse. Manglende dokumentasjon / notoritet omkring beslutninger, pågripelse. Rutiner for oppbevaring av beslag. Ulovlig beslag /ulovlig tilbakeholdelse av beslaglagte midler. Dødsfall i arrest: vurdering av innbrakt/pågrepet person før innsetting, tilsyn.	Person som ble vurdert av patruljemannskaper døde senere av medikamentpåvirkning. Bruk av politihund. Bruk av håndjern under transport. Innbringelse for bøteleggelse, bruk av håndjern og unødig eksponering. Bruk av håndjern på 13 år gammel jente. Forkynning av tiltalebeslutning i annet politidistrikt – grunnlag for pågripelse. Manglende rapport om ransaking. Forskrift om bruk av politiarrest § 3–1, overføring til fengsel innen to døgn. Tyveri /underslag av penger fratatt arrestant. Bruk av håndjern på person i politiarrest. Notoritet om beslutninger i arrest. Mangelfull føring av arrestjournal. Opptreden i avhør – anklager om trakassering. Selvdrap etter avhør hos politiet.

være gode grunner for å informere om at han ble holdt over natten, er et annet eksempel.

Gjennomgangstemaet i sakene utvalget har gjennomgått der Spesialenheten har uttalt en form for kritikk synes å være at det gjelder mindreårige, og særlig informasjon til foreldre og notoritet over beslutninger. Det finnes rutiner for dette i politiinstruksen og påtaleinstruksen som i grove trekk beskriver framgangsmåtene. Det synes derfor ikke å være mangel på rutiner, men at praksis ikke er i samsvar med rutinene. Mulige forklaringer kan være at rutinene er uklare, mangelfull opplæring, «slurvefeil» eller at grensene tøyes.

Felles for sakene som oversendes fra Spesialenheten til administrativ vurdering er at de ikke gir grunnlag for straffereaksjon, men at andre reaksjoner eller tiltak bør vurderes slik Spesialenheten ser det. Tabell 9.1 gir en oversikt[6] over saker som omhandler innbringelser, pågripelser og politiarrest som Spesialenheten i perioden 2005–2008 oversendte til administrativ vurdering.

Dokumentasjon/notoritet over beslutninger er et gjennomgangstema i sakene Spesialenheten har oversendt til administrativ vurdering. Forholdet kan handle om at det ikke framkommer at det er tatt en beslutning om innbringelse/pågripelse, hvem som har tatt beslutningen eller at grunnlaget for beslutningen er mangelfull. Fra 2007 ser det ut til at bilforfølgelser blir et tema, mens bruk av håndjern og også hund opptrer blant sakene i 2008. Denne noe ulike profilen på sakstemaene i løpet av disse årene kan skyldes tilfeldigheter, men det kan også ha sammenheng med at Spesialenheten retter et sterkere fokus på bestemte sakstyper etter hvert som flere saker i samme kategori meldes, slik at det framstår som mer aktuelt å sende en sak til administrativ vurdering fordi den ikke lenger bare handler om en enkeltstående hendelse.

Videre skal vi gå nærmere inn på noen saksområder for å belyse 1) det mangler ikke sentrale retningslinjer (notoritet, bruk av håndjern) 2) det mangler sentrale retningslinjer (bruk av hund, torpedering).

9.6 Hjemmelsgrunnlag og notoritet

Som eksempel på situasjoner der rutinesvikt kan skje, kan rutiner ved innsettelse, opphold og utskrivelse fra arrest brukes som illustrasjon. Dette handler altså om beslutninger når noen skal inn i arrest, selve arrestoppholdet og når noen skal ut av arrest. Et detaljert regelverk beskriver framgangsmåtene og de ulike ansvarsrollene politiansatte har. Hvordan disse prosedyrene rent konkret organiseres, kan variere mellom politidistriktene. Utvalget har ikke oversikt over lokale prosedyrer og hvordan de eventuelt varierer mellom politiarrestene og tar utgangspunkt i prosedyrer i ett politidistrikt, Oslo.

Når man blir innbrakt eller pågrepet av politiet i Oslo[7], blir man kjørt til arresten i politihuset på Grønland. Den befinner seg på baksiden og har 100 celler. Når man kommer inn er det en skranke hvor de arresterte skrives inn og leverer fra seg personlige eiendeler. De må ta av seg smykker og belter. Her blir pågripelses/innbringelsesgrunnlaget notert før vedkommende føres inn til cellen. Inne på cellen blir arrestanten ransaket. Ved sentralarresten i Oslo er det slik at inn- og utføring av arrestanter gjøres av arrestforvarere, mens hovedansvaret ligger hos vaktleder for politivakta. Vaktleder er altså ikke til stede fysisk ved innskrivelse.

Hvordan pågripelse har blitt besluttet, påvirker hva som skjer når noen skal inn i arrest. Praktiseres dette på ulike måter, er det problematisk. Beslutter jurist pågripelse, foreligger det en tidsramme og vaktsjefens rolle blir å sjekke om rett person er pågrepet. Dersom en politipatrulje beslutter pågripelse, blir rollen til jourhavende jurist å realitetsvurdere og kvalitetssikre pågripelsens grunnlag ved en reell etterprøving av beslutningen. Innbringelser besluttes derimot av politipatruljene, eventuelt i samråd med operasjonssentralen. Dette er altså en beslutning som jurister normalt ikke deltar i. Beslutning om innbringelse skal kvalitetssikres av vaktsjefen eller operasjonsleder.

Alle som kommer inn i arrest skal visiteres. Visitasjon kan foretas av politipatruljene, i arresten av arrestforvarere. Det kan være ulike oppfatninger av hva som er nødvendig og det finnes ingen fasit. I utgangspunktet vil visitasjon/stripping være en vesentlig krenkelse. Standardprosedyre er en overflatisk undersøkelse av kropp og klær. Når særlige grunner tilsier det, kan visitasjonen være grundigere, såkalt «stripping». En grundigere visitasjon må skyldes konkrete holdepunker. Beslutningen treffes av vaktsjef og eventuelt beslag nedtegnes. Dersom en person er innbrakt og man fin-

6. Oversikten er basert på Spesialenhetens saksarkiv på www.spesialenheten.no. Det kan være flere forekomster av forholdene som er nevnt i tabell 9.1.

7. Oslo politidistrikt (Årsberetning 2007) innbrakte 2 703 personer og pågrep 9 178 personer i 2007. Oslo politidistrikt brukes som et illustrerende eksempel, men i andre politidistrikter kan det være andre rutiner bl.a. for ansvarsforhold.

ner noe, kan det føre til at vedkommendes status endres fra innbrakt til pågrepet med påfølgende ransakelse og kroppsundersøkelse.

Helsemessige vurderinger skal også foretas før noen innsettes i arrest, for eksempel av berusede personer. Dette kan beskrives som et gråsoneområde hvor forholdsmessighet og forsvarlighet vurderes. Det er vaktsjefen som vurderer først. Etter at den som har blitt innbrakt er plassert på celle, blir vurderingene arrestens ansvar. Om arrestleder for eksempel etter 10 minutter mener at en arrestant er for dårlig, kan arrestleder beslutte dimittering eller framstilling for lege. Vedkommende kjøres enten til legevakt eller legen tilkalles til arresten. Om noen ber om det, skal han/hun få legetilsyn – den enkeltes vurderinger av seg selv skal ikke overprøves[8].

Innbrakte kan ikke være lenger enn fire timer i politiets varetekt. Unntaket er innbrakte etter politiloven § 9 som kan være i arrest til man blir edru. Vaktsjefen har ansvar for å dimittere innen fristen og juristene er ikke involvert i denne beslutningen. Unntaket er når grunnlaget endrer seg, for eksempel funn av stoff eller det skal ilegges forelegg på vei ut. Man har lov til å gå utover fire timer på grunn av «den tid det tar for å forkynne forelegget», altså ca. 10 minutter. Men det er ikke lov å stille folk i kø slik at de blir sittende lenger fordi man skal få et forelegg.

Etter reglene skal personer som blir innbrakt, slippes ut selv om det for eksempel er natt til søndag og vedkommende ikke selv vil ut, men f.eks. ønsker å sove ut rusen. En praksis har vært at den innbrakte får sove ut, men dette er i strid med loven selv om en slik praksis begrunnes med hensyn til vedkommende. Den juridisk korrekte løsningen er at vedkommende samtykker i å bli overført til «husvillearrest» og kan så slippe ut når han/hun ønsker.

Er noen pågrepet, skal juristen innen 48 timer framstille vedkommende for varetektsfengsling dersom en finner grunn til det. Dersom politiet ikke ønsker å holde på vedkommende, skal han/hun dimitteres. Dersom vedkommende skal fengsles, skal han/hun overføres til fengsel. Det viser seg imidlertid at Kriminalomsorgen ikke alltid har nok plasser og dermed har politiet et problem.

Ovenstående beskrivelse viser at i prosessen som fører personer inn og ut av arrest, er det flere aktører som foretar vurderinger og beslutninger. Også personer som ikke er jurister foretar juridiske beslutninger, særlig utenom normal arbeidstid når midlertidige beslutninger tas i de ansvarliges fravær, som når etterforsker og jurist «på saken» ikke er til stede. I denne beslutningsprosessen, der flere aktører har en rolle i å håndheve regelverket, kan det oppstå kritikkverdige eller straffbare situasjoner. Det kan også forekomme kommunikasjonsvansker eller kommunikasjonssvikt, for eksempel med hensyn til hvor lenge noen skal sitte før han/hun slippes eller det foretas avhør eller ransaking. Dersom den ansvarlige går av vakt og ikke vet hva som ble besluttet og når hvilke beslutninger ble gjennomført, kan det være risiko for at svikt kan skje. Det kan også oppstå komplikasjoner i avgjørelser mellom ulike ansvarshavende, for eksempel når det gjelder 48-timersregelen. I utgangspunktet er det etterforsker på saken som må begrunne hvorfor vedkommende skal holdes lengre ut fra etterforskningsbehov, men påtaleansvarlig jurist skal vurdere forholdsmessigheten. Juristen må da ha grundig kjennskap til etterforskningsbehovet og vurdere forholdsmessighet i forhold til arresttilbudet siden det finnes regler for når en person skal overføres fra politiarrest til fengsel.

I et slikt nokså komplisert system er det avgjørende at politiet har rutiner som legger til rette for at de riktige beslutninger tas og at beslutningene kan etterprøves. Vaktordningssystemet med jourhavende jurist, som er en følge av den norske ordningen med integrert påtale, har stor betydning for kvalitetssikringen. En forutsetning for juristenes kvalitetssikring er imidlertid at politidistriktene har et velfungerende integrert påtaleledd.

9.7 Bruk av håndjern

Politiets bruk av håndjern bidrar til å dramatisere hendelsene for dem som blir innbrakt/pågrepet (Sollund 2007). I følge betjentene Sollund kjørte med, synes det å være en viss variasjon i bruken.

8. Forskrift om bruk av politiarrest § 2-3, som gjelder alle arrester lyder slik: «Før innsettelse i politiarrest skal politiet vurdere behovet for helsehjelp og sørge for nødvendig fremstilling for lege. Politiet skal sørge for skjerpet tilsyn med innsatte i påvente av gjennomføring av lege- eller helsetilsyn. Dersom den innbrakte på grunn av beruselse er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg, skal politiet straks vurdere umiddelbart å bringe vedkommende til legevakt eller annet egnet tilbud i helsetjenesten. Dersom slik overføring ikke finner sted, skal vedkommende ha legetilsyn ved innsettelsen i arresten. Under arrestoppholdet skal innsatte gis rett til å ta kontakt med lege for nødvendig helsehjelp. Kontakten kan gjennomføres enten ved at politiet henvender seg til helsepersonell eller ved at den innsatte selv tar kontakt med helsepersonell pr. telefon etter at politiet har forvisset seg om at det er helsepersonell som besvarer henvendelsen. Hvis den innsatte ønsker det, skal vedkommende kunne samtale direkte og ukontrollert med helsepersonellet».

Mens noen sa de alltid brukte håndjern ved innbringelse/pågripelse, sa andre at de vurderte hvorvidt de mente det faktisk var behov for det og vurderte fangens atferd og eventuell ruspåvirkning. Argumentene politiet angir for å bruke håndjern er at det er for å beskytte dem selv og fangen. Bruk av håndjern er regulert i politiinstruksen i § 3.2:

> «Håndjern eller annet bendsel kan anvendes på person som under pågripelse eller transport truer med eller gjør seg skyldig i vold, eller der forholdene gir grunn til frykt for at vedkommende vil utøve vold eller flykte. Dessuten kan slike midler brukes mot person som forsøker å påføre seg skade, og ellers for å hindre forspillelse av bevis».

Videre reguleres bruk av håndjern under transport i § 11.3. i politiinstruksen:

> «Transportmåten og sikkerhetstiltakene ellers fastsettes etter det som anses nødvendig i det enkelte tilfelle. Når det foreligger fluktfare, bør det brukes transportjern eller håndjern. Før transporten påbegynnes, skal vedkommende alltid visiteres. Så langt det er forenelig med sikkerhetstiltakene, skal transporten utføres slik at den vekker minst mulig oppmerksomhet».

Ifølge Spesialenhetens Årsrapport 2008(:16) forklarte flere tjenestemenn i avhør at håndjern alltid ble brukt under transport eller fordi man «aldri vet hva folk vil finne på». Bruk av håndjern ut i fra slike begrunnelser er rettstridig. Spesialenheten skriver at politiet i byområder synes å ha lavest terskel for å benytte håndjern. I følge Spesialenheten kan det trolig skyldes at politiet i mindre tett befolkete områder står overfor færre spente situasjoner og at de har bedre kunnskap om og oversikt over befolkningen.

Det kan være at politibetjentene har utviklet en praksis hvor de ikke lenger tar i betraktning de regler som faktisk gjelder (Sollund 2007:124). Det skal vurderes i hvert enkelt tilfelle om det er grunn til å frykte at den innbrakte/pågrepne vil anvende vold eller forsøke å flykte. Minoritetsinformantene i Sollunds (2007:125) studie opplevde altså arrestasjonen som et overgrep. Det at håndjernene låser hendene bakpå ryggen bidrar ytterligere til dette, fordi det øker deres avmakt samtidig som det understreker politiets makt. Håndjern har altså en betydning i å skape avstand mellom politiet og den pågrepne og å øke arrestantens frustrasjon. Et spørsmål er om politiet også kan bruke håndjern bevisst for å disiplinere eller straffe pågrepne, for eksempel ved å stramme håndjernene (Finstad 2000:277).

Spesialenheten (2009:16) har i flere saker i kritisert politiets bruk av håndjern[9] og vist til at håndjern ikke kan anvendes som «verneutstyr» ut fra generelle erfaringer eller betraktninger. Spesialenheten har så langt ikke funnet at det har vært grunnlag for å reagere med straff mot politiet på grunn av urettmessig bruk av håndjern: «Det skjønn som konkret har vært utvist har ikke vært av en så kvalifisert klanderverdig karakter at det har gitt grunnlag for straffereaksjon (Spesialenheten 2009:16)».

Utvalget trekker fram bruk av håndjern som et eksempel på at praksis ikke er i samsvar med rutine, altså rutineavvik. Det kan stilles spørsmål om dette kan skyldes uklare rutiner, manglende kunnskap eller at det har utviklet seg en praksis som ikke tar i betraktning rutinene som gjelder. Dette er et eksempel på en praksis som er vanskelig å regulere. Følges ordlyden slavisk, skal det lite til før resultat er på rett side av regelen selv om det ikke er foretatt en konkret vurdering.

Utvalget vil også understreke betydningen av veiledning, jf. kapittel 3 og Dahl og Myhrer (2009). Hvis politiansatte mangler god veiledning ute i felten når de må bruke skjønn i krevende eller tvetydige situasjoner, er det risiko for at det utvikles arbeidsmetoder som ikke er i samsvar med retningslinjer og idealer for tjenesteutøvelsen. Dersom dette ikke fanges opp av førstelinjeledere, legger politifolk etter hvert til grunn at diskutabel praksis kan godtas som offisiell politikk.

Utvalget vil referere til betydningen av å utforme en «håndjernspolitikk», og vil henvise til rapporten *Analysis of complaints involving handcuffs* fra Police Ombudsmann for Northern Ireland (2008) som er en analyse av utviklingen i bruk av håndjern, gjeldende retningslinjer, opplæring, casestudier, analyse av saker over et større tidsrom. Analysen baserer seg også på intervjuer med polititjenestemenn, og deres vurdering av når håndjern bør brukes, hvordan håndjernene er utformet og opplæringen tjenestemennene hadde fått. De ble også stilt spørsmål om de sjekket om håndjernene var for stramme, og om de eventuelt noterte at de hadde sjekket dette.

9. Med bakgrunn i en sak oversendt fra Spesialenheten angående påsetting av håndjern på en 13 år gammel jente, innhentet Politidirektoratet uttalelse fra politimesteren i det aktuelle distriktet. Direktoratet sendte brev til politimestrene om erfaringer og tiltak igangsatt lokalt etter hendelsen for å vise hvordan et politidistrikt hadde benyttet erfaringer fra en uheldig hendelse til økt bevissthet rundt planlegging av aksjoner og til gjennomgang av lokalt instruksverk (Politidirektoratet. 2008/01956-7. 26.1.2009).

Videre skal utvalget se på rutinemangler eksemplifisert gjennom bruk av hund og bruk av bil til torpedering.

9.8 Bruk av hund

Spesialenheten avgjorde i 2008 flere saker som gjaldt spørsmål om straffansvar for maktbruk ved bruk av tjenestehund. Ingen av sakene førte til positiv påtaleavgjørelse, men bruken av hund hadde medført til dels alvorlige personskader og innebar vanskelige avveininger. At det ikke finnes sentrale retningslinjer for bruk av tjenestehund kompliserer sakene. Spesialenheten sendte i 2008 en sak som gjaldt bruk av tjenestehund til administrativ vurdering og ba politimesteren vurdere om det kunne være behov for lokale føringer i fraværet av sentrale retningslinjer. Denne saken gjaldt bruk av politihund til å pågripe en person i et sentrumsstrøk nattestid med mye folk til stede. Hunden bet personen som skulle pågripes flere ganger slik at han ble påført en skade på hovednerven i det ene beinet. Hunden bet også andre personer i tilknytning til pågripelsen.

I en sak som gjaldt bruk av hund til å stanse en person som stakk av fra politiet, påklaget mannen som ble bitt relativt kraftig i låret henleggelsen til riksadvokaten. Riksadvokaten uttalte i avgjørelsen[10] at vurderingen hadde bydd på atskillig tvil, og uttalte seg om forholdsmessighetsvurderingen ved bruk av hund. Personen som stakk av var mistenkt for promillekjøring og vold kort tid før politiet ankom stedet. Riksadvokaten kom fram til at saken måtte forbli henlagt særlig fordi det der og da var grunnlag for å mistenke klageren for et relativt alvorlig tilfelle av legemsbeskadigelse på offentlig sted, og at han til tross for uttrykkelig pålegg fra politiet om å forholde seg rolig, forsøkte å unnvike pågripelsen ved å løpe bort.

Det finnes ikke instruks eller regelverk om bruk av tjenestehund som maktmiddel utover fagplan for opplæring av og godkjenningsprogram for tjenestehunder. I Auglend m.fl. (2004:440) omtales tjenestehund som maktmiddel slik:

> «Tjenestehund er klassifisert som et «skarpt» redskap og kan utrette stor skade hvis den kommer ut av kontroll. Således må det utvises stor forsiktighet når hunden brukes som maktmiddel, særlig under massetjeneste (…). Før politihund benyttes som maktmiddel, skal det gis tydelig advarsel om at dette vil bli følgen dersom ikke politiets påbud etterkommes».

10. Riksadvokatens avgjørelse 13. juni 2008.

Bruk av tjenestehund som skarpt redskap er ikke inntatt i «maktstigen» som er beskrevet i kapittel 3 (jf. maktpyramiden i Lie og Lagestad (2007:6)). Utvalget vil i den forbindelse trekke fram at flere steder i USA har hund imidlertid blitt ført inn i maktstigen som det sterkeste maktmiddel nest etter skytevåpen. Bakgrunnen var at det allerede tidlig på 1990-tallet vakte bekymring at politiet hyppig ble saksøkt av personer som var blitt bitt av politihunder. Ved nærmere gransking av hendelsene kom det fram at hundene var blitt opplært til å «finne og bite». Instruksendringer førte til at hundene i stedet ble lært opp til å «finne og bjeffe». Samtidig ble det innført restriksjoner mot bruk av hund i situasjoner der hendelsen erfaringsmessig ikke var så alvorlig, for eksempel overfor biltyver. Som følge av slike endringer og at nærmeste leder ble forpliktet til å holde nøye oversikt over antall hundebitt pr. hundepatrulje, sank tallet på personer som ble bitt av hund betydelig (Walker 2005:60–61).

Utvalget vil videre med henvisning til sitt mandat om å se på om rutiner for innbringelser/pågripelser, påpeke at det blir vanskelig for kontrollorganer å kontrollere noe det ikke finnes regler for. Utvalget vil derfor anbefale at det gjennomføres undersøkelser av politiets bruk av hund som skarpt redskap bl.a. i lys av Spesialenhetens saksmateriale, og at bruk av tjenestehund som skarpt redskap regelfestes.

9.9 Bilforfølgelser/torpedering

Det foreligger ingen lovbestemmelse som særskilt regulerer bilforfølgelse, men regler ble gitt i sentral instruks av justisdepartementet 28. mai 1990 (GP4027) og videreført av Politidirektoratet 1. august 2001 i instruks om utrykningskjøring og forfølgelse av kjøretøy.

Etter instruksene skal bilforfølgelse kun skje når det ikke antas å innebære unødig fare. Forfølgelsen skal straks avbrytes hvis det anses uforsvarlig å fortsette. Nødvendigheten av å fortsette skal vurderes fortløpende. Overtredelse av instruksene er ikke i seg selv straffbar, men instruksbrudd vil være et moment som kan tale for straffansvar etter straffeloven og/eller vegtrafikkloven.

Etter trafikkreglene § 2 nr. 4 kan politiet fravike trafikkreglene §§ 4–9, som blant annet gjelder fartsgrenser, hvis det er nødvendig eller til vesentlig lette i tjenesten. Trafikkreglene gir ikke adgang til å fravike reglene om aktsom kjøring etter vegtrafikkloven § 3, men aktsomhetsnormen må vurde-

res i lys av at det gjelder en utrykning. Om dette har høyesterett (Rt. 1994:1478) bl.a. uttalt:

> «Hvor langt man i en slik situasjon skal lempe på de krav som gjelder for andre bilførere, må bero dels på hvor viktig det framstiller seg å få stanset og eventuelt pågrepet den som forfølges, og dels på trafikksituasjonen og risikoen for at skade kan bli voldt. Det må foretas en avveiing mellom behovet for at politiet skal løse sine tjenesteoppdrag og hensynet til trafikksikkerheten».

I Politidirektoratets instruks for utrykning pkt. 2.7 er det gitt bestemmelse om den fortløpende vurdering som skal foretas ved utrykningskjøring:

> «Patruljeleder må fortløpende vurdere nødvendigheten av å fortsette forfølgelsen. Behovet for øyeblikkelig pågripelse må han hele tiden veie opp mot den trafikkfare han utsetter seg selv og andre for. Han skal straks avbryte forfølgelsen dersom han anser det uforsvarlig å fortsette. Han bør i stedet forsøke å følge etter på avstand for å observere hvor den forfulgte tar veien».

Utrykningsinstruksen sier videre at det tilligger patruljeleder å vurdere behovet for utrykningskjøring og forfølgelse av kjøretøy og at fører har ansvar for at selve utrykningskjøringen/forfølgelsen gjennomføres forsvarlig.

«Torpedering» er en metode som kjennetegnes ved at politiet bruker eget kjøretøy til å sette et annet kjøretøy ut av spill. Metoden er ikke nærmere regulert i politiets instruksverk eller tatt inn i undervisningsopplegg ved Politihøgskolen. Riksadvokaten behandlet i 2008 to klagesaker som omhandlet bruk av tjenestebil til torpedering, og oversendte 31.10.08 og 14.01.09 Politidirektoratet kopi av avgjørelsene og kopi av dommer og begrunnet dette med «en antar det kan være aktuelt for direktoratet å vurdere om de to sakene foranlediger endringer i instrukser eller opplæring».

Rettmessigheten av metoden må, i følge Spesialenheten, bedømmes etter de alminnelige regler i straffeloven § 48 tredje ledd og politiloven § 6, jf. Høyesteretts kjennelse i Rt. 2007 s. 1172. Vilkårene for at maktbruken skal være rettmessig er etter dette at den både skal være «nødvendig» og ikke «ubetinget utilbørlig». Dette gir en noe videre ramme for lovlig maktutøvelse enn det som følger av politiloven § 6.

I en sak ba Spesialenheten politimesteren om å vurdere saken administrativt og uttalte at det burde vurderes om de foreliggende instrukser om bilforfølgelse, sentralt og lokalt, ga klare nok føringer for i hvilke situasjoner metoden er forsvarlig å benytte og hvilke omstendigheter som bør begrunne at forfølgelsen avbrytes. Det ble også vist til at torpedering som metode ikke er regulert ved instruks. Kopi av vedtaket ble også sendt Politidirektøren.

Saken ble henlagt etter bevisets stilling for politibetjent A og politihøgskolestudent B. For politioverbetjent C henla enheten forholdet fordi intet straffbart forhold ble ansett bevist.

Advokat på vegne av de pårørende påklaget Spesialenhetens vedtak og ba om at riksadvokaten vurderte straffespørsmålet på nytt. Politibetjent A og politihøgskolestudent B påklaget henleggelsesgrunnlaget.

I riksadvokatens vedtak av 31.mars 2009 ble det vist til Spesialenhetens gjennomgang av saken. Riksadvokaten sluttet seg til den begrunnelse som ble gitt for henleggelsen. Riksadvokaten, som Spesialenheten, mente at det var atskillig å innvende mot tjenesteutførelsen[11]:

> «Når utgangspunktet for en forfølgelse er mistanke om et mindre alvorlig forhold (her kjøring uten førerkort), må det vurderes nøye om det er grunnlag for å iverksette forfølgning og særlig om den bør fortsette når den forfulgte søker å unnvike ved uforsvarlig kjøring. I dette tilfellet er det mye som tyder på at forfølgelsen i alle fall ikke burde vært gjennomført gjennom boligfeltet. Det er likevel forsøket med «torpedering» som har voldt størst vansker ved vurderingen. I tillegg til de momenter som Spesialenheten nevner, herunder at «torpederingen» ikke ble forelagt operasjonslederen, har riksadvokaten også festet seg ved at tjenestebilen ved anledningen ble ført av en politihøgskolestudent. Studenter vil nødvendigvis ha begrenset erfaring, og B hadde – naturlig nok – aldri vært med på «torpedering» tidligere».

Utvalget er av den mening at bruk av hund og torpedering med bil reiser de samme problemstillingene.

9.10 Dødsfall

Dødsfall i forbindelse med innbringelse, pågripelse eller politiarrest kan handle om ulike former for kunnskapsmangel, men kan også skyldes andre grunner til svikt som rutinesvikt og rutineavvik. I Obiorasaken ble det blant annet påpekt manglende

11. Selv om det var grunnlag for kritikk, kom riksadvokaten under noen tvil fram til at saken måtte forbli henlagt med henvisning til Spesialenhetens vurdering og presiserte at det ikke var bevis for årsakssammenheng mellom den tragiske ulykken hvor en person omkom og politiets forfølgelse.

kunnskap om faremomenter ved mageleie. Flere dødsfall i arrest kan belyse manglende kunnskap om sykdomsforhold.

Fra 2005 til og med 2008[12] har to personer dødd etter pågripelse, to personer dødd etter politiets bruk av skytevåpen, fire dødd i forbindelse med bilforfølgelse og fire personer dødd i eller etter opphold i arrest. Spesialenheten har også etterforsket flere saker hvor en person er funnet død etter å ha vært i kontakt med politiet. Dette er saker som kommer til Spesialenhetens kjennskap gjennom politiets varslingsplikt.

Den oversikten som finnes om alvorlig skade og død i forbindelse med inngripelser, pågripelser og bruk av politiarrest, finnes hos Spesialenheten. Spesialenheten har gjennom sin etterforskning opparbeidet seg mye kunnskap om død og alvorlig skade i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest.

Statens plikt etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) til å ta vare på frihetsberøvede personer, innebærer også en plikt til å sørge for nødvendig medisinsk behandling. Rettspraksis fra Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen viser at dette ikke bare innebærer en plikt til å sørge for behandling etter begjæring fra den frihetsberøvede, men også en plikt til å overvåke utviklingen i den frihetsberøvedes tilstand. Staten har også plikt til å sikre nødvendig behandling tilstrekkelig raskt. Dette betyr at det kan innebære en krenkelse av EMK artikkel 2 dersom den frihetsberøvede dør og artikkel 3 dersom nødvendig medisinsk behandling ikke er besørget.

Som nevnt over etterforsker Spesialenheten også saker hvor personer ikke har vært innbrakt eller pågrepet, men tilsett av politiet. Før utvalget redegjør for dødsfall i forbindelse med innbringelser, pågripelser og arrest, presenteres en slik sak.

Død ved fergekai etter tidligere på kvelden å ha blitt tilsett av politiet 2007[13]

Politiet ble tilkalt og påtraff to berusede personer ved en fergekai. Innringer mente at de to ikke var i stand til å ta vare på seg selv. Etter noe tid forlot politiet stedet og personene og dro på annet oppdrag. Senere på kvelden fikk samme patrulje beskjed om å kjøre til fergekaia i forbindelse med en hjertestans. Helsepersonell var på stedet, og livreddende førstehjelp var forsøkt og avsluttet før politiet ankom. X var død. Rettsmedisinsk undersøkelse viste betydelig grad av alkohol- og medikamentpåvirkning. Dette ble vurdert som dødsårsak, svekket hjerte kan ha hatt en viss medvirkende betydning. Spesialenheten opprettet undersøkelsessak og vurderte politiets tjenestehandlinger i forhold til straffeloven § 325, første ledd nr. 1 om grov uforstand i tjenesten og unnlatelse av tjenesteplikt (§ 324). Vurderingene ble gjort i forhold til politiloven § 9 om inngrep overfor berusede personer og politiets hjelpeplikt overfor syke personer slik denne plikten er beskrevet i politiloven § 12, samt nærmere konkrete retningslinjer fastsatt for politiets inngripen i ordenssituasjoner (politiinstruksen § 3–1). Spesialenheten vurderte at det forelå bevismessig tvil om hvilken grad av beruselse det var mulig for politibetjentene å observere og vektlegge. Saken ble henlagt etter bevisets stilling. Selv om Spesialenheten mente det ikke kunne uttales direkte kritikk mot de involverte tjenestemenn, mente Spesialenheten at saken burde gjennomgås administrativt. Politidistriktet burde, i følge Spesialenheten, vurdere om det på bakgrunn av hendelsen burde legges enda større vekt på å avklare situasjonen for ruspåvirkede før et oppdrag av den aktuelle karakter anses løst. Behovet for gjennomgang ble bedt sett i sammenheng med at Spesialenheten hadde hatt flere saker til behandling av lignende karakter og med et lignende hendelsesforløp.

9.10.1 Dødsfall i forbindelse med innbringelser og pågripelser

Død etter pågripelse januar 2005 – pepperspray

En patrulje ble gitt i oppdrag å ta hånd om en mann som ble antatt å være i psykisk ubalanse. Politiet hadde fått flere meldinger som blant annet gikk ut på at han hadde opptrådt truende og at han sto og hylte i bakgården.

Politiet forsøkte å få kontakt med ham da de kom til stedet, men han reagerte ikke på tilsnakk. Da en av tjenestemennene nærmet seg, gjorde han et utfall ved å strekke armene fram. Situasjonen ble vurdert slik at det ville bli vanskelig å ta hånd om ham uten fare for at han selv eller politiet kom til skade. Det ble derfor besluttet å bruke pepperspray. Han ble sprayet i ansiktet, lagt «kontrollert» i bakken og påsatt håndjern, i følge polititjenestemennenes forklaringer.

Kort tid etter han var lagt i bakken begynte han å blø fra nesen. Han begynte også å kaste opp. Mens han lå på bakken, fikk han vann i ansiktet for å få skylt bort peppersprayen. Mens han lå på bak-

12. Tallene er basert på påtaleavgjorte saker av Spesialenheten 2005 t.o.m. april 2009.
13. Dette, og de andre sammendragene av Spesialenhetens påtaleavgjørelse, er basert på saksarkivet som finnes på http://www.spesialenheten.no.

ken, fortsatte han å skrike høyt. Etter ca. 15 minutter kom en cellebil til stedet og han ble etter ordre fra operasjonssentralen kjørt til et distriktspsykiatrisk senter. Politiet ble der informert av en sykepleier om at han først måtte undersøkes somatisk. Politiet ble derfor anmodet om å ta ham med til akuttmottaket ved sykehuset. Ved ankomst der, ble politiet bedt om å vente en tid (anslagsvis ca. 15 minutter) før helsepersonell kunne undersøke ham. Mens politiet ventet, sluttet han å puste og ble blå i ansiktet. Helsepersonell ble da alarmert og han ble tatt hånd om, men døde fem dager senere.

Av den sakkyndige likundersøkelsen framgikk det at mannen var under påvirkning av kokain. Døden ble antatt å skyldes oksygenmangelskade i hjernen på grunn av hjertestansen. Årsak til hjertestansen ble oppgitt ikke å være helt sikker, men at det var rimelig å anta at påvirkning av kokain hadde hatt betydning. Det ble vist til at det er kjent at kokaininntak kan medføre opphisselse/agitasjon, såkalt eksistert delirium, med påfølgende hjertestans. Det ble også vist til at de påviste forandringene i ryggmuskulatur i seg selv kan forårsake hjerterytmeforstyrrelse med påfølgende hjertestans. Videre framgikk det at saksopplysninger tydet på at det gikk lang tid før avdøde ble tatt inn på Akuttmottaket og at han ble feilbehandlet med kaliumklorid. Saken ble derfor oversendt tilsynsmyndigheten. Den rettsmedisinske kommisjon fant ikke grunnlag for vesentlige bemerkninger.

Spesialenheten fant ikke grunnlag for kritikk mot de tjenestemennene som deltok i tjenesteoppdraget. Bruken av pepperspray så ut til å være gjort i overensstemmelse med gjeldende reglement og rutiner for bruk av dette våpenet. Hensikten var her, i følge Spesialenheten, å få et overrumplingsøyeblikk med minimal bruk av vold, for å kunne ta hånd om en mulig voldsom person. Det var ingenting ved rapport fra Rettsmedisinsk institutt som tydet på at peppersprayen helt eller delvis hadde vært årsak til dødsfallet. Saken ble henlagt som ikke straffbart forhold.

Død etter bruk av skytevåpen mai 2005

Politiet rykket ut på bakgrunn av melding om en person som på offentlig sted hadde framsatt trusler med kniv, og både utrykningen og bevæpningen var utvilsomt berettiget, i følge Spesialenheten.

Før tjenestemannen bevæpnet seg med skytevåpen, hadde han to ganger forsøkt å få kontroll over situasjonen ved bruk av pepperspray. Han forklarte også at han vurderte teleskopbatong, men at han fant det uforsvarlig fordi han ville komme for tett innpå personen. Han tenkte også at skjold kunne være et egnet redskap, men slikt utstyr var det ikke i bilen.

Spesialenheten mente at tjenestemannen handlet i henhold til politilovens og våpeninstruksens bestemmelser, og at det var rettmessig å skyte for å uskadeliggjøre. I den situasjonen som forelå, hvor vedkommende kom i mot ham med hevet øks, var det ut fra en forsvarlighetsvurdering ikke tid til å avfyre varselskudd. I en situasjon hvor formålet er å stanse et påbegynt angrep og det er nødvendig at den som angriper umiddelbart settes ut av spill, så Spesialenheten det ikke kritikkverdig at skudd ble rettet mot kroppen.

Politipatruljen rykket ut etter en melding som ikke ble vurdert å innebære noen akutt nødssituasjon. Den dramatiske utviklingen ga ikke rom for overordnet taktisk planlegging, polititjenestemennene gjorde sine valg underveis ut fra situasjonen og disponible virkemidler. Disse valgene kunne på ingen måte ses å representere noen uforstand i tjenesten, i følge Spesialenheten. Under etterforskningen kom det, i følge Spesialenheten, ikke fram opplysninger som ga grunn til å foreta en nærmere vurdering av beslutninger truffet av den operative ledelsen. Saken ble henlagt fordi intet straffbart forhold ble ansett bevist.

Død i forbindelse med pågripelse september 2006, Eugene Ejike Obiora

Spesialenheten konkluderte etter sin etterforskning at Obiora døde som følge av kombinasjon av flere faktorer. Surstoffmangel ble antatt å ha oppstått som følge av pusteproblemer etter press mot halsen, egne anstrengelser for å motsette seg pågripelsen, plasseringen i mageleie over noe tid og at politiets maktanvendelse for å holde ham nede og i ro ga press mot hardt underlag. Spesialenheten har i sitt sakssammendrag beskrevet hendelsesforløpet slik:

> «X politidistrikt mottok melding fra et offentlig servicekontor om behov for hjelp til å ta hånd om en person som ble vurdert å være vanskelig. Tjenestemennene som rykket ut til stedet ba personen om å forlate stedet. Da politiets pålegg ikke ble etterkommet, ble det ansett nødvendig å bruke makt for å føre ham ut av lokalet. Det oppsto inne i lokalet et basketak mellom tjenestemennene slik at alle falt i bakken. Personen ble med makt påført håndjern og tatt ut av servicekontoret. Mens han lå utenfor servicekontoret oppfattet tjenestemennene at han forsøkte å komme seg løs og brukte makt

> for å holde ham nede og i ro. Personen døde i sammenheng med pågripelsen. Spesialenheten la til grunn at døden inntrådte som følge av kombinasjon av flere faktorer. Surstoffmangel eller oksygenunderskudd antas å ha oppstått som følge av pusteproblemer etter press mot halsen, egne anstrengelser for å motsette seg pågripelsen, plassering i mageleie over tid og at politiets maktanvendelse for å holde ham nede og i ro over tid har gitt press mot underlaget. Saken ble for tjenestemennene som var delaktige i selve pågripelsen henlagt etter bevisets stilling. Det ble lagt stor vekt på at tjenestemennene ikke var kjent med farer forbundet med bruk av mageleie. Foretaksstraff ble ikke vurdert å være hensiktsmessig. Politidirektoratet og X politidistrikt ble bedt om å vurdere om omtaler i rettsmedisinsk og akuttmedisinsk litteratur om kvelningstid hos agiterte og kjempende personer som motsetter seg inngripen fra politiet og som legges i mageleie kan gi grunn til presiseringer i opplæringsmateriell og rundskriv. Spesialenheten ba videre politiet om å vurdere behovet for presiseringer vedrørende transport av liggende personer i den type kjøretøy som ble benyttet ved transport av den pågrepne til sykehuset».

Ved årsskiftet 2007/2008 var det særlig Obiorasaken, Agoncha-Kohn-saken («hettesaken», Ansgar hotell) og Follo-saken («maglitesaken») som satte søkelys på politiets opplæring i maktbruk, også innad ved Politihøgskolen (Dahl og Myhrer 2009). Undervisningen i arrestasjonsteknikk benyttet i mange år undervisningsmateriell utarbeidet i 1994. I rundskriv fra Politidirektoratet 2007/011 ble det gitt føringer både generelt om politiets maktbruk og om bruk av halsgrep og mageleie. I den nye læreboka i arrestasjonsteknikk (Lie og Lagestad 2007) er det gjort tydelig oppmerksom på fare ved bruk av mageleie.

Lagestad (2008) gjennomførte feltarbeid våren 2007 som han hevder viser at i de tilfellene hvor fysisk makt utøves, er det en del som tyder på at politiet ikke er flinke nok. Dette mener han har sammenheng med at politiet trener for lite på bruk av fysisk makt. Politibetjentene oppga uavhengig av hverandre at de brukte fysisk makt omtrent en gang i måneden. Noen få oppga mer eller mindre enn dette. Feltarbeidet tyder på at det er under pågripelsene at det meste av fysisk maktbruk finner sted.

Politibetjentene ga uttrykk for at de ønsket å bruke minst mulig fysisk makt: «Her prater vi dem inn». De fleste ga uttrykk for at det nesten alltid var rus i bildet når de måtte bruke fysisk makt, og at de sjelden brukte fysisk makt overfor edru personer. Maktbruk skjedde i følge dem stort sett på kvelds- og nattestid i helgene. En del oppga også at de brukte fysisk makt overfor personer med psykiske problemer, personer som for dem framsto som «vanskelige og umedgjørlige».

I følge Lagestad skal politiets bruk av makt skje på en kontrollert og skånsom måte, og pågripelsesteknikkene de har til bruk gjør lite skade dersom de blir brukt riktig. Lagestad setter spørsmålstegn ved politiets ferdigheter når det gjelder bruk av fysisk makt på bakgrunn av sine observasjoner og samtaler med politiet. Mange politibetjenter ga uttrykk for at de bare trente arrestasjonsteknikk fire timer i forbindelse med årlig operativ samling. De fleste framhevet at det krevde mye mer trening for å beherske pågripelsesteknikkene på en god måte. Lagestad understreker at dersom politibetjentene ikke kan pågripelsesteknikkene godt nok, kan disse bli erstattet med enklere og farligere grep, som for eksempel halsgrep. Halsgrep skal kun benyttes i nødverge. Ved manglende ferdigheter kan politibetjenten i større grad havne i situasjoner hvor den enkelte må ty til nødverge, i følge Lagestad. På denne måten kan en se for seg at dårlige ferdigheter i pågripelsesteknikker gjør at terskelen for å benytte halsgrep blir lavere. Etiske prinsipper brytes dersom politiet må ta farefulle grep i mangel av gode ferdigheter under pågripelse.

Lagestad sier også at han i løpet av feltarbeidet både så og hørte politibetjenter med gode ferdigheter når det gjaldt pågripelsesteknikker, men at disse var i et mindretall:

> «Som generalister skal politifolk være ubevæpnet og trent for å løse fysisk krevende politiarbeid. Etter feltarbeidet sitter jeg med et inntrykk av at de er flinke til mye politiarbeid, men kanskje minst flinke når det gjelder arbeid som inkluderer bruk av fysisk makt. Når politiet i utgangspunktet er de eneste som kan bruke makt i det sivile samfunn, er det grunn til å sette spørsmålstegn ved politiets ferdigheter på dette området. En kan da heller ikke forvente at politibetjenter skal bli flinke til å bruke fysisk makt, når de får erfaringer i dette omtrent 12 ganger i året, i tillegg til en fire timers treningsøkt årlig. Det er et paradoks at politiets ferdigheter på dette området nok hadde vært bedre om politiet i større grad hadde brukt fysisk makt i operativt politiarbeid».

I følge Lagestad virker de aller fleste politifolk motiverte for å trene mer arrestasjonsteknikk. Det er vanlig at det blir satt av to timer i uken til fysisk trening ved tjenestestedet. Når mye tyder på at denne tiden ikke brukes til trening av arrestasjonsteknik-

ker, blir det viktig å sette spørsmålstegn ved om ansvaret for økt trening bør legges til den enkelte politibetjent, eller hvorvidt arbeidsgiver har ansvar for å legge til rette for mer trening. Selv om politiet i liten grad bruker fysisk makt, er det mye som står på spill både for publikum og politiet i de situasjoner hvor politiet bruker fysisk makt.

Dahl og Myhrer (2009) påpeker at undervisning i teknikker kan ha en tendens til å bli fokusert om teknisk utførelse og rutinetrinn, mens grunnleggende normer for tjenesteutførelse – nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet (politiloven § 6) – blir trengt i bakgrunnen, og de understreker viktigheten av at teknikken ikke må overskygge etikken.

I en spørreundersøkelse i 2008 som ble besvart av operativt personell i ordenstjenesten i utvalgte politidistrikter (Oslo, Hedmark, Sør-Trøndelag og Øst-Finnmark) ble det spurt om i hvilken grad man var fornøyd med trening og opplæring (Wathne m.fl. 2008b). Selv om denne undersøkelsen handlet om trening og opplæring generelt og ikke om arrestasjonsteknikk, kan den likevel være et signal om at operative i ordenstjenesten ønsker mer trening og opplæring. Det var 5,5 % som sa seg svært fornøyd, mens 23,4 % sa seg ganske fornøyd. 46,9 % sa seg «noe» fornøyd, mens 20,6 % var nokså lite fornøyd. 3,6 % var svært lite fornøyd med trening og opplæring. Det framstår derfor for utvalget som å være et misforhold mellom hva ordenstjenesten etterspør og det som foregår av lokal opplæring og trening. Utvalget har ikke ytterligere opplysninger om dette spørsmålet, men legger til grunn at Politidirektoratet og politidistriktene fokuserer på problemstillingen og har oversikt over behovet i de ulike politidistriktene.

Utvalget vil i forbindelse med opplæring i politidistriktene henvise til kapittel 6.8.4 der utvalget nevner, at så vidt utvalget er kjent med, er det ikke klart hvem i norsk politi som er bærere av normen for god tjenesteutøvelse når det gjelder operativt politiarbeid. Utvalget anbefaler at det innføres en regodkjenning/autorisasjonsordning for lokale instruktører som har opplæringsoppgaver i forbindelse med ordenstjeneste og arrestasjonsteknikker.

9.10.2 Dødsfall i norske politiarrester

9.10.2.1 Politiarrestprosjektet

Verken antall dødsfall eller årsaker til dødsfall i norske politiarrester var kjent før en arbeidsgruppe (politiarrestprosjektet) nedsatt av Politidirektoratet avga sin rapport i juni 2002 (Aasebø m.fl. 2003). Gruppa skulle bl.a. gjennomgå reglene for håndtering av arrestanter, behov for bistand av helsepersonell, vurdere kommunikasjons- og overvåkingsutstyr i arrestene og tilsyns- og kontrollordninger. Dette ledet bl.a. til at Politidirektoratet 28. januar 2003 ga nye retningslinjer for framstilling av arrestanter for lege. Det ble gjennomført en studie av dødsfall i norske politiarrester 1993–2001 (Aasebø m.fl. 2003) for å avdekke hvor mange som døde, dødsårsakene og andre relevante forhold vedrørende dødsfallene. En forespørsel ble sendt til alle landets politidistrikter med anmodning om å oppgi hvor mange dødsfall som var registrert i perioden og en rekke andre opplysninger som tidsangivelser, personalia, obduksjonsrapporter, politirapporter og rapporter fra SEFO. Det ble også innhentet opplysninger om hvor mange som totalt var blitt innsatt i årene 2000 og 2001, samt hvor mange av disse som ble innsatt etter § 9 i politiloven. Bare 15 distrikter hadde tall for drukkenskapsarresten. Kjønn, alder, årsak til innsettelsen samt grad av alkoholpåvirkning og/eller påvirkning av andre rusmidler ble registrert, og det ble spurt om det hadde vært legetilsyn. Dødsårsaken ble bestemt av obduksjonsrapporter. I de tilfeller obduksjon ikke var utført, kunne dødsårsaken i noen tilfeller fastsettes ut fra de øvrige tilgjengelige opplysningene.

Gjennomsnittlig var det 66 300 innsettelser pr. år i norske politiarrester i 2000 og 2001, og ca. 1/3 ble innbrakt på grunn av beruselse. Oslo hadde den største politiarresten i landet med 26 % av alle innsettelser. I følge studien døde 36 personer i politiarrest i løpet av perioden på ni år. I gruppa «naturlige dødsfall» var det ett tilfelle av hjerteinfarkt, tre menn med alvorlige kroniske alkoholdskader og en som ble funnet med antatt hjertestans. Alle fem ble funnet døde på cellen. Fem dødsfall skyldtes skader før pågripelsen, alle var epiduralblødninger. Det var fire selvdrap (to hengninger, en strangulering og en forgiftning). Akutte forgiftninger var den vanligste dødsårsaken (56 %). 20 ble antatt døde av forgiftninger, herav 11 av akutt alkoholforgiftning. Av disse ble ett dødsfall klassifisert som selvdrap, de øvrige som ulykker. Den gjennomsnittlige alkoholkonsentrasjonen var 3,2 promille (2,3–5,0) ved dødstidspunktet, fem brukte også medikamenter. Bruk av rusmidler, enten som en akutt forgiftning eller etter langvarig misbruk, var hovedårsaken eller medvirkende årsak til 88 % av dødsfallene. Beruselse var den direkte årsak til innbringelsen ved 81 % av dødsfallene, i over halvparten av tilfellene fordi den innbrakte ikke kunne ta vare på seg selv. Bare fire ble vurdert av helsepersonell før døden, tre av disse hadde hodeskader. To ble sett til av lege før innbringelse, i ett tilfelle ble lege konsultert via telefon og en ble innsatt

etter først å ha blitt behandlet for opiatoverdose. Seks personer ble funnet døde i løpet av den første timen etter innbringelsen og alle unntatt én innen ni timer.

Gjennomsnittlig var det fire dødsfall årlig i norske politiarrester i perioden 1993–2001. Internasjonale sammenligninger var vanskelige bl.a. fordi det er store forskjeller med hensyn til hvor mange som settes i arrest i forhold til befolkningen og hvor lenge de er innsatt. Tallene representerte minimumstall fordi undersøkelsen baserte seg på at de enkelte politidistriktene hadde nedtegnet alle dødsfall som skjedde i løpet av disse ni årene. Ifølge rapporten var det overraskende og kritikkverdig at politiet ikke har hatt/har statistikk over så alvorlige hendelser som dødsfall i arrester.

Undersøkelsen viste at det er større risiko for død blant de som innbringes for beruselse enn blant de som innbringes for andre årsaker. Ved å konsentrere oppmerksomheten om de mest berusede, kan dødeligheten sannsynligvis reduseres (Aasebø m.fl. 2003). Denne antakelsen styrkes ved det forhold at Oslo politiarrest hadde overraskende få dødsfall. En viktig årsak kan være at Oslo ikke tar i mot personer med betydelig rus, dvs. personer som ikke kan ta vare på seg selv, i følge undersøkelsen. Danske politimyndigheter som synes å ha redusert antall dødsfall, har konsentrert seg om å bedre tilgjengelighet av lege, spesielt for dem som innbringes for beruselse. Det viktigste tiltaket ville trolig være at personer med stor grad av beruselse må bli betraktet som alvorlige syke mennesker som har behov for medisinsk observasjon og behandling, konkluderte prosjektet.

9.10.2.2 Fire dødsfall 2005–2008

Fire personer døde i eller etter opphold i arrest i perioden 2005–2008 (én i 2005, to i 2007 og én i 2008). Bedre sikkerhet i celle, felles regler for å framstille overstadige berusede for helsepersonell og hyppig tilsyn er trukket fram som mulige årsaker til at færre dør på glattcelle (Adresseavisen 2007).

Utvalget har gjennomgått de fire dødsfallene i norske politiarrester 2005–2008. Sakene har likhetstrekk. De er alle relatert til rus og berører spørsmål om både opplæring, rutiner, praksis og betydningen av skjønnsmessige vurderinger. To av de som døde var innbrakt etter § 9 i politiloven, to var pågrepet. Alle ble vurdert som sterkt ruset ved innsettelse. I ingen av tilfellene var den innsattes tilstand vurdert slik at helsehjelp ble ansett nødvendig. Mens ett av dødsfallene kan plasseres i kategorien «naturlig dødsfall», hjernepåvirkning på grunn av skrumplever etter langvarig alkoholmisbruk, kan de tre andre plasseres i kategorien «akutte forgiftninger», en akutt alkoholforgiftning og to opiodforgiftninger.

Den første saken om dødsfall i arrest (2005) som Spesialenheten etterforsket, gjaldt opiodforgiftning. Det ble konkludert at det krevde kunnskap ut over det som inngår i den politifaglige opplæringen eller i opplæringen av arrestforvarere å kunne trekke en slutning om mulig forgiftning ut i fra de tegn som ble observert. Saken ble henlagt som intet straffbart forhold anses bevist. Spesialenheten mente likevel at det med bakgrunn i sakens alvor burde vurderes om det var behov for endringer i instruks eller opplæring av ansatte. Gjeldende instruks ga lite veiledning for innholdet i inspeksjonen. Spesialenheten mente derfor det burde vurderes om det burde inngå som en rutine at arrestanter som sover i unormal stilling burde vekkes med henblikk på å avklare helsetilstand.

Politidistriktet der dødsfallet skjedde tilskrev Politidirektoratet i brev av 1. mars 2006 og redegjorde for saken. I forbindelse med etterforskning av et nytt dødsfall i arrest i mai 2008, skrev Spesialenheten 24.oktober 2008 brev til Politidirektoratet og ba om å få opplyst om direktoratet på bakgrunn av brevet fra politidistriktet hadde iverksatt tiltak og om kunnskapen hadde blitt formidlet til andre politidistrikt.

Politidirektoratet opplyste i brev av 11. november 2008 at arbeidet ikke var sluttført. Begrunnelsen som ble oppgitt var bl.a. skifte av saksbehandler og at direktoratet i august 2008 hadde mottatt en lignende sak angående dødsfall i arrest fra riksadvokaten og ønsket å se disse to sakene i sammenheng. Spesialenheten fant det meget beklagelig at direktoratet ikke tidligere hadde vurdert sakskomplekset med sikte på nasjonal erfaringslæring, og viste til at det er viktig at denne type kunnskap formidles til alle politidistrikter for å forhindre at kompetansemangler ikke innebærer økt risiko for dødsfall i arrest hos berusede arrestanter.

Først mer enn tre år etter Spesialenhetens vedtak sendte direktoratet et brev til politimestere og Politihøgskolen om tilsyn med rus/alkoholpåvirkede innsatte i politiarrest, med utgangspunkt i denne og fire andre saker som gjelder dødsfall i politiarrest. I brev datert 28. april 2009 påpekes likhetstrekk mellom sakene. Etter Politidirektoratets oppfatning «bør politidistriktene kunne trekke generell lærdom av sakene».

Direktoratet vurderte at det ikke var behov for å supplere eksisterende regelverk med pålegg om vekking med jevne mellomrom og/eller pålegg om

ved inspeksjon å gå inn i cellen og observere pustefrekvens for å ha bedre kontroll med den innsattes tilstand og at eksisterende regelverk er tilstrekkelig. Direktoratet viste til arrestforskriften § 2–5 annet ledd som pålegger politiet å vurdere legetilsyn/framstilling for lege dersom «den innbrakte på grunn av beruselse er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg» og § 2–5 om pliktene til den ansvarlige for arresten og den som utfører inspeksjonene. Videre skrev Politidirektoratet at distriktene burde vurdere om bestemmelsene om vekking/særlig iakttakelse av pustefrekvens burde tas inn i lokale instrukser. Direktoratet understreket viktigheten av at den innbrakte ble framstilt for lege dersom legetilsyn kunne være påkrevd og at dette innebærer at lege skal tilkalles ved tvil. Direktoratet understreket også viktigheten av fortløpende å vurdere tilstanden til rusede personer som innsettes i arrest og aktiv bruk av arrestjournal slik at det lett kan dokumenteres i ettertid hvilke observasjoner og vurderinger som har vært gjort i forbindelse med inspeksjonene.

Utvalget vil nedenfor beskrive hendelsesforløpet og Spesialenhetens vurdering i to andre saker om dødsfall i arrest, siden disse sakene etter utvalgets mening både utdyper hvordan svikt kan skje og fordi Spesialenheten i forbindelse med etterforskningen har frambrakt mer detaljert kunnskap om helserisiko i arrest. Den ene saken gjelder alkoholforgiftning og den andre metadonforgiftning. I begge saker vurderte Spesialenheten fortaksstraff. Den første saken ble henlagt uten straffereaksjon, og i den siste saken har Spesialenheten siktet et politidistrikt (foretaksstraff).

9.10.2.3 Dødsfall på celle i 2007

En mann ble pågrepet av politiet fordi han var overstadig beruset og ikke hadde etterkommet politiets pålegg om å fjerne seg fra sin mors bopel. Sammen med sin tvillingbror ble han innbrakt til politistasjonen og innsatt i arrest kl. 19.25. Han ble funnet livløs i cellen om natten ca. kl. 03.30. Gjenopplivning ble forsøkt uten resultat. Lege og ambulanse ble tilkalt. Obduksjonsrapporten konkluderte med at dødsårsaken ble antatt å være akutt etanolforgiftning.

I forbindelse med transport og inkvirering, ble det oppdaget tre tomme halvflasker med sprit. Det var usikkerhet om de hadde drukket dette under polititransporten. Brødrene ble ikke visitert[14] før de ble plassert bak i politibilen. Politibetjentene forklarte at da de startet kjøreturen, hadde de ikke besluttet om de skulle sette de to i arresten eller slippe dem av i sentrum. Spesialenheten mente at politibetjentene skulle ha visitert de to før de ble satt inn i politibilen. Funnet av de tomme spritflaskene og beruselsesgraden til de innbrakte sammenholdt med deres tilstand tilsa, i følge Spesialenheten, en særlig aktsomhet for faren for forgiftningsproblematikk. I denne forbindelse pliktet politiet å vurdere fremstilling for lege. Den sakkyndige erklæringen som Spesialenheten innhentet fra en professor i medisin, la til grunn at det ikke vil være synlige tegn/symptomer hos en person kort tid etter et større alkoholinntak som kan indikere at alkoholinntaket er av en størrelse forbundet med livsfare. Dersom den inntatte alkoholmengde er kjent, er det utelukkende kontinuerlig overvåking som kan avdekke om det er fare for liv. Opptak av alkohol fra magesekken kan vare opptil 3–4 timer slik at påvirkningsgrad kan øke. Vedkommende vil bli bevisstløs og pusting vil opphøre minutter før døden inntreffer.

Det var utarbeidet en spesialinstruks for distriktet som særskilt nevner at man ved innsettelse i arrest skal ha oppmerksomhet rettet mot bl.a. faren for forgiftning ved store alkoholinntak. Spesialenhetens avhør av politistasjonssjefen avdekket at det ved politidistriktet ikke syntes å ha vært noe videre opplæring og bevisstgjøring rundt politiloven § 9 og arrestinstruksen om overføring av berusede arrestanter til legevakt/sykehus, annet enn å gjøre gjeldende regelverk kjent for tjenestemennene. Det samme syntes å gjelde problematikken rundt stigende rus og forgiftningsfare, noe som ble bekreftet gjennom avhørene av de to mistenkte i saken. Begge de to mistenkte sa i avhørene at de kjente til regelverket, men uttalte at de ikke var i tvil om at brødrene kunne settes i arresten. Begge var imidlertid bevisst faren for stigende rus og de problemer som kunne oppstå som følge av dette. De forklarte at det derfor ble besluttet å følge dem tett opp. De viste også til at de kontaktet operasjonssentralen om funnet av spritflaskene og at de sa de ville vurdere å kontakte AMK ved behov. De innbrakte brødrene ble av en politibetjent betegnet som «kanon». De kunne imidlertid redegjøre for seg og de kunne «gå for egen mas-

14. Politiloven § 10 annet ledd gir politiet adgang til å visitere personer som skal fjernes, anholdes eller innbringes for våpen eller andre farlige gjenstander. Etter tredje ledd kan den som settes i arrest fratas gjenstander som er egnet til å skade vedkommende eller andre. Politiinstruksen § 9-3 sier at før noen innsettes i arrest skal vedkommende visiteres og fratas penger, alkohol mv. Kapittel 11 i politiinstruksen regulerer politiets transport av pågrepne og innsatte, og § 11-5 fastslår at reglene i kapitlet gjelder så langt de passer for andre transporter som utføres av politiet. § 11-3 tredje punktum bestemmer at personen som transporteres alltid skal visiteres før transporten påbegynnes.

kin» ved innsettelse i arresten. Etter at de var plassert i hver sin celle, falt de raskt til ro.

Politiloven og arrestforskriften nevner kriterier for vurdering av helsetilstand, som det, i følge Spesialenheten, så ut til at politibetjentene i denne saken brukte for å vurdere tilstanden til brødrene. Spesialenheten mente det var kritikkverdig at den usikkerheten om brødrenes tilstand som funnet av flaskene skapte, ikke ledet polititjenestemennene til å framstille dem for lege for sikkerhets skyld. Spesialenhetens etterforskning viste at politibetjentene aktivt forholdt seg til at brødrene allerede var svært sterkt beruset, at det var en mulighet for at de var på stigende rus, men at de tiltak de vurderte som riktige ikke var tilstrekkelige til å avdekke eller følge opp fare ved alkoholforgiftning.

Politibetjenten som var på vakt fra innbringelse til mannen ble funnet livløs i arresten, forklarte at hun anså det som tilstrekkelig å følge med på om de to sov og at det ikke oppsto noen spesielle situasjoner med dem. Hun forklarte at hun ikke hadde fått noen opplæring i eller på annen måte hadde fått kunnskap om hvordan en bør følge opp arrestanter hvor det kan være forgiftningsfare. En annen politibetjent forklarte at han hadde fokus på om pusten hos de to framsto som normal eller om det oppsto andre forhold som for eksempel oppkast. Dette var noe han var oppmerksom på gjennom lang tjeneste og ikke gjennom opplæring, instruks eller annen informasjon fra politidistriktet. Ingen av de to tjenestemennene var oppmerksom på at arrestanter med alkoholforgiftningsfare bør vekkes jevnlig for å følge rusens utvikling og endring av bevissthetstilstanden. Opplæring rundt denne problematikken syntes ut fra dette fraværende i politidistriktet. Etterforskningen tydet på at denne mangel på kunnskap om adekvat oppfølging av personer med alkoholforgiftningsfare, førte til beslutningen om at det var tilstrekkelig med tilsyn i arresten og ikke nødvendig med legetilsyn før innsettelse. Politibetjentene møtte heller ingen motforestillinger hos operasjonsleder eller andre kolleger som fikk vite om innbringelsen og funnet av spritflaskene.

Det var tydeligvis en felles forståelse av at hyppig tilsyn særlig med pust, var tilstrekkelig og nødvendig i forhold til arrestantene. Beslutningen om skjerpet tilsyn i arresten måtte videre ses i sammenheng med det faktum at det ved politistasjonen kunne oppstå situasjoner hvor bemanningen gjorde tilsyn med arrestantene vanskelig. Denne situasjonen ble berørt av flere i avhør, og politistasjonssjefen refererte til et allmøte ved stasjonen hvor en del sider ved arrestinstruksen ble vurdert. Det hadde vært en disputt om hvorvidt de skulle rykke ut når de var alene på vakta og det satt folk i arresten. Det ble avklart at det var tilstrekkelig med én tjenestemann inne på stasjonen så lenge andre var i umiddelbar nærhet, dvs. maksimalt 10 minutter unna. At en slik bemanningssituasjon kunne oppstå, burde etter Spesialenhetens syn føre til at tjenestemennene var varsomme med å sette flere personer i arresten som behøver skjerpet tilsyn.

Selv om Spesialenheten fant grunn til å kritisere tjenestemennene for at de ikke på bakgrunn av funnet av spritflaskene vurderte det som nødvendig å fremstille brødrene for lege, kom Spesialenheten under tvil fram til at forholdet ikke var graverende nok til å rammes av straffeloven § 325 første ledd nr.1. Tjenestemennene hadde tatt aktivt standpunkt til brødrenes tilstand og satte i verk tiltak. At de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om alkoholforgiftningsproblematikk, kunne ikke lastes tjenestemennene i en slik grad at det kunne føre til straffansvar. Inspeksjonene fram til 02.20 viste at de to lå og sov. Samtlige tjenestemenn som inspiserte cellen bemerket at de begge snorket høylytt. Det var således ikke noe som tilsa ytterligere oppfølging av de to.

Verken spesialinstruksen for politidistriktet eller det øvrige regelverk ga føringer for at det skulle gjennomføres tiltak i form av vekking eller nærmere sjekk av de innsatte i slike tilfeller som dette. Det ble ikke foretatt inspeksjon nede i cellene fra kl. 02.20 til mannen ble funnet livløs kl 03.30, altså 1 time og 10 minutter uten inspeksjon. Politibetjenten alene på vakt forklarte at hun sjekket monitor med lyd og bilde fra cellene minst tre ganger i denne tiden. Hun merket seg ikke noe spesielt som tilsa videre oppfølging nede i cellene. Spesialinstruksen for distriktet ga ikke nærmere retningslinjer for hvordan inspeksjonene av arresten skulle gjennomføres. Retningslinjene fastsetter for eksempel ikke at inspeksjonene skal foretas av arrestanten inne i cella. Det normale syntes å være at tjenestemennene ikke gikk inn i cella med mindre de observerer spesielle forhold på tv-monitoren eller hører lyder som tilsier nærmere sjekk inne fra cella. Spesialinstruksen fastsetter at tjenestemenn ikke skal gå alene inn i celler dersom det kan være fare for tjenestemannens egensikkerhet.

Spesialenheten la til grunn at det ikke forelå instruksbrudd fra politibetjenten når det gjaldt inspeksjon fram til kl. 02.20. I tidsrommet fram til 03.30 syntes hun å ha hatt for stor tiltro til overvåkingsanlegget, i følge Spesialenheten. En annen politibetjent hadde forklart at overvåkingsanlegget ikke kunne ha gitt noe godt inntrykk av hva som skjedde på cellene på grunn av gjenklang fra cellen til en bråkete arrestant. Det kunne derfor rettes

kritikk mot betjenten for at hun ikke raskt fikk avsluttet oppdraget i vakta slik at hun kunne foreta en fysisk inspeksjon av arrestene. Dette kunne ikke, sett i sammenheng med hennes manglende kunnskap om alkoholforgiftning, at brødrene tilsynelatende sov rolig og at hun var alene på stasjonen, anses så klandreverdig at det rammes av straffeloven § 325 første ledd nr. 1. Saken ble henlagt etter bevisets stilling for politibetjentene.

Spesialenheten vurderte også foretaksstraff. Ved avgjørelsen av om foretaksstraff skal ilegges skal det bl.a. særlig tas hensyn til om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen og straffens preventive virkning. I denne saken besluttet to politibetjenter innsettelse uten legetilsyn og skjerpet tilsyn i arresten i samråd med operasjonsleder. Ingen av de andre på vakt hadde motforestillinger mot dette, og de fulgte opp det skjerpete tilsynet av brødrene. Dette kan tyde på at heller ikke disse tjenestemennene hadde kunnskap om faren ved alkoholforgiftning som gjorde at de reagerte på at funnet av spritflaskene sammenholdt med de innbraktes tilstand ikke førte til fremstilling for lege. Ingen foreslo eller førte noe annet tilsyn enn å lytte til pust og observere sovestilling. Videre så det heller ikke ut til å ha vært noe diskusjon rundt at en tjenestemann ville bli alene igjen med ansvar for tre personer i arresten, hvorav to som det var besluttet skjerpet tilsyn med, når resten av mannskapet reiste ut på patrulje. Tjenestemennene ville kanskje vurdert spørsmålet om helsetilsyn før innsettelse av brødrene annerledes dersom de hadde fått opplæring i forgiftningsproblematikk. Spesialenheten stilte spørsmål om politidistriktet uten nærmere direktiver fra Politidirektoratet hadde grunnlag for å gå nærmere inn på dette i instruksen eller i forbindelse med opplæring av polititjenestemenn eller arrestforvarere.

Spesialenheten la vekt på at selv om norsk politi i sitt daglige virke har ansvar for berusede personer, ligger kunnskap om og en nærmere opplæring i forgiftningsproblematikk utenfor det som må anses å være en del av den politifaglige opplæringen. Spesialenheten kom under tvil til at foretaksstraff ikke var hensiktsmessig i denne saken. Med henvisning til sakens alvor, ble kopi av sakens dokumenter oversendt politimester for administrativ gjennomgang. Spesialenheten mente saken burde gjennomgås med tanke på om det kom fram informasjon som ga grunn til endringer i instruks eller opplæring av mannskaper med ansvar for tilsyn av arrestanter. Det burde også vurderes om saken inneholdt informasjon som kunne være av interesse for Politidirektoratet.

Henleggelsen ble påklaget av avdødes mor representert av advokat[15], og riksadvokaten beordret ytterligere etterforskning i saken i desember 2007. Spesialenheten sendte 25. januar 2008 saken inn til riksadvokaten på ny og uttalte at den supplerende etterforskning ikke endret enhetens påtalemessige vurdering. Riksadvokaten fant avgjørelsen vanskelig, men kom fram til at saken måtte forbli henlagt og at det ikke var tilstrekkelig grunnlag for foretaksstraff mot politidistriktet. Riksadvokaten hadde følgende bemerkninger:

> «Selv om det i ettertid er klart at NN ikke burde vært innsatt i arrest uten legetilsyn, og at selv temmelig intensivt tilsyn ikke var tilstrekkelig til å forhindre dødsfallet, er det etter riksadvokatens oppfatning ikke grunnlag for slike bebreidelser overfor de to politibetjentene som kreves for å gjøre straffeansvar gjeldende. Det må i strafferettslig bevisvurdering legges til grunn at selv om NN var kraftig påvirket av alkohol, fremsto han neppe som mer beruset enn mange andre som regelmessig settes i arrest. Det som gjør vurderingen vanskelig er at politibetjentene på bakgrunn av funn av to tomme brennevinsflasker i politibilen som ble brukt til transport inn til arresten, og en tom flaske ved inkvirering av NN, med god grunn fryktet at han kunne være på stigende rus. De valgte likevel – i samråd med overordnet – å sette ham i arrest, men med skjerpet tilsyn i form av regelmessig visuell kontroll og lytting etter pust (snorking). Prof.dr.med (…) har i sakkyndig uttalelse av 27. juni 2007 gjort rede for at et slikt tilsyn ikke ville være tilstrekkelig i en situasjon som i denne saken. Ved mistanke om at en person som kan ha inntatt livstruende mengder alkohol er på stigende rus, må observasjon i tilfelle skje med korte tidsintervall og vedkommende må forsøkes vekket ved hver inspeksjon. Det kan vanskelig bebreides politibetjentene at de ikke hadde denne kunnskapen, men muligheten for inntak av store mengder alkohol og stigende rus burde ledet til at lege ble kontaktet. Etter riksadvokatens mening var dette likevel ikke en feil som i den konkrete situasjonen var så alvorlig at den kan lede til straffansvar».

Til spørsmål om foretaksstraff bemerket riksadvokaten:

> «(…) ikke avdekket slike mangler ved instruksverket, opplæring eller organisering av tjenesten at det er grunnlag for foretaksstraff mot politidistriktet».

15. Den videre framstilling er basert på riksadvokatens påtegning til Spesialenheten datert 25. juli 2008.

Riksadvokaten sluttet seg også til Spesialenhetens oversendelse av saken til administrativ vurdering til politidistriktet og avsluttet slik:

> «Det er videre naturlig å gjøre Politidirektoratet oppmerksom på de problemstillinger saken reiser, slik også Spesialenheten er inne på. Riksadvokaten har derfor i brev av i dag oversendt kopi av Spesialenhetens vedtak, den sakkyndige uttalelse (…) og riksadvokatens avgjørelse til direktoratet».

9.10.2.4 Dødsfall etter opphold i arrest 2008

I denne saken har Spesialenheten siktet et politidistrikt (foretaksstraff) med følgende begrunnelse:

> «Søndag 4. mai 2008 ble fornærmede satt i arresten ved X politistasjon fra ca. kl. 14.30 til han ble hentet av ambulanse ca. kl. 23.39. fornærmede hadde da full hjertestans. Gjenopplivning lyktes, men fornærmede forble bevisstløs og han døde på Y sentralsykehus 6. mai 2008 ca. kl. 09.30. Fornærmede døde av oksygenmangel til hjernen som antas å ha oppstått i forløpet av forgiftningen med dempende stoffer hvorav metadon og diazepam har vært de viktigste. Ved innsettelsen i arrest ble fornærmede antatt å være påvirket av metadon og heroin. Fra ca. kl. 14.22 til kl. 22.18 satt fornærmede i samme stilling med bar overkropp lent inn mot veggen og haken ned mot brystet, periodevis er pustefrekvensen nede i 3–4 ganger per minutt. I løpet av perioden ble fornærmede inspisert inntil 16 ganger av flere tjenestemenn uten at noen av dem gikk inn til ham og gjorde forsøk på å oppnå kontakt med ham eller på annen måte forsikret seg om hans tilstand. Inspeksjonene var alle meget kortvarig (mellom 3 og 10 sekunder) og gikk i hovedsak ut på å se at fornærmede trakk pusten. Ingen reagerte på at han satt i samme stilling i mer enn 8 timer. Da han ble vurdert å ha behov for tilsyn av helsepersonell fordi han hadde dårlig pust, blek hudfarge og ikke var kontaktbar, ble det ikke gjort umiddelbart forsøk på å gi frie luftveier eller akutt førstehjelp. Fornærmede ble i perioden før ambulansen kom i to perioder latt alene i cellen (først i 7 minutter og deretter i 21 minutter)».

På oppdrag fra Spesialenheten gjennomgikk en professor i medisin video- og lydopptak av cella i perioden fornærmede befant seg der, og ga en oversikt over pustefrekvensen pr. minutt. Normal pustefrekvens hos mennesker er ca. 12 ganger pr. minutt. Hos personer påvirket av opiater er den alvorligste bivirkningen at pustefrekvensen reduseres. Hos mannen som døde, var frekvensen nede i 4–5 per minutt allerede få minutter etter at han ble alene på cella. Frekvensen økte til 7–9 ganger pr. minutt etter noen timer, noe den sakkyndige antok kunne ha sammenheng med at opiatforgiftningen avtok. Den snorkelignende lyden under innpust mens han lå med hodet bøyd inn mot veggen, tydet i følge den sakkyndige på at han ikke klarte å holde luftveiene helt fri ved innpust. Han ble liggende i omtrent uforandret stilling gjennom hele oppholdet fra ca. 14.30–23.30. Den sakkyndige antok at han gradvis økte kroppens innhold av karbondioksid, som i større konsentrasjoner vil være en narkosegass som i seg selv kan medføre bevisstløshet.

Den sakkyndige kunne ikke fastslå nøyaktig når hjertet stanset. Siste sikre pustelyd den sakkyndige hørte på opptaket var 18 1/2 minutt før ambulansearbeiderne ankom kl. 23.39.

Den sakkyndige vurderte at overvåkningen av fornærmede ikke var adekvat. En person påvirket av opiater skal overvåkes ved minimum telling av pustefrekvens om han ikke beveger seg eller viser andre tegn på våkenhet. Kun å åpne inspeksjonsluken i celledøra og observere om han pustet og den korte tiden luken var åpen ved hver inspeksjon, var ikke tilstrekkelig til å avdekke pustefrekvens. Den sakkyndige vurderte at en slik rutine alene var egnet til å fastslå om vedkommende er levende eller død, men ikke til å avklare noe nærmere om tilstanden. Den sakkyndige bemerket at dersom man hadde hatt inspeksjon som avdekket så lav pustefrekvens som tilfellet var allerede etter få minutter på cella, hadde en adekvat respons vært å forsøke å stimulere/vekke ham og samtidig tilkalt helsepersonell med hasterespons. Lot han seg ikke vekke, skulle man gitt ham frie luftveier og iverksatt livreddende førstehjelp.

Den sakkyndige fant det påtakelig at ingen i løpet av det lange tidsforløpet reagerte på at han lå i omtrent samme stilling hele tiden. Å ligge så lenge sammenhengende i samme stilling, var også i følge sakkyndig en indikasjon på at personen ikke sov normalt. Til den første gang noen gikk inn på cella (kl. 23.02) bemerket den sakkyndige at da mannen verken responderte på høy tale eller på å bli dyttet borti og i tillegg hadde inadekvat pustelyd som hørtes ut som ufri luftvei, skulle et minimumstiltak vært å legge ham i stabilt sideleie for å sørge for frie luftveier og skaffe hjelp raskt. Han bemerket at det var beklagelig at det gikk ca. 10 minutter før noen kom inn på cella igjen.

Den sakkyndige vurderte det slik at heller ikke vurderingen av og behandlingen av fornærmede da politibetjenten og operasjonsleder kom tilbake

til cella ca. 23.13, var adekvat. Igjen skulle han som minimum ha vært gitt frie luftveier. Han ville også hatt behov for understøttet ventilasjon i påvente av helsepersonell. Den sakkyndige var kritisk til at begge to i stedet forlot cella og at det gikk ca. 20 minutter før noen igjen gikk inn på cella.

Etter den sakkyndiges vurdering avdekket saken klar svikt i tilsynsrutinene ved arresten og mangelfull kompetanse hos ansatte i forhold til de vurderinger som skal foretas av berusede personer under opphold i arrest. Hver inspeksjon må være lang nok til at den som inspiserer kan registrere pustefrekvens (normalt ca. 12 ganger per minutt). Den som inspiserer må dessuten være i stand til å konstatere om personen har frie luftveier eller ikke. «Snorkelignende» innpust er klar indikasjon på ufrie luftveier. Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at magen beveger seg. Man må se at brystkasse og mage beveger seg parallelt. Ved ufrie luftveier vil det nemlig kunne oppstå paradoks ventilasjon (dvs. at magen går ut og brystet inn samtidig uten at det går luft ut og inn av lungene). Ved at ingen av dem som inspiserte cella var klar over at det ikke var tilstrekkelig bare å konstatere at mannen hadde pust, var den sakkyndiges vurdering at det forelå et systemproblem i virksomheten.

Spesialenheten ba politidistriktet om en redegjørelse for om distriktet hadde rutiner for opplæring av ansatte som skal føre tilsyn med innsatte i arresten, hvordan den innsattes tilstand skal klarlegges, om det gis spesiell opplæring med hensyn til innsettelse og tilsyn med berusede personer, samt om det er rutiner i forbindelse med at det ved innsettelse avdekkes at den innsatte bruker medisiner mot sykdom.

I svaret fra politidistriktet framgikk det at politidistriktet forutsatte at alt politiutdannet personell har allmenn kunnskap om hvordan innsatte i arrest skal behandles, at de drilles i bestemmelsene i lokal instruks for innsettelse, herunder bestemmelsene for rus og sykdom. Politidistriktet opplyste også at tjenestemennene var «drillet i» at legetilsyn skal utføres ved den minste tvil om den innsattes fysiske eller psykiske tilstand. Hva gjelder reseptbelagte medisiner den innsatte hadde på seg, opplyste politidistriktet at da forsikrer man seg om at de foreskrevne medisinene kan tas ved å kontakte legevakten.

Spesialenheten mente at det forelå flere enkeltstående kritikkverdige handlinger fra tjenestemenn, både under inkvirering, inspeksjoner på cella og ved kontakt med AMK etter at skade var avdekket. Politidistriktet beskrev ikke, i følge Spesialenheten, opplæringstiltak som hadde gjort den enkelte tjenestemann/-kvinne i stand til å klarlegge den innsattes tilstand. Lokal arrestinstruks kunne, i følge Spesialenheten, med fordel også vært klarere angående krav til lengde på hver inspeksjon og hvilke observasjoner som bør foretas av en ruset sovende innsatt for at den skal være egnet til å klarlegge helsetilstanden. Spesialenheten fant det heller ikke betryggende at det syntes å ha utviklet seg en praksis ved politidistriktet der operasjonsleder kun ble tilkalt basert på tjenestemennenes skjønn, også når den som skal innsettes framstår som ruset.

Spesialenheten kom på denne bakgrunn fram til at hendelsesforløpet samlet sett tilsa at det burde reageres med foretaksstraff. Det ble særlig lagt vekt på at dødsfallet kunne vært forebygget ved instruksjon og opplæring og at en straffereaksjon forhåpentligvis kunne bidra til å unngå liknende hendelser i framtiden. Det var tidligere i vedtaket lagt til grunn at det ikke kunne forventes at den enkelte tjenestemann uten opplæring hadde kunnskap om de relativt kompliserte medisinske årsaksforhold som bidro til fornærmedes tilstand.

Når det gjaldt vurderingen i forhold til foretaksstraff, stilte dette spørsmålet seg annerledes i følge Spesialenheten. Opplæringsansvaret ligger hos politidistriktets ledelse. Spesialenheten la til grunn at politidistriktet relativt ofte hadde ansvar for personer påvirket av opiater. For å kunne oppfylle kravene i arrestinstruksen om at den som gjennomfører inspeksjonene skal kunne forsikre seg om den innsattes situasjon, må opplæringen og de lokale instruksjonene være tilpasset den daglige situasjonen i arresten. Slik Spesialenheten så det, er det ikke snakk om at tjenestemennene får opplæring i kompliserte medisinske sammenhenger, men å kjenne igjen symptomer på mulig forgiftningstilstander og hvordan innholdet i inspeksjonen skal være for å kunne avdekke når det er nødvendig med akutt førstehjelp og tilkalling av helsepersonell. Den opplæringen som politidistriktet viste til bør også være egnet til å gi mannskapene de nødvendige kunnskaper og holdninger for å ivareta den enkeltes eget ansvar for å oppfylle hjelpe- og omsorgsplikten overfor personer innsatt i arrest.

Spørsmålet ble, i følge Spesialenheten, om politidistriktet uten nærmere direktiver fra Politidirektoratet hadde grunnlag for å gå nærmere inn på forgiftningsproblematikken og symptomer på dette i instruksen eller i forbindelse med opplæring av polititjenestemenn eller arrestforvarer. Spesialenheten viste til vurderingen som var gjort i forhold til ansvar for en arrest, og la vekt på at den kunnskapen som framgikk av sakkyndigvurderingen var innenfor hva man kan forvente at politidis-

triktet av eget initiativ burde ha sørget for kunnskap om.

Spesialenheten mente videre det var naturlig igjen å gjøre Politidirektoratet oppmerksom på de problemstillinger saken reiste. Spesialenheten oversendte derfor kopi av vedtak og den sakkyndige uttalelsen til Politidirektoratet. I vedtaket skrev Spesialenheten også:

> «Spesialenheten er også kjent med at Independent Police Complaints Commission (IPCC) i Storbritannia i 2008 ga ut en publikasjon med tittel: «Near Misses in Police Custody: a colllobarative study with Forensic Medical Examiners in London». I denne publikasjonen gis det anbefalinger som er relevante for saken fra XX og den tidligere saken fra XX. Nasjonal og internasjonal erfaringslæring vil kunne bidra til å forebygge lignende dødsfall i fremtiden».

9.10.2.5 «Risikoarrestanter»

Mange personer som settes i arrest er rusede og syke mennesker. Utvalget legger til grunn at Spesialenhetens etterforskning av dødsfall i arrest er et svært viktig erfaringsmateriale både om sviktende og mangelfulle tilsynsrutiner og opplæringsbehov om helserisiko i forbindelse med rus og forgiftningsproblematikk.

Spesialenheten har i etterforskningen innhentet sakkyndig medisinsk vurdering som etter utvalgets syn framover må legges til grunn i opplæringen av personell som fører tilsyn med arrestanter, fordi det vil gi økt kompetanse i å kjenne igjen symptomer på mulig forgiftningstilstand og hvordan tilsynet med arrestanter derfor må gjennomføres. Det er utvalgets mening at Spesialenhetens etterforskninger har tilført politiet ny kunnskap om risikoforløp. Dette er ikke ny kunnskap i medisinsk forstand, men ny kunnskap for politiet som må trekkes inn i den politi- og arrestfaglige opplæringen.

9.11 Arresttilsyn

Det henvises til beskrivelsen i kapittel 5 av arresttilsynene. Utvalgsarbeid (politiarrestprosjektet), uttalelser fra sivilombudsmannen og Den Europeiske torturovervåkingskomiteen (CPT[16]) er noe av bakgrunnen for opprettelsen av arresttilsyn.

Arresttilsynets oppgaver er angitt i forskrift om bruk av politiarrest[17] § 4–2 ledd:

a) politiarrestene er i samsvar med gjeldende lover, forskrifter, retningslinjer og lokale instrukser,
b) overføring fra politiarrest til fengsel skjer i samsvar med bestemmelsene i § 3–1,
c) politiarrestenes lokaler, utstyr mv. er i samsvar med gjeldende krav,
d) det utføres inspeksjoner av arrestene i henhold til gjeldende regelverk og instrukser, herunder journalføring, rapportering mv.,
e) eventuell bruk av tvangsmidler skjer i henhold til regelverket, politiarrestene har tilfredsstillende ordning for helsetjeneste i arrestene, herunder omfang, metode, journalføring mv.

Politimester skal sørge for at en lokal tilsynsordning opprettes (Politidirektoratet rundskriv 2006/014). I dette ligger det at politimester er ansvarlig for at det gjennomføres tilsyn og inspeksjoner av politiarrestene under hans/hennes ansvarsområde, dvs. at både utforming og bruk av politiarrest er i samsvar med gjeldende regelverk. Det skal også føres tilsyn med at innsatte orienteres om sine rettigheter som følger av arrestforskriften. Politimesteren skal dokumentere at tilsyn er utført og årlig rapportere til tilsynsutvalget (sentralt tilsyn) om bruken av politiarrest, jf. arrestforskriften § 4–3 første ledd.

Gjennomføring av sentral inspeksjon foregår ved at ansvarlig fra Politidirektoratet innkaller til tilsynsbesøk. De som kalles inn er ansvarlige for arresten som skal besøkes, deriblant politimester. Før besøket gjennomføres forbereder tilsynsutvalget seg bl.a. ved å ta stikkprøver i arrestjournalen. Gjennomføringen av tilsynsbesøket tar ca. fire timer. Politidirektoratet har i samarbeid med riksadvokaten utarbeidet en veiledning og sjekkliste som kan brukes ved tilsyn. Veiledningen omtaler ansvarsforhold, lokalt instruksverk, lokalt tilsyn, arrestjournal, tilsyn med innsatte, helsetilsyn, madrasser og tepper, lufting, dusjing, informasjon til den innsatte, underretning til pårørende, advokat, oppnevnelse av forsvarer i tilfeller hvor løslatelse skjer mer enn 24 timer etter pågripelsen, overføring fra politiarrest til fengsel, konsekvenser av utvidet fremstillingsplikt, installering og bruk av

16. CPT besøkte Norge sist i oktober 2005. Komiteen pekte på en positiv utvikling når det gjaldt overføring fra politiarrest til fengsel etter fengslingskjennelse, men understreket at fengslede personer kun unntaksvis skal sitte i politiets arrester, og hadde flere kritiske merknader og anbefalinger i tilknytning til arrestanters rettigheter (Report to the Norwegian Government 2006).
17. Forskrift om bruk av politiarrest (arrestforskriften) med virkning fra 1.7.2006 er fastsatt med hjemmel i straffeprosessloven § 183. Formålet med forskriften er i følge politidirektoratets rundskriv (2006/14) å sikre at utvidet framstillingsfrist ikke gir økt bruk av politiarrest og gi et klarere og samlet regelverk rundt opphold og forholdene i politiets arrester.

kommunikasjons- og sikkerhetsutstyr, lagring og sletting av lyd- og billedopptak.

Etter at tilsyn er gjennomført, har tilsynsutvalget et oppsummeringsmøte med politimester, så skrives en rapport som er offentlig. Finner tilsynet svært alvorlige feil, tas det opp muntlig. Det kan være forhold tilsynet ikke skriver om i den offentlige rapporten, men tar opp direkte med politimesteren. Det kan dreie seg om observasjoner som er taushetsbelagte i forhold til forvaltningsloven § 13 og politiloven § 24, for eksempel i forbindelse med arrestjournal.

Tilsynsrapportene skal brukes i etatsledelsens drøftingsmøter med politidistriktene. Første gang slike drøftingsmøter ble gjennomført, var i oktober/november 2008. Den ansvarlige fra Politidirektoratet tar da opp med gjeldende politimester om tilsynsrapporten er fulgt opp.

Utvalget har fått tilgang til og gjennomgått samtlige rapporter fra det sentrale arresttilsyn som er utarbeidet siden ordningen ble innført, i alt 12 rapporter. Noen hovedtemaer kan trekkes ut fra gjennomgang av tilsynsrapportene.

9.11.1 Arrestlokaler

Arresttilsynet vurderer arrestlokaler de besøker i forhold til retningslinjene som følger av «Spesielt byggeprogram for lokaler til politi- og lensmannsetaten, kapittel 10». Tilsynet har funnet at lokalene de hittil har besøkt hovedsakelig tilfredsstiller disse kravene. Tilsynet konstaterer også i rapportene at renholdsrutiner er gode, brannsikringsutstyr er i orden og at brannhemmende tepper og madrasser er tilgjengelige.

I en av arrestene er det ikke teknisk kommunikasjons- og sikkerhetsutstyr som tilfredsstiller kravene i arrestforskriften og Politidirektoratets rundskriv 2006/014 i følge tilsynet, som kommenterer at det er gitt samtykke til å utsette installasjonen av dette til spørsmål om sammenslåing med et annet politidistrikt er endelig avklart.

Tilsynet påpeker at en av arrestene de har besøkt har liten kapasitet og er planlagt utbygd. Politidistriktet har særlig mange narkotikasaker og varetekstallet er svært høyt.

En annen sentralarrest beskrives som i noe grad trangbodd. Dette gjelder blant annet mottaksrommet. Distriktet har lagt planer for nytt politihus som vil bidra til mer tidsriktige arrestlokaler. Denne arresten har teknisk kommunikasjons- og sikkerhetsutstyr, men distriktet opplyser at de har problemer med plassering av kameraer i cellene.

I ett tilfelle påpeker tilsynet at skilt med varsling om overvåking manglet.

9.11.2 Organisering og ansvarsforhold

I følge tilsynsrapportene er en vanlig organisering at politimesteren har delegert ansvaret for totaldriften av arresten til leder for Fellesoperativ enhet (FOE) eller politistasjonssjef. Ansvaret for den praktiske, daglige driften av arresten er lagt til operasjonslederne. Straffeprosessuelle innsettelser avgjøres av en tjenestemann med påtalemyndighet. En gjennomgående formulering lyder slik:

> «Etter tilsynets oppfatning er de ulikes ansvar og roller tilfredsstillende avklart, og samarbeidet mellom arrestansvarlige, etterforskere og påtalejurister oppfattes å være godt. Tilsynet oppfordrer likevel til at samarbeidet ytterligere utvikles, særlig for å unngå misforståelser i tilfeller hvor det kan være tvil om hjemmelen for innsettelsen er å finne i politilov eller straffeprosesslov samt for å sikre at riktige tiltak blir iverksatt og frister overholdes når personer holdes i arrest med hjemmel i straffeprosessloven».

I et politidistrikt er nestleder for FOE gitt særlig ansvar for å føre kontroll med de elementer arrestvirksomheten består av, blant annet ved å etterse at arresten driftes i tråd med gjeldende regelverk, at aktuelle instruksverk blir ajourført mv.

Tilsynet anbefalte sterkt et politidistrikt at operasjonsleder med ansvar for arresten er til stede ved innsettelsene, noe som ikke alltid syntes å være tilfelle i denne arresten.

I et politidistrikt hadde politimester delegert ansvar til visepolitimesteren. Politidistriktet burde, i følget tilsynet, vurdere om ikke politistasjonssjefen burde ha oppfølgingsansvaret for lokal arrest, selv om dette er et organiseringsspørsmål som ligger til distriktet. Tilsynet bemerket at hovedproblemet med den valgte organiseringen var å få etablert et fritt lokalt tilsyn som ikke har ansvar for egen arrest.

Tilsynet påpekte i rapporten fra et distrikt at det hadde svært høye varetektstall og fristoversittelsene var mange særlig i forhold til todøgnsfristen. Det ble vist til arrestforskriftens § 3–1, og et «tettere» samarbeid med Kriminalomsorgstjenesten bør kunne føre til færre slike «overtredelser». Forholdet med mange innsatte over to døgn vil bedre seg vesentlig ved at det et nytt fengsel vil komme på plass, ifølge tilsynet. Tilsynet påpekte også at det er viktig at det framgår av arrestjournalen hvilke anstrengelser som er foretatt for å tilfredsstille kravene i forskriftens § 3–1.

I flere distrikter hvor samarbeidet mellom arrestansvarlige, etterforskere og påtalejurister ble oppfattet å være godt, anbefalte tilsynet likevel

å sikre at riktige tiltak ble iverksatt og frister overholdt når personer holdes i arrest med hjemmel i straffeprosessloven.

I en annen rapport framkommer det at politimester hadde delegert overordnet ansvar til driftsenhetsleder ved politistasjonen. Ledelse og ansvar for arrestoppgavene var videre delegert fra driftsenhetsleder til seksjonsleder orden og videre til operasjonsleder. Operasjonsleder kunne delegere oppgaver videre under bestemte forutsetninger. Selv om tilsynet ikke bestemt oppfattet at det var uklarheter omkring de enkeltes roller og ansvar, ble det likevel anbefalt en tydeligere klargjøring av roller og ansvar, særlig i forhold til det antall delegeringsfullmakter som forelå.

9.11.3 Lokalt instruksverk

Flere distrikters spesialinstruks for politiarrest blir beskrevet som grundige og i det vesentlige å være i tråd med de sentrale bestemmelser. Tilsynet tilrådde i flere tilfeller at det ble foretatt en fornyet gjennomgang av instruksen bl.a. for å sikre at instruksen tok opp i seg aktuelle bestemmelser gitt i riksadvokatens rundskriv om varetekt (nr. 4 2006) og for å eliminere henvisninger til ikke aktuelle rundskriv. Tilsynet anbefalte i flere tilfeller også at det tydeligere tilkjennegis hva hovedformålet med spesialinstruksen skal være, og påpekte bl.a. viktigheten av at politidistriktet i instruksen tydeligere får fram hovedformålet i lover, forskrift og rundskriv fra Politidirektoratet og riksadvokaten.

Et politidistrikt hadde et meget omfattende instruksverk. Tilsynet fikk oversendt ca. 30 forskjellige instrukser. Det ble derfor drøftet om noe kunne forenkles og sammenføres i en eller flere instrukser. Tilsynet var opptatt av at alle kunne instruksen og at det foregikk opplæring.

Ikke alle politidistriktene tilsynet har besøkt hadde instruks for lokalt arresttilsyn. Til hjelp i politidistriktets arbeid med kvalitetssikring foreslo tilsynet også at man benytter «sjekklisten» som Politidirektoratet og riksadvokaten har utarbeidet i «Veiledning for tilsynsutvalg for politiarrestene». Det ble også påpekt at politimesteren bør delta i det lokale tilsyn.

Ikke alle politidistrikter hadde oppdatert grunnlagsregelverk i sine spesialinstrukser eller lokal instruks som regulerer lagring og sletting av lyd- og bildeopptak (jf. rundskriv Politidirektoratet 2006/014 pkt. 2.3) og tilsynet påpekte i slike tilfeller følgende: «All den tid politimesteren ikke har utarbeidet slik instruks, bør dette gjøres snarest». Et distrikt etterlyste i den forbindelse nærmere retningslinjer og rammer fra Politidirektoratet.

9.11.4 Arrestjournal

Tilsynet tar stikkprøver i PO-logg inkludert arrestmodulen før tilsynsbesøk. Dette kommenteres gjennomgående slik i tilsynsrapportene: «Hovedinntrykket var at PO generelt føres i tråd medgitte retningslinjer. Imidlertid viser tilsynets gjennomgang at politidistriktet fortsatt har et forbedringspotensial i enkelttilfeller for å sikre seg den notoritet som regelverket krever».

I noen politidistrikt hadde tilsynet merket seg også noe ulik praksis hos de ulike operasjonslederne, særlig hva gjelder føring i «tiltak og status». Tilsynet hadde også merket seg positivt den sjekklisten som var utarbeidet til bruk for operasjonslederne.

I et distrikt registrerte tilsynet et ikke ubetydelig antall oversittelser av frister i forbindelser med varetekt, jf. arrestforskriften § 3–1. Fristoverskridelsene var tidligere blitt påpekt fra høyere påtalemyndighet: «Politidistriktet må under enhver omstendighet mer nøyaktig nedtegne i arrestjournalen årsakene til at en overføring fra politiarrest til fengsel eventuelt ikke har skjedd innen to døgn. Det er ikke nok å nedtegne kun «ikke plass i fengsel». Journalen må inneholde hvem som er kontaktet og hvem som har tatt avgjørelsen på bruk av politiarrest lengre enn to døgn». Arresttilsynet påpekte at Kriminalomsorgen og politiet sammen plikter å sørge for at overføring fra politiarrest til fengsel finner sted.

Tilsynet understreket videre at politidistriktet må sikre notoritet over at nødvendige vurderinger etter gjeldende regelverk er foretatt overfor arrestanten, også når gjelder negativ troverdighet.

I noen tilfeller uttrykte tilsynet at PO-logg ble ført i tråd med gitte retningslinjer: «Alle handlinger som iverksettes overfor arrestant er ført i «tiltak/status». Det fremgår på en ryddig måte hvem som har besluttet hva og når, dette gjelder også spesielle beslutninger i de tilfeller hvor det foretas kroppslig undersøkelser m.m».

Tilsynet påpekte for noen politidistrikter mangler med føring av opplysninger når det gjaldt kroppslige undersøkelser:

> «I de tilfeller hvor det foretas kroppslig undersøkelse må det fremgå av arrestjournal, eventuelt med henvisning til en utarbeidet siktelse, hva vedkommende er mistenkt for, jf. strpl. § 157 og påtaleinstruksen kap. 10. Det må fremkomme klart hvem som har besluttet at den kroppslige undersøkelsen skal foretas og når denne beslutningen er tatt».

Noen politidistrikter har også fått bemerket mangler om hvem som har foretatt beslutninger: «Det må fremgå tydelig av journalen om pågripelse er besluttet av tjenestemann, jf. strpl. § 176, med senere opprettholdelse av påtalemyndigheten, jf. strpl. § 179 eller om pågripelsen er besluttet av påtalemyndigheten jf. strpl. § 175».

9.11.5 Tilsyn med innsatte

Det er få forekomster av at tilsynet har negative bemerkninger når det gjelder tilsyn av arrestanter. En gjennomgående formulering i rapportene lyder slik:

> «Tilsynet hadde intet å bemerke til rutiner som gjaldt for tilsyn med arrestantene. Det ble heller ikke avdekket manglende overholdelse av reglene for helsetilsyn ved den foretatte stikkprøvekontroll. Kameraovervåking og kortleser. Registreringene blir lagret og kan kontrolleres i ettertid. Helsetilsyn i tråd med bestemmelsene. Foretatte vurderinger fremkom av arrestjournalen, det praktiseres godt samarbeid med helsetjenesten. Politilovens § 9, forskriftens § 2–3 og Politidirektoratets rundskriv pkt 4 er iakttatt. Madrasser og tepper i tråd med bestemmelsene. Ivaretakelse av god hygiene, forsk. § 2–6 ble påvist. Det gjennomføres regelmessig brannøvelser hvor evakuering av arrestanlegget er et av øvingsmomentene».

I en rapport påpekte tilsynet at brannvarslingen burde forbedres og brannøvelser burde innføres.

Av forbedringspunkter og anbefalinger som det sentrale tilsynet har uttalt i rapportene, kan nevnes:

- Revidere arrestinstruksen slik at den på alle områder er i tråd med sentrale bestemmelser.
- Revidere arrestinstruksen særlig med tanke på innarbeidelse av retningslinjer som regulerer lagring og sletting av lyd- og billedopptak.
- Råd om at instruksen i større grad og hvor dette synes nødvendig, gir føringer på at navn og grad på den som har besluttet skal føres i arrestjournal.
- Rette opp henvisningsfeil i instrukser.
- Innarbeide rutiner som sikrer at nye bestemmelser umiddelbart blir inntatt i arrestinstruksen.
- Tilstrebe en mer enhetlig måte å føre arrestjournalen på.
- Lokal tilsynsordning må etableres.
- Når operasjonslederne har ansvaret for arresten i følge lokal instruks, bør de også være tilstede ved innsettelse.
- Oppussing og renhold av arrestene kan vurderes oppgradet noe.
- Tydeligere klargjøring av ansvarsforhold, jf. pkt 4.3 i instruksen.
- Gi føringer/presiseringer ved innbringelser etter politiloven §§ 8,9 og 12.
- Tydeligere klargjøring av rapportering ved bruk av tvangstrøye[18].

9.11.6 Utvalgets kommentar

I Europarådets torturforebyggingskomités (CPT) rapport 28. mars 2006 fra komiteens seneste besøk i Norge, berømmet komiteen i punkt 10 norske myndigheters innsats for å redusere lengden på varetektsinnsattes opphold i politiarrest. Det ble imidlertid samtidig understreket at målsetningen må være å få slutt på bruken av politiarrest for varetektsfanger bortsett fra i unntakstilfeller.

Utvalget mener at innføring av sentralt og lokale arresttilsyn var et viktig framskritt for å avdekke og forebygge kritikkverdige forhold i norske arrester, og er en form for systematisert intern kontroll. Arresttilsynene tilrettelegger for et omfattende og detaljert tilsyn med politiarrester.

Likevel vil utvalget foreslå at det gjennomføres mer detaljerte prosjekter som undersøker og systematiserer hva tilsyn med «risikoarrestanter» konkret innebærer i dag. Arresttilsynene har mange ulike oppgaver, og utvalget mener det er grunn til å gjøre et «dypdykk» på nettopp dette området.

Fristoverskridelser[19] i arrest er et annet tema som etter utvalgets mening egner seg som et eget prosjekt. Arresttilsynenes stikkprøver gir viktig

18. På bakgrunn av en henvendelse fra Spesialenheten og undersøkelser foretatt i forbindelse med denne, ga Politidirektoratet (2008/00415-5 002. 11.4.2008) ut foreløpige retningslinjer om bruken av tvangstrøye og reimseng i arrest, bl.a. at lege umiddelbart skal tilkalles dersom bruk av tvangstrøye/reimseng vurderes, og tvangstrøye/reimseng kan kun benyttes i påvente av legetilsyn, en tjenestemann må være til stede i samme rom som vedkommende, bruken skal journalføres og særskilt rapport skal skrives.
19. Sivilombudsmannen (Sak 2007/1097) ba av eget tiltak om en redegjørelse fra Politidirektoratet for utviklingen i sittetiden i politiets arrester etter innføringen av ny arrestforskrift 1. juli 2006. Av Politidirektoratets svar framgikk det at alle landets politidistrikter hadde oversittet overføringsfristen på to døgn i den aktuelle ettårsperioden. Det samlede antallet fristoversittelser var på 2 592, med store variasjoner mellom politidistriktene. Ombudsmannen uttalte at det samlede antallet fristbrudd var betydelig og i seg selv meget urovekkende. Han ga også uttrykk for at det ga grunn til bekymring at antallet fristbrudd så ut til å ha økt betydelig i mange av politidistriktene fra 2005 til 2006/2007. Justisdepartementet har oversendt sivilombudsmannen en rapport over sittetiden fra 1. juli 2007 til 1.juli 2008. I denne perioden var det 3 285 nyinnsettelser i varetekt, og av disse satt 1 123 fanger lenger på glattcelle enn instruksen tilsier. De to undersøkelsene er gjort på forskjellige måter og derfor vanskelig å sammenligne. Sivilombudsmannen vurderte derfor å be om et mer sammenlignbart tallgrunnlag (Aftenposten 5.2.2009).

informasjon om forekomst og behov for korrigering, men gir ikke tilstrekkelig informasjon til å undersøke årsakene til fristoverskridelser slik utvalget ser det. Fristoverskridelser kan også skyldes ulike forhold i ulike arrester.

Spesialenheten har i forbindelse med etterforskning av dødsfall i arrest kunnet dokumentere hendelsesforløpet gjennom videoopptak. Dersom en hendelse først meldes etter at 48 timer har gått, er opptaket slettet. Det framstår for utvalget å være behov for en viss utvidelse av lagringstiden. Innbrakte og pågrepne må klage ikke senere enn 48 timer etter innsettelsen med mindre straffeprosesslovens bestemmelser kommer til anvendelse eller det ved løslatelse foreligger klage på arrestoppholdet og vedkommende samtykker i at opptak oppbevares til bruk i klagebehandling. Man kan ikke regne med at alle klager/anmeldelser kommer innen denne fristen. Denne problemstillingen reiser imidlertid sentrale personvernspørsmål. Utvalget er kjent med at Politidirektoratet og Datatilsynet er i dialog om tidsfrister og rutiner for lagring av videoovervåkningsopptak i arresten, og legger til grunn at det ikke er nødvendig med en anbefaling fra utvalget i denne forbindelse.

Politidirektoratet utarbeidet for noen år siden en brosjyre for pågrepne med informasjon om rettigheter. Utvalget vil anbefale at nødvendig skriftlig informasjon også må utarbeides og gis til innbrakte. Skriftlig informasjon om innbraktes og pågrepnes rettigheter bør også inneholde at man kan klage på eller anmelde politiet. Utvalget vil i tillegg anbefale, både for innbrakte og pågrepne, at det vurderes flere måter å informere på, for eksempel ved oppslag i arrestens lokaler.

Også Spesialenheten har en helt sentral kontrollfunksjon. I forbindelse med etterforskning av dødsfall i arrest der Spesialenheten har konkludert at tjenestemenn ikke hadde gjort noe straffbart, har enheten tydelig sett svakheter ved rutiner og organiseringen av arresten. Siden arrestfunksjonen berører helt sentrale menneskerettsspørsmål og Spesialenheten har erfaringer som er av betydning for å se svakheter og risikofaktorer ved arrestopphold, anbefaler utvalget at det etableres en fast rutine for rapportering mellom arresttilsynene og Spesialenheten og at det arrangeres møter med faste mellomrom. Erfaringer og synspunkter kan da formidles direkte.

Utvalget har drøftet om arresttilsynene bør ha eksterne representanter. Begrunnelsen er at det åpner for relevant faglig/sakkyndig deltakelse og fordi slik sivil deltakelse vil være positivt for tilliten til politiets egenkontroll. Utvalget anbefaler at arresttilsynene knytter til seg eksterne fagpersoner.

9.12 Systemer for opplæring i politiet

Redegjørelsen om ansvarsforhold og rammer for opplæringen bygger i stor grad på informasjon i korrespondansen mellom sivilombudsmannen og justisdepartementet i forbindelse med sivilombudsmannens initiativ i Obiorasaken.

9.12.1 Overordnete ansvarsforhold

I brev av 27.3.2008 stilte sivilombudsmannen en rekke spørsmål til justisdepartementet om ansvar for rutiner når det gjelder innbringelser og pågripelser. Bakgrunnen for sivilombudsmannens henvendelse var Eugene Ejike Obioras dødsfall under pågripelse. Sivilombudsmannen spurte bl.a.: «Hvem har ansvaret for, og hvilket arbeid gjøres for, å følge opp uttalelser fra internasjonale organer og institusjoner med relevans for norsk politis arbeid, og for å fange opp saker, erfaringer eller kunnskap fra andre lands politimyndigheter og internasjonale/utenlandske forskningsmiljøer»?

I svaret redegjør departementet for at det primært er Politidirektoratet sammen med Politihøgskolen og høgskolens forskermiljø som har ansvaret for å fange opp problemstillinger, erfaringer og kunnskap som er relevant for norsk politis arbeid. I mange sammenhenger vil erfaringer fra de andre nordiske landene være blant de mest relevante.

Justisdepartementet redegjør for at politiets virksomhet er kunnskapsbasert. Med utgangspunkt bl.a. i forskning og erfaringsinnhenting som skjer i regi av Politihøgskolen, blir politiutdannelsen og politiets tjenesteutøvelse løpende vurdert. I følge departementet har det tragiske utfallet pågripelsen av Obiora fikk, ført til en grundig gjennomgang av flere sider av politiets arrestasjonsteknikker. Gjennomgangen har resultert i justeringer både i forhold til grunn- og etterutdannelse av tjenestemenn og regelverk.

Justisdepartementet opplyser at det bare i beskjeden grad har vært gitt retningslinjer for politiets fysiske grep og metoder ved pågripelse og innbringelse sammenlignet med regelverk knyttet til bruk av forskjellig utstyr, som batong, pepperspray, utrykningskjøretøy og våpen. I rundskriv fra departementet ble halsgrep forbudt i 1991, mens det i et rundskriv i 1992 ble presisert at halsgrep kunne benyttes i klare nødvergesituasjoner.[20]

20. Rundskriv G-72/91 og Rundskriv G-20/92.

Før Obiorasaken hadde ikke Politihøgskolen i sin undervisning spesiell oppmerksomhet på respirasjon i mageleie, selv om farene ved halsgrep hele tiden, i følge departementet, har blitt påpekt. Det ble påpekt fare ved å legge sterkt press/tyngde mot arrestanters nakke og rygg. Generelle faremomenter ved nedsatt respirasjon ble omhandlet i emnet *livreddende førstehjelp*. I følge departementet er det få år siden kunnskap om fare ved bruk av mageleie ble kjent.

Politiets rutiner, metoder og framgangsmåter inngår som en del av politiets operative virksomhet. Politidirektoratet ble etablert bl.a. for å ivareta den operative ledelsen av politiet på nasjonalt nivå, og herunder ha ansvar for utvikling og endringer av metoder, framgangsmåter og rutiner. Innenfor dette oppgavefeltet ligger også ansvaret for implementering og utarbeidelse av nødvendige instrukser og opplærings- og veiledningsopplegg i forhold til den operative polititjenesten.

Politidirektoratet har ansvaret for og de nødvendige fullmakter til å utøve etatsledelsen – også gjennom rundskriv, instrukser, reglementer, planverk m.v. Føringene til politidistriktene og særorganene om å rapportere til Politidirektoratet i «alle administrative og faglige spørsmål», innebar at det ble etablert en rapporteringslinje som bl.a. kunne brukes til å gi tilbakemelding om faglige spørsmål som erfaringer med og behov for endringer av metoder, framgangsmåter og rutiner.

Sivilombudsmannen stilte også spørsmål om politiets rutiner for innhenting av kunnskap som nødvendiggjør rundskriv og retningslinjer og viser til Politidirektoratet rundskriv 2007/11 som legger visse føringer blant annet på bruken av mageleie ved pågripelse.

Politidirektoratet og Politihøgskolen har i følge justisdepartementet etablert en ordning med 3–4 årlige møter om politifaglige emner, herunder polititaktiske metoder og teknikker. Disse møtene og annen løpende, faglig dialog bidrar til at Politidirektoratet informeres om forhold som kan nødvendiggjøre rundskriv/retningslinjer fra direktoratet og revisjon av utdanning i polititaktiske emner, metoder og teknikker ved Politihøgskolen.

Som ledd i vedlikehold og oppdatering av operative mannskapers kompetanse, gir Politidirektoratet årlige retningslinjer til politidistriktene om innholdet i leksjonsopplegget for operative disipliner for innsatspersonell. For 2008 var det blant annet lagt vekt på arrestasjonsteknikk hvorunder faremomentene med mageleie skulle ha oppmerksomhet.

Justisdepartementet redegjorde i brevet for at metodeutvikling i politiet må baseres på ulike forhold, som lov- og regelverksendringer, erfaringer nasjonalt og fra andre land, forskning og teknologisk utvikling. Politihøgskolen vil, som et av Politidirektoratets underlagte ledd, ha en sentral rolle i metodeutviklingen.

9.12.2 Politihøgskolen

Politihøgskolen har ansvar for utdanning, forskning og formidling av fagkunnskap innenfor de rammeplaner som fastsettes av Politidirektoratet og som godkjennes av departementet. Politidirektoratet har ansvaret for å gi føringer for hvilke emner det skal undervises i og å prioritere mellom disse, mens det er Politihøgskolen som har ansvaret for formen på og det nærmere innholdet i undervisningen.

Politihøgskolen og dets faglige personale, undervisningspersonale og forskere, har ansvar for å holde seg oppdaterte på egne fagområder, og for å sikre at utdanningen bygger på forskning og aktuell ny kunnskap, både nasjonalt og internasjonalt. Dette følger av den rollen høgskolen er gitt innenfor justissektoren og dessuten av akkrediteringen som høgskole. Politihøgskolens system for kvalitetssikring ble godkjent av NOKUT i februar 2006. I dette systemet inngår, i følge justisdepartementet, omfattende tiltak for kvalitetssikring av læreplaner, læremateriell, undervisning og rammevilkår for utdanningene. Det gjennomføres jevnlig forskjellige former for evalueringer både internt og eksternt, og fagplaner og undervisning videreutvikles på dette grunnlaget. Anslagsvis 30 % av undervisningspersonalets arbeidstid er avsatt til faglig egenutvikling og til forskning og utviklingsarbeid.

Politihøgskolen har et nært samarbeid med Politidirektoratet når det gjelder både vurdering av etatens utdanningsbehov, prioritering av tiltak innenfor utdanning og forskning samt innholdet i utdanning på enkelte områder.

Utdanningen ved Politihøgskolen er yrkesrettet. Dette medfører at instrukser, regelverk og føringer fra myndighetene for arbeidet i politi- og lensmannsetaten inngår i utdanningen på de aktuelle områdene. Det er Politidirektoratet eller høyere myndighet som fastsetter de krav og retningslinjer som pålegges politi- og lensmannsetaten. Samtidig gir det løpende samarbeidet mellom Politihøgskolen og Politidirektoratet, i følge justisdepartementet, god anledning til å utveksle og drøfte kunnskap og erfaringer som kan tilsi behov for justering av retningslinjer og praktisk yrkesutøvelse, og det er særlig tett kontakt om regelverk og kom-

petanseutvikling når det gjelder det operative politiarbeidet og politiets bruk av maktmidler.

I den grad metoder, rutiner og framgangsmåter er gjenstand for lov- eller forskriftsregulering, vil ansvaret tilligge departementet. Politidirektoratet vil i slike situasjoner fungere som en av departementets faglige rådgivere. Etter departementets vurdering innebar omorganiseringen av den sentrale politiledelsen en styrking av kapasiteten til metodeutvikling, oppfølging og veiledning.

Innbringelse, pågripelse og innsettelse i arrest er emner som blir omhandlet parallelt i flere fag i grunnutdanningens første år; juridiske fag, politilære, AT – arrestasjonsteknikk, psykologi, sosiologi, REL – rapport og etterforskningslære. I temaperiodene blir det spesielt lagt vekt på tverrfaglig arbeid, teori og praktiske øvelser. Øvelse i ordensoppdrag omfatter politiets myndighetsutøvelse, kommunikasjon, taktisk kommunikasjon, offentlig ro og orden og juridiske tema som forbud mot opphold, avvisning, bortvisning, fjerning, anholdelse, håndjernspåsett, visitasjon og innbringelse. Opplæring når det gjelder pågripelser gis i en øvelse om grovt tyveri som inneholder momenter som beslutning om pågripelse og ransaking, taktisk kommunikasjon, pågripelse (bruk av makt, håndjern), ransaking (av person, leilighet), innbringelse av pågrepet person, innsettelse i arrest (arrestforvarer), straffesak, rettssak.

I grunnutdanningens andre år er det leiropphold med øvelser og trening i bruk av teleskopisk batong, pepperspray, skytevåpen. I praksisperioden utfører studentene ordenstjeneste med praksisveileder. Praksisperioden skal gi erfaring med innbringelse, pågripelse og innsettelse i arrest. Studentenes ferdigheter skal vurderes, og det gis undervisning i arrestasjonsteknikk lokalt. Opplæringen i andre studieår innebærer at alle studenter har sin egen praksisveileder som de jobber sammen med i ordenstjenesten. Studentene har i løpet av studieåret flere systematiske evalueringssamtaler med den overordnete (praksisansvarlig) på praksisstedet. Når det gjelder Politihøgskolens tilbud til praksisveiledere, presenteres caser knyttet til pågripelses- og innbringelsessituasjoner og politiets bruk av makt.

I grunnutdanningens tredje år under tema orden er erfaringer fra praksisperioden i fokus.

9.12.3 Opplæring i politidistriktene

Politihøgskolen påvirker også operativ opplæring i politidistriktene gjennom fagplan for såkalte OP-kurs, som er lokal operativ trening på 40 timer. Opplæringen er regelstyrt og obligatorisk. Alle tjenestepersoner skal gjennomføre et slikt 40-timerskurs årlig. Politihøgskolen har faglig ansvar for det faste innholdet som er felles for alle politidistrikter, som Politidirektoratet godkjenner. Politihøgskolen har ikke all undervisning i 40-timerskurset. En del av opplæringen er målstyrt etter hva den enkelte politimester mener er politidistriktets behov. I 2008 ble det bl.a. lagt spesiell vekt på opplæring i forbindelse med innføring av pistol, instruktørutdanning som operativt fagområde, fagplaner for etter- og videreutdanningskurs, studieplaner for studier og etter- og videreutdanning.

9.12.4 Opplæring av arrestforvarere

Arrestforvarere[21] ivaretar innsatte i arrester og forestår transport av varetektsfanger til ulike framstillinger. Arrestforvarere har begrenset politimyndighet. Formalkravet til arrestforvarere er videregående skole og plettfri vandel. Før Politihøgskolen ble opprettet i 1992, var det egne kurs av 6–8 ukers varighet som grunnopplæring for arrestforvarere, og det var obligatorisk å gjennomføre kurset i løpet av en viss periode.

Politihøgskolen tilbyr i dag en 6-måneders utdanning for ansatte i politiet med begrenset politimyndighet (arrestforvarere, grensekontrollører, transportledsagere). Utdanningen skal gi økt innsikt i egen rolle og funksjon slik at man er i stand til å utføre sine oppgaver på en reflektert og kunnskapsbasert måte der hensynet til rettssikkerhet og personvern ivaretas.

Utvalget mener det er hevet over tvil at arrestforvarere har en betydningsfull rolle både når det gjelder helsemessige, sikkerhetsmessige og andre oppgaver i arrestene. Arrestforvarernes rolle er også i endring ved at arrestforvarere flere steder har fått nye oppgaver i forbindelse med omstrukturering av arrestene, noe som ytterligere understreker behovet for et utdanningstilbud som er spesielt tilpasset de ulike oppgavene som tilligger arrestforvarerne. Utvalget har ikke klart å bringe på det rene hvor mange arrestforvarere som har gjennomført Politihøgskolens utdanningstilbud for sivilt ansatte med begrenset politimyndighet, da en slik oversikt ikke finnes. På bakgrunn av informasjon fra flere politidistrikter, framstår utdanningsbehovet som betydelig.

Tilgang til utdanningen på Politihøgskolen begrenses imidlertid av to forhold. Politihøgskolen tar opp de søkere som er innstilt fra politidistriktene dersom søkerne tilfredsstiller opptakskra-

21. Pr. 1.9.2007 var 158 ansatt med stillingskode Arrestforvarer, 26 som Ledende arrestforvarer (Politiet mot 2020).

vene for utdanningen. Utvalget har fått informasjon om flere som har søkt, men ikke har blitt innstilt av sitt politidistrikt. Det andre begrensende forholdet er at arrestforvarere må konkurrere med andre søkergrupper, da kurset er beregnet på flere grupper sivilt ansatte. Ansatte i arrestene utvalget har besøkt, har gitt uttrykk for at det er problematisk at det er begrenset antall studieplasser, og at det er ønskelig med en obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere. Utvalget er kjent med at det er opprettet en arbeidsgruppe i Politiets Fellesforbund som arbeider for kompetanseheving for yrkesgruppen uniformert sivilt ansatte.

Utvalget mener at arrestforvarernes opplærings- og utdanningsbehov må styrkes. Utvalget vil foreslå at Politihøgskolens utdanning beregnet på bl.a. arrestforvarere gjøres til et obligatorisk krav for å kunne autoriseres til arbeid som arrestforvarer. Utvalget ønsker å understreke at utdanningen også må legge vekt på den kunnskap som er framskaffet i forbindelse med bl.a. Spesialenhetens påtalevedtak som gjelder regelbrudd, dødsfall og alvorlig helserisiko i arrest.

9.13 Ulike typer svikt – ulike oppfølgingstiltak

Det finnes mange kontrollmekanismer på de områder dette kapitlet har tatt opp – interne og eksterne, direkte og indirekte, nasjonale, lokale og internasjonale mekanismer. Spesialenheten representerer ekstern og direkte kontroll, mens politiets klageordning og arresttilsynene er intern og direkte kontroll. Politihøgskolen har en viktig kontrollfunksjon gjennom å sikre både opplæring og videreopplæring innenfor bl.a. politioperative fag. Oppfølgingen av vedtatte og anbefalte rutiner og ny kunnskap er imidlertid politidistriktenes operative ansvar. Med så mange og ulike kontrollmekanismer er det avgjørende å finne fram til et effektivt samarbeid for å forebygge at svikt skjer. Politidirektoratets rolle er overordnet og helt sentral.

Spesialenheten og politiets klageordning fanger opp mange former for svikt og konflikter.

Man kan ikke ut fra anmeldelser og klager konkludere med hensyn til hvilken type svikt eller tjenestefeil som rent faktisk forekommer ofte og sjeldnere, siden dette vil være avhengig av hva som kommer til Spesialenhetens og politiets kjennskap ved at saker meldes. Når det gjelder dødsfall og de mest alvorlige tilfellene av betydelig skade som følge av politiets tjenesteutøvelse, kan man legge til grunn at det i svært liten grad vil være en underrapportering. Varslingsplikten til Spesialenheten er streng. Når det gjelder andre former for manglende samsvar mellom rutiner og praksis, kan det stille seg annerledes. Hvis det meldte hendelsesmønstret sammenliknes med forskningslitteraturens beskrivelser, framstår det for eksempel som at svikt i form av «tøying» av regler forekommer oftere enn antall anmeldelser og klager illustrerer.

Svikt kan ha komplekse årsaker. Man kan heller ikke se bort fra at politiet i en del sammenhenger står overfor svært krevende situasjoner. Hendelsene som har kommet til Spesialenhetens og politiets kjennskap gir uansett et relevant utgangspunkt for å oppsummere hva utvalget mener om hvilke tiltak som er aktuelle for å forebygge ulike typer svikt ved å gå noe nærmere inn på de ulike eksemplene på et problematisk forhold mellom rutiner og praksis. Alle former for svikt kan medføre hendelser fra de aller mest alvorlige til de mer trivielle. På bakgrunn av anmeldelser, klagesaker og forskningslitteratur kan det skisseres et oversiktsbilde for de ulike formene for svikt og hvilke oppfølgingstiltak som framstår som sentrale.

9.13.1 Rutineavvik

Ved denne formen for svikt finnes det rutiner. Rutineavvik er for eksempel manglende notoritet, sviktende hjemmelsgrunnlag og ulovlig frihetsberøvelse, manglende varsling av pårørende til mindreårige, brudd på inspeksjonsrutiner i arrest, krenkende/upassende utsagn og opptreden, unødig og uforholdsmessig kroppsvisitasjon og bruk av håndjern, uaktsom kjøring, manglende rutiner/kontroll av beslag.

Rutineavvik kan ha mange årsaker. Det kan skyldes organisasjonsmessige forhold som ressurser, arbeidspress og uklare ansvarsforhold. Det kan også skyldes «slurvefeil». Et rutineavvik kan skyldes mer eller mindre bevisste avvik fra rutiner, som hvis en arbeidskultur har utviklet handlemåter som oppfattes som hensiktsmessige og effektive for tjenesteutøvelsen, men som likevel representerer en uheldig eller i ytterste fall straffbar tjenesteutøvelse.

Tiltak i forhold til rutineavvik må først og fremst forankres i intern kontroll; politimester og andre ledernivåer. Til politiets interne kontroll hører også juridisk kontroll ivaretatt av jurister i politiet. Rutineavvik understreker betydningen av at arbeidsgiver har kjennskap til uheldige arbeidskulturer og tar ansvar for å korrigere og veilede den daglige skjønnsutøvelsen. Når den interne kontrollen svikter og hendelser blir en sak for Spesialenheten eller klageordningen, må resultatene av etterforskning og undersøkelser bringes tilbake

som ny og nyttig kunnskap for å forebygge at ny svikt skal skje.

9.13.2 Rutineuklarhet

Det finnes rutiner, men rutinene er uklare eller ikke tilstrekkelig kjent av dem som skal håndtere rutinene. Kompliserte rutiner kan skape usikkerhet om hva som er riktig prosedyre. Også i forhold til rutineuklarhet er den interne kontrollen av sentral betydning, i form av klarere/enklere rutiner og bedre opplæring, særlig i forbindelse med lokalt instruksverk.

9.13.3 Rutinemangel

Svikt kan skyldes at det ikke finnes rutiner på området eller rutiner som er så generelle at det gir liten veiledning i den daglige skjønnsutøvelsen. Eksempler på rutinemangel kan for eksempel illustreres av anmeldelser til Spesialenheten for bruk av tjenestehund og torpedering av biler.

Ved rutinemangel framstår det mest aktuelle tiltaket å foreta ytterligere regelfesting på området for å begrense uheldig og skadepåførende skjønnsutøvelse. Dersom dette er problematiske hendelser som angår alle politidistrikter, må ny regelfesting være et sentralt ansvar.

9.13.4 Kunnskapsmangel

Svikt kan skyldes at politiet har manglende kunnskap om et risikoforløp. Klarest illustreres dette i forbindelse med risikofylte arrestasjonsteknikker og manglende kunnskap om helserisiko for personer i arrest. Spesialenhetens etterforskning har både i Obiorasaken og ved dødsfall i arrest avdekket slik kunnskapsmangel.

Aktuelle tiltak vil være at ny kunnskap fører til nye rutiner og effektive metoder for å gjøre kunnskapen kjent og til kunnskap i bruk. Dette er åpenbart et område, slik det har kommet fram tidligere i kapitlet, hvor Politidirektoratet har det overordnete ansvaret og med Politihøgskolen som faglig ekspertise. Utvalget vil trekke fram at det foregår et viktig utviklingsarbeid i politiet på dette området.

Ofte vil kunnskapsmangelen først vise seg når noe har gått galt. Forebygging handler derfor om fokus og systemer som sikrer at politiet har og får tilgang på ny kunnskap, ikke minst medisinsk og helsefaglig kunnskap.

Sivilombudsmannen stilte i forbindelse med sitt initiativ i Obiorasaken spørsmål om hvordan politiet foretar helsemessige risikovurderinger. Sivilombudsmannen henviste til at det danske Rigspolitiet som i 1995/96 gjennomførte en legefaglig vurdering av politiets selvforsvarsgrep og maktanvendelsesteknikker for å klarlegge hvilken risiko disse kunne representere. Vurderingen ble gjort i samarbeid med Sundhedsstyrelsen.

Justisdepartementet opplyste at det tidligere i Norge ikke hadde vært gjennomført noen legefaglig vurdering av politiets selvforsvarsgrep og maktanvendelsesteknikker. Departementet opplyste at det i kjølvannet av Obiorasaken var iverksatt flere tiltak. I tillegg til den generelle forbedringen og kvalitetssikringen av undervisningen ved Politihøgskolen, refererte departementet til forsknings- og utviklingsprosjektet om arrestasjonsteknikker (jf. kapittel 9.1.1) hvor medisinsk ekspertise skulle delta. Justisdepartementet opplyste dessuten at Politihøgskolen har bygget sin kunnskap på dette området ut fra kompetanse hos undervisningspersonalet, som i hovedsak har politifaglig og idrettsfaglig bakgrunn. Videreutvikling har skjedd gjennom samarbeid med Politidirektoratet og gjennom faglig samarbeid med spesialgrupper ved Oslo politidistrikt og det internasjonale nettverket disse er tilknyttet. Politihøgskolen har holdt kontakt med andre fagmiljøer, bl.a. politiutdanningene i de nordiske land, og har lagt vekt på å fange opp og ta i bruk tilgjengelig kunnskap om maktmidler og maktanvendelse. Lærerne på fagfeltet har de siste årene samarbeidet med kolleger i politiutdanningen i de andre nordiske landene om undervisningen i maktanvendelse. Dette samarbeidet ble formalisert på en konferanse i Stavern våren 2005 og er deretter fulgt opp i forskjellige undergrupper og ved personlig kontakt og studiebesøk.

For utvalget framstår samarbeidet mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen som styrket som følge av Obiorasaken. Men utvalget vil likevel påpeke betydningen av at innhenting og utvikling av ny kunnskap ikke blir enkeltpersoners faglige ansvar og at det er Politidirektoratet som til enhver tid må ha fokus på at Norge oppfyller menneskerettighetsforpliktelsene.

Det framstår dessuten som usikkert for utvalget om det finnes gode nok institusjonaliserte og permanente rutiner for helsemessige risikovurderinger av politiets arrestasjons- og maktanvendelsesteknikker og ekstern kvalitetssikring av rutiner i denne forbindelse. Tilsvarende usikkerhet kan utvalget reise også i forbindelse med helserisiko i arrest.

Utvalget stiller dessuten et generelt spørsmål ved hvor sterkt fokus politiet har på dilemmaet som sikkerhet/egensikkerhet på den ene siden og helse/omsorg på den andre siden skaper i en del

tilfeller. Dette er et dilemma som er aktuelt både ved maktanvendelse og ved innsettelse i arrest. Et fokus handler også om refleksjon om dette dilemmaet. Det er utvalgets oppfatning at dette dilemmaet må fokuseres enda tydeligere i utdanning, opplæring og den daglige skjønnsutøvelsen.

9.14 Anbefalinger

9.14.1 Generelle anbefalinger

I tillegg til de anbefalinger utvalget angir nedenfor, henvises det til kapittel 12 om erfaringslæring.

- Utvalget vil generelt anbefale at politiet retter et enda sterkere fokus på betydning av helse- og omsorgsmessige vurderinger, enten det er i innbringelses-/pågripelsessituasjoner eller i arrest. Dilemmaer som oppstår når hensynet til helse/omsorg skal veies mot sikkerhet/egensikkerhet, må fokuseres tydelig i utdanning, opplæring og i den daglige skjønnsutøvelsen.
- Nasjonal erfaringslæring må styrkes for å forebygge dødsfall og helserisiko i arrest og i forbindelse med innbringelser/pågripelser. Utvalget mener dette bør gjøres som systematisk prosjektarbeid ved å trekke inn ekstern ekspertise med medisinsk og annen kompetanse og i konsultasjon med Spesialenheten.
- Politidirektoratet/Politihøgskolen bør med faste mellomrom, f.eks. hvert år eller annet hvert år, samle inn informasjon om arrestasjonsteknikker fra andre land som det er relevant å sammenlikne seg med.
- Politidirektoratet/Politihøgskolen bør innlede formelt og permanent samarbeid med medisinsk sakkyndige som kan vurdere helserisiko ved arrestasjonsteknikker og i forbindelse med dødsfall i arrest. Slik ekspertise bør også trekkes inn i utarbeidelse av nye rundskriv og opplæringstiltak.
- Lokale instrukser for politiarrester og retningslinjer for operativt arbeid i ordenstjenesten må gjennomgås for å sikre at alle instrukser er i samsvar med beste instrukspraksis på området.
- Det bør innføres en regodkjenning/autorisasjonsordning for lokale instruktører som har opplæringsoppgaver i forbindelse med ordenstjeneste og arrestasjonsteknikker.
- Offentligheten får i liten grad aktiv og systematisk informasjon om hva politiet gjør for å minimalisere risiko i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Utvalget anbefaler at politiets oppfølging av Spesialenhetens påtaleavgjørelser i slike saker må kommuniseres aktivt til offentligheten, for slik å informere om hva politiet gjør for å forebygge nye hendelser som innebærer død, betydelig helserisiko, ikke-hjemlet rettighetstap og andre rettighetskrenkelser. Politiet må systematisk, og med oppdatert informasjon fra andre land, forsikre offentligheten om at både nasjonale standarder for tjenesteutøvelsen og menneskerettighetsforpliktelsene ivaretas. Rundskriv, rapporter fra arresttilsyn og andre tiltak i denne forbindelse må publiseres på en slik måte at offentligheten har innsyn i politiets forebyggende arbeid på dette området.

9.14.2 Anbefalinger med hensyn til arrest

- Det igangsettes et prosjekt som undersøker og systematiserer hva tilsyn med «risikoarrestanter» innebærer i dag og hva det bør innebære for å minimalisere risiko.
- Obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere må innføres, og det må fastsettes regler for at slik obligatorisk grunnutdanning skal være gjennomført en viss tid etter ansettelse.
- Utvalget vil anbefale at nødvendig skriftlig informasjon også må utarbeides og gis til innbrakte. Skriftlig informasjon om innbraktes og pågrepnes rettigheter bør også inneholde at man kan klage på eller anmelde politiet. Utvalget vil i tillegg anbefale, både for innbrakte og pågrepne, at det vurderes flere måter å informere på, for eksempel ved oppslag i arrestens lokaler.
- Fristoverskridelser i arrest undersøkes og systematiseres for å få mer kunnskap om årsakene og hva slags type svikt det skyldes.
- Det sentrale og de lokale arresttilsyn knytter til seg eksterne fagpersoner.
- Det etableres fast rutine for rapportering mellom arresttilsynene og Spesialenheten og det arrangeres møter med faste mellomrom slik at Spesialenheten kan formidle erfaringer og synspunkter direkte til arresttilsynene. Arresttilsynenes rapporter bør rutinemessig være tilgjengelig for Spesialenheten.

9.14.3 Anbefalinger med hensyn til praksis og nye rutiner for begrensning av skjønnsutøvelse som kan medføre betydelig personskade

- Praksis for når håndjern brukes, bringes i samsvar med reglene.
- Det utarbeides regler for bruk av tjenestehund og torpedering.

Kapittel 10
Diskriminering, klager og anmeldelser

10.1 Kartlegging av diskriminering i statlig sektor

Utvalget blir i mandatet bedt om å «være oppmerksom på at regjeringen har besluttet at det i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal igangsettes en bred og systematisk kartlegging av hvordan den faktiske situasjonen er når det gjelder diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor og hva som gjøres for å bekjempe diskriminering».

Foreløpig har regjeringens initiativ ført til en kartlegging i 2007, der departementene og de underliggende etatene ble bedt om å selv gi en beskrivelse av hva som gjøres for å bekjempe diskriminering innen statlig sektor og av eventuell forekomst av diskriminering/opplevd forskjellsbehandling utøvd av statlige myndigheter. 16 departementer og 152 underliggende etater leverte redegjørelser. Likestillings- og diskrimineringsombudet fikk i oppgave å oppsummere materialet og komme med anbefalinger til eventuelt videre undersøkelser eller strakstiltak.

I snever forstand kan det sies at kartleggingen er relevant for utvalget i den grad den belyser Politidirektoratets og eventuelt Justisdepartementets redegjørelser om diskrimineringstematikken som også er relevant for resten av utvalgets mandat. Rapporten fra Likestillings- og diskrimineringsombudet – *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?* – inneholder imidlertid i liten grad data på enhetsnivå, det vil si om hva de spesifikke departementer eller etater har svart, men nøyer seg med å oppsummere hvor mange som har svart hva.

En av rapportens hovedkonklusjoner er at det ser ut til å være et stort sprik mellom hvordan statlig sektor selv oppfatter diskrimineringssituasjonen i dag og hvordan etniske minoriteter selv opplever den[1]. Flertallet av statlige virksomheter selv rapporterer at diskriminering ikke forekommer eller kan forekomme i deres virksomhet. Dermed er fokuset man ellers har på relaterte temaer som kompetansebygging, minoritetsperspektiv i tjenesteytingen, rekruttering osv., også begrenset. Ser man på de innrapporterte klagesakene som politidistriktene leverer til Politidirektoratet, er antall klagesaker som pretenderer diskriminering relativt få. Kun basert på statistikken kan dermed politiet fristes til å trekke samme konklusjon, at etnisk diskriminering er et marginalt problem også for politiet.

Selv om noen av hovedinntrykkene fra kartleggingen også gjelder politietaten, skiller politiet seg ut på en rekke områder. Det har i lang tid har vært et stort mediefokus på forholdet mellom politiet og etniske minoriteter, og politiet har dermed hatt større incentiver enn mange andre statlige etater til å iverksette tiltak på dette området.

Politidirektoratet skiller seg også ut i rapporten som en av de få virksomhetene som blir fordelaktig nevnt flere steder i rapporten. Blant annet er det kun Politidirektoratet av 168 virksomheter som sier at de kjenner til eller selv har framskaffet kunnskap om etnisk diskriminering på eget ansvarsområde. Politidirektoratet er også én av totalt to virksomheter som rapporterer at de har spesifikke rutiner for behandling av diskriminering.

Som indikert tidligere framkommer det ikke av rapporten hva justisdepartementet og Politidirektoratet har svart på de ulike temaene som det bes om, men på bakgrunn av informasjon utvalget har, kan utvalget gi kommentarer om hvordan utvalget vurderer at det ligger an i politietaten per i dag. Utvalget legger også til grunn opplysninger om tillit i kapittel 4, der det kom fram at etniske minoriteter har mindre tillit til politiet enn etnisk majoritet. Dette tilsier at det må rettes en spesiell årvåkenhet mot problemstillinger som spørsmålet om klager, anmeldelser og diskriminering reiser.

Utvalget tolker mandatet i den retning av at dersom utvalgets arbeid kan belyse temaer i rapporten, så bes utvalget om å redegjøre for dette. Det er derfor naturlig først å gå nærmere inn på behandlingen av diskrimineringssaker i begge spor.

1. Basert på SMED (Senter mot etnisk diskriminering) og Likestillings- og diskrimineringsombudets egne erfaringer i tillegg til annet materialet som eksisterer på området, konkluderer rapporten med at personer med minoritetsbakgrunn opplever at statlig diskriminering er et problem.

10.2 Omfang av diskrimineringssaker hos Spesialenheten og i politiets klageordning

Saker som påstår diskriminering behandles både i klageordningen og av Spesialenheten. For klageordningens bestemmelser henvises det til kapittel 7. Når det gjelder Spesialenheten, angir «Instruks for behandling av straffesaker ved Spesialenheten for politisaker» at saker med påstand om rasisme er blant de prioriterte saksområdene.

Diskrimineringspåstanser, særlig etnisk diskriminering, er et spesielt konfliktfylt tema i publikums møte med politiet. Sterke og til dels polariserte synspunkter preger opplevelsene og også debatten. Diskriminering er derfor et tema av stor betydning for kontrollmekanismenes legitimitet. I den videre drøftingen legges det hovedvekt på etnisk diskriminering, i tråd med oppfordringen som utvalget har fått i mandatet.

10.2.1 Antall diskrimineringssaker i klageordningen

I Nasjonal klagerapportering for 2008 ble det rapportert om 17 avgjorte saker om diskriminering. 13 av disse var relatert til etnisk diskriminering. I 2007 var det til sammenlikning 20 saker som omhandlet etnisk diskriminering. I 2008 ble 9 av de totalt 13 sakene avgjort med kode uheldig eller grunnlag for kritikk.

10.2.2 Antall diskrimineringssaker hos Spesialenheten

Spesialenheten har ikke en egen kategori i sin årsstatistikk for diskriminering, herunder etnisk diskriminering. Med unntak av registrering av sak i forhold til konkret straffebud (for eksempel § 135a) gir ikke BL god hjelp til å skille ut disse sakene. Spesialenheten har opplyst til utvalget at man imidlertid holder intern oversikt over saker som pretenderer diskriminering, særlig etnisk diskriminering. Alle vedtak som omhandler anmeldelser fra personer med minoritetsbakgrunn settes i en perm som i neste omgang er et arbeidsverktøy for å kunne svare på spørsmål og foreta enkle analyser i forhold til spørsmål som reises med hensyn til diskriminering.

I det representative utvalg påtaleavgjorte saker som utvalget gjennomgikk, inneholdt 3 % av sakene (6 saker) påstander om diskriminering. Utvalget registrerte bare det antall saker der diskriminering var påstått i anmeldelsen. Et estimat ut fra dette tallet sett i forhold til alle Spesialenhetens påtaleavgjørelser i 2008, kan tilsi at Spesialenheten behandlet ca. 25–30 anmeldelser som inneholdt påstand om diskriminering.

10.2.3 Klagesaker hos Likestillings- og diskrimineringsombudet

Utvalget har for øvrig gjort seg kjent med 28 klagesaker om politi og diskriminering som har vært behandlet hos Likestillings- og diskrimineringsombudet 2006–2008. Materialet er i hovedsak veiledningssaker som ikke resulterte i reell klagesaksbehandling hos ombudet. Ombudets rolle har vært av opplysende og veiledende karakter. En del av sakene er også kopi av saker som var sendt til politidistriktet der det innklagete forholdet hadde funnet sted eller Politidirektoratet. Utvalgets gjennomsyn av sakene gjør det rimelig å oppsummere at Likestillings- og diskrimineringsombudets klagekanal ikke fanger opp andre temaer eller forhold enn det som vises i politiets klagesaker og Spesialenhetens saksportefølje.

10.3 Politidiskurs og rasismediskurs[2]

Medieforskerne Sigurd Allern og Ester Pollack har på oppdrag fra utvalget gjennomført prosjektet «Mediebilder av politikritikk» (se vedlegg 5). Medieanalysen viser at dekningen av Spesialenheten og de konkrete sakene som regel er så kortvarige at man ikke kan snakke om en nyhetsdekning som fører til separate diskurser i form av offentlige samtaler. Unntaket er Obiorasaken. Medieanalysen forteller om to skarpt ulike, konkurrerende og dominerende medierte diskurser om og etter Obiorasaken. Forskerne kaller det henholdsvis rasismediskursen og politidiskursen.

Politidiskursen etableres, representeres og opprettholdes av representanter for politiet, politiets faglige tillitsvalgte og de involverte tjenestemennenes advokat. Politidiskursen har i hovedsak vært ført fram av etatens egne representanter, og juridisk sett har den blitt styrket gjennom avgjørelsene om henleggelse etter etterforskningen i Obiorasaken: Politiet har gjort den jobben de er satt til å gjøre, dødsfallet er beklagelig, men intet straffbart har skjedd, skriver forskerne.

Rasismediskursen representeres av Obioras familie og venner, deres advokat, samt av represen-

2. Diskurs kan enkelt oppsummeres som at det handler om et sett med begreper, problemstillinger og formuleringer som ligger nedfelt i språket og som alle innenfor en gitt kultur deler. Disse diskursene eller nedlagte forestillingene er forutsetninger som bestemmer hva det er mulig å si.

tanter for norsk-afrikanske organisasjoner og miljøer, anti-rastiske ungdomsgrupper og ledelsen for LO i Trondheim. Det er rasismediskursen som har dominert det offentlige rommet, og de juridiske avgjørelsene etter etterforskningen har nærmest blitt tatt som en bekreftelse på at institusjonell rasisme er svært vanskelig å ta opp. Samtidig har den moralske indignasjonen i overveiende grad vært rettet inn på kravet om individuell straff og soning. Dette beskriver forskerne som et typisk trekk i medierte skandaler. Fokus har i mindre grad vært rettet inn på om trekk ved organisasjonskultur, rekruttering og opplæring i politiet kan bidra til slike tragedier.

Rapporten viser at et vesentlig moment når medierte diskurser etableres, er at enkeltsaken som står i fokus kan lenkes til beslektede saker som gjennom medieringen oppfattes som beslektete. En sak om politivold vil alltid bringe fram minner om tidligere eksempler på det samme. Parallellene styrker straks den tolkningsrammen som er i ferd med å bli etablert. Dette skjedde også i Obiorasaken. I tillegg kan nye hendelser som vekker oppsikt bli knyttet til den opprinnelige skandalen. Nyhetsmedia og opinion legger vekt på mulige felles trekk og dimensjonene blir straks større. Lenkingen fører til at de enkelte hendelser raskt knyttes sammen til å utgjøre et mønster. Samlet sett er det ingen tvil om at disse «lenkene» til tidligere og samtidige saker bidro til å befeste rasismediskursen i opinionen. Som i andre tilfeller der én bestemt tolkningsramme blir dominerende, ble det også i nyhetsmedienes dekning lagt mest vekt på vitneprov og opplysninger som bekreftet den rammen som var valgt, konkluderer forskerne.

Forskerne viser at denne saken allerede fra første stund bar i seg kimen i seg til å bli noe annet og mer enn en isolert politiskandale, dvs. noe som først og fremst berørte involverte parter og personer innen politiet som institusjon. Den truet også med å bli en politikkskandale, altså et eksempel på et normbrudd som kunne knyttes til politiske myndigheters manglende kontroll med tendenser til institusjonell rasisme i det offentlige liv. Dette normbruddet ble forstått som farligere enn noe annet fordi det nettopp gjaldt politiet.

10.4 Obiorasakens konsekvenser for saker som pretenderer at politiet diskriminerer

Utvalget mener det ikke kan være tvil om at rasismediskursen om politiet er kommet for å bli. Dette tilsier at hvordan kontrollmekanismene håndterer diskrimineringspåstander, særlig etnisk diskriminering, vil være av stor betydning framover med hensyn til tilliten til kontrollmekanismene. Utvalget mener derfor det er viktig å drøfte hvordan kontrollmekanismene er rustet, formelt og i praksis, til å håndtere diskrimineringspåstander og hvilke muligheter klagebaserte ordninger har når det gjelder å håndtere dette sakskomplekset. Utvalget legger til grunn at det først og fremst er politiet i sin ordinære virksomhet som må være rustet til å forebygge at anmeldelser og klager på diskriminering oppstår.

Diskriminering bryter med grunnleggende menneskerettsprinsipper og politiets samfunnsmandat og fører til økt samfunnsmessig splittelse. Prinsippet om ikke-diskriminering er en hjørnestein i de internasjonale menneskerettighetstraktatene. Flere av de mest sentrale traktatene definerer imidlertid ikke «diskriminering», og det er overlatt til håndhevingsorganenes praksis å presisere hva diskriminering er (Craig 2008).[3] Derfor er kontrollorganers bruk og forståelse av begrepet diskriminering helt sentralt.

Craig peker på at det å forbinde diskrimineringsbegrepet bare med å verne individer mot rasistiske fordommer og handlinger som har til hensikt å diskriminere, ikke er tilstrekkelig for kontrollmekanismer som skal håndheve diskrimineringsloven (Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. av 2005). Diskrimineringsbegrepet som er utviklet gjennom de siste tiårs domspraksis, krever, i følge Craigs redegjørelse, ikke diskrimineringshensikt og omfatter også ubevisst forskjellsbehandling.

Diskrimineringsloven er harmonisert med diskrimineringsbegrepet i de internasjonale menneskerettighetstraktatene. Diskrimineringsloven inndeler diskrimineringsbegrepet i *direkte diskriminering* og *indirekte diskriminering*. Direkte etnisk diskriminering oppstår når en person eller gruppe på en usaklig måte blir behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon på grunn av etnisitet[4] eller religion. Det er direkte diskriminering hvis like tilfeller ikke behandles likt. Indirekte diskriminering oppstår når en tilsynelatende nøytral praksis eller regel har den virkning at en gruppe på en

3. I redegjørelsen for diskrimineringsloven og systemiske perspektiver på diskriminering, har utvalget i stor grad lagt til grunn et foredrag som Ronald L. Craig holdt for Spesialenheten i 2008. Craig er forsker ved Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo, og har drevet utredning og forskning om etnisk diskriminering i en årrekke. Utvalget har fått forfatterens tillatelse til å referere fra dette foredraget.
4. Etnisitet henspeiler på nasjonal opprinnelse, avstamming, hudfarge, etnisk opprinnelse, språk.

usaklig måte blir stilt dårligere enn andre på grunn av etnisitet eller religion. Diskriminering handler derfor både om usaklig forskjellsbehandling og usaklig likebehandling. For å være saklig, må en handling eller holdning være nødvendig for å oppnå et saklig formål. Dessuten må det være forholdsmessighet mellom formålet og behandlingens inngrep.

10.4.1 Hva kan kontrollmekanismene gjøre?

Utvalget er kjent med at aktører i omverdenen stiller seg spørrende til at Spesialenheten ikke har konkludert med diskriminering i noen av sakene enheten hittil har behandlet. Unntaket er en sak som beskrives nedenfor der en arrestforvarer ble ilagt et forlegg. Mange har vanskelig for å tro at det ikke forekommer diskriminering i politiet, slik det kan forekomme i andre offentlige etater. At mange borgere i møter med politiet mener at politiet handler diskriminerende og rasistisk, er imidlertid et kjent problem. Boken *Tatt for en annen* (Sollund 2007) beskriver unge minoritetsmenns opplevelser med politiet på en måte som vitner om at de opplever seg forskjellsbehandlet på grunn av hudfarge og minoritetstilhørighet. I en spørreundersøkelse opplyser 81 % av operativt personell i ordenstjenesten at de har blitt kalt rasist (Wathne m.fl. 2008a). Rasismediskursen forekommer altså ikke bare i media, men får også utløp i mange konkrete møter mellom politi og publikum.

Verken instruksen for klagesaksbehandling eller Spesialenhetens instruks presiserer hvordan kontrollmekanismene skal håndtere diskrimineringssaker, bortsett fra at klageinstruksen presiserer hvordan registrering skal skje ut fra publikums pretensjon om diskriminering og at Spesialenheten skal prioritere saker der det påstås rasisme. Omfanget av diskrimineringssaker i klageordningen forteller derfor først og fremst om publikums opplevelse av diskriminering, og slik er det også i Spesialenhetens saker.

I klagesporet trekkes motivasjon for handlingen fram som retningslinje for registrering. Spesialenheten har ikke en konkret definisjon av hva diskriminering eller rasisme «er». Spesialenheten har opplyst til utvalget at det er fullt mulig å lage en definisjon av rasisme. Spesialenheten må imidlertid som etterforsknings- og påtaleorgan ha en operasjonell definisjon som er anvendelig i en strafferettslig sammenheng. Definisjonen må bl.a. kunne anvendes i forhold til strafferettens bevisregler. Spesialenheten har imidlertid et menneskerettighetsperspektiv som overordnet ramme for sin virksomhet. Spesialenheten ønsker å være «diskrimineringssensitive».

Politiets og Spesialenhetens kategorisering av saker er et verktøy for å kunne sortere ut bestemte problemstillinger på grunnlag av særlig publikumsmeldte saker. At klagestatistikken lojalt ser ut til å følge publikums opplevelse av hva som har skjedd og at Spesialenheten har arbeidsstatistikk for å følge utviklingen av anmeldelser som påstår diskriminering, er viktig i registrering av innkomne saker og for å holde oversikt over saksporteføljens temaer på dette området.

Spesialenheten skriver i årsrapporten for 2008 at det også i saker som registreres i forhold til straffebestemmelser om grov uforstand i tjenesten eller maktbruk kan ligge direkte eller indirekte beskyldninger om diskriminerende oppførsel (Spesialenheten 2009:15). Slike saker må avgjøres i forhold til de grunnleggende vilkår for bl.a. maktbruk. Utfordringen er å etterforske sakene slik at det kommer fram om det er handlet i strid med regelverket på grunn av diskriminerende holdninger eller motiver. I Spesialenhetens strafferettslige tilnærming kan det ofte være vanskelig å føre bevis for rasisme og diskriminering i politiet.

For utvalget framstår det også som vanskelig for Spesialenheten å ha en rolle i å vurdere saker med tanke på mulig indirekte diskriminering i politiets tjenesteutøvelse. Utvalget legger også til grunn at Spesialenheten og Likestillings- og diskrimineringsombudet har ulike oppgaver på dette området, og det kan ikke være et mål at Spesialenheten skal være «overlappende» med mandatet til ombudet.

Når det gjelder anmeldelser, har utvalget fått det inntrykk gjennom samtaler med Spesialenheten at enheten generelt har et våkent øye for å oppdage andre mulige lovbrudd enn det publikum har anmeldt, så også når det gjelder diskriminering. Siden Spesialenheten skal etterforske mistanke om straffbare handlinger og vurdere straffbar diskriminering og den bevismessige vurderingen er vanskelig, legger utvalget til grunn at klageordningen som overvåker kritikkverdig tjenesteutøvelse, vil ha en mer sentral rolle enn anmeldelsessporet når det gjelder indirekte diskriminering.

10.4.2 Presisering av klagesaksinstruksen

Når det gjelder klagesaker om mulig diskriminering, står man overfor det faktum at saker som påstår diskriminering ikke nødvendigvis handler om det, men at saker som ikke påstår diskriminering nettopp kan være det. Utvalgets gjennomgang av et representativt utvalg klagesaker ga inntrykk

av at saker ble registrert som diskriminering når det var pretendert, men ga ellers få opplysninger om at det lokale politidistriktet hadde vurdert sakene med sikte på å «overvåke» om de likevel kunne dreie seg om diskriminering. Oslo politidistrikt framstår for utvalget som å ha en spesielt aktivt «overvåkingsblikk» og skiller seg positivt ut.

Denne «overvåkningsfunksjonen» i forhold til politiets tjenesteutøvelse kan sannsynligvis gjøres tydeligere i klagesaksinstruksen, slik utvalget ser det. Utvalget vil anta at det ellers, uten presiserende instrukser, kan være en viss risiko for at også politiet først og fremst assosierer diskriminering med en handling som er ondskapsfull, gjort med hensikt, der det brukes ord og uttrykk som oppleves som rasistiske. Slik Craig peker på, er moderne former for diskriminering subtile og vanskelige å synliggjøre.

Det som kjennetegner moderne former for diskriminering er at de ofte er knyttet til en organisasjonspraksis og kulturer som uten saklig grunn skaper eller bevarer en posisjon av relativ ulempe for noen grupper og fordel for andre grupper. Craig kaller dette for systemisk diskriminering, som dermed ikke kan reduseres til individuelle saker eller engangstilfeller. Organisasjonspraksis og organisasjonskulturer handler heller om vanlige måter å gjøre arbeidet på som yrkesutøvere tar for gitt. Systemisk diskriminering kan forekomme ved skjønnsutøvelse som mangler tilstrekkelig veiledning og gjennomsiktighet. Ubevisste stereotypiseringer er en del av dette.

Craig viser også til at etnisk diskriminering vanligvis er forbundet med moralsk skam. De aller fleste mennesker har tatt dette tabuet til seg, og gir derfor som regel uttrykk for egalitære prinsipper. Selv om utvalget legger til grunn at norsk politi holder høy profesjonell og etisk standard, noe utvalget mener at politiet gjør, er politiet likevel intet unntak. Som på andre arbeidsplasser er det derfor risiko for at også politiet har «blinde flekker» i møtet mellom majoritet og minoriteter.

Craig påpeker at klagebaserte ordninger ikke er tilstrekkelig til å håndtere systemisk diskriminering; til dette trenger man forebyggende tiltak under arbeidsgivers ledelse. Klagebaserte ordninger fanger heller ikke opp diskriminering som ikke fører til klage. Klagebaserte prosesser individualiserer diskriminering for å finne en bestemt gjerningsmann, et bestemt offer og en bestemt diskrimineringsepisode. Denne individualiseringen gjør det vanskelig å få øye på indirekte diskriminering.

10.5 Behovet for oversikt og analyse av klager og anmeldelser som inneholder mulig diskriminering

I en klagebasert prosess er det håndhever, enten det er Spesialenheten eller politiet, som må avgjøre om en bestemt handling er straffbar eller kritikkverdig. For å ivareta en «overvåkningsfunksjon» som går ut over dette, må kontrollmekanismene «heve blikket» fra den konkrete sak. For Spesialenhetens vedkommende antar utvalget at det for eksempel i en årsrapport vil være naturlig å framheve relativt klare «overtramp» eller eventuelt klare tendenser som gir grunn til bekymring. I årsrapporten for 2008 (Spesialenheten 2009:15) beskriver enheten at en sak om utilbørlig opptreden i tjenesten ble prøvd for retten. Spesialenheten mente at en arrestforvarer hadde opptrådt utilbørlig da han sa «you are acting like a monkey boy» til en arrestant. Tingretten frifant arrestforvareren. Retten fant at uttalelsen var kritikkverdig, men ikke straffbar. Det ble lagt vekt på at uttalelsen var en reaksjon på arrestantens negative opptreden og karakteriserte hans oppførsel og ikke hans person.

Utvalget er av den oppfatning at det først og fremst er politiets oppgave å systemrette blikket for å finne eventuelle problematiske forhold på tvers av flere saker. Dette vil gjelde saker hvor det både påstås diskriminering i begge spor, men også ved at politiets klagebehandlere har et våkent «diskrimineringsblikk» som også brukes i saker hvor det ikke påstås diskriminering, men som likevel kan handle om det. Det viktigste arbeidet for å forebygge diskriminering skjer ved at politiets eget fokus rettes mot økt profesjonalisering av skjønnsbaserte prosesser. Det å avdekke og beskrive indirekte former for diskriminering i politiet er imidlertid en krevende oppgave som bør gjennomføres av personer med analyse- og forskningskompetanse. Utvalget er av den mening at det er behov for at politiet setter de enkelte sakene i en større sammenheng med sikte på erfaringslæring.

For å få et bredest mulig grunnlag, bør dette organiseres som nasjonal erfaringslæring. Publikumsmeldte saker som påstår diskriminering er ikke mange verken i klagesporet eller hos Spesialenheten. I det enkelte politidistrikt vil det derfor være et begrenset sakstilfang. Selv med en viss økning av antallet slike saker i klagesporet, vil sakstilfanget for det enkelte politidistrikt trolig ikke være stort nok til at det legger godt nok til rette for å se saker i en større og mer systematisk sammenheng. Samtidig er det viktig at også slike klagesaker behandles lokalt i det enkelte politidistrikt, dette av hensyn til å forhindre ansvarspulveri-

sering og undergrave politimesterens arbeidsgiveransvar. Utvalget er også av den mening at politidistriktene ikke bare må overvåke egne klager og anmeldelser som inneholder diskrimineringspåstander, men også bør analysere PO-logg og arrestjournaler for å se om den skjønnsmessige tjenesteutøvelsen inneholder problematiske mønstre knyttet til diskriminering.

Ut fra dagens ordning mener utvalget det er naturlig at Politidirektoratet får ansvar for nasjonal erfaringslæring når det gjelder diskrimineringssaker på grunnlag av ferdigbehandlete klager og påtalevedtak.

I overvåkingen av påståtte og mulige diskrimineringssaker kan politiet trekke inn annen ekspertise på konsultativ basis. Dette kan skje ikke bare ved å utvikle denne kontakten mellom Politidirektoratet og konsultative organer, også politidistriktene bør trekke inn eksterne ressurspersoner og – organer på konsultativ basis. Dette gjøres allerede i flere politidistrikter, men arbeidsmetoden kan likevel utvikles videre. Likestillings- og diskrimineringsombudet er en nærliggende konsultativ instans, i likhet med Anti-Rasistisk Senter og OMOD.

Slik Spesialenheten har utviklet kontakt og samarbeid med politidistriktene, er det nærliggende for utvalget å anbefale at Spesialenheten også utvikler samfunnskontakten med instanser utenfor politiet på konsultativ basis; de ovennevnte instanser nevnt som eksempler. Slik vil Spesialenheten i enda større grad kunne styrke samfunnsdialogen.

10.6 Andre temaer til oppfølging i politiet

Rapporten fra Likestillings- og diskrimineringsombudet inneholder en lang rekke anbefalinger om hva departementer og etater bør gjøre for å hindre rasisme og diskriminering, fra forankring i årsplaner og kompetansehevingstiltak for ledelsen, bevisstgjøringstiltak for å bekjempe etnisk diskriminering og håndtere opplevd diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn, til personalpolititiske målsettinger og rekrutteringspraksis for å fremme mangfold i arbeidsstokken.

Politiet er av ren nødvendighet en av etatene som har kommet lengst på området. Dette arbeidet gis også anerkjennelse i ECRIs siste rapport om Norge (ECRI 2009). Rapporten peker bl.a. på at det siden 2004 er utpekt spesielle påtaleansvarlige både i statsadvokatembetene og politidistriktene for anmeldelser som gjelder etnisk diskriminering. Utvalget har ikke hatt tidsmessig mulighet til å undersøke i hvilken grad disse ansvarspersonene også trekkes inn når det er politiet selv som anklages for diskriminering.

I rapporten uttaler ECRI at selv om politiet har gjort flere tiltak for å forebygge diskriminering og fremme mangfold i politietaten, må politiet fokusere på betydningen av å øke minoritetsbefolkningens tillit til politiet og gir en sterk anbefaling om at det må undersøkes om skjønnsutøvelsen preges av det ECRI henviser til som «racial profiling». Dette vil særlig handle om skjønnsutøvelsen som finner sted i situasjoner der personer stoppes og sjekkes av politiet på mistanke. ECRI uttaler at å klarlegge en eventuelt rasialisert praksis bør prioriteres i den kommende toårsperioden.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å få oversikt over alle tiltak politiet har iverksatt eller planlegger å iverksette som går ut over temaer som ligger i utvalgets mandat, da slik oversikt og oppfølging er Politidirektoratets ordinære oppgave, slik oppfølging av rapporten fra ECRI også er. Men utvalget vil likevel nevne noen eksempler på viktige initiativer i politietaten.

Når det gjelder føringer som gis i tildelingsbrev til underliggende etater for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn, vektlegger justisdepartementet i tildelingsbrevet fra 2008 politiets trygghetsskapende arbeid, gode relasjoner til publikum og arbeid med mangfold og personalpolitikk. I tillegg gir regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering (2007–2008) følgende føringer: «Alle ansatte i politi- og lensmannsetaten skal gis grundig opplæring i temaer som gjelder mangfold, inkludering, etikk og relevant lovverk».

Politihøgskolen har utarbeidet et undervisningsopplegg som nettopp går på bevisstgjøring i forhold til mangfold. Opplegget skal først prøves ut i fire politidistrikter før det eventuelt blir gjort landsomfattende. I tillegg har Politihøgskolen er etterutdanningskurs som har fokus på mangfold.

Oslo politidistrikt har for eksempel en mangfoldsrådgiver tilknyttet politimesterens stab. Utvalget er ikke kjent med om eller hvor mange andre politidistrikter som har tilsvarende ordning.

Utvalget har blitt opplyst om at Oslo politidistrikt og en rekke andre store politidistrikter har ukekurs for ledere der det å forholde seg til mangfold og flerkulturalitet er et integrert tema i opplæringen. I lederopplæring der politiansatte deltar i eksterne lederopplæringskurs er ikke nødvendigvis mangfold et integrert tema.

Politihøgskolen har gjort et grundig prosjekt om rekruttering av minoritetsstudenter til Politihøgskolen (Egge m.fl. 2008). Rapporten tar bl.a. opp at større mangfold i politiet, og ikke bare med sikte på rekruttering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn, kan fungere som en kvalitetssikring av politiets arbeid og bidra til standardheving. Samtidig vil minoritetsbefolkningen kunne føle en større grad av rettssikkerhet ved å møte en av sine egne «på innsiden». Rapporten legger til grunn at personlig kjennskap til mennesker med annen kulturbakgrunn kanskje er det mest effektive holdningsendringstiltak som finnes, og vil kunne redusere skillet mellom «oss» og «dem».

Politihøgskolen har egne tiltak for å rekruttere studenter med minoritetsbakgrunn til politiyrket. Utvalget kjenner også til at flere politidistrikter når det gjelder sivilt ansatte, følger statens anbefalinger om utlysningspraksis og innkalling til intervju. Det blir for øvrig ikke satt måltall for hvor mange ansatte som faktisk rekrutteres fordi etnisitet ikke registreres. Politidirektoratet er for øvrig med i et eget rekrutteringsprosjekt som ledes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Det utvalget ut over dette ønsker å uttale, er å understreke betydningen av at Politidirektoratet arbeider videre både med ECRIs rapport og for at etaten har en helhetlig tilnærming når det gjelder oppfølging av klager og anmeldelser som reiser spørsmålet om diskriminering. Det forebyggende fokus på diskrimineringsproblematikk i forbindelse med politiets tjenesteutøvelse er av grunnleggende betydning for tillit til politiet.

10.7 Anbefalinger

Utvalget har følgende anbefalinger:

- Anmeldelser og klager som inneholder diskrimineringspåstander blir grunnlag for nasjonal erfaringslæring i regi av Politidirektoratet, jf. også kapittel 12.
- Politidirektoratets klagesaksinstruks konkretiseres slik at politidistriktene får bedre veiledning med hensyn til å overvåke mulig indirekte diskriminering.
- Det utpekes eller engasjeres en diskriminerings/mangfoldsansvarlig tilknyttet politidistriktets ledelse i de distrikter som ikke allerede har en slik ansvarlig, med bl.a. ansvar for overvåking av distriktets saker som påstår diskriminering og ved analyse av PO-logg, arrestjournal med mer.
- Politiet anbefales å videreutvikle det konsultative samarbeid med for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet, Anti-rasistisk senter og Organisasjon mot offentlig diskriminering som ledd i samfunnsdialogen og for å styrke erfaringslæringen.
- Spesialenheten anbefales å styrke samfunnsdialogen med organisasjoner som har erfaringer og kompetanse på dette området.
- Ytterligere utredninger og forskning må undersøke om og i hvilken grad den skjønnsbestemte tjenesteutøvelsen preges av diskriminerende (rasialisert) profilering.

Kapittel 11
Kommunikasjon med offentligheten og mediedekning

11.1 Offentlighet og gjennomsiktighet

Utvalget er bedt om å vurdere om Spesialenheten for politisaker kommuniserer med offentligheten på en god måte. Utvalget skal også se på politiledere rolle i kommunikasjon med media og publikum. Utvalget er videre bedt om å uttale seg om hva som bør gjøres for å opprettholde og bedre tilliten til ordningene og hva som kan gjøres for å øke publikums forståelse for kontrollsystemene, deres sammenheng, virkemåte og legitimitet. Utvalget skal i forbindelse med dette vurdere mulighetene for økt åpenhet og øk. Meroffentlighet eller «merinnsyn» som det heter i offentleglova § 11, handler om organets anledning til å gi innsyn på tross av eventuelle unntaksregler som gir organet anledning til å unnta fra innsyn.

11.1.1 Kommunikasjonsklimaet

I tillegg til saksgjennomgang og samtaler med Spesialenheten og politiledere om mediehåndtering og kommunikasjon med offentligheten, bygger dette kapitlet i særlig grad på medieundersøkelsen til Allern og Pollack (jf. vedlegg 5).

Utvalget ønsket å få utført en medieundersøkelse med bakgrunn i antakelsen om at befolkningens tillit til kontrollmekanismer for politiet er påvirket av det medierte bildet. Nyhetsmediene er den fremste informasjonskilden om kriminalitetsutvikling, kriminalpolitikk og politiarbeid og også om kontrollmekanismer for politiet. De medierte virkelighetsbeskrivelsene har derfor stor betydning for hvordan allmennheten oppfatter kontrollmekanismene. Utvalget stilte seg derfor spørsmål som: Hvilke problemstillinger og saker setter media på dagsorden når ansatte i politi og påtalemyndighet anmeldes eller påklages? Hvilket inntrykk formidles av kontrollmekanismene, særlig av Spesialenhetens uavhengighet og effektivitet? Hvilke saker settes i fokus og på hvilken måte? Hvem er kildene og hva er de ulike kildenes budskap? Hvordan dokumenteres kritikk mot kontrollmekanismene og hvordan blir kritikken håndtert? I oppdraget til forskerne antydet utvalget at mediedekning av Obiorasaken også kunne være en aktuell case.

Medieundersøkelsen gir et representativt bilde av hvordan avislesere flest møter Spesialenheten i spaltene. Etter utvalgets oppfatning avdekker medieundersøkelsen vesentlig informasjon om «kommunikasjonsklimaet» som både Spesialenheten og politiledere må manøvrere i forhold til. Medieundersøkelsen illustrerer at det har vært skiftende historiske bilder særlig av politiet, men også av Spesialenheten til tross for enhetens korte levetid. Særlig Obioras død framstår som et veiskille. På grunn av nyhetsmedienes sentrale rolle når det gjelder å skape og befeste et kommunikasjonsklima som har betydning for tillit og legitimitet, vil utvalget derfor behandle noen hovedpunkter fra medieundersøkelsen før drøftelser av Spesialenhetens og politiets mediehåndtering og de andre spørsmålene utvalget er bedt om å vurdere.

11.1.2 Andre spørsmål i tilknytning til kommunikasjon med offentligheten

Offentlighetsprinsippet er ett av de grunnleggende prinsippene som nevnes i de internasjonale prinsippene for kontroll av politiet. Saksbehandlingsprosedyrer og vedtak skal være åpne og gjennomsiktige. Tilgjengelighet og synlighet er to ord som menneskerettskommissæren stadig kommer tilbake til i uttalelsen fordi det utgjør viktige elementer i tillitsbyggingen. Ett spørsmål av sentral betydning er behovet for økt åpenhet når det gjelder påtaleavgjørelser og klagesaker. Dette blir tatt opp i slutten av kapitlet.

Offentlighetsprinsippet handler ikke bare om offentlig innsyn i påtaleavgjørelser og klagesaker, og kommunikasjon ikke bare om hvem som uttaler seg i media og rollefordelingen mellom Spesialenheten og politiledere når det gjelder å kommunisere med publikum via media.

Det handler også om hvordan det generelt informeres om kontrollmekanismenes oppgaver og virksomhet og hvilken konkret informasjon potensielle anmeldere og klagere får. Når utvalget bes om å drøfte hvordan publikums forståelse for og tillit til kontrollsystemene kan øke, er det derfor naturlig å se nærmere bl.a. på Spesialenhetens og

politiets internettsider og hvordan publikum informeres om retten til å klage og anmelde.

Utvalget mener i tillegg det er spesielt viktig å ta opp statistikk som kommunikasjon. Selv om Spesialenhetens henleggelsesprosent tidligere er behandlet (jf. kapittel 6), vil temaet også berøres her siden utvalget anser kommunikasjon om henleggelsesstatistikken for å være spesielt viktig for kontrollsystemenes legitimitet.

11.2 Spesialenheten og politiet i nyhetsdekningen

11.2.1 Medieundersøkelsens forskningsspørsmål

Forskernes rapport gir bakgrunn for å besvare følgende seks forskningsspørsmål:

- Hvilke mediebilder av politiet er det som tas opp på nyhets- og reportasjeplass i saker der Spesialenheten er involvert?
- Hvor omfattende og systematisk er dekningen?
- Hvilken type «klagere» eller anmeldelser er det som primært får mediedekning når det gjelder politiet?
- Er det først og fremst Spesialenhetens henleggelser og «frifinnelser» som får offentlig oppmerksomhet?
- Hva slags bilde av Spesialenheten som institusjon er det som formidles i nyhetstekstene?
- Hvilke diskurser (eller hovedfortellinger) har preget den offentlige debatten om politigranskninger og Spesialenhetens virksomhet i perioden 2005–2008?

Spørsmålene er belyst både gjennom kvantitativ og kvalitativ analyse.

11.2.2 Omfattende, men ikke systematisk nyhetsdekning

Et fritektssøk på «Spesialenheten for politisaker» fra 1.1.2005 til 30.9.2008 i avisarkivet Retriever/A-tekst resulterte i 1 503 treff i papirkilder. Spesialenheten får følgelig relativt mange «nyhetstreff».

For å besvare forskningsspørsmålene har undersøkelsen tatt for seg den samlete dekningen i fire aviser og utvalgte deler av nyhetsdekningen i to fjernsynskanaler. Avisene er VG, Aftenposten, Dagbladet og Adresseavisen. Artiklene som er med i utvalget er ansett å gi et representativt bilde av hvordan avislesere flest har møtt Spesialenheten for politisaker i spaltene. Videre er 19 nyhetsinnslag fra TV2 Nyhetene og 23 fra NRK Dagsrevyen, i hovedsak om Obiorasaken, analysert av forskerne.

Nyhetsartiklene dominerer og det er få featureartikler. Til gjengjeld er featureartiklene ganske store. VG er spesielt nyhetsorientert, mens Dagbladet gir mer rom for debatt. Flerkildejournalistikken er det typiske i de litt større avisene. VG utmerker seg med høyest andel flerkildejournalistikk og Adresseavisen med mest enkildejournalistikk. 10,6 % av artiklene som nevner Spesialenheten havner på førstesiden. Representanter for politi og påtalemyndighet, Spesialenheten og advokater er de mest anvendte kildene. Andelen «grasrotkilder» er normalt høyere i løssalgsaviser og i små lokalaviser enn i de store regionavisene, men det er uvanlig mye at ca. en femtedel av kildene faller i denne kategorien. Dette skyldes et sivilt, folkelig engasjement spesielt knyttet til Obioras dødsfall. Politikere er sjelden kilder, noe som bekrefter inntrykket av at sakene som berører Spesialenheten i all hovedsak ikke er blitt så politisert at nyhetsoppslag trekker inn politikere. Dette gjelder oppsiktsvekkende nok også i Obiorasaken, skriver forskerne.

Nyhetsdekningen er omfattende, men ikke systematisk. Undersøkelsen viser at ingen av de undersøkte medieorganisasjonene ser ut til å dekke Spesialenheten regelmessig eller som fast del av et eget «nyhetsbeite». Det kan være tilfeldig om saker som nevnes på etterforskningsstadiet får oppmerksomhet når etterforskningen avsluttes og konkluderes. I noen saker er det bare konklusjonen fra Spesialenheten som omtales. Også her er Obiorasaken et unntak.

De fleste lokalaviser ser bare grunn til å dekke slike politisaker når forhold i eget distrikt er oppe til behandling. Selv om Obiorasaken har vakt nasjonal oppsikt, er likevel bare 19 aviser representert i tekstarkivet når hans navn brukes som søkeord. Den selektive medieinteressen dokumenteres også av at hele 58 % av artiklene der Spesialenheten nevnes, finnes i de fire utvalgte avisene. Adresseavisen er publiseringsmessig på topp på grunn av Obiorasaken.

11.2.3 Kritisk vinkling

Allerns og Pollacs rapport viser hvordan nyhetsjournalistiske normer legger til rette for å stille et kritisk søkelys på politiets rolle som offentlig maktutøver. Her blir saker som meldes til Spesialenheten for politisaker et potensielt viktig kildemateriale om overgrep eller problemer. Det er derfor ikke overraskende at artiklene handler om et begrenset og ensidig utsnitt av journalistikken om politiet. Bare ca. en tredjedel av oppslagene inneholder ikke kritikk mot politi og påtalemyndighet. Tyde-

ligst er en kritisk hovedvinkling i løssalgsavisene. Man må forvente en kritisk vinkling, og at overskrift, ingress og bilde innprenter en viss tolkning av sakens karakter og knytter oppslagene til en gjenkjennelig fortelling. Dette vises ikke minst i dekningen av Obiorasaken.

Det er for øvrig ikke typisk at de som «får oppslag» i nyhetsmediene om slike saker selv er i konflikt med rettsapparat eller politi. Undersøkelsen svekker i stor grad en hypotese om at de anmeldelsene som omtales i stor grad er saker knyttet til lovbrytere som er ute etter hevn.

11.2.4 Mest om politiet

Grovt sett er det to sakstyper som dominerer i nyhetsdekningen: Ulykkesetterforskning hvor Spesialenheten har rutinemessig og obligatorisk etterforskningsplikt og saker der politifolk er anmeldt for noe kritikkverdig, for eksempel ulovlig maktbruk, korrupsjon, tyveri, promillekjøring og seksuell trakassering. Noen ganger er det sammenfall mellom ulykkesetterforskning og anmeldelse for straffbart forhold, og tydeligst er dette i Obiorasaken.

Det er sjelden at Spesialenhetens arbeid og avgjørelser er hovedsaken. Det viktigste er politiets handlinger og de klagene på politiet som blir tatt opp. Spesialenheten er, ikke overraskende, synligere i artikler der utgangspunktet er en avgjørelse fra Spesialenheten.

11.2.5 Ikke ett bilde av Spesialenheten

Medieundersøkelsen gir en analyse av hvilke bilder som direkte eller indirekte tegnes av Spesialenheten. I praksis dreier dette seg også om hvordan mediene dekker anklager mot og kritikk av politiet og påtalemyndigheten, og at det derfor er vanskelig å skille bildet som tegnes av Spesialenheten fra bildet som tegnes av politiet. Det framkommer at Spesialenheten kritiseres sjeldnere enn politiet, men i nesten hvert femte oppslag er det en eller annen form for kritikk. Kritikk mot Spesialenheten rettet på nyhetsplass handlet i stor grad om lang saksbehandlingstid og ikke om det arbeidet Spesialenheten gjør – nok en gang med unntak av Obiorasaken.

Forskerne konkluderer at man ikke kan snakke om *ett* bilde av Spesialenheten. Bildet er delvis nøytralt, dels positivt i den forstand at Spesialenheten framstår som institusjonen som skal rydde opp, har vilje til å ta tak i misforhold og til å forfølge sakene, også gjennom å anke frifinnende dommer. Obiorasaken er også her et unntak, og Spesialenheten blir i mediene framstilt et eksempel på et gammelt problem: Politiet etterforsker seg selv.

11.2.6 Hovedbildet av politiet – enkeltsaker og «råtne epler»

I nyhetsjournalistikkens historie pendler bildet av politiet mellom to ytterpunkter; mellom å kontrollere samfunnsborgerne når atferd defineres som uønsket eller kriminell og å tjene samfunnsborgerne og skape trygghet. Dette har historisk sett ført til svært skiftende bilder av politiet. Et typisk bilde på 1950-tallet var beskrivelsen av politiet som samfunnets dyktige kriminalitetsbekjemper. På 1970-tallet blir bildet mer sammensatt. Politiet framstilles som en slags ressursfattig sosialarbeider, men også som brutal utøver av statlig voldsmakt i forbindelse med varetekt og pågripelser. Journalistikken blir mer kritisk også mot politiets mangler. Etter hvert kommer mediebildene av det utilstrekkelige politiet som ikke evner eller har ressurser til å bekjempe nye og mer internasjonale former for kriminalitet. Kriminalpolitisk er klimaet tøffere, og fra 1990-tallet og framover blir kriminaljournalistikken tydeligere orientert mot ofrenes situasjon. Mediene har både på 1970-tallet og i dag et kritisk blikk på politiet, men innholdet i kritikken har endret seg. På 1970-tallet var kritiske perspektiver først og fremst rettet mot politiet som maktens representant, i dag rettes kritikken mer mot individuelle feiltrinn og «råtne epler» (jf. kapittel 3.4.2).

Samtidig peker rapporten på at det har skjedd store endringer i politiet når det gjelder utdanning og lederskap, noe som også merkes i de medierte bildene av etaten som modernisert og forandringsvillig, med stadig flere kvinner i ledende roller og med lyttende og kommuniserende politiledere som representanter i offentligheten. Desto sterkere blir kontrasten mellom slike nye, institusjonelle trekk og de politibildene av voldsbruk, rasistiske holdninger og regelrett korrupsjon som nyhetsrapportene om Spesialenhetens sakskart formidler.

11.3 Obiorasaken – en symbolsak om rasisme i politiet og Spesialenhetens manglende uavhengighet

11.3.1 Fortellingen om en politi- og politikkskandale

Det mest interessante i undersøkelsen er etter forskernes syn at Spesialenhetens avgjørelser rett

nok dekkes usystematisk, men at det ikke finnes tegn på noen systematisk «skjevhet» i materialet når man ser på mangfoldet av saker som presenteres. At mange innen politi, påtalemyndighet og etatens fagforeningsapparat kan ha inntrykk at det bare er henleggelsene som nyhetsprioriteres, skyldes sannsynligvis et helt annet forhold: I et svært begrenset antall saker finner mange i offentligheten og i nyhetsmediene grunn til å tro at det som har skjedd er et resultat av grov politibrutalitet. Selv om det er et fåtall nyhetssaker, får det mye større betydning enn sakenes antall skulle tilsi. Problemet dette skaper for tilliten blir enda større hvis det er mistanke om at overgrepet kan knyttes til diskriminering for eksempel på grunn av hudfarge og nasjonal eller etnisk bakgrunn. En slik sak vurderes alltid som en «test-case» i offentligheten og kan i opinionen få langt større betydning for hvordan politiet og Spesialenheten oppfattes enn mange titalls andre avgjørelser og saker. Obiorasaken er i den perioden forskerne har vurdert et helt enestående eksempel på dette.

Obioras død setter et voldsomt preg både på debatten om politiet og Spesialenheten. Saken er blitt en symbolsak for svært ulike syn på hvordan politiet skjøtter sin samfunnsrolle. Den har også ført til kritisk debatt om Spesialenhetens rolle som etterforskningsorgan i nyhetsmediene.

Forskerne oppsummerer hendelsen slik under overskriften «Et dødsfall som har vakt raseri og debatt»:

> «Eugene Ejike Obiora (48), var norsk statsborger og hadde da han døde bodd i landet over 20 år. Opprinnelig kom han fra Nigeria. 7. september 2006 oppsøkte han Østbyen servicekontor i Trondheim. Han var der for å klage på et avslag om sosialhjelp, men ble oppfattet som truende av personalet.[1] En ansatt ved servicekontoret tok kontakt med politiet og bad om hjelp til å håndtere en mannlig klient. Da politiet kom satt Obiora i samtale med en saksbehandler inne på publikumsområdet. Etter at polititjenestemennene var kommet snakket Obiora også med en annen saksbehandler, som sa at servicekontoret stod fast ved det vedtaket de hadde truffet. Obiora ble informert om adgangen til å anke.
>
> Etter dette bad polititjenestemennene Obiora forlate lokalet, noe han nektet. Han ble da fjernet med makt. Etter det som i medierapportene er kalt et 'basketak' med fire politimenn, ble han lagt ned på bakken på trappeavsatsen utenfor servicekontoret og iført håndjern. Bruk av et farlig nakkegrep og plassering i mageleie står sentralt i beskrivelsen av faremomentene i aksjonen. Når det gjelder antallet grep om nakken som ble tatt, er det strid mellom polititjenestemennenes framstilling og enkelte vitneutsagn.
>
> Obiora fikk under pågripelsen pustevansker, mistet bevisstheten og ble, fortsatt med håndjern, lagt inn i politibilen og kjørt til sykehus. Ifølge vitneutsagn fra sykepleiere som møtte opp da politibilen kom lå han da i mageleie. Plassen bak i bilen var dessuten så trang at beina hadde blitt bendt opp mot bakdøra for at han skulle få plass. På sykehuset ble han etter flere gjenopplivingsforsøk erklært død. Om dødsårsaken heter det i obduksjonsrapporten at det «er ikke mulig å fastslå nøyaktig dødstidspunkt, men det må likevel anses som mest sannsynlig at sirkulasjonsstans var inntrådt ved ankomst til sykehuset kl. 14.25, muligens allerede før transport til sykehuset fant sted».

Eugene Obiora fikk et navn og ansikt i offentligheten etter noen dager. I media så man en kamp om virkelighetsbeskrivelsen, der «nødvendig vold» og «unødvendig politibrutalitet» støtte sammen som forklaringer. I offentligheten etablerte det seg imidlertid raskt en oppfatning om at nasjonal bakgrunn og hudfarge hadde spilt en rolle for politiets håndtering. Forskerne undersøkte hvor ofte saken ble «rammet inn» som eksempel på rasisme og/eller diskriminering av minoriteter i artikler der både Obiorasaken og Spesialenheten ble omtalt. I telling av alle saker som bare inneholder artikler der denne tolkningsrammen er helt eksplisitt, er det påstand om rasisme/diskriminering i 23 % av alle oppslag. Høyest antall representerer Dagbladet, der 42 % av sakene har denne vinklingen og minst i Adresseavisen med 14 %. I praksis er rasismediskursen enda mer dominerende fordi «lenkingen» til andre saker styrker dette bildet. «En sak om politivold vil alltid bringe fram minner om tidligere eksempler på det samme», skriver forskerne. Dette gjelder saker som tidligere har vært medieomtalt i større eller mindre grad, og som nå tas fram igjen: Baidoosaken, «hettesaken», tegningen i kantina på Trondheim politistasjon, Ali Farahsaken. Forskerne konkluderer at samlet sett er det ingen tvil om at disse «lenkene» til tidligere og samtidige saker bidro til å befeste rasismediskursen i opinionen. Når en tolkningsramme blir dominerende, blir det i den videre nyhetsdekningen lagt vekt på opplysninger som bekrefter den rammen som er valgt. Det er dette som utgjør den gjenkjennelige fortellingen.

Obiorasaken hadde fra første stund kimen i seg til å bli noe mer enn en isolert politiskandale, dvs. en hendelse som først og fremst berører involverte

1. Saksframstillingen bygger på Riksadvokatembetets påtegningsark om Obiorasaken, 21.12.2007.

parter og personer innen politiet som institusjon. Men den truet også med å bli en *politikkskandale*, dvs. et eksempel på et normbrudd som kunne knyttes til politiske myndigheters manglende kontroll med tendenser til institusjonell rasisme i det offentlige liv. Spesielt farlig for tilliten er det hvis politiet settes på opinionens tiltalebenk.

Obiorasaken ble mediert som en politikkskandale. En skandales første fase starter med en medieramme for hendelsen, ofte knyttet til en kjent kulturell fortelling. «I dette tilfellet ga det nærmest seg selv: Politimennene var skurkene, Obiora var offeret», skriver forskerne. Neste fase gir rom for svar og tilsvar, krav og motkrav; det foregår en dragkamp om kontrollen over opinionsbildet. Tredje akt i en mediert skandale er vanligvis en utløsning ved dom, skyldfordeling og soning. Spesialenhetens påtalevedtak i mai 2007 tenner imidlertid en ny brann. Først da tar den offentlige *debatten* om Obiorasaken av for fullt i leserspaltene og på kommentarplass i avisene. I denne saken blir derfor tredje akt ikke en avslutning, men en fortsettelse og intensivering av dramaet.

11.3.2 To ulike virkelighetsbilder i media og i anmeldelser og klagesaker

Mediedekningen av Obiorasaken utgjør et slagkraftig bilde. Tillit skapes eller svekkes i stor grad gjennom media. Det er derfor neppe tvil om at Obiorasaken har hatt negative konsekvenser både for Spesialenhetens og politiets omdømme. Den omfattende mediedekningen og lenkingen til tidligere hendelser gir et utgangspunkt for å fastslå at den tragiske hendelsen i stor grad har påvirket opinionens bilde av politiets og Spesialenhetens virksomhet. Det er også sannsynlig at nye hendelser som inneholder diskrimineringspåstander, rimeligvis vil lenkes til Obiorasaken på senere tidspunkter.

Når man setter mediedekningen på den ene siden og saksporteføljen i begge spor på den andre siden opp mot hverandre, framkommer det totalt forskjellige virkelighetsbilder. Anmeldelser og klagesaker gir inntrykk av lite diskriminering, selv om tallene ikke kan tolkes som om diskriminering er fraværende der diskriminering ikke eksplisitt påstås. Omfanget av saker som inneholder diskrimineringspåstander kan heller ikke tolkes slik at de nødvendigvis handler om diskriminering som nevnt i kapittel 10. Vi vet dessuten lite om mulig underrapportering når det gjelder publikums opplevelse av diskriminering. Kartleggingen av diskriminering i statlig sektor vitner, som nevnt i kapittel 10, om et betydelig sprik mellom hvordan statlig sektor selv oppfatter diskrimineringssituasjonen og hvordan etniske minoriteter selv opplever den (*Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?*).

Det er alltid en potensiell mulighet for at diskriminering kan forekomme. Enkelte undersøkelser tyder på at etnisk diskriminering ikke er fraværende, heller ikke i politiet (Berg m.fl. 2007, Sollund 2007). Mediebildet tegner imidlertid et helt annet virkelighetsbilde enn sakene, ved at den hendelsen som får aller størst oppmerksomhet i opinionen blir linket til visshet om etnisk diskriminering. Denne kontrasten har problematiske konsekvenser for publikums, og særlig minoritetsgruppers, tillit til Spesialenheten og politiet.

Utvalget vil imidlertid presisere at analysen av hvordan Spesialenheten fremstilles i media er basert på relativt tradisjonelle kanaler, det vil si aviser og landsdekkende TV. I de senere år er medieutviklingen kjennetegnet ved en fragmentering og en overgang til mer nettbaserte medier. Fragmenteringen gir seg utslag i et stadig voksende tilbud av aviser, magasiner, TV- og radiokanaler for spesielle grupper, også etniske og religiøse. Avisopplaget faller stadig, og det er de unge leserne som faller fra. Det kan være grunn til å anta at etniske minoriteter, og spesielt de unge i disse minoritetene, ikke i særlig grad forholder til de tradisjonelle media som danner grunnlaget for den tidligere analysen. Dette innebærer også at hvis Spesialenheten gjennom sin mediepolitikk skal nå disse gruppene, så må den aktivt forholde seg til mediekanaler som når spesifikke grupper man er interessert i å nå.

Medieundersøkelsen viser uansett betydningen ikke bare av at Spesialenheten og politiet utvikler en mediepolitikk som forholder seg aktivt til denne skarpe kontrasten, men også at kontrollmekanismene er avhengig av å ha teoretiske og praktiske redskaper for å overvåke mulige diskrimineringsproblemer slik det ble drøftet i kapittel 10.

11.4 Spesialenhetens kommunikasjon med offentligheten

11.4.1 Retningslinjer i riksadvokatens rundskriv

Spesialenhetens forhold til mediene er beskrevet i riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006. Siden ett av formålene med opprettelsen av Spesialenheten var å styrke publikums tillit til samfunnets evne og vilje til å etterforske og forfølge straffbare forhold begått av ansatte i politiet og påtalemyndigheten, betones viktigheten av at enheten etablerer en

åpen og positiv kommunikasjon med mediene. Dette gjelder både i enkeltsaker og om virksomheten generelt. Forventningen er at saklig og riktig informasjon vil gjøre det lettere å forstå og godta Spesialenhetens standpunkter og avgjørelser.

Når det gjelder enkeltsaker, krever omtale av disse i følge riksadvokatens rundskriv «en gjennomtenkt strategi og bevissthet om hvilke opplysninger en kan eller bør gi i den aktuelle situasjonen». På etterforskingsstadiet vil bl.a. reglene om taushetsplikt sette grenser for hva som kan gis av informasjon. Også personvernhensyn, hensynet til oppklaring av saken og taktiske vurderinger må inngå i vurderingen. Rundskrivet påpeker også at uttalelser tidlig i etterforskingen som for eksempel kan oppfattes som en stillingtaken til skyld eller om det er noe å bebreide politiet eller ikke, kan svekke tilliten til enhetens arbeid.

11.4.2 Inntrykk av mediedekningens omfang ut fra saksanalyse

Utvalgets gjennomgang av et representativt antall påtaleavgjørelser viser som nevnt at diskrimineringspåstandene på ingen måte har samme sentralitet slik det framkommer i medieanalysen. For det andre viser saksgjennomgangen at det også finnes to ulike bilder av Spesialenhetens kontakt med media.

I forbindelse med gjennomgang og analyse av et representativt utvalg påtaleavgjørelser, registrerte utvalget om det ut fra sakspapirene kunne leses om saken hadde fått medieomtale. Bare i 13 av 191 saker viste sakspapirene at saken hadde blitt omtalt i media. I mange saker var det klart at media ikke hadde omtalt saken, men det er også rimelig å regne med at ikke all medieomtale ble registrert i sakspapirene til den enkelte sak. Det framgikk heller ikke om Spesialenheten eller andre hadde sendt ut pressemelding i forbindelse med saken. Bare i to av sakene som utvalget gjennomgikk, kom det fram i sakspapirene at Spesialenheten hadde uttalt seg til media. Like sjelden var det at politimester eller politidistriktet uttalte seg i sakene.

Saksgjennomgangen kunne derfor i svært liten grad illustrere omfanget av Spesialenhetens og politiets kommunikasjon med offentligheten gjennom media, og utvalget må derfor bygge på andre kilder – samtaler med Spesialenheten, politiet og medieanalysen – for å ha et utgangspunkt for å drøfte mediehåndteringen.

11.4.3 Spesialenhetens mediehåndtering

I en periode hvor Spesialenheten undersøkte henvendelser til sentralbordet, viste det seg at 13 % av henvendelsene var fra media. Media har en åpen kanal til Spesialenheten, både sentralt og regionalt, og enheten bestreber seg på å være tilgjengelig. Journalister som ber om det, får innsyn i anonymiserte vedtak.

Det er vanligvis regionledere og faste jurister som uttaler seg til media i konkrete enkeltsaker i sitt geografiske område, mens sjefen og assisterende sjef på Hamar i tillegg håndterer prinsipielle og generelle spørsmål om Spesialenhetens virksomhet. I enkeltsaker bekrefter regionen at man har fått en anmeldelse, og vurderer deretter konkret underveis hvor mye detaljer som skal gis i en sak som undersøkes eller er under etterforskning. Man trekker ikke konklusjonen, men beskriver arbeidsmetoden, for eksempel om det er foretatt beslag og antall avhør som er foretatt. Spesialenhetens mediehåndtering framstår for utvalget som å være i samsvar med riksadvokatens rundskriv. Utvalget kommer nedenfor tilbake til om Spesialenhetens mediehåndtering bør være mer aktiv.

Et kritisk offentlig søkelys på Spesialenhetens virksomhet er naturlig og nødvendig, og slik oppfattes det også av Spesialenheten selv. Et offentlig søkelys signaliserer at Spesialenhetens virksomhet oppfattes som viktig, og dette er i seg selv motiverende for de ansatte. Kommunikasjon med offentligheten om vedtak i saker som har stor offentlig oppmerksomhet, som er kompliserte og innebærer vanskelige avveininger i påtalevedtaket, er imidlertid spesielt krevende. Risikoen for å bli misforstått er til stede, ved at en henleggelse som inneholder kritikk, likevel kan bli oppfattet som et forsvar for politiet. Det finnes også eksempler på at det presenteres feilaktige bilder i media av et sakskompleks som følge av at Spesialenheten ikke er blitt kontaktet.

Spesialenhetens mediehåndtering har hittil i stor grad vært hendelsesstyrt, etter at mediene har tatt kontakt i forbindelse med konkrete saker. Spesialenheten tar også selv enkelte initiativer overfor journalister for å informere, noe som har skjedd flere ganger når en ulykkesetterforskning er avsluttet. Om Spesialenheten skal være offensive ved for eksempel å sende ut pressemelding, vurderes fra sak til sak. Pressemeldinger anses som en praktisk måte å ta eget initiativ på, og enhetens ledelse er i slike tilfeller tilgjengelig både umiddelbart og senere. Et generelt tema det pekes på i denne forbindelse, er at media gjerne ønsker eksklusivitet.

Spesialenheten har i forbindelse med årsmeldingen for 2008 i større grad enn før inntatt en offensiv holdning når det gjelder å beskrive egen virksomhet og forklare Spesialenhetens rolle. Særlig kommunikasjon om vurderinger som ligger bak en henleggelse anses som viktig. Utvalget er enig i at dette er viktig og bør videreutvikles med sikte på å skape større forståelse for Spesialenhetens virksomhet. Et mer offensivt informasjonsarbeid, både i årsmeldingene og ellers, er en utvikling som utvalget mener er helt nødvendig for Spesialenheten. Utvalget anser Spesialenhetens årsmelding for 2008 som et spennende og viktig skritt i denne retning. Enheten bør også på andre måter forsøke å legge til rette for bedre systematikk i medias arbeid. Et aktuelt tiltak kan for eksempel være pressemøte i forbindelse med offentliggjøring av årsmeldingen og mer aktiv bruk av pressemeldinger, særlig når en sak som har fått en viss medieoppmerksomhet i starten, er avgjort.

Særlig viktig er det at Spesialenheten er i forkant ved potensielle «skandaler», ved å informere aktivt om at Spesialenheten har saken uten å vente på at media «oppdager» saken først. Samtidig er det viktig å være klar over at de aller fleste saker Spesialenheten behandler, i liten grad har slike elementer i seg at de vil kunne utvikle seg til skandaler.

11.4.4 Betydningen av at Spesialenheten profilerer seg som uavhengig politiet

Ansatte i Spesialenheten erfarer bl.a. på bakgrunn av kontakt med anmeldere og sivile vitner, at det er en utbredt oppfatning at Spesialenheten er en del av politiet. Utvalget har notert seg at det ikke er uvanlig at Spesialenheten fremdeles omtales som SEFO i nyhetsmedia, og omtalen av Spesialenheten som SEFO forekommer også hos ansatte i politiet. Selv om Spesialenheten internt har utviklet en «spesialenhetsidentitet», ser det ikke ut til at dette har befestet seg godt nok i media og antakeligvis heller ikke i opinionen. Det er rimelig å minne om at Spesialenheten bare er fire år, og at det tar tid å bygge opp en offentlig identitet der navnet i seg selv er nok til at folk forstår Spesialenhetens rolle, uten å måtte ty til omstendelige forklaringer. Men det ser også generelt ut til at man står overfor en situasjon der publikums manglende tillit til politiet, «smitter over» på tilliten til politiets kontrollorganer.

Surveyen gjennomført om IPCC (Inglis og Shepard 2008, jf. kapittel 4.2) spurte et representativt utvalg i befolkningen om kontakten med politiet, tilbøyeligheten til å ville klage og motforestillinger for å gjøre det, om måter som publikum ønsket å klage på og i hvilken grad de hadde kjennskap til IPCCs virksomhet. Surveyen viste at det generelt er en stor vilje til å klage og at kjennskapen og tilliten til IPCC var god. Men noen grupper skilte seg ut ved å ha mindre tillit til kontrollsystemet. Dette var personer med fersk og negativ erfaring med politiet, etniske minoriteter, personer med lav sosio-økonomisk status og ungdom. Grupper som hadde hyppigst og mest motsetningsfylt forhold til politiet, hadde minst tillit til kontrollmekanismene for politiet. De som hadde minst erfaring og problemfylt kontakt med politiet, hadde størst tillit.

Det er grunn til å tro at de samme tendensene vil finnes i Norge. Medieanalysen påpeker at det er vanskelig å skille bildet som tegnes av Spesialenheten fra bildet som tegnes av politiet. Særlig Obiorasaken er et kraftfullt eksempel. I motsetning til SEFO opptrer Spesialenheten aldri sammen med politiet når en sak kommenteres, og Spesialenheten er svært varsomme med å trekke konklusjoner underveis, også dette i motsetning til enkelte hendelser i SEFOs tid. Spørsmålet som bør reises, er imidlertid hva Spesialenheten bør gjøre for ikke bare å være, men også framstå som, en selvstendig enhet uavhengig av politiet. Dette er særlig viktig for grupper som har et kritisk og anstrengt forhold til politiet og dermed trolig også til Spesialenheten.

Et mer offensivt informasjonsarbeid må ta hensyn til betydningen av at Spesialenheten profilerer seg mer uavhengig av politiet. Slik utvalget ser det, er målet for en videreutvikling av mediestrategien ikke nødvendigvis å framstå mer i folks oppmerksomhet, men i større grad framstå som en rettssikkerhetsgarantist uavhengig av politiet. Spesialenhetens årsmelding for 2008 er et viktig skritt i denne retningen.

Slik IPCCs undersøkelse fikk konsekvenser for dette organets kommunikasjonsstrategi og tillitsskapende arbeid, bør Spesialenheten dessuten vurdere å opprette liknende systematisk kontakt med det sivile samfunn som man i dag har med politimestrene i forbindelse med politisjefmøtene. Utvalget ser det som viktig at Spesialenheten utvikler den direkte kontakten med borgerne, og ikke bare gjennom media. Dette kan for eksempel skje i form av åpne informasjonsmøter for allmennheten.

Spesialenheten legger mye arbeid i å skrive innstillinger og påtalevedtak. Enheten stiller selv spørsmålet om vedtakene blir lest og forstått av alle anmeldere. En aktuell idé slik utvalget ser det, er at Spesialenheten jevnlig tar stikkprøver ved å kontakte anmeldere og anmeldte for å få systematisk tilbakemelding om sine vedtak. Spesialenheten kan også vurdere å gjennomføre en grundig og

omfattende brukerundersøkelse. Dette vil kunne gi nyttige tilbakemeldinger om oppfatninger av Spesialenhetens arbeid blant både anmeldere og anmeldte. Dessuten er brukerundersøkelser i seg selv et signal om at de involvertes erfaringer er viktige.

11.5 Politilederes mediekommunikasjon

11.5.1 I saker som Spesialenheten behandler

Riksadvokatens rundskriv angir at når en hendelse skal etterforskes av Spesialenheten, bør politiet og påtalemyndigheten være varsomme med å beskrive eller kommentere offentlig de faktiske forhold som etterforskingen skal klarlegge. Den som uttaler seg bør heller ikke gi uttrykk for egne rettslige vurderinger av tjenestehandlingen som skal etterforskes.

Politilederes mediehåndtering framstår som eksempler på ulike avveininger og praksiser. På den ene siden ønsker politiet å tilstrebe åpenhet overfor publikum og være synlige i media, også i saker som Spesialenheten etterforsker. Politiledere har dessuten et arbeidsgiveransvar i forhold til involverte tjenestemenn, men skal ikke forstyrre etterforskningen. På den andre siden forventer media og særlig politiansatte at arbeidsgiver skal uttale seg. Politiansatte kan også forvente støtte for sine handlinger. Når politiledere uttaler seg til media, skimter utvalget et mønster der arbeidsgiver gir støtte til de involverte på det menneskelige plan, men unngår å ta standpunkt til sakens realiteter. Dette gjelder spesielt i startfasen når hendelsesforløpet er uklart og man ikke har forutsetninger til å uttale seg om sakens faktum.

Utvalget har notert seg at vanskelige balanseganger skaper usikkerhet, og kanskje også tilbøyelighet til å uttale seg minst mulig av risiko for å si noe galt. Politilederes medietaushet blir på den annen side en belastning for de ansatte som forventer støtte fra arbeidsgiver når det gjelder å presentere «rene fakta» for å stoppe spekulasjoner. Særlig oppfattes hel eller delvis medietaushet som en belastning hvis saken trekker ut i tid, og heller ikke Spesialenheten uttaler seg om saken. En annen problemstilling utvalget har blitt gjort kjent med, er at politiet ikke alltid får komme til orde med korrigeringer i saker som gjenfortelles, komprimeres og framstilles på en måte det ikke er faktamessig dekning for.

Politiledere må forholde seg til mange aktører og flere hensyn; publikum, pårørende, ansatte, media. Hva som er «rene fakta» er ikke gitt; det kan faktisk handle om selve etterforskningen som politiledere ikke skal kommentere. Konsekvensene av å ikke håndtere balansegangen kan være store, både innad i politiet og i offentligheten. Hvis man ikke behersker media, kan det skapes inntrykk av at man heller ikke behersker jobben.

Utvalget er kjent med at riksadvokaten har anbefalt politimestrene å være noe mer synlige, men samtidig forsiktige. Politiledere må uttale seg slik at det ikke gir inntrykk av at politiet beskytter sine egne og skal ha hensynet til publikums tillit for øye.

Men selv om politiledere blir mer synlige i media i forbindelse med saker Spesialenheten etterforsker, framstår det for utvalget som at politiledere samtidig etterlyser et mer aktivt informasjonsarbeid fra Spesialenhetens i de konkrete sakene som enheten undersøker og etterforsker.

Utvalget vil oppsummere at politiledere har en vanskeligere balansegang å håndtere i forhold til media enn Spesialenheten har. Politilederes rolle i denne forbindelse er ikke godt nok tydeliggjort, og rollefordelingen mellom politiledere og Spesialenheten når det gjelder mediehåndtering framstår som problematisk og noe uklar.

Ved utvalgets sammenlikning mellom de lokale klagesaksinstruksene i noen politidistrikter, framkommer også andre variasjoner med hensyn til mediehåndtering. I en instruks heter det at henvendelser fra media om mottatt klage og saksavgjørelse skal besvares av vedkommendes driftsenhetsleder, og denne skal umiddelbart orientere politimester og informasjonsrådgiver dersom saken antas å bli belyst i media. I en annen instruks blir det bare beskrevet at sakene skal registreres slik at det bl.a. gir grunnlag for å kunne besvare forespørsel fra media. Utvalget antar det er en fordel at politidistriktene også i forbindelse med utforming av lokale instrukser legger til grunn «beste praksis» når det gjelder ansvarsfordeling i mediehåndteringen når det gjelder saker Spesialenheten etterforsker.

11.5.2 I klagesaker

I forbindelse med utvalgets gjennomgang av 218 klagesaker fra 2007, ble det registrert om sakspapirene inneholdt opplysninger om saken har vært gjenstand for medieomtale. Utvalgets oppsummering om dette bygger kun på det som kan leses ut av sakspapirene, og noe underrapportering kan derfor forekomme.

I kun seks saker var det opplyst at saken hadde vært viet interesse fra media, i fire av disse tilfellene var interessen kommet fra lokale medier. Kun

i tre saker er det ut fra sakspapirene mulig å se at politidistriktet har uttalt seg til media, og det går ikke fram av sakspapirene om politiet eller andre har sendt ut pressemelding om saken. Selv om utvalget tar hensyn til at det kan være underrapportering, er det rimelig å oppsummere at mediedekningen i klagesakene er forsvinnende liten. Utvalget mener det er viktig for publikums tillit til politiets klagesaksbehandling at dette arbeidet synliggjøres i betydelig større grad.

11.6 Informasjon på hjemmesidene

I vår tid er offentlige institusjoners hjemmesider det autoriserte ansikt utad og det praktiske bindeleddet mellom institusjonen, brukere og øvrig publikum. Når det gjelder klager og anmeldelser på politiet, trenger publikum informasjon og veiledning. Utvalget har ikke analysert verken politiets eller Spesialenhetens hjemmesider detaljert. Det som trekkes fram nedenfor er derfor bare noen utvalgte forhold som utvalget mener det er grunn til å nevne i denne forbindelse fordi det har betydning for tillit og legitimitet.

11.6.1 Spesialenhetens hjemmeside – www.spesialenheten.no

Spesialenhetens hjemmesider gir nøktern og oversiktlig informasjon om enhetens virksomhet. Opplysningene finnes imidlertid bare på norsk. Spesialenhetens hjemmesider bør videreutvikles ved at informasjon blir tilgjengelig på flere språk, inkludert samisk.

Under «Aktuelt» på Spesialenhetens hjemmeside vises nyhetsklipp der Spesialenheten er omtalt. Programmet genererer automatisk nyhetsartikler og annet mediestoff hvor Spesialenheten nevnes. Tjenesten er publikumsvennlig for den som ønsker oppdatert informasjon om når og hvordan Spesialenheten er nevnt i mediebildet. Tjenesten inneholder ikke et søkbart arkiv, noe som det nok kan være et behov i flere sammenhenger, enten det er journalister, andre interesserte eller politiledere som ønsker innblikk i hvordan andre politiledere har blitt sitert i media.

Spesialenhetens hjemmeside har hittil vært avpersonifisert i den forstand at det bare er informert om navn på sentral og regional ledelse og hvordan disse kan kontaktes. Med årsmeldingen for 2008 har Spesialenheten tatt et nytt og aktivt initiativ for å profilere enhetens virksomhet, også ved at sentral og regional ledelse er tydelige nøkkelpersoner. Det at ledere og sentrale aktører framstår med bilde og kort informasjon om profesjonell utdannelse og bakgrunn er med hell brukt på hjemmesidene til bl.a. IPCC og ombudsmannen i Nord-Irland. Hensikten er å styrke kontrollorganenes uavhengige identitet tydeligere for offentligheten ved at de mest sentrale aktører profileres og blir synlige som viktige rettssikkerhetsgarantister og samfunnsaktører. Hvis det betyr noe for publikums tillit å vite hvem som leder slike organer – noe utvalget regner med at det gjør – er Spesialenhetens siste årsmelding et skritt i denne retning. En viss personifisering av institusjonen kan være gunstig for tillitsbyggingen selv om utvalget er av den mening at det er institusjonen som sådan som skal presenteres på en slik måte at det er tillitvekkende.

Utvalgets gjennomgang av påtaleavgjorte saker viser at mye av Spesialenhetens virksomhet ikke blir synliggjort. Utvalget er kjent med at Spesialenheten er i ferd med å legge om sine hjemmesider og kommunikasjonsprofil, og siste årsmelding er som tidligere nevnt et eksempel på dette. I denne sammenheng vil utvalget særlig peke på betydningen som statistikk har som kommunikasjon om de avveininger om rettslige standarder Spesialenheten foretar i saksbehandlingen. Spesialenheten bør derfor i større grad beskrive hva som ligger til grunn for de ulike henleggelseskategoriene. Her vil utvalget legge til grunn ett av funnene i medieanalysen.

Medieanalysen viser, noe overraskende, at nyhetsoppslag om konkrete henleggelser finnes i et relativt begrenset omfang. Inntrykket av at det er omtale av henleggelser som dominerer, skyldes et annet forhold: I et svært begrenset antall saker finner mange i offentligheten og i nyhetsmediene grunn til å tro at det som har skjedd er et resultat av grov politibrutalitet. Enda verre blir det hvis det er mistanke om at hendelsen er knyttet til ulike former for diskriminering. Spesialenheten bør derfor kommunisere enda tydelig at det som ikke er straffbart, ikke nødvendigvis handler om foretrukket politipraksis. Spesialenheten har i siste årsmelding en egen artikkel bl.a. om den såkalte maglitesaken som illustrerer denne grenseoppgangen (se også omtale av denne saken i medieanalysen, fotnote 1 og kapittel 9). Utvalget er av den oppfatning at Spesialenheten med den siste årsmelding er på meget god vei både når det gjelder å profesjonalisere kommunikasjonen med offentligheten og å synliggjøre mye av det arbeidet enheten gjør som hittil ikke har kommet til offentlighetens kunnskap, inkludert kommunikasjon om straffbarhetskrav fastsatt av lovgiver og rettspraksis.

Utvalget legger til grunn at Spesialenheten må ha ressurser for å ivareta den viktige rollen som informatør om enhetens virksomhet og også når det gjelder å være deltaker i samfunnsdebatten på andre måter for å styrke tilliten til enhetens arbeid. Spesialenheten må dimensjoneres også for dette viktige informasjonsarbeidet, og ikke bare for sine umiddelbare kjerneoppgaver. Kommunikasjons- og informasjonsoppgaver kan ikke gjøres som skippertaksarbeid, men må være en permanent og ordinær del av Spesialenhetens virksomhet. Spesialenheten bør dimensjoneres deretter.

11.6.2 Politiets hjemmeside – www.politiet.no

Politiets hjemmeside opplyser på første side «Hva kan vi hjelpe deg med?» Anmeldelse og klage kommer opp som et førstevalg. Denne knappen leder publikum enkelt til informasjon om at hvis man er misfornøyd med hvordan man er blitt behandlet av politiet, eller mener politiet har gjort en feil, har man tre muligheter – klage på politiets tjenesteutøvelse, anmeldelse av ansatte i politiet eller påtalemyndigheten eller klage på etterforskning av straffesaker. Informasjonen er tilgjengelig på 13 språk, inkludert samisk, i tillegg til bokmål og nynorsk. Politiets hjemmeside opplyser ikke om Spesialenhetens telefonnummer eller hjemmeside, og er ikke oppdatert om Spesialenhetens omorganisering fra fem til tre regioner. Politiets instruks for behandling av klager om kritikkverdige forhold er heller ikke tilgjengelig på politiets hjemmesider. Denne instruksen må man til Spesialenhetens hjemmeside for å få tilgang til.

Utvalget mener i tillegg at det med fordel kan informeres mer brukervennlig om hva publikum kan forvente om hvordan en klagesak behandles. Politiets interne kontrollmekanismer er generelt i liten grad kjent for offentligheten, slik det også ble tatt opp i kapittel 7 og 9. Dette er et problem, siden manglende informasjon, åpenhet og gjennomsiktighet om regler, saksbehandlingsprosedyrer og resultater, kan føre til skepsis og svekke tilliten. Utvalget vil særlig trekke fram betydningen av at Nasjonal klagerapportering gjøres offentlig, med den omarbeiding av dagens rapportering fra Politidirektoratet til justisdepartementet som anses nødvendig. Det bør også være i politiets interesse å gi mer informasjon slik at publikum får et mer fullstendig bilde. Dette er også i overensstemmelse med den opprinnelige klagesaksinstruksen fastsatt av justisdepartementet, der det i oversendelsesbrevet til Politidirektorartet bl.a. heter at «Justisdepartmentet vil understreke betydningen av at ordningen formidles ikke bare til politidistriktene, men også til publikum. Dette er en forutsetning for at instruksen vil kunne fungere etter sin hensikt og dermed bidra til økt publikumstillit og være et 'verktøy' for å kunne gi en bedre politietat». Utvalget har registrert at enkelte politidistrikter har unntatt den lokale instruksen fra offentlighet. Dette har trolig skjedd «av gammel vane». Utvalget mener at det ikke bør være noe i veien for at slike instrukser er offentlige og aktivt brukes for å informere publikum om klageordningen i sitt politidistrikt.

Utvalget har fått opplyst at Politidirektoratet arbeider med omlegging av politiets hjemmesider. I den forbindelse mener utvalget det er naturlig at direktoratet gjennomgår hvordan det også bør være et informasjonsmessig samvirke mellom klagebehandling og etterforskning, ikke bare på landsbasis, men også i det enkelte politidistrikt. Eksempelvis kunne de enkelte lokale politidistriktene henvise på sine hjemmesider til det av Spesialenhetens regionkontorer som håndterer anmeldelser mot politidistriktet. I forbindelse med en utvikling av hjemmesidenes brukervennlighet kan internettkommunikasjon i andre land brukes som inspirasjon, eksempelvis fra England og USA. Man vil også se at politiet mange andre steder ikke bare gjør det opplysende og enkelt for publikum å uttrykke misnøye gjennom internett, men også gi politiet anerkjennelse for godt utført arbeid.

Utvalget er av den mening at politiets kommunikasjon med offentligheten når det gjelder håndtering av publikums misnøye, enten den uttrykkes i klager eller anmeldelser, med fordel kan trekke lærdom av hva Spesialenheten har begynt å gjøre i forbindelse med enhetens siste årsmelding.

11.6.3 Annen informasjon til publikum fra Spesialenheten og politiet

Utvalget legger til grunn at det for mange skal mye til for å klage på eller anmelde politiet. For andre synes det å være lite som skal til før man klager på eller anmelder politiet, noe utvalgets gjennomgang av klagesaker og anmeldelser også illustrerer. Utvalgets prinsipielle syn er at terskelen for å anmelde og klage på politiet må være lav. Informativ og tilgjengelig informasjon er derfor en nødvendig forutsetning, og må også ta hensyn til at ikke alle har tilgang til internett for å søke informasjon.

Brosjyren om klageordningen foreligger som trykksak, i tillegg til at den, som nevnt, er tilgjengelig på politiets hjemmeside. I forbindelse med enkelte stikkprøver ved lokale politistasjoner har utvalget notert seg at klagebrosjyren ikke er synlig tilgjengelig på de besøkte politistasjoner. Utvalget

antar at det ikke er fast praksis ved landets politistasjoner at klagebrosjyren er lett tilgjengelig i likhet med annen informasjon om politiets og andre offentlige institusjoners virksomhet. Slik informasjon må være rutinemessig tilgjengelig. Utvalget er kjent med det mangfold av brosjyrer som politiet har og som i prinsippet skal presenteres på samme måte. Utvalget ser derfor faren for at brosjyrer om klageordningen forsvinner i mangfoldet.

Spesialenheten har hittil ikke utarbeidet eget informasjonsmateriell til utdeling annet enn det som finnes på enhetens hjemmeside. Dette innebærer at informasjon om Spesialenheten ikke finnes skriftlig på landets politistasjoner eller andre steder der publikum ferdes.

Utvalget mener at informasjon til publikum må videreutvikles og settes i bedre system i overensstemmelse med de internasjonale prinsippene for kontroll av politiet. Menneskerettskommissærens uttalelse (pkt. 42–44) peker på at politiet og et uavhengig kontrollorgan har et felles ansvar for å gjøre kontrollmekanismene godt kjent og tilgjengelig. Utvalgets inntrykk er at heller ikke politiets ansatte synes godt kjent med klageordningen og klageinstruksen. Siden politiet har hyppig publikumskontakt, har politiet et spesielt godt utgangspunkt når det gjelder informasjon til publikum. Politiet må bruke egne ordinære informasjonskanaler til å informere om muligheten til å anmelde og klage, bl.a. på politistasjoner, ved at ansatte på sentralbord og i politivaktene får opplæring i å gi korrekt informasjon og at tjenestepersoner har med seg en enkel brosjyre som kan deles ut til den som måtte være misfornøyd med politiets tjenesteutøvelse. Det anbefales også at informasjon må være tilgjengelig på andre offentlige kontorer, rettshjelpstiltak og hos ideelle organisasjoner.

Det vil dessuten alltid være grupper som systematisk står dårligere rustet enn andre, kanskje på grunn av språk, livssituasjon eller andre forhold. Dette må det tas hensyn til i informasjonsarbeidet. Utvalget går ikke inn i ytterligere detaljer om hvordan politiet og Spesialenheten bedre kan informere publikum, men nøyer seg med å henvise til at det finnes en rekke gode forslag til tiltak i menneskerettskommissærens uttalelse.

11.6.4 Behov for økt innsyn

Offentleglova har meroffentlighet som hovedregel og utgangspunkt, og det skal mye til for å unnta fra offentlighet. Offentlighet dreier seg i utgangspunktet både om rett til innsyn for parter og rett til innsyn for andre. Partsoffentlighet er en del av saksbehandlingsreglene og skal ivareta andre hensyn enn offentlighet for andre. Dette er behandlet under punktene. Offentlighet for publikum dreier seg først og fremst om medias rett til innsyn. Men også interesseorganisasjoner, politikere, vitenskapelige institusjoner og andre vil ha nytte av en innsynsadgang. Det er hensiktsmessig å drøfte større åpenhet ved å skille mellom påtaleavgjørelser og klagesaker.

11.6.5 Spesialenhetens avgjørelser

I riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006 heter det at offentliggjøring av påtaleavgjørelser, og på hvilken måte dette bør skje, må bero på en konkret vurdering. Påtaleavgjørelser eller innstillinger må *ikke* offentliggjøres før de berørte parter er underrettet, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981.

I rettspleien omfatter reglene om offentlighet både adgangen til å overvære rettsforhandlinger og innsyn i sentrale dokumenter. Når det gjelder Spesialenheten, vil spørsmålet om rett til innsyn gjelde adgangen til å gjøre seg kjent med dokumenter og rett til muntlig informasjon.

Systemet er i dag slik at det i all hovedsak ikke er adgang til dokumentinnsyn mens saken er under etterforsking. Muntlig informasjon på dette stadium gis etter Spesialenhetens skjønn i det enkelte tilfellet. Reglene finnes særlig i påtaleinstruksen og riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006.

Når etterforskingen er avsluttet, gjelder i hovedsak de samme regler. I saker som blir undergitt rettslig behandling vil imidlertid tiltale/forelegg være offentlig. I saker som behandles rettslig vil media eller tilhørere bli kjent med den bevisføringen som framlegges og dermed også innholdet i dokumenter, vitneforklaringer med mer. Dessuten praktiseres i dag en viss offentlighet ved at begrunnete påtaleavgjørelser med stor allmenn interesse gjøres offentlige i anonymisert form.

Spesialenheten har opplyst at det på forespørsel fra media gis innsyn i påtalevedtak i anonymisert form. Utvalget begrenser seg til å vurdere om det bør gjøres endringer når det gjelder retten til innsyn i tiden fra påtaleavgjørelse foreligger. Dette skjæringspunkt finnes riktig fordi etterforsking da i hovedsak vil være avsluttet. Med påtaleavgjørelse siktes her til påtalevedtak fra det kompetente organ. Skjæringstidspunktet bør være ved utløpet av partenes klagefrist.

De dokumenter det fremstår som aktuelt å vurdere nærmere er innstillingen fra etterforskingsavdeling til Spesialenhetens sjef, beslutningen fra sjefen, eventuell klage til riksadvokaten og klageavgjørelsen.

Annen informasjon, som opplysninger mens en sak er under etterforskning, hva åstedsundersøkelser viser, hva vitner har forklart osv., går ikke utvalget i denne sammenheng nærmere inn på. Det innebærer at offentlighet utover dette må avgjøres av Spesialenheten i hvert enkelt tilfelle etter en konkret vurdering.

Påtaleavgjørelser er vanligvis ikke begrunnet. For Spesialenheten er dette annerledes, se riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006 og kapittel 6. Dette er en forutsetning for at offentlighetsspørsmålet vedrørende disse avgjørelsene har slik betydning og interesse som utvalget mener det har. Det er derfor viktig at denne tradisjonen fastholdes.

Argumentene for innsyn er i konsentrert og generell form uttrykt i formålsbestemmelsen i § 1 i offentleglova. Det heter her: *«(…) for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Loven skal og leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon».* Loven gjelder ikke for påtalemyndigheten ved at straffesaker er unntatt, men prinsippene har tilsvarende betydning ved påtaleavgjørelser. Særlige hensyn tilsier, slik utvalget ser det, offentlig innsyn i avgjørelser innenfor Spesialenhetens felt. Det vises her til at dette gjelder forhold begått i tjeneste innenfor maktorganer, hvor innsyn er viktig.

Utvalget er kommet til at de nevnte avgjørelser bør være undergitt offentlig innsyn i anonymisert form som hovedregel, det vil si hvor ikke taushetsplikt tilsier noe annet.

Etter påtaleinstruksen er en tiltalebeslutning som hovedregel offentlig for pressen når den er forkynt for tiltalte. Den blir da ikke anonymisert. De påtaleavgjørelsene denne drøftelsen gjelder, omfatter også henleggelser. Utvalget er kommet til at offentliggjøring bør skje i anonymisert form, både av denne grunn og fordi den begrunnelse som gis går inn i saksdetaljer som ikke omtales i en tiltalebeslutning. Det innsyn som gis når det reises tiltale og denne er forkynt, ser ikke utvalget grunn til å gå inn på. Her vil påtaleinstruksen gjelde.

Utvalget foreslår etter dette endring i påtaleinstruksen slik den framkommer til slutt i dette kapitlet.

Å offentliggjøre flere, kanskje de fleste påtalevedtak, vil gi et mer fullstendig innblikk i anmeldte forhold og Spesialenhetens bevismessige vurderinger. Samtidig vil utvalget peke på at det samtidig vil være behov for tematiserende sammenstillinger av sammenfallende sakskomplekser, som redigerer problemstillingene for offentligheten, dette som videreutvikling av Spesialenheten praksis i forbindelse med årsmeldingen for 2008.

11.6.6 Klagesakene

Spørsmålet er ikke omtalt i justisdepartementets instruks av 21.11.2005. Politidirektoratet uttaler i sitt rundskriv om klageordningen av 13.12.2006 at begjæringer om innsyn må vurderes opp mot offentlighetsloven for hvert enkelt dokument. Dessuten gis det en nærmere redegjørelse for hvordan skjerming bør foretas i den offentlige journalen.

Innsynsretten for klagesaker reguleres i offentleglova. Utgangspunktet er innsynsrett. Loven inneholder imidlertid unntak. Det mest praktiske unntaket for klagesakene gjelder taushetsbelagte opplysninger, lovens § 13. I disse sakene vil det kunne forekomme opplysninger om «noens personlige forhold», se forvaltningsloven § 13. Slike opplysninger omfattes av taushetsplikt.

Dette vil noen ganger kunne gjelde opplysninger om den som klager, for eksempel ved uttrykning i forbindelse med husbråk som resulterer i klage mot personalet som deltok i uttrykningen. Det som framkommer i en klage om innklagete kan også være av en slik art at taushetsplikt oppstår og unntak fra innsyn derved inntrer. Dette vil kunne være tilfelle hvor klagen inneholder alvorlige og belastende påstander om innklagetes opptreden. En etterfølgende disiplinærsak mot innklagete som følge av klagen vil også være unntatt innsyn.

Det er adgang til delvis innsyn og dette skal vurderes ved en begjæring om innsyn. Etter omstendighetene vil det kunne være aktuelt å gi innsyn i klagesaken, men slik at klager og innklagede anonymiseres.

Disse reglene følger som nevnt direkte av loven. Det er viktig at reglene praktiseres korrekt og i henhold til lovens formål. Innsynrett er, slik utvalget vurderer det, særlig viktig innenfor dette området, som dreier seg om et tungt maktorgans utøvelse av myndighet. Dette tilsier en liberal praktisering av regelen om merinnsyn i lovens § 11. Utvalget foreslår at dette presiseres i klagesaksinstruksen, jf. forslag til slutt i dette kapitlet.

Klagekorrespondansen føres i åpen postjournal og skjermes slik at klagerens navn ikke vises. Det gis rutinemessig innsyn etter begjæring for eksempel til journalister etter offentlighetslovens bestemmelser. Unntak praktiseres hvis saken gjelder taushetsbelagte opplysninger eller hvis innsyn kan være inkriminerende for den som klager.

Dokumenter blir anonymisert når det gjelder personlige opplysninger.

Utvalget legger i tillegg til grunn at det er behov for mer offentlig informasjon om politiets klagesakshåndtering. Den beste måten synes å være at Politidirektoratet videreutvikler «Nasjonal klagerapportering» slik at rapporten kan gjøres allment tilgjengelig på internett. En annen mulighet er at det enkelte politidistrikt tar opp klager i årsmeldingen, for slik å tydeligere for det lokale publikum at politidistriktet tar klager alvorlig og hvordan de behandles. Mange klagesaker kan framstå som bagatellmessige for politiet, men for publikum som klager er det ofte ikke bagatellmessig. En landsdekkende oversikt over for eksempel hvordan politiet behandler klager på «atferd», kan tenkes å være et bidrag til tillitsbygging.

11.6.7 Disiplinærsaker

Media viser interesse for visse disiplinærsaker. Politidirektoratet gir alltid innsyn i anonymisert sak der sted og navn er slettet. Direktoratet legger vekt på at det er positivt at det kommer fram at det reageres disiplinært, dette for å unngå spekulasjoner både internt og eksternt. Politidirektoratet ser ingen grunn til å endre praksisen for innsyn i disiplinærsaker, og det gjør heller ikke utvalget.

Utvalget mener imidlertid det er aktuelt å nevne at dansk politi har en mer offensiv informasjonspraksis i slike saker. Rigspolitiet i Danmark utarbeider årlig et sammendrag av innmeldte og avgjorte disiplinærsaker som publiseres på hjemmesiden til dansk politi (www.politi.dk/da/ompolitiet/disciplinaersager/). Sammendragene er korte for å ivareta personvernhensyn, men likevel informative for offentligheten. Utvalget anbefaler at Politidirektoratet vurderer å innføre samme praksis.

11.7 Anbefalinger

Utvalget framhever betydningen av informasjon og kjennskap til kontrollmekanismenes virkemåte som betingelser for tillit. Det er imidlertid ingen automatisk årsakssammenheng mellom kunnskap og tillit, slik at økt kunnskap nødvendigvis fører til økt tillit. Utvalget har imidlertid tro på at informasjon uansett alltid har en egenverdi. Utvalget har følgende anbefalinger:

- Riksadvokaten bør gi bedre avklaring med hensyn til arbeids- og rollefordeling mellom Spesialenheten og politiledere når det gjelder kommunikasjon med offentligheten gjennom media i de saker Spesialenheten behandler.
- Spesialenheten må tydeligere profilere seg som rettssikkerhetsgarantist uavhengig av politiet og følge opp en bredere og mer systematisk kommunikasjon med offentligheten også på saksnivå.
- Spesialenheten bør styrke kontakten med det sivile samfunn på andre måter enn gjennom media, for eksempel med åpne informasjonsmøter og med spesielle tiltak for å nå grupper som har minst tillit til kontrollmekanismene for politiet, noe som kan føre til underrapportering.
- Informasjon om Spesialenheten må foreligge på flere språk.
- Innsynsrett bør gjelde som hovedprinsipp i påtaleavgjørelser. Utvalget foreslår følgende tillegg i påtaleinstruksen § 34–7 nytt siste ledd: «*Påtalevedtakene i anonymisert form skal være åpne for innsyn når klagefristen er utløpt, med mindre det er sannsynlig at en eventuell sak for domstolene helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Opplysninger som er undergitt taushetsplikt er unntatt fra innsyn*».
- Regelen om økt åpenhet når det gjelder klage- og disiplinærsaker må praktiseres liberalt. Utvalget foreslår følgende presisering av klageinstruksen: «*Klagesakene er åpne for innsyn i henhold til offentleglova. Lovens § 11 om merinnsyn bør anvendes i størst mulig utstrekning*».
- Politidirektoratet bør vurdere årlig offentliggjøring av sammendrag av avgjorte disiplinærsaker på politiets hjemmeside.
- Politiet må gi mer aktiv informasjon om klagesaksbehandling og saksbehandlingsresultater.
- Informasjon på politiets hjemmesider nasjonalt og lokalt om ordninger for klager og anmeldelser og politiets håndtering av anklager mot politiet, må bli mer fullstendig, oppdatert og brukervennlig.
- Som en generell anbefaling har utvalget det syn at Spesialenheten må ha økonomiske ressurser til å engasjere ekstern mediefaglig og annen bistand slik at enheten og enhetens arbeid kan profileres enda mer systematisk av ledelse og aktuelle ansatte.

Kapittel 12
Kunnskapsbasert erfaringslæring

12.1 Erfaringslæring som forebygging

Klager og anmeldelser utgjør et viktig materiale som i neste omgang kan brukes for å forebygge uønskete hendelser, redusere konflikter mellom politi og publikum og forbedre polititjenestens kvalitet. Dette kalles erfaringslæring. Erfaringslæring ligger i ordet: Å lære av erfaring. Hvis det innarbeides rutiner for å lære av erfaringene, kan vi snakke om systematisk erfaringslæring. Erfaringslæring er å dreie reaktiv kontroll mot en mer proaktiv kontroll, ved å benytte erfaringer fra hva man har gjort (reaktivt) for å unngå å gjøre samme feil igjen (proaktivt).

Det har tidligere i rapporten kommet fram at politidistriktene håndterer egne klagesaker og avgjørelser fra Spesialenheten på ulike måter. Variasjonene er store. Etter å ha nærmere presisert hva erfaringslæring er, vil kapitlet redegjøre for ordninger og metodikk for erfaringslæring i norsk politi som utvalget har fått kjennskap til.

12.2 Erfaringskunnskap og erfaringslæring

Erfaringslæring bygger på erfaringskunnskap. Erfaringskunnskap bygger på deltakelse og dialog mellom mennesker, den søker en helhetsforståelse, bygger på praktiske eksempler og øvelser som høstes gjennom personlig erfaring og læring. Erfaringskunnskap er ofte skjult for den som utøver den. Det finnes derfor mye «taus kunnskap» som innehas både av den enkelte yrkesutøver og av virksomheten yrkesutøvelsen inngår i.

Erfaringslæring er en kontinuerlig læringsprosess der mange elementer er knyttet sammen i en læringssirkel som inneholder fire faser som ikke er strengt atskilte, men likevel angir en bestemt tidsrekkefølge (Lindøe 2003:22 ff):

Fokus: Man setter seg bestemte mål for hva man vil oppnå på området. Slike mål eller visjoner kan for eksempel beskrives i en handlingsplan.

Intervensjon: I denne fasen settes planen ut i livet gjennom praktiske tiltak for å nå målene.

Vurdering og *refleksjon*: Tiltakets virkninger gjennomgås, vurderes og drøftes.

Nødvendige korrigeringer: Avhengig av hvordan tiltakene har virket, iverksettes korrigerende tiltak.

Læringssirkelen forteller at erfaringslæring og evaluering henger sammen. Lindøe bruker evaluering som et felles ord for å *etter-tenke* og *etter-prøve* det som skjer underveis i endringsprosessen. Formålet med evaluering er å få kunnskap om tiltak som er satt i verk virker etter sin hensikt. I en evaluering legger man gjerne en viss distanse til den umiddelbare erfaringen som skjer i tiltaksfasen for å få et balansert perspektiv på erfaringene.

Læring kan analyseres på flere ulike nivå. Individuell læring er den læring som enkeltindivider gjennomgår. Organisatorisk læring dreier seg om at en hel organisasjon lærer av det enkeltmennesker eller grupper har lært, mens systemisk læring finner sted når et helt sett av organisasjoner innenfor samme virksomhet lærer av det en organisasjon i systemet har lært. Utvalget har gjennom sitt arbeid lite grunnlag for å uttale seg om læring på individ- og organisasjonsnivå (den enkelte polititjenestemann/-kvinne eller det enkelte politidistrikt). Fokus vil settes på hvordan systemisk læring kan fremmes, det vil si hvordan hele «politi-Norge» kan lære av det som finner sted i de enkelte politidistrikter.

12.2.1 Kunnskapsbasering

For at erfaringskunnskap skal bli erfaringslæring, må den kobles sammen med teoretisk kunnskap, både om hendelser det skal trekkes lærdom fra og teoretisk kunnskap om hvordan mennesker lærer og endrer handlemåter. Vanligvis blir det nevnt som en av erfaringslæringens begrensninger at erfaringslæring bygger på kunnskap man allerede har og praksis som allerede er kjent. Erfaringslæring kan bidra til en gradvis utvikling, men derfor sjelden til at man klarer å tenke helt nytt. Utvalget er av den mening at noe av denne begrensningen kan oppveies ved å gjøre erfaringslæringen kunnskapsbasert.

Kunnskapsbasert politiarbeid blir i norsk politi beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak. Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer kunnskap enn sin egen erfaringsbaserte. Tverrfaglig samarbeid, respekt for og det å ta hensyn til andre profesjoners kunnskap er derfor avgjørende for at politiarbeidet blir kunnskapsbasert (Finstad 2000:22). Målet er å kombinere erfaringsbasert kunnskap med analytisk og vitenskapelig fundert kunnskap (Gundhus 2006:12). Denne definisjonen av kunnskapsbasert politiarbeid innebærer å legge vekt på refleksjon over erfaringsbasert kunnskap (Gundhus 2008:45–46). Når utvalget videre tar opp hvordan erfaringslæringen kan styrkes på utvalgsmandatets områder, siktes det til kunnskapsbasert erfaringslæring.

12.2.2 Fra «fiendtlige handlinger» til nyttig informasjon for politiet

Klager og anmeldelser er publikumshistorier om misnøye, med rette eller urette. Tradisjonelt har politiet sett slike anklager som «fiendtlige handlinger», kanskje som unødvendig «tull og tøys». Et element i den nye måten å tenke forbedring av politiet på, er å se klager og anmeldelser som viktig informasjon for politiets ledelse fordi det gir annen informasjon enn det politiet selv kan framskaffe (jf. for eksempel Walker 2005). Klager og anmeldelser handler derfor om noe mer enn den selvsagte rett enhver borger har til å uttrykke sin misnøye med offentlig myndighetsutøvelse.

Kontrollorganer i land som gjerne framheves som foregangseksempler, som England, er at politiet har egeninteresse i å se publikums misnøye som nyttig informasjon. Anklager fra publikum blir innspill til å reflektere over egen yrkespraksis og heve politiarbeidets kvalitet. At politiet kan lære noe av alle anklager, understrekes også i menneskerettskommissærens uttalelse. Selv om klageren/anmelderen ikke får medhold, er det likevel mulig å lære noe om forholdet mellom politi og publikum, f.eks. når det gjelder konflikter i et lokalmiljø eller om et anspent forhold mellom politiet og bestemte publikumsgrupper. Hvilke lærdommer som trekkes av bestemte hendelser er derfor viktig for tillitsbyggingen og for et bedre samarbeid med publikum i kriminalitetsbekjempelsen. Behandles anklager seriøst og tas hensyn til, også når det gjelder anklager fra personer og miljøer som har et anstrengt og kanskje fiendtlig forhold til politiet, er tanken at det legges bedre til rette for at publikum i neste omgang vil hjelpe politiet med å oppklare kriminalitet.

12.2.3 Eksemplet England

Erfaringslæring, eller «learning the lesson», har i de siste årene blitt en del av det internasjonale vokabularet i kontrollen av politiet. Erfaringslæring i form av statistisk og empirisk utredning og saksanalyse utpekes som selve forutsetningen for å opprettholde og utvikle et demokratisk og ansvarlig politiarbeid. Det legges til grunn at erfaringslæring først og fremst er å undersøke og evaluere mønstre for politiarbeid, altså ha et fokus på praksis og mulige systemproblemer.

Noen land har kommet lengre enn andre når det gjelder erfaringslæring i politiet, og England trekkes ofte fram et positivt eksempel. En av IPCCs oppgaver er å bruke organets virksomhet i endringsfremmende øyemed, jf. kapittel 3.3.3.

12.3 Erfaringslæring i Norge

Utvalget har forsøkt å få oversikt over hvilken erfaringslæring som foregår i politiet i dag. Siden det ikke finnes noen instans som har oversikt over all lokal erfaringslæring, har utvalget ikke kjennskap til alt som måtte foregå lokalt i politidistrikter og særorganer. Det utvalget kan legge til grunn, er at erfaringslæring foregår både i klagespor og straffespor, og at Spesialenheten avgjørelser utgjør et nyttig utgangspunkt for erfaringslæring. Utvalget legger også til grunn at det i dag ikke finnes et etatsovergripende system for erfaringslæring som nasjonal erfaringslæring.

12.3.1 Spesialenheten og erfaringslæring

I løpet av de første fire årene har Spesialenheten sluttbehandlet i alt ca. 3 100 saker. Spesialenheten har etter hvert et omfattende materiale om politiets tjenesteutøvelse. Kunnskapen er i første omgang knyttet til enkelthendelser som Spesialenhetens får kjennskap til gjennom anmeldelser fra publikum, men også gjennom ulykkesetterforskningen. At Spesialenheten begrunner alle vedtak på en detaljert måte innebærer at påtalevedtakene representerer en unik «kunnskapsbank» for erfaringer.

Enkelte forskere mener at eksterne reaktive ordninger bare kan «behandle symptomer» (jf. Lewis 1999:2). Utvalget er ikke enig i dette, og vil peke på det positive potensial i at kritikkverdige

eller straffbare forhold, slik det framkommer i enkeltsaker, brukes for erfaringslæring.

Spesialenheten framstår for utvalget som et organ som identifiserer problemer. Antallsmessig skjer dette i flere henleggelser enn positive påtaleavgjørelser. Klarest kommer Spesialenhetens problemidentifiserende rolle fram i påtaleavgjørelser oversendt politimestrene til administrativ vurdering og andre avgjørelser som inneholder kritikk. Utvalget registrerer, både gjennom informasjon fra politiledere og fra Spesialenheten, at enhetens kompetanse og kunnskap er etterspurt av politidistriktene. Det finnes flere eksempler på at politidistrikter har endret systemer, rutiner og instrukser som følge av Spesialenhetens påtaleavgjørelser.

Slik utvalget ser det, gir Spesialenhetens saksportefølje og virksomhet et godt kunnskapsmessig fundament for vurdering av systemer, rutiner, opplæring og yrkeskulturer i politiet. I neste omgang vil vedtak i beslektede saker eller med sammenfallende temaer kunne brukes til å reise mer generelle problemstillinger. Erfaringslæring handler ikke bare om å lære av enkeltstående hendelser, men også om å se dem i sammenheng og peke på uhensiktsmessige eller uheldige forutsetninger og rammebetingelser som bidrar til kritikkverdig eller straffbar tjenesteutøvelse. Spesialenhetens faktiske og potensielle rolle som kunnskapsbank for erfaringslæring skiller seg vesentlig fra SEFOs tidligere virksomhet.

Utvalget mener det er grunn til å oppsummere at Spesialenheten i stadig større grad er blitt opptatt av enhetens potensial når det gjelder å tematisere bestemte problemstillinger med sikte på erfaringslæring. Utvalget har fått verdifulle og sentrale innspill fra Spesialenheten når det gjelder eksempler på viktige temaområder som har betydning for politiarbeidets kvalitet selv om praksis ikke er straffbar. Bruk av hund og håndjern er slike eksempler.

Internt i Spesialenheten eksperimenteres det med ulike arbeidsformer som skal tilrettelegge bedre både for Spesialenhetens og politiets erfaringslæring. Region Vest-Norge har for eksempel satt i gang prosjektarbeid på tvers av saker og etterforskere, særlig saker som har likhetstrekk og hvor erfaringslæring har vært et siktemål, for eksempel om taushetspliktbrudd og lekkasjer. Prosjektarbeidet er lagt opp slik at tre personer har sett på saker sammen: Er det fellestrekk i sakene? Er det rutiner på tjenestestedet som innebærer risiko for at svikt kan skje? Også personer på verv trekkes inn. Selv om enkeltsaker må løses separat, er begrunnelsen at det er viktig å løfte problemstillingene opp på et mer generalisert nivå som kan gi økt kunnskap og også klargjøre om dette bør innebære endringer i instrukser og annet regelverk.

Utvalget er av den oppfatning at prosjektarbeid i Spesialenheten er en god arbeidsmåte for å tilrettelegge for erfaringslæring. Prosjektarbeidet er nyttig for enhetens egne undersøkelser og etterforskning i bestemte sakskomplekser, og vil i neste omgang kunne peke på risikoelementer i politiets rutiner og virkemåte. Grunnen til at etterforskningsavdeling Vest-Norge i større grad enn de to øvrige regioner har kunnet prioritere prosjektarbeid og erfaringslæring, er at virksomheten i Øst-Norge og Midt-/Nord-Norge har vært preget av restanser og saksavvikling for å korte ned behandlingstiden. Spesialenhetens mulighet for å bidra til systematisk erfaringslæring slik at det kommer politiet til gode på en konstruktiv måte, angår derfor Spesialenhetens ressurser og dimensjonering, jf. kapittel 6.

12.3.2 Samarbeid mellom Spesialenheten, Politidirektoratet og politidistriktene

Det er både et formelt og uformelt samarbeid mellom politidistriktene og Spesialenheten når det gjelder erfaringsutveksling. Den formelle kontakten foregår særlig i forbindelse med politisjefmøtene der Spesialenheten årlig legger fram informasjon om virksomheten til politimestre og sjefer for særorganer og tar opp bestemte temaer som egner seg bl.a. for erfaringslæring. På politisjefmøtet i 2008 tok Spesialenheten for eksempel opp temaer som notoritet om beslutninger i arrest, bruk av politihund i alminnelige polititjeneste og bruk av Spesialenhetens avgjørelser i opplæringsøyemed. På politisjefmøte i 2009 tok Spesialenheten bl.a. opp dødsfall i arrest. Spesialenheten har imidlertid informert utvalget om at bortsett fra halvårlige møter med politimestrene, er samarbeidet mer ad hoc.

Flere politidistrikter har funnet det hensiktsmessig at én bestemt eller noen få bestemte personer håndterer klager, saksflyt i anmeldelser og har kontakt med Spesialenheten. Når saksporteføljen håndteres og overvåkes av de samme personer, er det også lettere å se om noen problemer er gjennomgående og om rutiner og praksis bør endres i politidistriktene.

Etterforskningsavdeling Vest-Norge har faste møter med politidistriktene i sin region der ikke bare politimestrene involveres, men også operasjonsledere og politihøyskolestudenter i 2. studieår («praksisåret»), der juss og metodebruk har blitt drøftet. Spesialenhetens ambisjon er at alle tre etterforskningsavdelinger gjennomfører årlige

møter med alle politidistrikter i avdelingenes geografiske ansvarsområde. Hittil er det etterforskningsavdeling Vest-Norge som har innført dette som systematisk og fast praksis, og det er et siktemål at tilsvarende møterutiner etableres også i de øvrige regionene. Utvalget mener dette er en god arbeidsmetode for erfaringslæring.

12.3.3 Erfaringslæring i utdanningen

Politihøgskolen arbeider nå med å systematisere og utgi viktige og prinsipielle avgjørelser fra SEFO i tiden 2002–2004 og Spesialenhetens avgjørelser fra 2005–2007. Dette skjer i samarbeid med Spesialenheten og riksadvokaten. Dette tiltaket vil gjøre materialet ved undervisning, opplæring, instruksjon m.v. lettere tilgjengelig, og være et bidrag til at opplæring skjer med basis i de normer og retningslinjer som rettsavgjørelsene trekker opp. Politihøgskolen har også andre utviklingsprosjekter, jf. kapittel 9. Rapporten *Å kunne vurdere, forklare og beklage* er nylig utgitt ved Politihøgskolen (Dahl og Myhrer 2009). Rapporten bygger på seminar med praksisveiledere i 2008/2009 om makt og etikk, og representerer et nytt refleksjons- og undervisningsmateriale.

Det er utvalgets mening at Spesialenheten i større grad bør trekkes aktivt inn som forelesere og ressurspersoner på Politihøgskolen. Det må tilrettelegges ressursmessig for at Spesialenheten får mulighet til å ha en synligere rolle i utdanningssammenheng. I tillegg til sakskompetanse, legger utvalget vekt på at Spesialenheten er i en gunstig posisjon når det gjelder å gjøre studentene kjent med juridiske og yrkesmessige standarder som alle politiutdannete må regne med å bli vurdert i forhold til. Spesialenhetens synligere og tydeligere rolle i utdanningssammenheng vil også styrke politiutdanningens menneskerettsfokus.

12.3.4 Erfaringslæring i klagesakene

Klagesaksinstruksen fastsetter at politidistriktene og særorganene årlig skal rapportere til Politidirektoratet om saksbehandlingen. Dessuten skal politidistriktene gjøre rede for hvilke tiltak som ble satt i verk for å hindre kritikkverdige forhold. Når politidistriktene blir bedt om å redegjøre for hva som er gjort for å hindre kritikkverdige forhold, betyr dette at klageinstruksen er ment å ha et erfaringslærende siktemål.

Fordi klageordningen først ble innført i 2006, har det hittil bare vært tre slike årlige rapporteringer. I nasjonal rapportering for 2007 og 2008 har alle 27 politidistriktene og to av særorganene rapportert om klagesaker. Utvalget registrerer at bare 11 politidistrikter og ingen av de to særorganene har beskrevet hva som gjøres for å hindre kritikkverdige forhold, slik det kan leses ut av Politidirektoratets rapport til departementet datert 2.4.2008. Dette skal neppe tolkes som at det erfaringslærende siktemål overhodet ikke er fulgt opp, men utvalget er samtidig noe forundret over at 16 politidistrikter og de to særorganene som har rapportert klagesaker, trolig ikke har funnet grunn til å redegjøre for lokal oppfølging og tiltak på en slik måte at det reflekteres i nasjonal klagerapportering.

Utvalget mener det er nærliggende å oppsummere at nasjonal klagerapportering tyder på de samme lokale variasjoner som i saker Spesialenheten oversender til administrativ vurdering: Det er ulike grader av fokus og forskjellig oppfølgingspraksis i politidistriktene. Blant politidistrikter som melder inn hva man har gjort, finnes det eksempler på politidistrikter som gjør mye og har et klart fokus på læringsutbytte av klagesakene. Andre har tatt opp klageordningen på ledermøter og gjennomført samtaler mellom klager, politimester eller driftsenhetsleder. Gjennom annen informasjon har utvalget fått kjennskap til politidistrikter som kanaliserer problemer man har sett i klager og anmeldelser gjennom undervisningsenheten som sørger for at dette blir tatt inn i den interne opplæringen. Utvalget har imidlertid ikke landsdekkende oversikt over hva de enkelte politidistrikter konkret gjør og hvilke systemer erfaringslæringen er satt i. En slik landsdekkende oversikt har heller ikke Politidirektoratet. Det framkommer i nasjonal klagerapportering at det er vanskelig å få informasjon fra alle politidistrikter, til tross for purringer. Det er nærliggende å oppsummere at mange politidistrikter ikke ser ut til å prioritere informasjon til nasjonal klagerapportering.

Utvalgets oppgave er ikke å redegjøre i detalj for hva som faktisk gjøres lokalt, men å vurdere de ordninger man har for å gjøre erfaringslæring til «nasjonal eiendom». Slik metodikken i nasjonal klagerapportering fungerer i praksis i dag, er utvalget av den mening at det er vanskelig å få et helhetsbilde av hva de ulike politidistriktene gjør med hensyn til erfaringslæring i politiet og hvordan arbeidet er organisert. Politidirektoratets rolle i klagesakene framstår som å være begrenset til å samle og systematisere rapportene som kommer inn fra politidistriktene.

12.3.5 Politidirektoratets rolle i saker oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering

Politidirektoratets praksis innebærer at relevante saker skal gjennomgås for å identifisere forhold direktoratet bør rette fokus på i sin kontakt med politidistriktene. Retningslinjene som direktoratets har fastsatt for oppfølging av saker som er oversendt fra Spesialenheten, innebærer at en saksbehandler gjennomgår sakene etter påtaleinstruksens § 34–7, 2. ledd og rapporterer de forhold som kan ha prinsipiell interesse. Sakene skal være ferdig etterforsket og eventuelt rettskraftige. Disiplinære reaksjoner i politidistriktet som følge av etterforskningen, skal være avgjort.

Politidirektoratet tilskriver vedkommende politimester/politisjef og ber om vedkommendes vurdering og om det er satt i verk tiltak eller at den omtalte hendelsen fant sted. Saksbehandler i direktoratet skriver forslag basert på sak fra Spesialenheten og politimesterens svar om Politidirektoratet skal foreta seg noe i forhold til politidistriktene, for eksempel ved å sende ut rundskriv. Saksbehandleres gjennomgang skal følges opp i linjen i direktoratet. Dette drøftes og avklares i juridisk seksjon, og avhengig av sak trekkes andre seksjoner inn, for eksempel beredskap og krisehåndtering (operativ opplæring) eller etatsledelse og tilsyn (arresttilsyn). Dette har bl.a. resultert i rundskriv til alle politidistrikter om pågripelse med barn til stede og bruk av håndjern på barn og at arresttilsyn skal sjekke rutiner for beslag i arrest, jf. kapittel 9.

Retningslinjene tilrettelegger for en systematisk oppfølging med sikte på å forebygge system- og rutinesvikt. Likevel mener utvalget at fokus på erfaringslæring må bli bedre og at Politidirektoratet må tilføres ressurser slik at erfaringslæring foregår mer systematisk. Det er særlig ett konkret sakskompleks som gjør at utvalget ser et klart forbedringspotensial, og utvalget henviser her til kapittel 9 om dødsfall i arrest der Politidirektoratet først etter tre år vurderte sakskomplekset med sikte på nasjonal erfaringslæring. Utvalget mener dette er meget uheldig.

12.3.6 Politidirektoratets tilsynsrolle overfor politidistrikter og særorganer

Politidirektoratet ivaretar funksjoner når det gjelder oppfølging av politidistriktene i forbindelse med ulike tilsynsoppgaver. De institusjonelle ordningene er sentrale og lokale arresttilsyn (jf. kapittel 5 og 9), samt direktoratets ordinære og problemorienterte tilsyn med politidistriktene og særorganene.

Høsten 2008 arbeidet fem personer i Politidirektoratet med ordinært tilsyn. Ordinært tilsyn, i motsetning til problemorientert tilsyn, inngår i en fast plan som obligatorisk og rutinemessig avholdes ved alle landets politidistrikter og særorganer, med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste. Tilsynene gjennomføres i en 3-årssyklus og varer ca. en uke. Varigheten er avhengig av politidistriktets og særorganets størrelse. Hovedfokus er ledelse, organisering og forvaltning.

Tilsynet er en del av Politidirektoratets etatsledelse og har som hovedformål å bidra til en best mulig oversikt over politidistriktenes og særorganenes samlede drift. Tilsynsrapportene blir fortløpende sendt den aktuelle politimester eller sjef for særorgan, politidirektøren med kopi til justisdepartementet, Riksrevisjonen og aktuelle statsadvokatembeter. Det blir også laget en samlet årsrapport. Ved tilsynene i 2007 ble det lagt vekt på 1) struktur og rammeforutsetninger (som organisering, ledelse, ressursfordeling, planverk og instrukser, personaladministrasjon og personalpolitikk, økonomi- og materiellforvaltning) og 2) oppgaveutførelse og tjenesteproduksjon (som forebyggende politiarbeid, straffesaksbehandling, operativt politiarbeid, forvaltningssaker og sivile gjøremål).

Det er sjelden Politidirektoratet gjennomfører problemorientert eller begrenset tilsyn. Dette er tilsyn som har opphav i et bestemt problem eller konflikt. Utvalget har fått opplyst at det ikke ble gjennomført begrenset tilsyn i 2007 og 2008.

Tilsyn og erfaringslæring er ikke det samme, men erfaringslæring kan likevel være et tema i tilsynet. Tilsyn kan føre til erfaringslæring, men erfaringslæring i utvalgets forståelse handler om erfaringslæring som et eksplisitt formål bygget på en bestemt metodikk (jf. læringssirkelen). Det kan likevel være en aktuell idé at håndtering av klager/anmeldelser og erfaringslæring blir inkludert som tema i det ordinære tilsynet. Utvalget tror at dette vil klargjøre betydningen av politimestrenes fokus på saksområder som klager, anmeldelser og ulykker representerer. Tilsyn bare hvert tredje år framstår imidlertid som sjeldent for erfaringslæringens formål.

12.4 Politidirektoratets metodikk for erfaringslæring

12.4.1 Håndbok i krisehåndtering

Politidirektoratet har en metodikk for erfaringslæring selv om metodikken etter utvalgets mening

ikke i tilstrekkelig grad har satt et systematisk preg på oppfølging av klagesaker og anmeldelser. Direktoratets metodikk for erfaringslæring er forankret i Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering. Seksjonen samarbeider med og gir oppdrag til Politihøgskolen. *Håndbok i krisehåndtering* er et resultat av at Politidirektoratet i 2006 tok initiativ til å samordne og forenkle politiets planverk for beredskapshåndtering av krevende hendelser. Boken er ment som en veileder, en normgiver, et oppslagsverk og en lærebok for politiet innen beredskap, redningstjeneste og krisehåndtering. En viktig del av dette arbeidet omfatter forebygging av uønskede hendelser. Håndboken er i utgangspunktet beregnet på ekstraordinære hendelser, men det formidles at den også vil være nyttig ved mindre hendelser. Utvalget vil imidlertid peke på at også mindre hendelser kan være ekstraordinære.

Evaluering utpekes som et viktig hjelpemiddel for å få kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Det oppfordres til at politiet jevnlig gjennomfører systematiske evalueringer for å kvalitetssikre politiets håndtering av krevende situasjoner. Evaluering av politiinnsats skal ha et positivt pedagogisk formål, nemlig å lære mest mulig av det som er gjort. «Evalueringen skal konsentrere seg om forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning og må ikke få karakter av gransking for å avdekke feil og finne syndebukker» (s. 111). Det erfaringslærende siktemål framstår derfor som helt sentralt.

Utvalgets syn er at Politidirektoratets metodikk for erfaringslæring legger godt til rette for å brukes også på de områder der utvalgets rapport formidler at det finnes forbedringspotensial.

12.4.2 Eksempler på erfaringslæring i Politidirektoratets regi

Politiets metodikk for erfaringslæring er tatt i bruk, og med Politidirektoratet i sentral rolle, i flere tilfeller der politiets tjenesteutøvelse har ført til død eller alvorlig skade.

Etter Eugene Obioras død laget Politidirektoratet et nytt rundskriv om faremomenter ved mageleie, og saken fikk også konsekvenser for opplæring i arrestasjonsteknikker på Politihøgskolen. Direktoratet innhentet informasjon fra andre land og fra medisinsk hold, jf. kapittel 9. I en tidligere sak fra SEFOs tid, der Robert Aconcha Kohn døde av kvelning fordi han ble påsatt en anorakkhette da han skulle transporteres til legevakt, ble det laget et nytt rundskriv som understreker at politiet alltid må se ansiktet til den som transporteres og forvisse seg om at vedkommende puster. Denne saken avdekket også svikt i rutiner for ledelse i ordensoppdrag, da det ikke var utpekt en eldstemann i oppdraget.

Politidirektoratet arbeider dessuten med en annen og mer kunnskapsbasert rapportering ved bruk av skytevåpen. Tidligere var dette i hovedsak ren statistikkrapportering. Hvis et politidistrikt ønsket oversikt over i hvilke situasjoner våpen brukes oftest og hvordan mønsteret eventuelt varierer over tid, har det hittil ikke vært mulig å få informasjon om dette på en enkel måte. Det arbeides nå med en rapportering for bruk av skytevåpen som er bedre egnet for erfaringslæring. Politidirektoratet har i møter med utvalget signalisert at flere temaer kunne vært gjenstand for erfaringslæring. Dette er utvalget enig i.

Utvalget vil også trekke fram at politiets metodikk for erfaringslæring ikke er begrenset til områdene som behandles som kriser i *Håndbok for krisehåndtering*. Erfaringslæring gjennom internkontroll har lang tradisjon i Norge når det gjelder HMS-arbeid, også etter hvert i politiet. Ved hjelp av systematisk arbeid med hensyn til kartlegging, oppfølging av risikoområder og korrigerende tiltak vil virksomheten utføre et forbedringsarbeid gjennom systematisk gjennomføring av tiltak. Også HMS-metodikk bør derfor, etter utvalgets mening, kunne være et nyttig hjelpemiddel i politiets erfaringslæring på klagenes og anmeldelsenes områder.

12.4.3 Arbeidsgiveransvaret for å lage god systematikk

Politimestrenes arbeidsgiveransvar er heldekkende og handler ikke bare om personalansvar. Erfaringslæring handler ikke om de umiddelbare administrative vurderinger arbeidsgiver må gjøre, og heller ikke om disiplinærtiltak. Det ble påpekt i kapittel 7 at ledelsens grad av involvering i saker oversendt til administrativ vurdering signaliserer viktighet. Wathnes rapport (vedlegg 6) formidler dessuten at grad av involvering av ansatte med hensyn til å finne gode løsninger er en indikasjon på virksomhetens læringsklima. Positive enkelteksempler som signaliserer både viktighet og fokus på læringsklima finnes, men rapporten om sakene som ble oversendt til administrativ vurdering viser samtidig et forbedringspotensial. Det er grunn til å framheve at rapporten også viser politimestrenes interesse for og ønske om forbedring og erfaringslæring.

Delprosjektet om oppfølging av saker oversendt til administrativ vurdering viser at det opp-

står spesielle lederutfordringer i saker som har preg av å handle om godtatt fortolkning og praktisering av regler og rutiner i et politidistrikt; en praksis som ikke er straffbar, men problematisk eller uheldig. En politimester som opplever det vanskelig å håndtere dette vil i mindre grad ha mulighet til å få til varige endringer. I slike tilfeller kan trolig en avgjørelse fra Spesialenheten være god faglig drahjelp i et nødvendig endringsarbeid, og særlig hvis politidistriktet ikke står alene i arbeidet. Kanskje kan man si at kunnskapsbasert erfaringslæring i politiet handler om å tydeliggjøre «nasjonale spilleregler». Spilleregler er viktig for å vise hva man ønsker å oppnå. Spilleregler må være kjent for alle parter, og de må jevnlig tas opp til revisjon for å avklare om de passer med virksomhetens behov og utvikling. Anmeldelser og klager kan i denne forbindelsen sees som eksempler på at også publikum har meninger om spillereglene, noe politiet må forholde seg aktivt til.

Erfaringer fra politidistrikter som på eget initiativ har utarbeidet hensiktsmessige rutiner for arkivering, håndtering og erfaringslærende oppfølging av saker fra Spesialenheten, har ansatser til å være en «handlingsplan» på klagenes og anmeldelsenes område. Utvalget legger til grunn at det finnes mye god lokal kunnskap i politidistriktene som fortjener å bli kjent også i politidistrikter som hittil ikke har laget en god nok systematikk på dette området. Region Midt-/Nord-Norge etterforsket for eksempel tre hendelser med sykdom i arrest i samme politidistrikt i løpet av kort tid. Selv om etterforskningen ikke avdekket straffbart forhold, foretok politidistriktet deretter en grundig gjennomgang og vurdering av opplæring og rutiner for å kunne håndtere mulig helserisiko i arrest. Så vidt utvalget er kjent med, ble denne gjennomgangen først og fremst dette politidistriktets private eiendom. Utvalget vil understreke den betydningen det har at alle politidistrikter får tilgang til erfaringslæring som et annet politidistrikt gjennomfører.

Når politimestrenes arbeidsgiveransvar legges til grunn, som også er politiets egen begrunnelse for hvorfor for eksempel behandling av klagesaker skal forankres hos politimestrene, er det behov for en tydeligere konkretisering av hva arbeidsgiveransvaret omfatter i de temaer som utvalgets evalueringsrapport omhandler. En viktig del av arbeidsgiveransvaret handler om å planlegge for og iverksette god systematikk, og ikke bare i de mest alvorlige sakene.

12.4.4 Kommunikasjonens betydning

Det er ødeleggende for tilliten at politiet får gjentatt kritikk for å ha vært arrogante og uhøflige eller ikke kan dokumentere hjemmelsgrunnlaget for pågripelser og innbringelser. Dette er stadig tilbakevendende temaer i klagesaker. Utvalget mener det er mulig å gjøre mer for å forebygge både «små» og alvorligere hendelser, selv om ikke alt kan forebygges. Selv om politiet følger boka til punkt og prikke og er ytterst sofistikert i publikumsbehandlingen, kan for eksempel en del publikummere oppleve det annerledes eller ha en mindre saklig grunn for å klage eller anmelde. Men i en god del tilfeller er det mulig å forebygge uønskete hendelser og kritikk hvis man har økt oppmerksomhet mot erfaringslæring.

Utvalget legger til grunn at det finnes mye «taus kompetanse» i de ulike politidistriktene og at kloke løsninger får altfor liten oppmerksomhet og nedslagskraft på landsbasis hvis det ikke legges vekt på at erfaringslæring har overføringsverdi til andre politidistrikter. Hvis erfaringslæring skal være en gjennomgående aktivitet for alle politidistrikter og særorganer, er det utvalgets mening at en overordnet instans må tilrettelegge og styre arbeidet.

Utvalget har det generelle inntrykk at Politidirektoratet bør gå mer aktivt og målrettet inn i dette arbeidet. Dette etterlyses også av flere politidistrikter. Politidistriktene er i stor grad avhengig av å lære av hverandre på uformelle måter eller i forbindelse med møter som i utgangspunktet ikke har erfaringslæring som mål.

Utvalget registrerer for eksempel, på grunnlag av gjennomlesning av et stort antall klagesaker og også anmeldelser, at mye publikumsmisnøye kunne vært håndtert i selve situasjonen der konflikten oppsto og eskalerte. Det er nærliggende å oppsummere at et betydelig antall klagesaker og anmeldelser aldri burde ha kommet så langt at det blir saker i klagespor eller straffespor. Evne og motivasjon til å forklare, smidighet og høflighet er politiets viktigste kompetanse når det gjelder å styrke «samarbeidsprosjektet» med publikum (jf. kapittel 4.6). Betydningen av kommunikasjon som en forutsetning for å ha nødvendig autoritet overfor klienter og publikum, framheves også av operativt personell i ordenstjenesten (Wathne m.fl. 2008a). I mange sammenhenger vil politiets evne til å gjøre «det lille ekstra» fungere positivt overfor personer og grupper som er skeptiske til politiet og også overfor spesielt sårbare personer.

En systematisk analyse og bruk av klagesaker og Spesialenhetens avgjørelser vil, slik utvalget ser

det, vise at kommunikasjon er et nøkkelelement for om en sak utvikler seg til en anmeldelse eller klage. Utvalget er av den oppfatning at en analyse av alle klagesaker og påtaleavgjørelser med sikte på å systematisere kommunikasjonens betydning bare er ett av mange eksempler på temaer som, gjennom analyse og refleksjon, vil gjøre det operative politiarbeidet enda bedre. Utvalget henviser også til drøftingen av diskrimineringssaker i kapittel 10, som også egner seg for erfaringslæring.

Utvalget vil peke på om det er de sakene som tilsynelatende ikke er så alvorlige, som er viktigst for å bygge tillit. Mange bagatellmessige saker kan oppfattes som å ha liten betydning når de sees isolert. Sett over tid blir også «små» saker større og kanskje også viktigere for tilliten. Hver eneste gang en borger mener seg utsatt for krenkende tjenesteutøvelse fra politiets side og forteller om opplevelsen til andre, begynner nemlig snøballen å rulle. Det politiet ser på som en «fillesak», kan borgeren oppleve som dypt urettferdig. Dette kan for eksempel gjelde ved stopp og sjekk på mistanke. Den enkeltstående dårlige opplevelse får ringvirkninger og problematiske konsekvenser for tilliten til politiet. Dette illustrerer betydningen av at også «små» saker blir gjenstand for erfaringslæring.

Utvalget er, både fra politihold og Spesialenheten, blitt presentert for synspunkter på at det finnes ulike arbeidskulturer innad i politiet og dermed variasjoner med hensyn til hvordan det publikumsnære politiarbeidet blir håndtert. Dette gjelder for eksempel operative normer for «å gå høyt» eller «lavt» ut. Risikoforståelsen kan i en noen sammenhenger være høyere enn det reelle trusselbildet som politiansatte legger til grunn. Går man «høyt ut» av hensyn til egensikkerheten, kan det føre til unødig eskalering av en situasjon. Siden det i mange sammenhenger er slike eskalerende situasjoner som resulterer i klager og anmeldelser, er politiets eget fokus på deeskalerende metoder derfor en viktig kontrollmekanisme. Det er ikke tilfredsstillende om det brer seg oppfatninger om at «det som ikke er straffbart, er lov».

12.5 Betingelser for læring og endring

Utvalget ønsker å knytte enkelte kommentarer til betydningen av at ansatte trekkes inn i erfaringslæringen på en måte som tar hensyn til deres kunnskapstradisjon. Utvalget henviser i denne sammenheng til boken *Erfaringslæring og evaluering* (Lindøe 2003) som inneholder refleksjoner som også er aktuelle for politiet.

Boken tar opp at når fatale eller uønskete hendelser har skjedd, har løsningen ofte vært nye rundskriv og instrukser. Dette er en metode som gir godt potensial for detaljert etterprøving og evaluering gjennom administrative beslutninger, men ansattes utbytte i form av læring og utvikling blir gjerne magert. For hver ny ulykke eller uønsket hendelse blir nye prosedyrer og rutiner innført for å forebygge at det samme skal skje igjen. Ofte blir nye regler lagt til de påbud og forbud som allerede finnes i organisasjonen, uten at noen av de gamle er fjernet. Over tid fører dette til at organisasjonens handlingsmuligheter snevres inn, og at man «for å få gjort jobben» begynner å «kutte hjørner» og bryte noen av påbudene. Når man ikke følger vedtatte prosedyrer og instrukser til punkt og prikke, vil risikoen for at noe galt skal skje igjen øke, den kan til og med øke dramatisk, fordi «brudd på slike klønete regler og prosedyrer ofte ikke blir delt med andre i organisasjonen» (Olsen 2003:142).

I politiet kan man tenke seg at dette settes på spissen i frykt for «å snakke på seg en straffesak». Sirkelen blir risikofylt og uheldig: Erfaringslæring gjennom rundskriv og nye instrukser begrenser det som offisielt er tillatt og bidrar til risikofylte brudd på gjeldende prosedyrer. De som arbeider i organisasjonen lærer altså hvordan de kan og noen ganger må bryte regler som skulle gjøre arbeidet sikrere for å få gjort oppgaven.

Når instruksverk blir omsatt i yrkespraksis, kan det dessuten vise seg å være et misforhold mellom det formelle instruksverket og slik det har blitt forstått uformelt og gjenfortalt i kollegafellesskapet. Politiforskningen viser at kollegafellesskapet er en viktig læringsarena, antakeligvis den aller viktigste. «Småpraten» politikolleger i mellom er spesielt viktig som opplærende og styrende for politifolks normer og praksis (jf. også kapittel 3.4.4.6). Det er i den uformelle samtalen man utforsker handlingsrom og hvilke sanksjoner som følger hvilke normbrudd. Det er gjerne i småpraten man utvikler felles oppfatninger for eksempel om hvordan en frifinnende dom skal tolkes eller brukes. I gjenfortellingen, som kan gå gjennom flere ledd, er det rimelig at det er frifinnelsen det legges vekt på og ikke den kritikk som retten i flere frifinnelsessaker også har uttalt. En frifinnelse kan i småpraten, dersom samtalen ikke veiledes, føre til at den aktuelle atferd blir oppfattet som både lovlig og rettmessig. Gode systemer for erfaringslæring vil redusere denne risikoen. Erfaringslæringens formål er et helt annet enn å avklare om en tjenestemann er skyldig i straffbart forhold eller ei.

Uformell erfaringslæring foregår på alle lavere nivåer i et arbeidshierarki, og er i utgangspunktet

en positiv kraft. Uformell erfaringslæring kan også bidra til nytenkning nettopp fordi den ikke er styrt og ofte heller ikke kan styres. Det er den problematiske uformelle erfaringslæringen i kollegafellesskapet som må veiledes, for eksempel ved at lederen kommenterer en frifinnende dom på en måte som er i tråd med «beste praksis» og god politiskikk. Ringvirkninger av rettsavgjørelser vil alltid forekomme. Virkninger av frifinnelser under tvil når det gjelder politiets tjenesteutøvelse har imidlertid helt andre virkninger enn i straffeforfølging for øvrig nettopp fordi det handler om normer i samfunnets maktapparat.

Utvalget har mottatt innspill som tyder på at lederens veilederrolle oppfylles i varierende grad, muligens fordi økonomi og effektivitet er lettere å måle enn kvalitet. Dette kan føre til at mellomledere i mindre grad vurderes i forhold til hvordan tjenesten utføres så lenge oppdragene løses innenfor budsjettrammene. Det er avgjørende, ikke minst i starten av karrieren, at den enkelte politiansatte får forståelsen av at det er viktig og betyr noe for den overordnete og for egne karrieremuligheter, at det på alle måter gjøres et kvalitativt godt og korrekt arbeid. Utviklingen av en slik «god politiskikk» krever veiledning, regelmessig tjenstlig tilrettevisning når noe ikke er tilfredsstillende og ikke minst anerkjennelse når noe er håndtert godt. Også norsk politi har noe å strekke seg etter i denne forbindelse. En undersøkelse om vilkår for oppgaveløsning i politiet tyder på at operativt personell i ordenstjenesten ikke opplever tilstrekkelig anerkjennelse i arbeidet (Wathne m.fl. 2008b, AFI-rapport 11/08).

Hvis man skal kunne lære som gruppe eller organisasjon, må erfaringene settes ord på og de må deles. Også i erfaringslæring handler det derfor om tillit (jf. Olsen 2003:135ff). Det er ikke uvanlig på en arbeidsplass at man bare vil dele problematiske erfaringer med noen man har tillit til. Utvalget er også blitt gjort kjent med at det kan være vanskelig å bruke konkrete henleggelser eller frifinnende dommer til erfaringslæring fordi man ikke ønsker å påføre involverte politiansatte ytterligere belastninger. Dette kan føre til at saker som i seg selv er egnet til erfaringslæring, blir lagt til side.

Et arbeidsmiljø der ansatte tør å vise menneskelige og faglige svakheter setter ekstra store krav til åpenhet og tillit særlig internt, men også i hvordan man kommuniserer med omverdenen. De man deler erfaringene med i omverdenen må også ha tillit til det politiet forklarer og formidler; hvis ikke, blir informasjonen nokså verdiløs. Derfor er relasjoner viktig i erfaringslæring, enten det er mellom kolleger, mellom ledelse og ansatte eller mellom politiet og samfunnet. Tillit blir vanligvis forsterket gjennom toleranse og åpenhet, men henger også sammen med hvordan man oppfatter «den andres» kompetanse. God tillitsbygging forutsetter derfor at politi og publikum klarer å utvikle et tilstrekkelig felles språk. Ord som «kvalitet» må oversettes til politiansattes og publikums hverdag. Utvalget vil også framheve betydningen av å finne et språk som gjør at politi og publikum kan snakke bedre sammen ved påstander om diskriminering.

12.6 En ny systematikk

Uten refleksjon og bevisst evaluering av erfaringer vil erfaringslæringen bli tilfeldig. Det er dette inntrykket av en viss tilfeldighet utvalget sitter igjen med ut fra den oversikten utvalget har om politiets erfaringslæring når det gjelder klager, anmeldelser og i forbindelse med ulykkesetterforskning. Det framstår som en hovedutfordring å utnytte, systematisere og utvikle erfaringer fra de mange kontrollmekanismene man allerede har, enten de befinner seg innenfor eller utenfor politiet. Dette omfatter også erfaringer som for eksempel sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet har fått gjennom behandling av klagesaker som angår politi- og pålemyndighet.

12.6.1 Spesialenheten som kompetansesenter

Som et etterforsknings- og påtaleorgan har Spesialenheten et hovedfokus på individuell straffeforfølging. Dette handler delvis om informasjon om hva som er straffbart eller ei, men også om at Spesialenheten har forutsetninger for å rette et kunnskapsbasert og kritisk blitt på problematisk rutinemessig yrkesutøvelse som politiet selv tar for gitt. Spesialenheten har omfattende innsikt i politiets metodebruk. Spesialenheten har dessuten mye kunnskap om de ulike politidistriktene. Imidlertid har trolig Spesialenheten, ut fra hensynet til at enheten ikke skal være et alminnelig kontrollorgan for politiets metodebruk, vært noe tilbakeholden med hensyn til å generere overordnete temaer med utgangspunkt i konkrete saker med tematiske likheter. Utvalget legger til grunn at Spesialenhetens påtalevedtak både er systematisk produksjon av eksempler om grensedragninger mellom straffbar og straffri tjenesteutøvelse og påtalevedtak som belyser grenser for hva som anses som uheldig og kritikkverdig.

Spesialenhetens rolle i erfaringslæring er imidlertid noe uklar, sett i forhold til enhetens instrukser og rammeverk. Slik utvalget ser det, er ikke Spesialenhetens mandat godt nok avklart når det gjelder hvordan enheten skal bidra til erfaringslæring i politiet. Spesialenhetens kompetanse framstår nærmest som et paradoks: Spesialenheten har god kompetanse ut fra sitt tildelte mandat, men har minst like mye kompetanse når det gjelder hvordan politiet kan forbedre tjenesteutøvelsens kvalitet. Spesialenhetens rolle som kunnskapskilde for erfaringslæringsformål bør formaliseres tydeligere i enhetens mandat.

12.6.2 Politidirektoratet som kompetansesenter

Politidirektoratet er styringsorgan og kompetansesenter for norsk politi. Det ligger i direktoratets mandat å ha oversikt over helheten for å kunne sette erfaringslæring bedre i system. Politidirektoratet og politiet ellers har bred erfaring med ulike operative løsninger, og er heller ikke bundet av Spesialenhetens straffbarhetsvurderinger. Det kan derfor være hendelser hvor Spesialenheten ikke har vurdert hendelsesforløpet verken som straffbart eller kritikkverdig, men hvor politiet selv vil vurdere aktsomhetskriteriene på en annen måte. Det er derfor viktig å finne ordninger som gjør at Politidirektoratet og politidistriktene får innsikt i mulig gråsoneproblematikk som kan foranledige endringer i systemer, rutiner og opplæring.

I dag har Politidirektoratet begrenset oversikt over Spesialenhetens påtaleavgjørelser. I dag framstår det for utvalget som at Politidirektoratet ikke har god nok oversikt over politidistriktenes oppfølging av klager og anmeldelser. Dermed blir Politidirektoratets mulighet til å inspirere til og rettlede erfaringslæringen også for begrenset. Utvalget foreslo derfor i kapittel 8 at Politidirektoratet rutinemessig får kopi av alle påtaleavgjørelser for å ha et bredest mulig grunnlag for erfaringslæring og ikke bare et bestemt utvalg saker.

Utvalget er blitt gjort kjent med at direktoratet er i gang med å utvikle metodikken for erfaringslæring også på andre områder enn det som gjelder ekstraordinære hendelser og kriser, og samarbeidet med politidistriktene og Politihøgskolen vektlegges. Dette er positivt.

Det er avgjørende at kritikkverdige og uønskete forhold som Spesialenheten eller politiet oppdager, fanges opp i et spor for erfaringslæring. Ut fra hensyn til ansvarliggjøring og virksom kontroll, må dette være politisporet. Det er naturlig at Politidirektoratet, som har den nødvendige autoritet og «linje» til underliggende virksomheter i politiet, får denne rollen. En tilsynsmyndighet som Politidirektoratet, som har kontroll av politiet som én av flere oppgaver, vil imidlertid være sårbar for personellmessige utskiftninger og svekkelse av kontinuerlig kompetanse dersom oppgaven ikke er øremerket gjennom tilstrekkelige ressurser av personellmessig og faglig karakter. Direktoratet må derfor tilføres ressurser for å gjøre oppgaven. Det foregår i tillegg relevant forskning på Politihøgskolen og ved andre høyskoler og universitet som i sine temaer har direkte konsekvenser for politiets mulighet til å lære av tjenestefeil og forebygge dem. Dette er gjerne forskningsmateriale som må rendyrkes, komprimeres og «oversettes» for at det skal kunne bli brukskunnskap i politiets tjenesteutøvelse. Det framstår for utvalget som naturlig at Politidirektoratet i samarbeid med Politihøgskolen, får en tydeligere rolle også i denne forbindelse. Det er utvalgets syn at Politidirektoratet har gode forutsetninger for å bruke klager, anmeldelser, ulykkesetterforskning og politirelevant forskning til erfaringslæring i større grad, siden ansvaret for klager på politiet, beredskap og ansvar for operativ opplæring og ulike tilsynsfunksjoner tilhører samme avdeling i direktoratet.

Politidirektoratets overordnete rolle innebærer dessuten nær kontakt med instanser i andre land, i og utenfor politiet, som er fokusert på erfaringslæring og forebygging av uønskete hendelser. Politidirektoratets ambisjon bør være at det bygges opp et kunnskapsmiljø og tilrettelegges for et læringsmiljø som gjør at erfaringer blir aktiv kunnskap i bruk i politidistrikter og særorganer.

12.7 Anbefalinger

Utvalget har drøftet om det bør opprettes en «Komité for erfaringslæring» etter mønster fra England. Utvalget har motforestillinger til denne måten å organisere erfaringslæringen på. Utvalget ser ikke for seg hvilken institusjonell tilknytning og status en slik komité vil ha. Et alternativ er å forankre ordninger for erfaringslæring i det hierarkiske og ordinære politisystemet. Med en slik forankring kan erfaringslæringen organiseres som et prosjektarbeid, både sentralt og lokalt. Utvalget vil her henvise til et innspill fra et politidistrikt som så for seg at politidistriktet knyttet til seg en «kontrollgruppe» med kompetente eksterne personer som kom sammen noen ganger i året for å se på klagenes innhold med sikte på å forbedre rutiner og organisering. Samtidig er det viktig at den institusjonelle ordningen for erfaringslæring finner en

form som gjør aktiv bruk av Spesialenhetens kompetanse.

Utvalget fremmer intet forslag i denne forbindelse, og anbefaler at hvordan erfaringslæringen bør organiseres, drøftes av de instanser som skal behandle denne rapporten.

Utvalget har ellers disse anbefalingene:

- Spesialenhetens rolle som kompetanseorgan med sikte på erfaringslæring må framheves og presiseres i enhetens mandat og instruks. Utvalget foreslår at påtaleinstruksen får en ny § 34–10 som lyder: «*Spesialenheten skal videreformidle den erfaringskunnskap enheten får gjennom sin behandling av enkeltsaker og som kan være av interesse for andre deler av politiet enn det distrikt eller særorgan som er direkte berørt. Spesialenheten formidler i første omgang erfaringskunnskapen til Politidirektoratet som tar stilling til hvordan det skal forholdes videre i hvert enkelt tilfelle*».
- Spesialenheten må tilføres ressurser til å utarbeide temarapporter om bestemte temaer etter mønster bl.a. fra IPCC om de temaer Spesialenheten anser det som viktig å systematisere.
- Politidirektoratets ansvar for erfaringslæring styrkes ved at justisdepartementet supplerer rundskriv G-97/00 med følgende bestemmelse: «*Politidirektoratet skal ha hovedansvaret for den kunnskapsbaserte erfaringslæringen i politiet og politiets særorganer. Slik erfaringslæring skal tillegges betydelig vekt i det kontinuerlige arbeidet med å forbedre politiets kvalitet. Spesialenheten har som oppgave å holde Politidirektoratet løpende underrettet om påtaleavgjørelsene som treffes. Dessuten skal Spesialenheten videreformidle de generelle erfaringer enheten får i sin behandling av enkeltsaker. Politidirektoratet skal videre holde seg løpende underrettet om klagesakene i politiet og nyttiggjøre seg den kunnskap av generell karakter som disse kan gi. Der det er naturlig skal direktoratet innhente faglige råd fra andre organer både i og utenfor politiet. Den erfaringskunnskap som politiet kan ha nytte av skal presenteres på hensiktsmessig måte for politiet og særorganene*».
- Det bør opprettes en intern database som sikrer alle politiledere, politiansatte og Spesialenheten enkel elektronisk tilgang på oppdatert instruksverk. Det vurderes samtidig hva som bør legges på åpent nett slik at berørte og interesserte utenfor politiet og Spesialenheten som ønsker informasjon, får tilgang på det.
- Det bør opprettes en elektronisk og søkbar kunnskapsbank for alle Spesialenhetens påtalevedtak som kan ha interesse ut over den konkrete sak, for eksempel på Lovdata.
- Spesialenhetens og klagebehandleres kompetanse for å fremme «god politiskikk» må utnyttes bedre i både grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen på Politihøgskolen.
- Det må legges vekt på utvikling av politiet som en lærende organisasjon der ansattes egen kunnskapstradisjon i det daglige kollegafellesskapet settes i fokus.

Kapittel 13
Samlet vurdering og forslag til endringer

13.1 Tillitsrisiko

Utvalget har i de foregående kapitlene evaluert Spesialenheten og politiet som tillitsgivere. Utvalget har fått et mandat til nytenkning dersom evalueringen viser at det finnes et forbedringspotensial. Evalueringen har vist at det er behov for endringer på flere områder. Utvalget vil i dette kapitlet ikke gjenta hva som fungerer etter hensikten og således bør framstå som tillitvekkende. Dette kapitlet er problemfokusert og oppsummerer utvalgets vurdering av tillitsrisiko ved nåværende tosporsordning. Tillitsrisiko kan beskrives på ulike nivåer.

13.1.1 Generell tillitsrisiko

Her vil utvalget særlig peke på fire generelle forhold som kan utledes av de foregående kapitlene:

- Kontrollmekanismene er ikke og framstår ikke som tilstrekkelig uavhengige.
- Ingen instans, verken internt i politiet eller eksternt, har oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer som helhet.
- Hendelsesstyrt og reaktiv kontroll omsettes i for liten grad til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll.
- Offentligheten har mangelfull kunnskap om kontrollmekanismene for politiet, særlig i politiets interne kontrollmekanismer.

13.1.2 Tillitsrisiko i samvirke mellom spor

- Dagens tosporsordning sikrer ikke uavhengig og rettssikker behandling av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller politiet.

13.1.3 Tillitsrisiko i anmeldelsessporet (Spesialenheten)

- Spesialenheten er underdimensjonert i forhold til dagens oppgaver bl.a. med hensyn til å kunne opprettholde en akseptabel saksbehandlingstid, for å forebygge turnover blant ansatte og utvikle organisasjonen.
- Vaktordningen er sårbar i utrykningssaker.
- Spesialenheten er i enkelte tilfeller avhengig av ressurser og kompetanse fra politiet, noe som er en utfordring med hensyn til praktisk uavhengighet.
- Spesialenheten har utfordringer med hensyn til hvordan enhetens kulturelle uavhengighet oppfattes som følge av spesialetterforskernes stillingskode, fagforeningstilhørighet og behov for at det unntaksvis gis permisjon fra stilling i politiet.
- Spesialenheten synliggjør i for liten grad at habilitet er vurdert.

13.1.4 Tillitsrisiko i klagesporet (politiets klagebehandling)

- Utvalget stiller spørsmål ved om alle politidistrikter prioriterer klagesaker høyt nok.
- Det er svakheter i samsvaret mellom klagesaksinstruks og saksbehandlingspraksis. Saksbehandlingspraksisen i politidistriktene varierer med hensyn til rutiner i saksbehandlingen. Dette gjelder særlig oppfyllelse av grunnprinsippene i forvaltningsloven ved at klagere skal opplyses om adgangen til å bringe klagen inn til Politidirektoratet for ny behandling, at det er varierende notoritet og dermed mulighet til å rekapitulere hva som er gjort i den enkelte sak og at politimesterens rolle må styrkes ytterligere.
- Klageinstruksen gir ikke tilstrekkelig veiledning til politidistriktene med hensyn til hvordan klager skal behandles og avgjøres.
- Klagesaksinstruksen presiserer ikke godt nok hvordan politidistriktene skal registrere og overvåke mulige diskrimineringssaker.
- Desentralisert saksbehandling medfører at Politidirektoratet ikke har god nok oversikt over helheten i politiets klagesaksbehandling.

13.1.5 Tillitsrisiko ved politiets rutiner og praksis ved pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest

- Fokus på helse- og omsorgsmessige vurderinger, enten det er i innbringelses-/pågripelsessituasjoner eller i arrest, er ikke tydelig nok.
- Spesialenhetens påtaleavgjørelser om dødsfall i arrest blir ikke i tilstrekkelig grad anvendt i nasjonal erfaringslæring.
- Systemene for internasjonal erfaringslæring er ikke tilstrekkelig institusjonalisert.
- Arrestforvarere har ikke obligatorisk tilgang på grunnkurs ved Politihøgskolen.
- Offentligheten får i liten grad aktiv og systematisk informasjon om hva politiet gjør for å minimalisere risiko ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest.

13.1.6 Tillitsrisiko i kommunikasjon med offentligheten

- Politiledere har vanskeligheter med hensyn til å kommentere saker i media som Spesialenheten behandler i frykt for å skade etterforskningen.
- Spesialenhetens virksomhet må synliggjøres bedre for offentligheten; samfunnsdialogen må styrkes.
- Klageordningen og klagesaksinstruksen er i liten grad kjent, også innad i politiet.
- Offentligheten får liten informasjon om resultater av politiets klagesaksbehandling.
- Spesialenheten profilerer ikke uavhengighet av politiet godt nok.
- Offentligheten får ingen aktiv og systematisk informasjon om hvordan politiet arbeider for å minimalisere risiko vedrørende pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest.

13.1.7 Tillitsrisiko i erfaringslæringen

- Politidistriktene har ulik praksis når det gjelder systematisk oppfølging av saker som oversendes til administrativ vurdering.
- Det finnes ikke forpliktende og tydelige tilbakemeldingsrutiner for å styrke erfaringslæringen i saker som Spesialenheten oversender til administrativ vurdering.
- Utvalget stiller spørsmål ved om Spesialenhetens kritikk i saker som ikke oversendes til administrativ vurdering blir godt nok lagt merke til i alle politidistrikter.
- Spesialenhetens mandat er for begrenset når det gjelder å bruke enhetens kompetanse til erfaringslæring for politiet.
- Arkiveringsrutiner skaper gjenfinningsproblemer for politidistriktene på saksnivå for saker oversendt fra Spesialenheten.
- Klagesakene blir i varierende grad brukt som utgangspunkt for lokal og nasjonal erfaringslæring.
- Det er usikkerhet med hensyn til hva som er et godt system for politiet for å holde oversikt over klager og anmeldelser på personnivå.
- Politidirektoratets rolle som kompetansesenter for norsk politi er ikke konsekvent på de områdene utvalget har evaluert.

13.2 Fire alternativer for kontroll av politiet

Utvalget vil først og fremst forankre forslag til endringer ut fra konklusjoner som er trukket på bakgrunn av evalueringsmaterialet sett i forhold til Stortingets forutsetninger for dagens tosporsordning. Her vil utvalget legge til grunn problembeskrivelsen som i stikkordsform er angitt ovenfor for de ulike områdene av mandatet. Dette utgjør imidlertid ikke det eneste grunnlaget for utvalgets oppsummerende drøfting. Utvalget er av den mening at en samlet vurdering og forslag til forbedringer også må forholde seg til menneskerettsforpliktelsene når det gjelder hvordan politiet bør kontrolleres. Kontrollmekanismer for politiet har ikke bare en praktisk, men også en prinsipiell side; det er ganske enkelt grunnleggende prinsipper som skal oppfylles selv om ikke problemene nødvendigvis er store. Særlig veier uavhengighetsprinsippet tungt.

Ord som «tillitsflukt» er brukt av kritikere (jf. kapittel 4.3.5). Utvalget legger til grunn at oppfatninger om tillitsflukt må erstattes med tilførsel av tillit. Utvalget håper at denne evalueringsrapporten vil bidra til å opplyse om de måter å kontrollere politiet på som fungerer godt og etter hensikten, og som hittil har vært lite kjent for offentligheten. Særlig gjelder dette Spesialenhetens virksomhet. Utvalget mener derfor at en god del svar som bør bety noe for økt tillit, er gitt i denne rapporten. Utvalget mener det ikke er grunn til å svartmale situasjonen.

Utvalget mener dessuten at oppfatninger om tillitsflukt må få et grundig svar. Et grundig svar innebærer at utvalget ikke bare forholder seg til hva evalueringen har vist i forhold til de konkrete problemer som er beskrevet og drøftet, men også til

de innspill som særlig har kommet fra instanser og personer utenfor politiet, der utvalget bes om å vurdere andre hovedmodeller for hvordan politiet kan kontrolleres på en uavhengig, effektiv og kvalitetssikker måte. Utvalget er blitt stilt spørsmålet: Er det behov for å gjøre noe helt nytt?

Utvalget har kommet fram til at det er aktuelt å drøfte fire ulike alternativer. Det første alternativet kalles en forbedret tosporsordning. Deretter drøfter utvalget to ulike alternativer som innebærer at det opprettes en uavhengig vurderings- og silingsmekanisme allerede i mottak i saker – henholdsvis at Spesialenheten utvikles til å ivareta også denne oppgaven (kalt «førsteinstansmodellen») eller at det opprettes en politiklagekommisjon etter mønster av det engelske organet IPCC. En kommisjonsmodell vil i tillegg medføre en rekke andre endringer enn å sikre uavhengighet i hvordan en sak skal behandles. I England kalles organet for politiklagekommisjon og i Irland og Nord-Irland for ombudsmannen for politiet. Siden den engelske kommisjonen bygger på et ombudsmannsprinsipp og virkemåten til organene i de tre nevnte landene er nokså lik, behandler utvalget dette som én modell, jf. beskrivelsen av den engelske ordningen i kapittel 3.3.3. Den fjerde modellen innebærer opprettelsen av et polititilsyn, som er en uavhengig kontrollinstans.

Før beskrivelse av oppgaver som kan tenkes tillagt de fire alternativene og hvilken løsning utvalget vil anbefale, vil utvalget konkretisere drøftingsforutsetninger som tar hensyn både til hva denne evalueringen har vist, menneskerettsprinsippene og særegne nasjonale omstendigheter som får betydning for hvordan kontrollen organiseres.

13.2.1 Grunnleggende nasjonale forutsetninger

Utvalgets prinsipielle syn er at Norge bør være et foregangsland når det gjelder å oppfylle menneskerettsforpliktelsene i ordninger for uavhengig, rettsikker, effektiv og tillitvekkende kontroll av politiet. Samtidig må den norske utformingen ta hensyn til de spesielle nasjonale forutsetningene og hva utvalgets evaluering viser. I drøftingen av de fire alternativene legger derfor utvalget bestemte forutsetninger til grunn. Noen forutsetninger er allerede klargjort i de foregående kapitlene. Andre forutsetninger forankres i de særegne omstendigheter som må legges til grunn når et land ønsker å tilpasse nasjonale kontrollmekanismer i overensstemmelse med menneskerettsforpliktelsene, jf. kapittel 3.2.

- Norsk politi er et enhetspoliti som kjennetegnes av hierarkisk oppbygging, politisk styrt av justisdepartementet. Politidirektoratet er norsk politis overordnete faglige kompetanseorgan, og har den sentrale rollen i utviklingen av polititjenestens kvalitet og i å føre tilsyn med politiet.
- Det ligger også nasjonale forutsetninger i at Norge er et lite land med en relativt begrenset politistyrke, og at det allerede finnes enn rekke uavhengige kontrollmekanismer utenfor politiet, selv om disse ikke har kontroll av politiet som sin hovedoppgave.

Det første strekpunktet er en grunnleggende forutsetning som ikke har vært oppe til diskusjon i utvalget. Forutsetningene har konsekvenser for de argumenter som utvalget mener taler for eller mot de ulike alternativene.

Det er videre relevant å nevne som saksopplysning om nasjonale forutsetninger, at det i Norge er integrert påtale i motsetning til for eksempel Sverige, der politi og påtalemyndighet er atskilt. Integrert påtale innebærer at påtalemyndigheten er en integrert del av politiet, under riksadvokatens og statsadvokatenes overordnede fagledelse av politiets strafforfølgningsfunksjon, mens Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har overordnet faglig ansvar for resten av politiets virksomhet. Overordnet koordinering besørges gjennom regelmessig kontakt mellom riksadvokaten, departementet og direktoratet (St.meld. nr. 42 (2004–2005)).

13.2.2 Vurderingsprinsippene

I løpet av utvalgets evalueringsperiode har de fire alternativene for kontroll av politiet vært en del av bakgrunnsteppet som de enkelte problemstillinger underveis har vært drøftet i forhold til. Utvalget har i den sammenheng kunnet oppsummere at flere problemstillinger helt eller for det meste er uavhengig av hovedmodell for kontroll. Dette gjelder for eksempel spørsmål om suspensjon og skjerming, atskillelse før avhør, politiets rapporterings- og varslingsplikt, hvordan den daglige og skjønnsbestemte tjenesteutøvelsen veiledes og kontrolleres, politiledere kommunikasjon med offentligheten i saker Spesialenheten etterforsker, hvordan lovgiver og domstolene fastsetter straffbarhetsgrenser.

At mange forhold i ingen eller liten grad vil påvirkes av hvordan den eksterne kontrollen organiseres, er i seg selv et interessant funn, siden det illustrerer at ikke alle problemer lar seg løse av å

velge én bestemt modell. Når det gjelder veiledning og kontroll av den skjønnsbestemte tjenesteutøvelsen, hviler det et spesielt stort ansvar på politiets egenkontroll.

Utvalget har derfor kommet fram til at det bare er de drøftingskriterier som har direkte sammenheng med valg av modell som legges til grunn. Utvalget har konsentrert seg om uavhengighet, effektivitet og kvalitet, som er konkretisert på denne måten:

- Økt uavhengighet: Både strukturell, juridisk, kulturell, praktisk og symbolsk uavhengighet er aktuelle dimensjoner.
- Økt effektivitet: Komponenter som belyser effektivitet, er hensynet til et bedre samvirke mellom saksbehandlingsspor, at saksbehandlingstiden for anmeldelser og klager ikke blir lengre enn i dag, bedre forutsetninger for helhetlig oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer, om ordningen er enkel å administrere uten for mye byråkrati, om den fører til økt ansvarliggjøring av politiet og dermed bedrer politiets mulighet til å lære av og forebygge feil.
- Økt kvalitet, i form av bedre saksbehandlingskvalitet, økt rettssikkerhet for publikum og politiansatte, større vekt på erfaringslæring og forebyggende kontroll.

Utvalget mener det også er relevant å vurdere modellene i forhold til om de gir økt tilgjengelighet for brukere, økt offentlig innsyn, særlig i kontrollmekanismer som er tillagt politiet. Enhver ekstern kontrollmekanisme vil dessuten i hovedsak være avhengig av å få informasjon om mulige straffbare og kritikkverdige forhold gjennom anmeldelser og klager, først og fremst fra publikum, men også fra politiet. Eksterne kontrollmekanismer vil i hovedsak være meldingsbaserte ordninger, men det er sannsynlig at meldingstilbøyeligheten vil variere noe avhengig av hvilken tillit en bestemt ordning kan tenkes å ha og hvor tilgjengelig den er.

Uavhengighet, effektivitet og kvalitet danner selve basisen for å kunne vurdere om en ordning kan tenkes å øke både publikums og politiets tillit. Men uavhengighet, effektivitet og kvalitet henger også sammen, og særlig kan uavhengighet framheves som en kvalitet. I den samfunnsøkonomiske analysen som er gjennomført handler vurderingskriteriene i all hovedsak om såkalte ikke-verdsatte nyttevirkninger, ved at uavhengighet, kvalitet og tillit ikke kan verdsettes og «prises» annet enn i skjønnsbaserte resonnementer, jf. vedlegg 7.

13.2.3 Én kjent ordning og tre hypotetiske alternativer

Den forbedrete tosporsordningen skiller seg fra de øvrige alternativene fordi man har empirisk materiale om tosporsordningens virkemåte. Slik empirisk erfaring i en norsk sammenheng har man ikke med de tre andre modellene. Disse tre andre modellene er derfor hypotetiske modeller. Hvordan utvalget vurderer fordeler og ulemper for de tre hypotetiske modellene sett i forhold til bestemte vurderingskriterier, vil måtte bygge på generelle resonnementer og antakelser. Utvalget tar hensyn til et realistisk forbedringspotensial for nåværende tosporsordning, og ser de tre andre alternativene i forhold til denne.

De fire alternativene er imidlertid løsninger på ulike problemer.

13.2.4 De fire alternativene

Angivelsen av oppgaver som kan tenkes tillagt de fire alternativene er ikke uttømmende, men rendyrker noen bestemte trekk for å skille alternativene fra hverandre.

13.2.4.1 Alternativ 1: En forbedret tosporsordning

Dette alternativet tar utgangspunkt i dagens ordning med to spor allerede ved saksinngangen. Evalueringen har avdekket at tosporsordningen i sin nåværende form og praksis både har sterke og svake sider. Utvalget foreslår ikke at dagens tosporsmodell videreføres uten endringer siden det finnes et åpenbart forbedringspotensial. Alternativet kalles derfor en forbedret tosporsordning.

Aktuelle forbedringer er angitt i de foregående kapitlene. Anbefalingene oppsummeres her:

13.2.4.1.1 Anbefalinger for Spesialenheten

- Nyansatte i Spesialenheten som kommer direkte fra politiet, skal ha 3 måneders lønnet karantene.
- Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra politiets særorganer uten å måtte stø i kø for slik bistand, og slik at rekvirert bistand står direkte under Spesialenhetens kommando så lenge den varer.
- Spesialenheten prioriterer sonderingene om et skandinavisk samarbeid.
- Spesialenhetens habilitetsvurderinger skriftliggjøres i den enkelte sak.

- Spesialenheten bør tilby konvertering til sivile stillingskoder for spesialetterforskere og fast ansatte jurister.
- Permisjon fra stilling i politiet må ikke forekomme.
- Økt bruk av advokater på verv.
- Spesialenheten knytter til seg flere personer på verv som ikke har juridisk bakgrunn for å utvikle enhetens samfunnsdialog og arbeid med analyse og erfaringslæring i forbindelse med saksporteføljen.
- Vaktordningen styrkes slik at det til enhver tid er én vakthavende i hver region og at det opprettes en bakvaktsordning for etterforskere/jurister.
- Styrking av sjefens stab.
- Flere etterforskerstillinger og ny stilling som administrasjonssjef.

13.2.4.1.2 Anbefalinger for klageordningen

- Politiet bør fortsatt saksbehandle klagesaker som gjelder påstått kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse.
- Politimesternes arbeidsgiveransvar styrkes ytterligere, også med sikte på å oppfylle kravet om saksbehandlingstid på 1 måned.
- Det legges bedre til rette for mer enhetlig saksbehandling i politidistriktene, bl.a. gjennom mer veiledning i klagesaksinstruksen. Det bør vurderes å innføre en avgjørelseskode for «vet ikke», som brukes når klagesaksbehandlingen ikke har kunnet avklare om det har foregått kritikkverdig eller uheldig tjenesteutøvelse.
- Klagere og innklagede må få vite hvordan politiet har avgjort saken.
- Politiet tar i bruk mer allsidige måter i klagesaksbehandlingen enn skriftlig kommunikasjon med klagere, for eksempel dialogpregete møter.
- Offentligheten må få større kjennskap til klageordningen og klagesaksbehandlingen. Ordningen må bli bedre kjent i politiet.
- Det utvikles bedre arkiveringssystemer for gjenfinning av saker og notoritet med sikte på rutiner som legger godt til rette for erfaringslæring.

13.2.4.1.3 Anbefalinger for styrking av samvirket mellom spor

- Politidirektoratet må gjennomgå rutiner for å utvikle felles arkiveringssystemer for å løse gjenfinningsproblemer for saker oversendt fra Spesialenheten.
- Berørte instanser må finne en løsning på problemet med gjenfinning på personnivå.
- Politidirektoratet og politidistriktene bør utvikle felles nasjonale retningslinjer for skjerming av politiansatte involvert i alvorlige hendelser.
- Mistanke om brudd på taushetsplikt skal alltid behandles av Spesialenheten.
- Spesialenheten bør oversende alle frifinnende dommer til aktuell politimester med anmodning om administrativ vurdering.
- Spesialenheten anbefales å bruke muligheten til oversendelse av saker til administrativ vurdering i større grad for å formalisere kritikk og påpekning av uheldige forhold.
- Politidirektoratet får kopi av alle påtaleavgjørelser i Spesialenheten.
- Utvalget har to syn når det gjelder om Spesialenheten bør etterforske mistanke om straffbart forhold utenfor tjenesten og automatisk ulykkesetterforskning der tjenestepersoner omkommer eller skades alvorlig.

13.2.4.1.4 Anbefalinger vedrørende politiets opplæring, rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest

- Utvalget vil generelt anbefale at politiet retter et enda sterkere fokus på betydning av helse- og omsorgsmessige vurderinger, enten det er i innbringelses-/pågripelsessituasjoner eller i arrest. Dilemmaer som oppstår når hensynet til helse/omsorg skal veies mot sikkerhet/egensikkerhet, må fokuseres tydelig i utdanning, opplæring og i den daglige skjønnsutøvelsen.
- Nasjonal erfaringslæring må styrkes for å forebygge dødsfall og helserisiko i arrest og i forbindelse med innbringelser/pågripelser. Utvalget mener dette bør gjøres som systematisk prosjektarbeid ved å trekke inn ekstern ekspertise med medisinsk og annen kompetanse og i konsultasjon med Spesialenheten.
- Politidirektoratet/Politihøgskolen bør med faste mellomrom, f.eks. hvert år eller annet hvert år, samle inn informasjon om arrestasjonsteknikker fra andre land som det er relevant å sammenlikne seg med.
- Politidirektoratet/Politihøgskolen bør innlede formelt og permanent samarbeid med medisinsk sakkyndige som kan vurdere helserisiko ved arrestasjonsteknikker og i forbindelse med dødsfall i arrest. Slik ekspertise bør også trekkes inn i utarbeidelse av nye rundskriv og opplæringstiltak.

- Lokale instrukser for politiarrester og retningslinjer for operativt arbeid i ordenstjenesten må gjennomgås for å sikre at alle instrukser er i samsvar med beste instrukspraksis på området.
- Det bør innføres en regodkjenning/autorisasjonsordning for lokale instruktører som har opplæringsoppgaver i forbindelse med ordenstjeneste og arrestasjonsteknikker.
- Offentligheten får i liten grad aktiv og systematisk informasjon om hva politiet gjør for å minimalisere risiko i forbindelse med pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest. Utvalget anbefaler at politiets oppfølging av Spesialenhetens påtaleavgjørelser i slike saker må kommuniseres aktivt til offentligheten, for slik å informere om hva politiet gjør for å forebygge nye hendelser som innebærer død, betydelig helserisiko, ikke-hjemlet rettighetstap og andre rettighetskrenkelser. Politiet må systematisk, og med oppdatert informasjon fra andre land, forsikre offentligheten om at både nasjonale standarder for tjenesteutøvelsen og menneskerettighetsforpliktelsene ivaretas. Rundskriv, rapporter fra arresttilsyn og andre tiltak i denne forbindelse må publiseres på en slik måte at offentligheten har innsyn i politiets forebyggende arbeid på dette området.
- Det igangsettes et prosjekt som undersøker og systematiserer hva tilsyn med «risikoarrestanter» innebærer i dag og hva det bør innebære for å minimalisere risiko.
- Obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere må innføres, og det må fastsettes regler for at slik obligatorisk grunnutdanning skal være gjennomført en viss tid etter ansettelse.
- Nødvendig skriftlig informasjon må også utarbeides og gis til innbrakte. Skriftlig informasjon om innbraktes og pågrepnes rettigheter bør også inneholde at man kan klage på eller anmelde politiet. Både for innbrakte og pågrepne må det vurderes flere måter å informere på, f.eks. ved oppslag i arrestens lokaler.
- Fristoverskridelser i arrest undersøkes og systematiseres for å få mer kunnskap om årsakene og hva slags type svikt det skyldes.
- Det sentrale og de lokale arresttilsyn knytter til seg eksterne fagpersoner.
- Det etableres fast rutine for rapportering mellom arresttilsynene og Spesialenheten og det arrangeres møter med faste mellomrom slik at Spesialenheten kan formidle erfaringer og synspunkter direkte til arresttilsynene. Arresttilsynenes rapporter bør rutinemessig være tilgjengelige for Spesialenheten.
- Praksis for når håndjern brukes, bringes i samsvar med reglene.
- Det utarbeides regler for bruk av tjenestehund og torpedering.

13.2.4.1.5 Anbefalinger for diskrimineringssaker

- Anmeldelser og klager som inneholder diskrimineringspåstander blir grunnlag for nasjonal erfaringslæring i regi av Politidirektoratet.
- Politidirektoratets klagesaksinstruks konkretiseres slik at politidistriktene får bedre veiledning med hensyn til å overvåke mulig indirekte diskriminering.
- Det utpekes eller engasjeres en diskriminerings/mangfoldsansvarlig tilknyttet politidistriktets ledelse i de distrikter som ikke allerede har en slik ansvarlig, med bl.a. ansvar for overvåking av distriktets saker som påstår diskriminering og ved analyse av PO-logg, arrestjournal med mer.
- Politiet anbefales å videreutvikle det konsultative samarbeid med for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet, Anti-rasistisk senter og Organisasjon mot offentlig diskriminering som ledd i samfunnsdialogen og for å styrke erfaringslæringen.
- Spesialenheten anbefales å styrke samfunnsdialogen med organisasjoner som har erfaringer og kompetanse på dette området.
- Ytterligere utredninger og forskning må undersøke om og i hvilken grad den skjønnsbestemte tjenesteutøvelsen preges av diskriminerende (rasialisert) profilering.

13.2.4.1.6 Anbefalinger når det gjelder kommunikasjon med offentligheten

- Riksadvokaten bør gi bedre avklaring med hensyn til arbeids- og rollefordelingen mellom Spesialenheten og politiledere når det gjelder kommunikasjon med offentligheten gjennom media i saker som Spesialenheten behandler.
- Spesialenheten må tydeligere profilere seg som rettssikkerhetsgarantist uavhengig av politiet og følge opp en bredere og mer systematisk kommunikasjon med offentligheten også på saksnivå.
- Spesialenheten bør styrke kontakten med det sivile samfunn på andre måter enn gjennom media, for eksempel i form av åpne informasjonsmøter og med spesielle tiltak for å nå grupper som har minst tillit til kontrollmekanismene for politiet, noe som kan føre til underrapportering.

- Informasjon fra Spesialenheten må foreligge på flere språk.
- Innsynsrett bør gjelde som hovedprinsipp i påtaleavgjørelser.
- Regelen om økt åpenhet når det gjelder klage- og disiplinærsaker må praktiseres liberalt.
- Politidirektoratet bør vurdere å offentliggjøre sammendrag av avgjorte disiplinærsaker på politiets hjemmeside.
- Politiet må mer aktivt informere om klagesaksbehandling og saksbehandlingsresultater.
- Politiets hjemmesider sentralt og lokalt må gi mer brukervennlig, oppdatert og konsekvent informasjon om ordninger for klager og anmeldelser og politiets håndtering av anklager mot politiet.
- Spesialenheten må ha ressurser til å engasjere mediefaglig og annen bistand slik at enhetens arbeid kan profileres enda mer systematisk.

13.2.4.1.7 Anbefalinger om erfaringslæring

- Spesialenhetens rolle som kompetanseorgan med sikte på erfaringslæring må framheves og presiseres i enhetens mandat og instruks.
- Spesialenheten må ha ressurser til å utarbeide temarapporter om bestemte saksforhold etter mønster bl.a. fra IPCC om de temaer Spesialenheten anser det som viktig å systematisere.
- Politidirektoratets ansvar for erfaringslæring styrkes.
- Det bør opprettes en intern database som sikrer alle politiledere, politiansatte og Spesialenheten enkel elektronisk tilgang på oppdatert sentralt og lokalt instruksverk. Det vurderes hva av dette som bør legges ut tilgjengelig for offentligheten.
- Det bør opprettes en elektronisk og søkbar kunnskapsbank for alle Spesialenhetens påtalevedtak som kan ha interesse ut over den konkrete sak, for eksempel på Lovdata.
- Spesialenhetens og klagebehandleres kompetanse med hensyn til å fremme «god politiskikk» må utnyttes bedre både i grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen ved Politihøgskolen.
- Det må legges vekt på utviklingen av politiet som en lærende organisasjon som tar hensyn til politiansattes egen kunnskapstradisjon i det daglige kollegafellesskapet.

13.2.4.2 Alternativ 2: Førsteinstansmodellen (Spesialenheten som uavhengig førsteinstans)

Anbefalinger som vil forbedre nåværende tosporsordning, foreslås også for denne modellen. Det som skiller en forbedret tosporsordning fra førsteinstansmodellen er at Spesialenheten, i tillegg til dagens mandat og med de endringer som framkommer i anbefalinger under forbedret tosporsordning, videreutvikles til å bli en uavhengig førsteinstans som mottar, registrerer og vurderer alle politiklager og avgjør om saken skal behandles av politiet i henhold til klageinstruksen eller av Spesialenheten i henhold til påtaleinstruksen. Utvalget legger i tillegg til grunn at førsteinstansmodellen innebærer at:

- Spesialenheten utvikles til et «servicetorg for politiklager».
- Politidirektoratet har ansvar for erfaringslæring, men i samvirke med Spesialenheten som har viktig kompetanse å bidra med.
- Dersom meldere ikke ønsker å følge rådet som gis i påtalevedtaket om at saken oversendes politiet for klagebehandling, har meldere rett til å opprettholde anmeldelsen og få den vurdert av Spesialenheten som en anmeldelse.
- Generelt og målrettet informasjonsarbeid overfor allmennheten, politiet og andre aktører med særlig sikte på tillitsbygging.

Førsteinstansmodellen innebærer at publikum fremdeles kan sende klager og anmeldelser til politiet, men politiet skal videresende henvendelser til Spesialenheten for registrering og vurdering av om saken skal behandles av politiet eller Spesialenheten. Mange av sakene som kommer inn dersom Spesialenheten blir førsteinstans, vil deretter, etter Spesialenhetens påtalevedtak, returneres til politiet for klagesaksbehandling. Modellen må sikre at politiet, hvis det er politiet som først får kjennskap til en sak, vurderer om hendelsen foranlediger disiplinære reaksjoner eller andre tiltak fra politiets side, uten å vente på Spesialenhetens avgjørelse. Når saker kommer direkte til Spesialenheten, må det sørges for at enheten gir rask tilbakemelding til politimestrene i saker der disiplinære reaksjoner eller andre tiltak i politidistriktet framstår som aktuelle før Spesialenhetens vedtak foreligger.

13.2.4.3 Alternativ 3: Kommisjonsmodellen

Kommisjonsmodellen vil, i likhet med førsteinstansmodellen, innebære en uavhengig silingsmekanisme som vurderer hvordan en sak skal

behandles. En politiklagekommisjon innebærer imidlertid en rekke andre endringer, med mønster fra de ordninger som er innført i England, Irland og Nord-Irland, der et eksternt og uavhengig organ har et omfattende ansvar for å håndtere alle anklager mot politiet.

Selv om denne modellen på flere punkter avviker fra de forutsetninger som utvalget har lagt til grunn, kan den likevel drøftes på selvstendig grunnlag. Oppgavene kan være:

- Overordnet og systematisk kontroll av politiet og kontrollmekanismene.
- Mottak og registrering av alle klager og anmeldelser.
- Vurdering av hvordan alle saker skal behandles; av kommisjonen selv eller av politiet, enten politiet behandler saken selvstendig eller innenfor ulike former for kommisjonsledet eller kommisjonsveiledet undersøkelse.
- Myndighet til å sanksjonere, også med en rolle når det gjelder disiplinærreaksjoner.
- Klageinstans for avgjørelser i politiets klagebehandling.
- Erfaringslæring.
- Generelt og målrettet informasjonsarbeid overfor allmennheten, politiet og andre aktører med særlig sikte på tillitsbygging.

Uttalelsen fra Europarådets menneskerettskommissær anbefaler for øvrig at en slik kommisjon eller en ombudsmann må utnevnes av og stå til ansvar overfor en lovgivende forsamling eller en oppnevnt gruppe folkevalgte som ikke har direkte ansvar for politiet. Som nevnt i kapittel 3.3.3.2 er lederen i IPCC utnevnt i statsråd etter innstilling fra innenriksdepartementet, mens nestleder og kommissærene er oppnevnt av innenriksdepartementet. Ingen av IPCCs kommissærer kan heller ha hatt stilling i politiet, mens ombudsmannen for politiet i Nord-Irland har lang erfaring fra politiet.

Hvis kommisjonsmodellen skal innføres i Norge, er trolig det mest aktuelle at Spesialenheten rendyrkes som et påtaleorgan som får oversendt saker med positiv påtaleinnstilling fra kommisjonen og at Spesialenhetens etterforskningsmandat og etterforskningsoppgaver innlemmes i kommisjonen. Spesialenheten vil fremdeles være faglig underlagt riksadvokaten.

13.2.4.4 Alternativ 4: Polititilsynsmodellen

Dette alternativet skiller seg fra de tre øvrige alternativer, og utvalget vil ferdigdrøfte polititilsynsmodellen under dette punktet. Slik utvalget ser dette alternativet for seg, vil et polititilsyn først og fremst føre tilsyn med kontrollmekanismene for politiet. Et polititilsyn kan etter utvalgets mening ikke erstatte saksbehandlingssporene.

Tilsyn i Norge har vanligvis en nokså omfattende myndighet og selvstendig rolle. Et tilsyn er vanligvis tillagt oppgaver med systemrevisjon og fagutvikling på eget område, men kan også ha ansvar for autorisasjoner og godkjenninger. Et tilsyn bestemmer gjerne selv hvor tilsynet eller ettersynet skal settes inn på det aktuelle tilsynsområdet.

Potensielle oppgaver for et polititilsyn må særlig sees i forhold til Politidirektoratets ordinære rolle som faglig ledelse, kompetansesenter og tilsynsmyndighet for norsk politi. Et nytt polititilsyn vil være et eksternt organ som ivaretar mange av de samme oppgaver. Utvalget er ikke i tvil om at et nytt polititilsyn vil få en meget vanskelig grenseflate mot Politidirektoratets virksomhet. Hvis polititilsynet skal omfatte det å føre tilsyn med politiets faglige virksomhet, for eksempel om politiet har god nok opplæring, er man helt klart over i Politidirektoratets ansvarsområde. Et polititilsyn vil også få en vanskelig grenseflate opp mot at anmeldelser må håndteres av et uavhengig etterforsknings- og påtaleorgan. Tilsyn med Spesialenhetens virksomhet ville ikke kunne handle om overprøving av påtalevedtak, men må begrenses til tilsyn med saksbehandlingsmessige og administrative sider ved Spesialenhetens virksomhet.

Utvalget kan heller ikke se for seg at et polititilsyn kan være førsteinstans for mottak av klager etter at klagesaker er silt ut av en uavhengig silingsmekanisme, siden utvalget legger til grunn at det er politiet som skal saksbehandle klager av grunner som er nevnt i vurderingsprinsippene. Utvalget antar at et polititilsyn eventuelt kunne være ankeinstans for forvaltningsvedtak i klagesaker. Som tilsynsmyndighet for kontrollmekanismene kunne et tilsyn dessuten overvåke kontrollmekanismenes virksomhet med sikte på korrigering og erfaringslæring.

Gitt nasjonale forutsetninger, kan følgende oppgaver være aktuelle:

- Tilsyn med de mest sentrale kontrollmekanismer med fokus på ordningene for å klage, anmelde og korrigere.
- Ankeinstans for klagesaker.
- Erfaringslæring.
- Generelt og målrettet arbeid overfor allmennheten, politiet og andre aktører med særlig sikte på tillitsbygging.

Utvalget har ut fra ovenstående betraktninger stilt seg spørsmål om et polititilsyn vil ha nok å føre til-

syn med. I de fleste vurderingsprinsippene kommer tilsynet svakt ut i den samfunnsøkonomiske analysen med et unntak for uavhengighet. Et uavhengig polititilsyn med høy faglig kompetanse og som er organisatorisk uavhengig politiet, vil i prinsippet kunne ha gode forutsetninger for å ivareta overordnete, samfunnsmessige hensyn i kontrollen av politiet. Det kan ligge en egenverdi i å ha tilsyn med kontrollmekanismer for politiet som den eneste oppgaven, i motsetning til Politidirektoratet som ivaretar mange oppgaver. Et tilsyn vil ha ett fokus, og risikerer ikke at dette fokuset må vike for andre presserende oppgaver. Allmennhetens eventuelle usikkerhet om prioritering vil derfor kunne reduseres. Men også et nytt polititilsyn vil være et statlig tilsyn, selv om et slikt tilsyn kan ha en mer selvstendig rolle enn Politidirektoratet.

Sammenliknet med Politidirektoratet blir et nytt polititilsyn mindre effektivt både i betydningen ansvarliggjøring av politiet og økonomisk. Utvalget er av den mening at et nytt tilsyn ikke vil ha den nødvendige legitimitet i politiet som Politidirektoratet har. Selv om et polititilsyn vil kunne være et mer uavhengig tilsyn enn Politidirektoratet, framstår det som lite effektivt at tilsynsfunksjonene spres. Utvalget kan ikke se for seg at et nytt tilsyn vil kunne gjøre tilsynsoppgavene mer effektive og bedre enn Politidirektoratet, gitt at direktoratet tilføres nødvendige ressurser for å ivareta anbefalinger i denne rapporten. Et tilsyn som legges utenfor «linjen» risikerer i tillegg å svekke den politiske kontrollen med politiet, slik at den demokratiske kontrollen blir mindre effektiv.

Et tilsyn vil ordinært måtte bygge på vanlige prinsipper om desentralisering og delegering. Denne tilsynsfilosofien legger et sterkere fokus på tilsynsobjektenes interne kontroll, der tilsynsobjektet må dokumentere at de har etablert systemer for effektiv intern kontroll og formidle dokumentasjon som belegger at virksomheten imøtekommer regelverk, forventninger og bestemte yrkesnormer. Ved å måtte basere seg på slike omfattende systemer for dokumentasjon som skal gis til et annet organ enn Politidirektoratet, er det fare for at tilsynsobjektenes arbeid byråkratiseres av hensyn til å oppfylle tilsynets krav, noe som ikke nødvendigvis er det samme som hva som tjener virksomheten.

Opprettelse av et tilsyn vil kreve betydelige økonomiske og faglige ressurser. Det kan være økonomisk vanskelig å forsvare at det skal opprettes enda et kontrollorgan i forhold til problemenes art og omfang og de begrensete oppgaver et tilsyn vil ha. Utvalget mener at et nytt tilsyn vil gi et mer komplisert kontrollregime. Kompliserte systemer innebærer risiko for at man mister oversikt og innsikt i hva ulike deler av systemet faktisk gjør, i tillegg til at det også kan oppstå samarbeidsproblemer. På den andre siden kan nettopp mange ulike kontrollmekanismer der mange parter og personer bringes inn, omstendelige saksbehandlingssystemer og –prosedyrer skape inntrykk av at man har å gjøre med et fullgodt kontrollsystem. Den paradoksale situasjonen kan oppstå, at tilliten øker jo mer man byråkratiserer og lager ordninger for å kontrollere stadig flere nivåer med kontrollører, selv om kontrollen ikke blir effektiv i praksis.

Men den avgjørende innvendingen mot et polititilsyn, er at en slik ordning ikke er tilpasset forutsetninger der en samfunnsinstitusjon er hierarkisk bygget opp og ledet slik politiet er. Helsetilsynet har til sammenlikning tilsyn med helseforetakene som er selvstendige juridiske enheter. Politidistriktene er underlagt Politidirektoratet under justisdepartementets overordnete ledelse. Hvis et helseforetak begår en fatal feil, er det helseforetaket som blir saksøkt. Hvis det begås en fatal feil i et politidistrikt som resulterer i sivilt søksmål, er det staten som blir saksøkt.

Utvalget er av den mening at et nytt polititilsyn framstår som uaktuell i norsk sammenheng, og vil derfor ikke drøfte dette alternativet ytterligere. Den videre drøfting vil derfor gjøres i forhold til forbedret tosporsordning, førsteinstansmodellen og kommisjonsmodellen.

13.2.5 Uavhengighet

I utvalgets samfunnsøkonomiske analyse kommer kommisjonsmodellen best og forbedret tosporsordning svakest ut når det gjelder uavhengighet. Forbedret tosporsordning kommer dårligst ut fordi den uansett forbedringer, ikke vil gi en uavhengig vurdering av hvordan en politiklage skal behandles. Det må ikke finnes noen risiko, selv om den er liten, for at mulige straffbare forhold siles vekk av politiet eller at publikum kan ha mistanke om at det skjer. Dette er et selvstendig argument for at forbedret tosporsordning er uaktuell, selv om ordningen måtte vurderes som effektiv. Forbedret tosporsordning vil likevel vurderes også i forhold til effektivitet og kvalitet for fullstendighetens skyld.

Den reelle forskjellen mellom kommisjonsmodellen og førsteinstansmodellen når det gjelder uavhengighet, er etter utvalgets mening ikke stor. Også en politiklagekommisjon vil måtte ha politifaglig etterforskningsekspertise til å forestå undersøkelser og etterforskninger, slik at problemstillinger i tilknytning til kulturell og praktisk uavhengig-

het vil oppstå også i forbindelse med en politiklagekommisjon. Utvalget antar imidlertid at kommisjonsmodellen vil *framstå* som mer uavhengig enn førsteinstansmodellen, selv om ordningene ikke vil fungere særlig forskjellig i praksis. Dette er en risiko ved førsteinstansmodellen som i så fall må kompenseres ved hjelp av konsekvent gjennomsiktighet som forsikrer om at uavhengigheten ivaretas.

13.2.6 Effektivitet

Når det gjelder effektivitet, mener utvalget at førsteinstansmodellen vil være mest effektiv og forbedret tosporsordning minst effektiv. Politiklagekommisjon kommer i en mellomposisjon, særlig fordi det vil ta tid å bygge opp et nytt uavhengig kontrollorgan. En forbedret tosporsordning har den fordel at den ikke innebærer større organisatoriske omstillinger. Tosporsordningen er dessuten innarbeidet og i en viss grad kjent. Radikale endringer nå kan skape uro og ustabilitet, noe som kan svekke effektiviteten i alle fall en periode. Systemet med to spor ved saksinngang framstår imidlertid som uoversiktlig for publikum og også for politiet, og således minst effektivt selv om effektiviteten muligens kan bedres noe ved et mer aktivt informasjonsarbeid for å få sakene i riktig spor.

Et hovedpoeng i kapittel 8 er at anmeldelsessporet er et grovmasket spor og dermed en ineffektiv løsning for Spesialenheten som et etterforsknings- og påtaleorgan. Tosporsordningen er også ineffektiv for politiet, som heller bør prioritere aktiv klagesaksbehandling. Dette er en viktig begrunnelse for at førsteinstansmodellen framstår som den mest effektive løsningen. Utvalget regner med at det uansett vil ta noe tid før en klagesak sendes til politiet med førsteinstansmodellen, slik at total saksbehandlingstid fra en klage innkommer og til politiet har ferdigbehandlet den, muligens vil øke noe. Samtidig vil effektiviteten økes ved at reelle anmeldelser kommer direkte til Spesialenheten, og ikke skal vurderes av politiet. Uansett mener utvalget at hensynet til uavhengighet må veie tyngre enn tidsmessig effektivitet. Utvalget mener likevel at førsteinstansmodellen har et mer effektivt potensial enn forbedret tosporsordning.

Førsteinstansmodellen forankrer saksbehandlingen sterkere i en eksisterende og innarbeidet ekstern enhet som har opparbeidet seg mye kompetanse. Spesialenheten, som har ekstern kontroll av politiet som hovedoppgave, får en tydeligere rolle enn i en forbedret tosporsmodell. Spesialenheten deltar i det internasjonale samarbeidet med kontrollorganer i andre land (som EPAC) og i nettverket til Europarådets menneskerettskommissær; et nettverkssamarbeid som gjør Spesialenheten spesielt kvalifisert til å ha et større ansvar for den helhetlige og eksterne kontrollen av politiet. Dette må forventes å fremme effektivitet, i tillegg til at det har betydning både for uavhengighet og kvalitet.

I valget mellom eksterne og interne kontrollmekanismer er det dessuten viktig å legge til rette for at mekanismene bygges opp slik at de ikke motarbeider hverandre, men virker sammen i målsettingen om å vedlikeholde og styrke samsvar mellom lover, regler og andre grunnleggende forventninger til politiets tjenesteutøvelse og praksis. Det er svært uheldig om samvirket mellom eksterne og interne kontrollmekanismer preges av gjensidig mistenksomhet. Mistenksomhet kan for eksempel føre til at politiet uvillig retter seg etter, eller finner måter å unngå å rette seg etter, anbefalinger eller påbud fra et eksternt kontrollorgan, eller om et eksternt kontrollorgan ikke har tilstrekkelig profesjonell forutsetning for innsikt i politiets mandat og faktiske virksomhet. Dette er i utvalgets vurdering et argument for at førsteinstansmodellen vil sikre en mer umiddelbar effektiv oppgaveløsning og også ansvarliggjøring av politiet enn en politiklagekommisjon.

Selv om effektiv saksbehandling i stor grad vil være avhengig av ressurser, kan effektivitet også vurderes ut fra om modellene har mer eller mindre problematiske grenseflater opp mot andre kontrollmekanismer. Som oversikten over kontrollmekanismer for politiet i Norge viser, finnes det allerede mange måter politiet kontrolleres på. Helt nye ordninger i tillegg til allerede eksisterende kontrollmekanismer vil skape behov for å klargjøre arbeidsdelingen mellom ulike instanser – hvem skal gjøre hva når det allerede finnes flere forskjellige kontrollmekanismer med tilgrensende oppgaver? Det er utvalgets oppfatning at effektiviteten vil svekkes når arbeidsoppgavene overlapper hverandre. Også i dette henseende vurderer utvalget førsteinstansmodellen som mer effektiv enn en politiklagekommisjon. En politiklagekommisjon innebærer dessuten at flere oppgaver vil måtte overføres fra Politidirektoratet, med de problematiske konsekvenser som tidligere er omtalt i forbindelse med tilsynsmodellen.

I førsteinstansmodellen vil politimestrenes arbeidsgiveransvar fortsatt bli ivaretatt ved at saker delegeres til politiet. Slik vil det for så vidt også være for en politiklagekommisjon, men samtidig vil en slik kommisjon etter den engelske ordningen få en mer aktiv rolle med hensyn til arbeidsgivers tiltak og reaksjoner. Utvalget er av den

mening at det å flytte slik myndighet fra politimestrene og til en uavhengig kommisjon, vil innebære byråkratisering og mer tidkrevende rutiner. Selv om en politiklagekommisjon kan bygge på og integrere deler av Spesialenhetens virksomhet og personell, vil en slik ordning dessuten innebære større omstillinger for en allerede innarbeidet Spesialenhet, noe som vil føre til at man få år etter Spesialenhetens opprettelse har en situasjon hvor en ny ordning må bygges opp fra grunnen igjen. Dette vil ta tid.

13.2.7 Kvalitet

Både for forbedret tosporsordning og førsteinstansmodellen legger utvalget til grunn at det av hensyn både til «nærest mulig»-prinsippet og politimestrenes arbeidsgiveransvar, at politiet skal saksbehandle klager på kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse og håndtere eventuelle disiplinærreaksjoner både i forbindelse med dette og som følge av Spesialenhetens etterforskning og påtaleavgjørelser. Utvalget anbefaler også at Politidirektoratet har ansvar for erfaringslæring, men i et fornuftig samarbeid med Spesialenheten.

I en forbedret tosporsordning vil saksbehandlingskvaliteten styrkes. Men utvalget er likevel av den mening at førsteinstansmodellen og kommisjonsmodellen entydig vil være de kvalitetsmessig beste løsninger. Uavhengighet er i seg selv en kvalitet. Utvalget antar at førsteinstansmodellen og kommisjonsmodellen har potensial til å stå for omtrent samme saksbehandlingskvalitet særlig når man legger til grunn at rettssikkerhet inngår i kvalitetskriteriene, men en politiklagekommisjon vil trenge tid for å komme opp på et like velfungerende nivå som førsteinstansmodellen. En politiklagekommisjon vil sannsynligvis oppfattes av publikum som en bedre rettssikkerhetsgarantist enn førsteinstansmodellen. Når hensynet til ansvarliggjøring av politiet trekkes inn også i vurdering av kvalitet, vil imidlertid førsteinstansmodellen være mer egnet enn kommisjonsmodellen, slik utvalget ser det. Dette handler ikke minst om at førsteinstansmodellen bygger på en allerede innarbeidet enhet som Spesialenheten.

Utvalget har konkludert at det må finnes et etterforsknings- og påtaleorgan med de oppgaver Spesialenheten har. Denne oppgaven kan ikke ivaretas av en politiklagekommisjon eller et polititilsyn uten påtaleansvar. Dersom politiklagekommisjon skulle velges, måtte Spesialenheten splittes opp ved at etterforskningsvirksomheten innlemmes i kommisjonen og at nåværende Spesialenhet rendyrkes som påtaleorgan som får ferdig etterforskete saker med positiv påtaleinnstilling oversendt fra kommisjonen. Utvalget er at den mening at en slik oppsplitting av Spesialenheten vil vesentlig svekke kvaliteten på det arbeidet som gjøres i alle fall for en lengre periode, siden en ny organisasjon må bygges opp fra grunnen av.

13.2.8 Andre vurderingskriterier

Utvalget har særlig vurdert hvordan de ulike alternativene kan tenkes å fungere med hensyn til offentlig innsyn og økt tilgjengelighet. Utvalget antar at forbedret tosporsordning risikerer å komme svakest ut når det gjelder offentlighet og dermed «publikumskontroll», siden to spor allerede ved saksinngangen tilrettelegger for en mer lukket saksbehandling som gjør det mer utfordrende å få samlet oversikt og innsikt. Det kan tenkes at en ny politiklagekommisjon vil ivareta offentlighetshensynet noe bedre enn førsteinstansmodellen, nettopp fordi en politiklagekommisjon representerer et nytt tiltak som man kan regne med vil profilere seg spesielt i forhold til offentlighetsprinsippet. Når anbefalinger som er foreslått for forbedret tosporsordning gjøres gjeldende også i en førsteinstansmodell, får imidlertid Spesialenheten et godt utgangspunkt for at offentlighetsprinsippet kan bli fyllestgjørende ivaretatt også med dette alternativet. Utvalget antar at førsteinstansmodellen ikke vil komme dårligere ut enn en politiklagekommisjon. Førsteinstansmodellen, med de forbedringer som er nevnt for forbedret tosporsordning, legger til rette for større gjennomsiktighet både i Spesialenhetens og politiets kontrollvirksomhet.

Førsteinstansmodellen og kommisjonsmodellen vil begge øke tilgjengeligheten betraktelig sammenliknet med forbedret tosporsordning. Ett sted som mottar klager og anmeldelser vil gjøre det enklere for publikum og også for politiet. Både førsteinstans- og kommisjonsmodellen vil etter utvalgets syn gjøre den meldingsbaserte eksterne kontroll av politiet mer tilgjengelig, noe som har betydning for hvilke publikumsanklager som kommer til kontrollmekanismenes kunnskap. Utvalget ser ikke bort fra at en politiklagekommisjon vil være et enda mer aktuelt organ å henvende seg til for enkelte publikummere, men er av den mening at Spesialenheten med et aktivt tillitsskapende arbeid vil kunne fylle samme funksjon i praksis.

13.2.9 Tillit

Utvalget antar at en politiklagekommisjon vil ha større tillit hos publikum enn de andre alternati-

vene først og fremst fordi den vil bli *oppfattet* som mer uavhengig og dermed som en sikrere tillitsgiver. At Norge eventuelt innfører den samme ordningen som er framhevet som foregangseksempler internasjonalt, er i seg selv et sterkt uavhengighetssignal. Utvalget antar at en politiklagekommisjon ikke vil ha samme grad av tillit i politiet, noe som bl.a. skyldes at mange oppgaver overføres fra Politidirektoratet, politimestrene og til et uavhengig eksternt organ. Disse tillitshensynene må balanseres, og må også sees i forhold til de øvrige vurderingsprinsippene. Utvalget er av den mening at førsteinstansmodellen i realiteten vil oppfylle uavhengighetskriteriene på samme måte som en politiklagekommisjon; forskjellen er først og fremst at førsteinstansmodellen *framstår* som mindre uavhengig. Oppfatninger om førsteinstansmodellens noe svakere uavhengighet må derfor kompenseres ved aktiv tillitsgiving, og at det legges avgjørende vekt på gjennomsiktighet og informasjon om virksomheten.

13.2.10 Politiklagekommisjon og nasjonale forutsetninger

Kommisjonsmodellen blir etter utvalgets vurdering svært vanskelig å forene med det norske straffeprossessystemet. Beslutning om etterforskning treffes i henhold til straffeprosessloven § 225 av påtalemyndigheten. Etterforskningen er også undergitt påtelemyndighetens ledelse. Med den integrerte påtalemodell man har i Norge, vil innføring av en politiklagekommisjon reise tunge prinsipielle spørsmål, blant annet med hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet. Dette er et selvstendig argument for at utvalget ikke anbefaler en politiklagekommisjon.

13.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale førsteinstansmodellen. Utvalget vurderer det slik at det av hensyn til kvalitet og effektivitet er bedre å bygge på og videreutvikle eksisterende ordninger framfor å opprette et helt nytt organ få år etter at Spesialenheten ble virksom. Utvalget mener at førsteinstansmodellen klart sikrer tilstrekkelig uavhengighet sett i forhold til menneskerettsforpliktelsene. Flere kjennetegn ved den engelske ordningen er foreslått innarbeidet i førsteinstansmodellen, noe som vil styrke uavhengigheten ytterligere.

13.4 Spesialenheten som førsteinstans og uavhengig silingsmekanisme

Spørsmålet må stilles om hvilken rolle Spesialenheten skal ha etter at saken er journalført og oversendt til politiet for klagebehandling. Førsteinstansmodellen kan organiseres som en minimumsløsning eller som en løsning der Spesialenheten får et større ansvar underveis i klagesaksbehandlingen. Det kan hevdes at uavhengighetsprinsippet ikke blir godt nok ivaretatt dersom Spesialenhetens rolle begrenses til å være «vurderende postkasse» og registrere saker og saksflyt. Bør Spesialenheten for eksempel ha en rolle i å følge opp bestemte klagesaker og kunne be politiet om informasjon og status for hva som er gjort? Bør Spesialenheten ha rett til å gi uttrykk for sitt syn og om noe annet bør gjøres enn det politiet går inn for? Uansett hvordan disse spørsmålene besvares, må det være en tydelig arbeidsdeling mellom Spesialenhetens og Politidirektoratets rolle i klagesaker. Utvalget vil drøfte slike problemstillinger ved å ta for seg mulige løsninger fra en sak innkommer og til den er ferdigbehandlet. Det første stoppestedet er Spesialenhetens rolle ved mottak av saken og vurdering av hvordan den skal behandles.

13.4.1 Spesialenhetens rolle ved sporvalg

Med Spesialenhetens rolle som førsteinstans og «vurderende postkasse», må det være klagerens/anmelderens pretensjon som er avgjørende for sporvalg. Utvalget ser her for seg at Spesialenheten skriftlig informerer klageren om hva slags spor saken på bakgrunn av hans/hennes skriftlige eller muntlige framstilling er ført inn i. Klageren gis da mulighet til å korrigere sporvalg.

13.4.2 Servicetorg for politiklager

Utvalget ser for seg at Spesialenheten oppretter et «servicetorg for politiklager», der publikum og politiet, når det gjelder politimeldte saker, får veiledning med hensyn bl.a. til saken og hensiktsmessig behandlingsmåte. Utvalget anbefaler at det opprettes et sentralt servicetorg i tilknytning til hovedkontoret på Hamar. Begrunnelsen for sentralisering er bl.a. hensynet til enhetlig informasjon og veiledning og nærhet til Spesialenhetens ledelse.

13.4.3 Klageadgang i forbindelse med politiets klagesaksbehandling

Utvalget har drøftet om Spesialenheten bør være klageinstans i den anbefalte modellen hvis melder ønsker å få fornyet behandling av politiets klagesvar eller om Politidirektoratet fortsatt skal være overordnet klageinstans som i dag.

Uavhengighetsprinsippet kan i prinsippet tale for at Spesialenheten blir klageinstans i saker som politiet klagesaksbehandler. En slik løsning innebærer at Spesialenheten vil drive med ordinær klagesaksbehandling, noe som tilsier at det må opprettes en klagesaksavdeling i Spesialenheten som er atskilt fra etterforsknings- og påtalefunksjonen. En slik løsning ble for øvrig valgt i Belgia for et par år siden. Standing Police Monitoring Committee (S.P.M.C eller Comitté P) ble opprettet i 1991. Komiteen, som er underlagt og rapporterer til det belgiske parlamentet, opprettet fra 1. april 2007 en klageavdeling i tillegg til den allerede eksisterende etterforskningsavdelingen. Klageavdelingen ble opprettet som følge av behovet for å lage ett felles system for behandling av alle typer innkomne saker og for å profesjonalisere arbeidet med mottak og behandling av rene klagesaker. Det heter i årsrapporten at større vekt nå legges på det forebyggende arbeidet i form av veiledning og opplæring, og klageavdelingen bidrar til å identifisere generelle problemer som kan bli gjenstand for endringstiltak (http://www.comitep.be/uk/uk.html). Det framstår for utvalget som at det belgiske organet har en større rolle i klagebehandlingen enn å være ankeinstans.

Argumenter som taler for at Politidirektoratet fortsatt skal være ankeinstans for klager på kritikkverdig tjenesteutøvelse, er betydningen av at direktoratet skal ha den overordnete faglige rollen for utviklingen av en kvalitativt god polititjeneste. Politidirektoratet må ha nødvendig innsikt i publikums misnøye, også misnøye med politiets klagesvar. I Norge er det tradisjon for at forvaltningssaker behandles på neste nivå i det styringsmessige og faglige hierarkiet. I forvaltningssaker har klageorganer anledning til avgjøre at et vedtak på lavere nivå er ugyldig, og har full kompetanse til å treffe et annet forvaltningsvedtak. Utvalget tillegger også at sivilombudsmannen og Likestillings- og diskrimineringsombudet har en rolle som uavhengige klageinstanser for en del av de saksforhold som denne evalueringsrapporten har tatt opp.

Utvalget har derfor kommet fram til at Politidirektoratet fortsatt må være overordnet klageinstans for klager som politiet saksbehandler.

Politidirektoratets rolle som ankeinstans for klager tilsier at det må være et formalisert samarbeid mellom Spesialenheten og Politidirektoratet slik at Spesialenheten som uavhengig førsteinstans har oversikt over saksflyt og resultater i klagesaksbehandlingen selv om enheten ikke vil være involvert i behandlingen av klagesaken eller anke over politiets avgjørelser. Spesialenhetens rolle vil da, som et kompetansesenter for politiklager, være å gi noe tilbake til politiet som er nyttig for erfaringslæring og gi noe tilbake til publikum i form av råd og informasjon når publikum henvender seg til førsteinstansen.

13.4.4 Helhetlig oversikt over politiets klagesaksbehandling

Med Spesialenheten som silingsmekanisme vil enheten få en større rolle med hensyn til å holde oversikt og føre statistikk over saksflyt. Utvalget legger til grunn at den mest ryddige ordningen er at Politidirektoratet fortsatt har ansvar for nasjonal klagerapportering til justisdepartementet siden klagesaksinstruksen gjelder administrativ klagebehandling i politiet. Spesialenheten vil ha oversikt over innkomne saker og hvor de skal behandles, mens Politidirektoratet fører statistikk og gjør kvalitative vurderinger av selve klagesaksbehandlingen i politidistriktene.

Også i forhold til statistisk og annen oversikt vil det være behov for å utvikle hensiktsmessige rutiner for samarbeid mellom Politidirektoratet og Spesialenheten, slik at statistikk og annen informasjon som skal offentliggjøres om klagesaksbehandling etter klagesaksinstruksen, blir oversiktlig og lett tilgjengelig for allmennheten og politiet.

Kapittel 14
Administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets anbefalinger

14.1 Administrative konsekvenser

Utvalgets drøfting av administrative konsekvenser vises i de foregående kapitlene og i de anbefalinger som oppsummeres i kapittel 13. I dette kapitlet vil utvalget konsentrere seg om ett bestemt forhold, nemlig at førsteinstansmodellen i en viss forstand vil innebære en sentralisering og et noe forflyttet tyngdepunkt i forholdet både mellom politidistriktene og Spesialenheten og mellom politidistriktene og Politidirektoratet. Førsteinstansmodellen innebærer en styrking av den eksterne og uavhengige kontroll av politiet, særlig ved mottak og vurdering av saker, men også ved at Spesialenheten foreslås gitt et tydeligere mandat bl.a. i forhold til erfaringslæring og veiledning av politiet. Utvalget har flere steder i rapporten pekt på at Politidirektoratet må ta en mer aktiv og tydeligere rolle, ikke minst når det gjelder erfaringslæring. Den administrative konsekvensen det derfor er mest aktuelt å drøfte i tillegg det som tidligere er drøftet, er dilemmaet mellom sentralisering og desentralisering i politietaten og Politidirektoratets rolle i den forbindelse.

14.1.1 Dilemmaet sentralisering og desentralisering i politietaten

Forholdet mellom sentralisering og desentralisering er en utfordring for alle organisasjoner, også politiet. På den ene siden ønskes det desentralisering på grunn av det mulighetsrommet dette åpner for lokal tilpasning, lokalt initiativ og problemløsning så nær brukeren som mulig. På den andre siden medfører som regel desentralisering variasjon i praksis, noe som i mange sammenhenger kan skape problemer knyttet til likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet. I norsk sammenheng kan dette illustreres med at offentlige ytelser som det legges stor vekt på at skal være enhetlige over hele landet, blir lagt til en sentral, statlig etat (for eksempel ulike trygder), mens ytelser der det er større politisk aksept for variasjon i omfang og kvalitet kan bli desentralisert til fylkeskommuner og kommuner (for eksempel sosialsektor). Utvalgets evaluering har vist at variasjoner i politidistriktenes saksbehandlingspraksis i saker fra begge spor går ut over det som særlige lokale forhold skulle tilsi. Når det gjelder mulig straffbar, kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse, er utvalget av den mening at hensynet til en kvalitetsmessig mer enhetlig saksbehandling og erfaringslæring er så grunnleggende, at en viss sentralisering må til.

Norge har et enhetspoliti, der politiet er organisert i en, felles statlig etat. Norge har ikke, som mange andre land, et skille mellom for eksempel kommunalt og statlig politi. Historisk sett går det statlige, sentraliserte politiet i Norge tilbake til politiloven av 1937. Likevel ble ikke det administrative ansvaret for lensmennene overført til politimesteren før i 1995. Slik sett har Norge en lang erfaring med et langt mer desentralisert og lokalbasert politi enn det tilfellet er i dag.

På mange måter har Norge hatt en sterk politisk ledelse av politietaten ved at den øverste ledelse i lang tid var lagt direkte under justisministeren som en avdeling (Politiavdelingen) i justisdepartementet. Dette har eksistert parallelt med en oppdeling i relativt mange politidistrikt, og en sterk vekt på et desentralisert politi (nærpoliti). På begynnelsen av det nye årtusen ble det gjennomført to større omorganiseringer som satte forholdet mellom sentralisering og desentralisering på dagsordenen igjen.

Den første prosessen er endringer i den sentrale politiledelsen, da knyttet til opprettelsen av et Politidirektorat. I Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) drøftes overføring av myndighet fra Politiavdelingen i justisdepartementet til et nytt Politidirektorat, og videre fra direktorat til politidistrikter. Her aksentueres problemet knyttet til at operativ ledelse av politietaten er lagt til en departementsavdeling som i stor grad skal være et politisk sekretariat. Dermed, argumenterer proposisjonen, vil faglig utvikling, internasjonalt samarbeid og samordning av politiets aktiviteter ikke få den nødvendige faglige oppmerksomhet og tyngde. Løsningen var i følge proposisjonen, å flytte ledelsen av den opera-

tive politivirksomheten ut av departementet til et direktorat.

I høringsrunden til politimestrene var det omtrent unison støtte til forslaget om opprettelse av et politidirektorat, noe som i hovedsak var knyttet til at ordningen med en departementsavdeling ble oppfattet som tungrodd og lite effektiv. Samtidig framhevet svært mange av politimestrene at Politidirektoratet først og fremst måtte få en støttende funksjon, og at så mange oppgaver som mulig måtte videredelegeres til politidistriktene (s. 40–41). I flere av høringsuttalelsene fra politimestrene kommer det fram en viss skepsis knyttet til at et mer frittstående direktorat kan bli mer detaljstyrende, og at politiet dermed kunne bli mer sentralisert.

Den andre store reformen gikk på en reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 27 ved begynnelsen av 2002 (NOU 1999:10, St.meld. nr. 22 (2000–2001), Innst. S. nr. 241 (2000–2001)). Et av de grunnleggende prinsippene bak det norske politiet og dets organisering har vært operativ desentralisering og det som har gått under betegnelsen «nærpolitiet». Begrepet «nærpolitiet» illustrerer godt hvilke verdier man tradisjonelt har lagt i at det skal være liten avstand mellom politiet og den enkelte innbygger, at politiarbeid skal være basert i lokale forhold og problembilder. Argumentasjonen bak å redusere antall politidistrikter – selv om hovedargumentene var knyttet til utvikling i kriminalitetsbildet – var også at det skulle være mulig å gi større enheter enda større frihet. I Innst. S. nr. 241 (2000–2001) snakkes det flere steder om økt delegering av myndighet til politidistriktene, oppbygging av lokal kompetanse og desentralisering av myndighet innad i politidistriktene (til tjenestestedene). I St.meld. nr. 22 (2000–2001) er det et hovedpoeng at større politidistrikter skal gi større organisatorisk fleksibilitet og større lokalt handlingsrom for politiledelsen (s. 123).

De to reformene – opprettelsen av Politidirektoratet og reduksjon i antall politidistrikter – skaper flere spenninger langs dimensjonen sentralisering-desentralisering. Den første spenningen omhandler forholdet mellom direktorat og politidistrikt. På den ene siden betyr en direktoratsordning en større frihet fra direkte politisk styring, og representerer dermed en desentralisering. På den annen side er opprettelsen av et direktorat også en styrking av et overordnet faglig og operativt nivå i politiet. Dette kan igjen åpne for en sterkere styring av de enkelte politidistrikter. Den andre spenningen går på forholdet mellom opprettelsen av større politidistrikter og Politidirektoratet. Større politidistrikter har helt klart lagt økt styrke bak kravet om ytterligere delegering av oppgaver og ansvar fra sentralt nivå til politidistriktene.

Når utvalget har registrert ulik praksis i politidistriktene angående klagesaksbehandling, så må dette forstås på denne bakgrunnen. Dette er et område der hensyn til desentralisering, lokal frihet og tilpasning har stått sterkere enn nasjonal standardisering og sentral styring.

Utvalget mener at Politidirektoratets rolle som kompetansesenter for norsk politi, og en styrking av direktoratets rolle på de områder utvalget har evaluert, ikke innebærer uheldig sentralisering, men derimot en opprustning av Politidirektoratets støttende tiltak som politidistriktene og publikum vil ha betydelig nytte av.

14.2 Økonomiske konsekvenser

14.2.1 Spesialenhetens ressursbehov

Når det gjelder Spesialenhetens ressursbehov, må angivelsene skille mellom ressursbehov på grunnlag av enhetens nåværende mandat og behov som vil oppstå i forbindelse med førsteinstansmodellen.

14.2.1.1 Ressursbehov ut fra dagens oppgaver

I kapittel 6 argumenterer utvalget for at Spesialenheten må tilføres ekstra ressurser for å ivareta nåværende arbeidsoppgaver. Disse anbefalingene gjentas her:

- Etterforskningsavdeling Øst-Norge tilføres 2 stillinger som spesialetterforskere.
- Etterforskningsavdeling Midt-/Nord-Norge tilføres 1 stilling som spesialetterforsker.
- Etterforskningsavdeling Vest-Norge tilføres 1 stilling som spesialetterforsker.
- Etterforskningsavdelingene og Oslokontoret styrkes med til sammen 4 administrative stillinger.
- Sjefens stab styrkes med 2 juriststillinger.
- Spesialenheten tilføres ny stilling for administrasjonssjef.
- Økt bruk av advokater på verv.
- Nytilsatte som kommer direkte fra ansettelsesforhold i politiet, har 3 måneders lønnet karantene.
- Spesialenheten tilbyr konvertering til sivile stillingskoder for spesialetterforskere og fast ansatte jurister.

Styrking av vaktordningen vil føre til et ikke ubetydelig omfang av fravær/avspasering. Dette er det ikke er tatt hensyn til ovenfor, og økt stillingsbehov i denne forbindelse må utredes konkret.

Anbefalinger som gis i øvrige kapitler vil også kreve ekstra ressurser:

- Meroffentlighet med hensyn til påtaleavgjørelser: Minimum et halvt årsverk i Spesialenheten på permanent basis.
- Spesialenheten må ha økonomiske ressurser til å engasjere ekstern mediefaglig og annen bistand slik at enheten og enhetens arbeid kan profileres enda mer systematisk av ledelse og aktuelle ansatte.
- Spesialenheten må ha ressurser til å utarbeide brosjyremateriell som blir tilgjengelig i politidistriktenes publikumsmottak og andre offentlige kontorer.
- Spesialenheten tilføres 1–2 nye årsverk til arbeid med temarapporter og annen informasjon for å styrke rollen som kompetansesenter for erfaringslæring.
- Opprettelse av en elektronisk og søkbar kunnskapsbank for alle Spesialenhetens påtaleavgjørelser på Lovdata, investeringskostnader anslått til 1,5 mill. kr.

14.2.1.2 Ressursbehov i forbindelse med Spesialenhetens rolle som uavhengig silingsmekanisme

Utvalget har funnet det vanskelig å konkretisere ressursbehov ved Spesialenheten som førsteinstans. Utvalget kan ikke angi dette annet enn som generelle forutsetninger: Det er viktig å sikre at løsningen blir effektiv og ikke fører til unødig byråkrati. Dette tilsier at Spesialenheten må dimensjoneres slik at vurderingen av saker skjer hurtig og kvalitativt godt, og at politiet raskt får «sine» saker til behandling. Spesialenhetens nye rolle må innebære tilstrekkelig dimensjonering for dette formålet. Ved valg av førsteinstansmodellen når siling av saker skal avgjøres sentralt, oppstår det behov for ytterligere forsterkning i sjefens stab. Det kan for eksempel være hensiktsmessig å ha etterforsker/etterforskere i sentral stab som kan gjøre undersøkelser i saker før § 224-vedtak fattes. Ressursbehov totalt må derfor utredes konkret dersom utvalgets anbefaling om førsteinstansmodellen blir tatt til følge.

14.2.2 Politidirektoratets og politidistriktenes ressursbehov

Utvalget har funnet det vanskelig å konkretisere ressursbehov som følge av alle anbefalingene som angår politiet, bl.a. når det gjelder opplæring, utdanning, nasjonal og lokal erfaringslæring. Utvalget vil oppsummere at de aller flere anbefalinger som gjelder politiet er uavhengig av førsteinstansmodellen fordi det handler om politiets egne og interne kontrollmekanismer, og således dreier seg om ressursbehov som må avklares i forbindelse med ordinær budsjettbehandling.

De mest konkrete anbefalingene er at Politidirektoratet styrkes med 3 stillinger øremerket for nasjonal erfaringslæring, at politiet tilføres stillinger for engasjering/ansettelse av mangfoldsansvarlige tilknyttet politimesterens stab i de politidistrikter som ikke allerede har en slik ordning og ressurser som sikrer obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere.

14.3 Forslag til endringer i påtaleinstruks, klageinstruks og rundskriv

Nedenfor følger en oversikt over de regelendringer som utvalget anbefaler.

14.3.1 Regelendringer som følge av Spesialenheten som førsteinstans

Endringer i påtaleinstruksen, ny § 34–2:

Alle henvendelser om kritikkverdige forhold i politi- og lensmannsetaten, se justisdepartementets instruks av 25.11.2005 i medhold av politiloven § 29, skal registreres i Spesialenheten. Spesialenheten avklarer om henvendelsen er en anmeldelse eller klage. Alle henvendelser som pretenderer å være en anmeldelse behandles av Spesialenheten som straffesak etter denne instruksen. Det samme gjelder henvendelser som på grunn av andre omstendigheter tilsier at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som faller innenfor Spesialenhetens ansvarsområde.

På samme måte avklarer Spesialenheten nærmere de anmeldelser som innkommer fra politidistriktene i henhold til § 34–6 (nåværende § 34–5).

De henvendelser som ikke skal behandles som straffesak etter denne instruksen, sendes straks til politimesteren eller sjefen for særorganet for behandling i henhold til justisdepartementets klageinstruks. Klageren underrettes om denne oversendelsen.

Endringer i justisdepartementets klageinstruks av 25.11.2005, ny § 3:

Alle henvendelser om kritikkverdige forhold i politi- og lensmannsetaten skal straks registreres i Spesialenheten for politisaker. Dersom henvendelsen er en klage, oversendes den til politimesteren eller sjefen for særorganet for behandling i henhold til denne instruksen.

14.3.2 Regelendring som følge av lønnet karantene

Endring i påtaleinstruksen § 34–1 annet ledd, nest siste setning:

Nyansatte i Spesialenheten som kommer direkte fra politiet, skal ha 3 måneders lønnet karantene.

14.3.3 Regelendringer med hensyn til erfaringslæring

Nytt siste ledd i påtaleinstruksen § 34–7:

Spesialenheten sender kopi av avgjørelsen av påtalespørsmålet til Politidirektoratet. Direktoratet kan innhente saksdokumentene for gjennomsyn når saken er avgjort.

Ny § 34–10 i påtaleinstruksen:

Spesialenheten skal videreformidle den erfaringskunnskap enheten får gjennom sin behandling av enkeltsaker og som kan være av interesse for andre deler av politiet enn det distrikt eller særorgan som er direkte berørt. Spesialenheten formidler i første omgang erfaringskunnskapen til Politidirektoratet som tar stilling til hvordan det skal forholdes videre i hvert enkelt tilfelle.

Supplering av justisdepartementets rundskriv G-97/00:

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

Nytt siste ledd i påtaleinstruksen § 34–7:

Spesialenheten sender kopi av avgjørelsen av påtalespørsmålet til Politidirektoratet. Direktoratet kan innhente saksdokumentene for gjennomsyn når saken er avgjort.

14.3.4 Regelendring med hensyn til Spesialenhetens behov for bistand fra politiet

Endring i påtaleinstruksen § 34–6 tredje ledd:

Leder av etterforskningsavdelingen kan beslutte å innhente bistand fra politiet, herunder gi politimester/sjef for særorgan pålegg om iverksetting, gjennomføring og prioritering av etterforskningsskritt.

14.3.5 Regelendringer med hensyn til offentlighet

Endring i påtaleinstruksen § 34–7, nytt siste ledd:

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

Presisering av klageinstruksen for politiet:

Klagesakene er åpne for innsyn i henhold til offentleglova. Lovens § 11 om merinnsyn bør anvendes i størst mulig utstrekning.

Litteratur

Adresseavisen 29.1.2007: «Færre dør på glattcelle».

Aftenposten 29.9.2008: «Nesten hver gang politiet etterforskes, blir sakene henlagt».

Aftenposten 5.2.2009: «Hver tredje fange sitter for lenge på glattcelle».

Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven). LOV-1902–05–22–10.

Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen). FOR 1990–06–22 nr. 3963.

Analysis of complaints involving the use of handcuffs. Belfast: Police Ombudsmann for Northern Ireland, 2008.

Armacost, Barbara (2004): «Organizational Culture and Police Misconduct». I: *George Washington Law Review* 72:455.

Auglend, Ragnar, Henry John Mæland, Knut Røsandhaug (2004): *Politirett*. Oslo : Gyldendal akademisk.

Bayley, David H. (1985): *Patterns of policing : a comparative international analysis*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.

Berg, Berit, Kirsten Lauritsen og Marko Valenta (2007): *Tillit på prøve : undersøkelse om etikk, mangfold og etnisk diskriminering i Sør-Trøndelag politidistrikt*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Besl. O. nr. 11 (2003–2004). *Lov om endringer i Straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten)*.

Betænkning om behandling af klager over politiet. Betænkning nr. 1507. København: Justitsministeriet, 2009.

Bratholm, Anders (1999): *Politi, påtalemyndighet, presse og rettssikkerhet: politivoldsaken i Bergen – foran og bak kulissene*. Oslo: Tano Aschehoug.

Bruk av håndjern overfor barn. Oslo: Politidirektoratet. 2008/01956–7. 26.1.2009.

Bruk av tvangstrøye og reimseng. Oslo: Politidirektoratet. 2008/00415–5 002. 11.4.2008

Carlström, Ann Kristin (1999): *På spaning i Stockholm : en etnologisk studie av polisarbete*. Doktorgradsavhandling. Stockholm: Institutet för folklivsforskning – etnologiska institutionen, Stockholms universitet.

Craig, Ronald (2008): «Etnisk diskriminering». *Foredrag* for Spesialenheten, 12.6.2008.

Dahl, Svein og Tor-Geir Myhrer (2009): *Å kunne vurdere, forklare og beklage : seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009*. Oslo: Politihøgskolen.

Davis, Kenneth C. (1969): *Discretionary justice*. Baton Rouge, Louisiana: Louisiana State University Press.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon – EMK. Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. LOV-1950–11–04.

ECRI Report on Norway (fourth monitoring cycle). European Commission against Racism and Intolerance. Europarådet 24. februar 2009.

Egge, Marit, Jaishankar Ganapathy og Siv Runhovde (2008): *Hvitt eller bredt? Rekruttering av minoritetsstudenter til Politihøgskolen*. Oslo: PHS Forskning 2008:2.

Ekman, Gunnar (1999): *Från text till batong : om poliser, busar och svennar*. Doktoravhandling. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.

European Social Survey 2008. ESS. http://www.europeansocialsurvey.org.

Finstad, Liv (2000): *Politiblikket*. Oslo: Pax.

Finstad, Liv (2006): «Politisosiologi». I: *Straff og rett*. Finstad, Liv og Cecilie Høigård (red.). Oslo: Pax.

Forskrift om bruk av politiarrest (arrestforskriften). FOR-2006–06–30 nr. 749.

Forskrift om kjørende og gående trafikk (trafikkregler). FOR 1986–03–21 nr. 747.

Frantzsen, Evy (2005): *Narkojakt på gateplan : om politikontroll av narkotika på Vesterbro*. Doktoravhandling. København: Københavns universitet.

Gjendem, Tor Even (2008): «Trenger vi flere kontrollorgan for politiet?» I: *Tidsskrift for strafferett* nr. 2.

Glomseth, Rune og Petter Gottschalk (2009): «Police personnel cultures : a comparative study of counter terrorist and criminal investigation units». Criminal Justice Studies. Volume 22: 1.

Granér, Rolf (2004): *Patrullerande polisers yrkeskultur*. Doktoravhandling. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Gundhus, Helene Oppen (2006): *«For sikkerhets skyld» : IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Unipub.

Gundhus, Helene Oppen (2008). «Kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet». I: *Policing in Scandinavia. Proceedings from the conference on*

police research in Växjö august 2007. Rolf Granér og Paul Larsson (red). Växjö: Växjö university studies in policing (NR 005–2008).

Hammarberg, Thomas (2009): *Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police*. Europarådet: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH&BackColorInternet=F

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008 og mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2007–2008) – Statsbudsjettet 2008. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007.

Hetherington, Marc (2004): *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of Political Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

Holmberg, Lars (1999): *Politiets skøn i retssociologisk belysning*. Ph.d.-avhandling. København: Det retsvidenskabelige Institut D, Det Juridiske Fakultet, Københavns universitet.

Høigård, Cecilie (2002): *Gategallerier*. Oslo: Pax.

Høigård, Cecilie (2005): *Nytt politi? En kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning*. K-serien nr. 2, 2005, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.

Håndbok i krisehåndtering. Politiets beredsskapssystem del I (PBS I). Oslo: Politidirektoratet, 2007.

Inglis, Geoff og Sarah Shepard (2008): *Confidence in the police complaints system: a second survey of the general population. Interim Report*. http://www.ipcc.gov.uk/second_confidence_survey.pdf

Innst. O.nr. 44 (1986–1987).

Innst. O. nr. 15 (2003–2004). *Innstiling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskingsorgan for politiet og påtalemyndigheten)*.

Innst. S. nr. 241 (2000–2001). *Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000. Et tryggere samfunn*.

Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Fastsatt 21.11.2005 av justisdepartementet.

Instruks for utrykningskjøring og bruk av spikermatte. Oslo: Politidirektoratet 1.8.2001 (GP-4027).

Justis- og politidepartementet (2008): «Eugene Ejike Obioras dødsfall – ansvaret for politiets rutiner ved pågripelse m.v». *Brev* til sivilombudsmannen 29.8.2008.

Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn? Oslo: Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2008.

Klageordningen – Nye registrerings- og rapporteringsrutiner for henvendelse om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten f.o.m. 01.01.2007. Oslo: Politidirektoratet. 2005/03137.22 000.13.12.2006.

Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven). LOV-1814–05–17

Kramer, Roderick M. og Karen S. Cook, red. (2004): *Trust and Distrust in Organizations : Dilemmas and Approaches*. New York: Russel Sage.

Kramer, Roderick M., red. (2006): *Organizational Trust: a Reader*. Oxford: Oxford University Press.

Kääriäinen, Juha Tapio (2007): «Trust in the Police in 16 European Countries. A Multilevel Analysis». *European Journal of Criminology*, vol 4:409–435.

Lagestad, Pål (2008): «Må trene på maktbruk». Kronikk. *Aftenposten* 5.juli 2008.

Leading from the frontline: HMIC Thematic Report, 2008.

Lewis, Colleen (1999): *Complaints Against Police : the Politics of Reform*. Annandale, New South Wales, Australia: Hawkins Press.

Lie, Anders Lohne og Pål Lagestad (2007): *Arrestasjonsteknikk*. Oslo: Politihøgskolen.

Lindøe, Preben H. (2003): *Erfaringslæring og evaluering*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967–02–10.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven). LOV-2005–06–03 nr. 33.

Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven). LOV-1978–06–09 nr. 45.

Lov om politiet (politiloven). LOV 1962–06–22 nr. 08. LOV-1995–08–04 nr. 53.

Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova). LOV-2006–05–19 nr. 16.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven). LOV 1981–05–22 nr. 25

Lov om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven). LOV 1983–03–04 nr. 03.

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. LOV 1962–06–22 nr. 08.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). LOV-1999–05–21–30 nr. 30.

Manning, Peter K. (1997): *Police work: The social organization of policing*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.

Muir, William K. (1977): *Police: streetcorner politician*. Chicago: University of Chicago Press.

Nasjonal rapportering av klager på politiet 2006. Oslo: Politidirektoratet, 2007.

Nasjonal rapportering av klager på politiet 2007. Oslo: Politidirektoratet, 2008.

Nasjonal rapportering av klager på politiet 2008. Oslo: Politidirektoratet, 2009.

Near misses in police custody: a collaborative study with forensic medical examiners in London. London: IPCC Research and statistics series: Paper 10, 2008.

Newburn, Tim og Peter Neyroud (2008): *Dictionary of Policing*. Devon: Willan Publishing.

Nilstad, Morten (2004): *Publikumsrettet politiarbeid. Spesiell del*. Nesbru: Forlaget Vett & Viten i samarbeid med Politihøgskolen.

Nilstad, Morten og John Reidar Nilsen (2004): *Publikumsrettet politiarbeid. Generell del*. Nesbru: Vett & Viten.

Nordhus, Gunnar og Edvard Vogt (1981): *Volden og dens ofre : en empirisk undersøkelse*. Oslo: Cappelen.

NOU 1999:10. *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2002:4. *Ny straffelov.Straffelovkommisjonens delutredning VII*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Olsen, Odd Einar (2003): «Erfaringslæringens begrensninger». I: *Erfaringslæring og evaluering*. Preben H. Lindøe (red). Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Ot.prp. nr. 13 (1986–1987). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 7 (1999–2000). *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Ot.prp. nr. 96 (2002–2003). *Om lov om endringer i straffeprosessloven (ny organisering av et eget etterforskingsorgan for politiet og påtalemyndigheten)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Police Complaints Mechanisms: Ensuring Independence and Effectiveness (2008): Report, Expert Workshop. Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 4. juni 2008.

Politiet mot 2020 : bemannings- og kompetansebehov i politiet. Oslo: Politidirektoratet, 2008.

Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008. Rapport. Oslo: Politidirektoratet 2008.

Putnam, R. D. (2001): *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York: Touchstone.

Reiner, Robert (2000): *The politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.

Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 10 October 2005. Strasbourg: Council of Europe, 2006.

Reuss-Ianni, Elizabeth (1993): *The cultures of policing: street cops and management cops*. New Brunswick og London: Transaction Publishers.

Rt. 1994:1478.

Rt. 1996:261.

Rt. 2007:1172.

Rundskriv G-72/91: *Politiets bruk av såkalt halsgrep ved pågripelser og lignende*. Det kgl. justis og politidepartement. 21.5.1991.

Rundskriv G-20/92: *Bruk av halsgrep i nødvergesituasjoner (002)*. Det kgl. justis og politidepartement. 22.1.1992.

Rundskriv 2006/014: *Bruk av politiarrest*. Oslo: Politidirektoratet. 15. august 2006.

Rundskriv 2007/011: *Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter mv*. Oslo: Politidirektoratet 26. juni 2007.

Rundskriv nr. 1/1981: *Meddelelser til offentligheten om straffesaker : opplysninger om etterforskning, påtaleavgjørelser m.v.* Riksadvokaten. R. 2291/80. 12.2.1981.

Rundskriv del II- nr. 3/1999: *Etterforskning*. Riksadvokaten. Ra 99–238. 22.12.1999

Rundskriv nr. 3/2006: *Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten – Spesialenheten for politisaker*. Riksadvokaten. Ra 04–482. 6.9.2006.

Rundskriv nr. 4/2006: *Varetekt*. Riksadvokaten. Ra 01–23. 29.12.2006.

Rønneberg, Anne-Lise (2001): *SEFO-arbeidsgruppens rapport*. Oslo: Justisdepartementet.

Rønneberg, Kari (2008): *Politisamtaler med publikum : språkbruk som hemmer eller fremmer god kommunikasjon*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Institutt for lingvistiske og nordiske studier, Universitetet i Oslo.

Silverman, Eli B. (1999): *NYPD Battles Crime : Innovative Strategies in Policing*. Northeastern University Press.

Sivilombudsmannen (2008): «Eugene Ejike Obioras dødsfall – ansvaret for politiets rutiner ved pågripelse m.v». *Brev* til justis- og politidepartementet 27. mars 2008.

Skolnick, Jerome H. (1966): *Justice without trial: Law enforcement in a democratic society*. New York: John Wiley.

Smith, Graham (2001): «Police Complaints and Criminal Prosecutions». I: *The Modern Law Review Limited*.

Smith, Graham (2003): «Actions for damages against the police and the attitudes of claimants». I: *Policing and Society*, vol. 13:4.

Smith, Graham (2004): «Rethinking police complaints». I: *British Journal of Criminology*, 44, 15–33.

Sollund, Ragnhild (2007): *Tatt for en annen : en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet.* Oslo: Gyldendal akademisk.

SOU 2007:5. *Summa Summarum : en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagara?* Justitiedepartementet.

Spesielt byggeprogram for politi- og lensmannsetaten. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld. 22 (2000–2001). *Politireform 2000 : et tryggere samfunn.*

St. meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver.*

Thomassen, Gunnar (1993): *SEFO : det særskilte etterforskningsorgan. En empirisk belysning.* PHS-Forskning 1999:2.

Tilsyn med rus-/alkoholpåvirkede innsatte i politiarrest. Oslo: Politidirektoratet. 2008/02780–4 312. 28.04.2009.

Vegtrafikklov. LOV-1965–06–18–4.

Waddington, P.A.J (2003): *Policing citizen.* London: UCL Press.

Walker, Samuel (2005): *The New World of Police Accountability.* Thousand Oaks, California: Sage.

Wathne, Christin Thea i samarbeid med Liv Finstad og Ida Drange (2008a): «Ordenstjenesten – i første rekke». *Foreløpig rapport.* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Wathne, Christin Thea i samarbeid med Liv Finstad og Ida Drange (2008b): «Vilkår for oppgaveløsning i politiet – et spørsmål om risiko- og belastningshåndtering». Oslo: *AFI-notat* 11/08.

Årsberetning 2007. Oslo: Oslo politidistrikt 2008.

Årsrapport 2008. Hamar: Spesialenheten for politisaker 2009.

Aasebø, Willy, Jan Erikssen og Jørgen Jonsbu (2003): «Dødsfall i norske politiarrester». *Tidsskrift for den norske legeforeningen*, nr. 8.

Vedlegg 1

Analyse av saker behandlet av Spesialenheten

I utgangspunktet var det 739 saker som var ferdigbehandlet i Spesialenheten for politisaker i det året som ble valgt ut (2007). Av disse har vi gått igjennom 194 saker (skjema), der enkelte av sakene er sakskomplekser med flere saker. Til sammen utgjør de 194 enhetene (skjemaene) som er blitt analysert, 242 saker. I all hovedsak er det slik at de sakene som er registrert på samme skjema er gitt samme behandling og samme utfall, men i enkelte tilfeller er det variasjon, i hovedsak i utfall.

De 194 sakene ble valgt ut gjennom et tilfeldig utvalg. Sakene ble gjennomgått av utvalgets fem medlemmer og utvalgssekretær, og et relativt stort antall saker ble analysert av gruppen samlet i en periode på tre dager ved Spesialenhetens lokaler på Hamar. Det ble benyttet et skjema i analysen som inneholder både kvalitativ og kvantitativ informasjon (se vedlegg 2). Bruken av flere ulike personer som gjennomfører analysen medfører et reliabilitetsproblem knyttet til ulik tolkning av hvordan ulike sider ved en sak skulle registreres. Dette har vært diskutert i gruppen, og eventuelle avvik har vært forsøkt korrigert.

Enkelte forhold i skjemaet var også vanskelig eller umulig å registrere fordi sakspapirene i liten eller ingen grad inneholdt informasjon om disse forholdene. Dette gjelder for eksempel informasjon om hvilken funksjon i politiet den mistenkte har, detaljert tidsbruk i ulike faser av saksbehandlingen, og hvorvidt saken har fanget medias interesse og fått dekning der. Mye informasjon er høyst sannsynlig ikke registrert i sakspapirene. Når for eksempel denne analysen konkluderer med at det er svært sjelden at Spesialenheten kommuniserer med anmelder, så kan dette være reelt, men kan også skyldes at denne kommunikasjonen ikke er registrert i de aktuelle sakspapirene.

Analysen er forsøkt gjort så beskrivende som mulig. Vurderinger og tolkninger av de enkelte funn er gjort av utvalget, og er å finne i NOUens hovedtekst.

1 Hvordan og hvorfor kommer sakene til Spesialenheten?

Det er omtrent lik fordeling av saker som kommer direkte til Spesialenheten (enten muntlig eller skriftlig) eller først til politidistriktet (muntlig eller skriftlig) for så å videresendes til Spesialenheten. 40 % av de analyserte sakene kommer direkte til Spesialenheten, mens 44 % går via politidistriktene. De resterende 16 % fordeler seg på saker der Spesialenheten tar eget initiativ eller gjennom andre kanaler. Det er for lite antall enheter til å kunne si noe om hvorvidt det er noen systematiske variasjoner mellom ulike politidistrikt. Tabell 1.1 viser noe mer detaljert hvordan de ulike saker kommer inn til Spesialenheten.

Det er en betydelig variasjon i hva som har vært sakenes utgangspunkt, det vil si hva slags forhold det er som anmeldes. I tillegg inneholder ofte en sak flere forhold som anses som ulovlige. En analyse må derfor se på hvor stor andel av de totalt antall sakene som inneholder forskjellige forhold. En oversikt over dette er vist i tabell 1.2.

Tabellen viser klart at de vanligste forholdene som anmeldes til Spesialenheten er knyttet til grov uforstand, ulovlig maktbruk og til dels ulovlig beslag. Det er en viss uklarhet i skillet mellom de to kategoriene «ulovlig maktbruk» og «grov ufor-

Tabell 1.1 Kanaler inn til Spesialenheten. Prosent og antall saker (N). N = 188

Kanal inn til SE	Prosent	Saker (n)
Skriftlig til SE	34	64
Muntlig til SE	6	11
Skriftlig til PD så til SE	25	47
Muntlig til PD så til SE	19	36
Dødsfall eller lignende	2	4
PD jf. § 34–5	7	13
Anmodning fra mistenkte	0,5	1
Annet	6	12
Total	99,5	188

Tabell 1.2 Antall saker (av totalt antall saker) som inneholder følgende forhold. N = 191

Forhold	Prosent saker som inneholder dette forholdet	Antall saker som inneholder dette forholdet
Trafikk	3	6
Bilforfølgelse	3	6
Ulovlig maktbruk	22	42
Bruk av våpen	0	0
Vinning	2	3
Dokumentfalsk/falsk anmeldelse	4	8
Brann i celle	0	0
Seksuelle overgrep	0,5	1
Ulovlig beslag m.m.	11	20
Grov uforstand	34	64
Dødsfall i arrest	0,5	1
Brudd på taushetsplikt	6	12
Annet	38	72

stand». Spesialenheten selv benytter på sin hjemmeside kategorien «unødig maktbruk».

Det ser ut som om det er en svak tendens til at de fleste anmeldelser av «ulovlig maktbruk» og «grov uforstand» går via politidistriktet før det kommer til Spesialenheten (ca 55 % av alle disse sakene). Her er likevel tallene såpass små, at det er vanskelig å si om dette er en signifikant trend. Det er svært få av sakene – 3 % eller 6 saker – som inneholder påstander om diskriminering. Det relativt store antallet saker som kategoriseres under «annet» inneholder også en betydelig variasjon. I mange av disse sakene er det relativt uklart hva slags forhold som anmeldes.

I nesten alle sakene (95 %) er det en klart identifisert anmelder, de resterende 5 % dreier seg om saker der Spesialenheten tar eget initiativ eller er pålagt å ta initiativ (dødsfall eller politidistriktet, jf. påtaleinstruksen § 34–5). I en tredjedel av sakene får anmelder bistand fra advokat eller annen partsrepresentant. I hver fjerde sak mener anmelder at han eller hun er påført fysiske skader, mens det i en av fem saker menes at det er påført andre skader (psykiske, materielle).

I et flertall av sakene (54 %) er anmelderen straffeforfulgt samtidig ved samme politidistrikt, og anmeldelsene av anmelderen er i nesten samtlige tilfeller (96 %) gjort før anmeldelsen av politiet. Lite tyder altså på at politiet anmelder de som anmelder politiet etter at de har anmeldt politiet.

Når det gjelder den *anmeldte*, så dreier dette seg i tre fjerdedeler av tilfellene om en eller flere identifiserte personer. Anmeldelsene retter seg også like mye mot en som flere personer. I de aller fleste tilfellene (ca 70 %) er det politifolk som anmeldes, ellers er det mange andre som anmeldes, fra politimester, via politiadvokat og statsadvokat til sivilt ansatte. I ca 10 % av tilfellene retter anmeldelsene seg mot flere ulike funksjoner innad i politiet.

2 Behandling av anmeldelsen i Spesialenheten

Saker som kommer til Spesialenheten er i prinsippet anmeldelser der det pretenderes noe straffbart. Likevel kan det i enkelte tilfeller være en uklar grense mellom en klage og en anmeldelse. I de aller fleste sakene er det klart at det dreier seg om en anmeldelse, men i en liten andel av sakene (4 %) har Spesialenheten tatt kontakt med anmelder for å avklare hvorvidt det dreier seg om en klage eller en anmeldelse.

I 42 av sakene (26 %) ble anmelder bistått av advokat aller annen partsrepresentant. En korrelasjonsanalyse viser svært få korrelasjoner mellom denne bistanden og type sak. Unntaket er en relativ svak tendens til at bistand fra partsrepresentant er vanligere i saker som faller i kategorien «grov uforstand» enn i andre saker (pearson's r = 0,17, sig le .05).

Spesialenheten iverksatte etterforskning i 40 % av de studerte anmeldte sakene. Hvis vi sammenligner sakene som er kategorisert som «ulovlig maktbruk» med alle de andre typer saker, kommer

Tabell 1.3 Samvariasjon mellom type sak og hvorvidt etterforskning er iverksatt eller ikke. N = 186. Prosent (N)

	Type sak:	
	Ulovlig maktbruk	Annet
Etterforskning iverksatt	66 (27)	32 (47)
Etterforskning ikke iverksatt	34 (14)	68 (98)
Totalt (n)	100 (41)	100 (186)

Pearson's r = .28, = sig le .01

det fram klare forskjeller, noe som er vist i tabell 1.3.

Tabellen viser klart at Spesialenheten iverksetter etterforskning mye oftere enn vanlig i anmeldelser som dreier seg om ulovlig maktbruk enn i andre saker. En korrelasjonsanalyse mellom hvorvidt etterforskning er iverksatt eller ikke (ja = 1, nei = 0) og type sak (1 = aktuell type sak, 0 = annen type sak) viser følgende:

Tabell 1.4 viser at Spesialenheten iverksetter etterforskning oftere i saker som dreier seg om ulovlig maktbruk, og til en viss grad i saker som dreier seg om vinning. Derimot iverksettes etterforskning betydelig sjeldnere i anmeldelser klassifisert i den store sekken «annet». Dette viser klart at det er enkelte saker som Spesialenheten prioriterer. I de sakene der saken er henlagt uten etterforskning gir Spesialenheten rutinemessig opplysninger om mulighetene for å anke saken inn for riksadvokaten.

Tabell 1.4 Korrelasjon (Pearson's r) mellom hvorvidt SE har iverksatt etterforskning eller ikke og type sak. N = 186

Type sak	Pearson's r
Trafikk	.04
Bilforfølgelse	-.09
Ulovlig maktbruk	*.28*[2]
Vinning	*.16*[1]
Dokumentfalsk/falsk anmeldelse	-.06
Seksuelle overgrep	.09
Ulovlig beslag, pågripelse, ransaking	.05
Grov uforstand i tjenesten	.10
Dødsfall i arrest	.09
Brudd på taushetsplikt	.01
Annet	*-.21*[2]

[1] = sig le .05
[2] = sig le .01

Selv om det *ikke* iverksettes etterforskning i 60 % av sakene, så betyr ikke dette at Spesialenheten ikke i det hele tatt foretar noen undersøkelsesskritt. I ca. tre fjerdedeler – 75 % – av anmeldelsene hentes det inn såkalt «speilsak», det vil si saken eller sakene som er bakgrunnen for den foreliggende anmeldelsen. I praksis betyr dette at Spesialenheten henter inn speilsak i praktisk talt samtlige saker der det foreligger en mulig speilsak. Mer enn halvparten av disse speilsakene inneholder også PO-logg, mens politiet bare i et fåtall saker selv har foretatt noen etterforskningsskritt i saken. Det er lite som tyder på noen betydelige variasjoner i innhenting av speilsak mellom ulike sakstyper (ingen signifikante korrelasjoner, bortsett fra at speilsak innhentes noe sjeldnere i saker som gjelder trafikk enn i andre saker, pearsons r = -.16). Det å hente inn speilsak er det normale, bortimot rutinisert.

Første fase i Spesialenhetens etterforskning kjennetegnes ved at de aller fleste saker starter med anmeldelse av et forhold som allerede ligger dager eller uker tilbake i tid. Dermed er det svært sjelden at Spesialenheten rykker ut umiddelbart (ingen av de studerte tilfellene), at det foretas åstedsundersøkelse (to av tilfellene), foretatt rekonstruksjon (ingen tilfeller), innbrakt anmeldte (ingen tilfeller) eller benyttet tvangsmidler overfor anmeldte (ett tilfelle).

I de aller fleste tilfeller involveres ingen andre enn Spesialenheten i etterforskningen. I seks av sakene er det gitt bistand fra et politidistrikt (i fem av disse fra politidistriktet til den anmeldte), i tre av sakene var det innhentet bistand fra Kripos, men ingen av sakene hadde mottatt bistand fra Økokrim. Bare i en enkelt sak var det gjennomført rettslig avhør, mens kun to saker hadde uttalelser fra Rettsmedisinsk Institutt. Noe vanligere er det å hente inn legeuttalelse (9 % av samtlige saker). Omtrent samtlige saker der det er innhentet lege-

Tabell 1.5 Andel som er avhørt i de sakene Spesialenheten har iverksatt etterforskning og i de sakene Spesialenheten ikke har iverksatt etterforskning. Prosent. N = 186

	Andel saker der følgende er avhørt i de saker der SE *har iverksatt etterforskning* (N = 74)	Andel saker der følgende er avhørt i de saker der SE *ikke har iverksatt etterforskning* (N = 112)
Fornærmede	53	19
Mistenkte	77	5
Vitner	45	8

uttalelse dreier seg om sakstypene «ulovlig maktbruk» eller «grov uforstand».

Når det gjelder avhør, så har Spesialenheten avhørt 32 % av de fornærmede og 33 % av de anmeldte, altså rundt en tredjedel. Bare i en fjerdedel av sakene er vitner avhørt. Dette tallet endrer seg noe hvis vi ser på andelen som er avhørt i forhold til hvorvidt etterforskning er iverksatt eller ikke.

Mistenkte er avhørt i tre fjerdedeler av samtlige saker der Spesialenheten har iverksatt etterforskning. I tillegg kommer rapporter fra mistenkte, noe som ikke er fanget opp i registreringsskjemaet. Fornærmede og vitner er avhørt i rundt halvparten av sakene der etterforskning er iverksatt. Når det gjelder avhør av fornærmede, er det et inntrykk at mange av disse ikke møter opp til avhør når de innkalles. Det samme gjelder vitner, men her er nok også en stor andel av sakene av en slik type at det ikke er aktuelt å avhøre vitner.

Det må også bemerkes at Spesialenheten gjennomfører en god del avhør i saker der etterforskning *ikke er iverksatt*. Dette indikerer at Spesialenheten foretar en del etterforskning som ikke blir registrert som «etterforskning er iverksatt». Grensen mellom etterforskning og ikke etterforskning er dermed til en viss grad flytende og uklar.

Igjen kan det være interessant å undersøke hvorvidt det er spesielle sakstyper der avhør foretas. I det følgende er variablene knyttet til de tre typene avhør (fornærmede, mistenkte, vitner) omkodet slik at verdien 1 = ja, avhør foretatt, 0 = nei, avhør ikke foretatt/usikkert. Med en slik todeling kan vi kjøre korrelasjoner mellom type sak og hvorvidt avhør er gjennomført eller ikke.

Før tabell 1.6 forklares må det påpekes at det er klare og sterke korrelasjoner mellom de tre typene avhør. Hvis mistenkt er avhørt, er som regel også vitner (pearson's r = 0,48[2]) og fornærmede (pearson's r = 0,28[2]) avhørt. Hvis fornærmede er avhørt, er også ofte vitner avhørt (pearson's r = 0,22[2]).

Tabell 1.6 Korrelasjon (Pearson's r) mellom type sak (1 = den aktuelle sak, 0 = andre saker) og hvorvidt etterforskning er iverksatt (verdi 1) eller ikke (verdi 0)

Type sak	Fornærmede avhørt	Mistenkte avhørt	Vitner avhørt
Trafikk	-.06	.07	-.10
Bilforfølgelse	-.06	-.06	-.10
Ulovlig maktbruk	.10	*.33*[2]	*.20*[2]
Vinning	.01	.09	*.23*[2]
Dokumentfalsk/falsk anmeldelse	-.03	-.04	.01
Seksuelle overgrep	.11	.10	.14
Ulovlig beslag, pågripelse, ransaking	-.09	.02	-.10
Grov uforstand i tjenesten	.01	.09	.02
Dødsfall i arrest	-.05	.10	.14
Brudd på taushetsplikt	*.19*[2]	-.04	.02
Annet	-.02	*-.16*[1]	-.08

[1] = sig le .05
[2] = sig le .01

Tabell 1.7 Gjennomsnitt antall dager til avhør foretas (median i parentes) for totalt antall saker og for saker der etterforskning er iverksatt. Prosent (N)

	Alle saker	Etterforskning iverksatt
Avhør fornærmede	45 (16)	45 (13)
Avhør mistenkte	102 (65)	106 (70)
Avhør vitner	80 (42)	86 (42)

Tabell 1.6 viser at det først og fremst er i saker som inneholder anklager om ulovlig maktbruk at Spesialenheten tar i bruk avhør av mistenkte og av vitner. I saker som angår vinning blir ofte vitner avhøret, mens det i saker som angår brudd på taushetsplikt ofte foretas avhør av fornærmede. I kategorien «andre saker» er det betydelig sjeldnere at mistenkte avhøres enn i de klarere definerte sakskategoriene.

Tallene knyttet til hvorvidt alle mistenkte er avhørt er relativt usikre, mest på grunn av at det i flere av sakene er relativt uklart hvor mange og hvem som er anmeldt. Gjennom registreringen klarte utvalget bare å klargjøre hvorvidt alle var avhørt eller ikke i 54 av sakene. I ca. 40 % av disse sakene var samtlige mistenkte avhørt. Hvorvidt de mistenkte er blitt holdt atskilt fra hverandre, er også relativt irrelevant så lenge de aller fleste av de sakene som er etterforsket blir det etter at en god tid har gått. Det er illustrerende at det bare i én sak er blitt foretatt innbringelse av den mistenkte.

En indikasjon på omfanget av etterforskningen er knyttet til hvor mange vitner som er avhørt. I de 43 sakene der vitneavhør var positivt registrert, var det i gjennomsnitt foretatt 3,5 vitneavhør. Dette relativt høye gjennomsnittet skyldes en spesiell sak der det var gjennomført 54 vitneavhør, noe som trekker snittet betydelig opp. Medianverdien (midtverdien) er på 2, noe som indikerer at halvparten av sakene inneholder 2 eller flere vitneavhør, mens den andre halvparten inneholder 2 eller færre. Det hyppigst forekommende (modus) er at det foretas kun ett vitneavhør per sak. Nesten 80 % av de 43 sakene har ett eller to vitneavhør.

Et siste interessant forhold kan være hva som kjennetegner saker der Spesialenheten ikke foretar noen form for avhør eller innhenter speilsak. Totalt sett er det 31 saker (17 %) der ingen slike etterforskningsskritt er foretatt. 18 av disse 31 sakene (58 %) faller i kategorien «annet», mens 6 av dem faller i kategorien «grov uforstand i tjenesten». Ellers er det ingen systematikk å spore, det vil si at de andre tilfellene der det ikke er gjort noen etterforskningsskritt, fordeler seg med en eller to saker på de andre sakstypene.

Hvor lang tid det går før avhør foretas er vist i tabell 1.7. Her har vi vist tidsbruken i gjennomsnitt (median i parentes) både for totalt antall saker, og kun for sakene der etterforskning er iverksatt.

Det er ingen signifikante forskjeller (t-test) mellom saker der etterforskning er iverksatt eller ikke når det gjelder tiden til første avhør.

Det er vanskelig å finne ut hvorvidt det er signifikante forskjeller mellom tid til avhør og ulike typer saker, på grunn av det lite antallet saker i mange av sakskategoriene. I de tre største kategoriene – «ulovlig maktbruk», «grov uforstand» og «annet» – er dette likevel mulig. Disse gjennomsnittene er vist i tabell 1.8.

På grunn av det lille antallet enheter er det vanskelig å uttale seg klart om signifikante forskjeller. I forhold til det totale gjennomsnitt går det likevel i gjennomsnitt signifikant lenger tid til vitner avhøres i saker angående ulovlig maktbruk. Men det er også den eneste signifikante forskjellen som kan leses ut av tabellen. Denne mangelen på signifikante forskjeller er likevel interessant fordi den antyder at Spesialenheten ikke ser ut til å benytte

Tabell 1.8 Gjennomsnitt antall dager til avhør foretas for totalt antall saker og for saker som faller i kategoriene «ulovlig maktbruk», «grov uforstand» og «annet»

	Alle saker	Ulovlig maktbruk	Grov uforstand	Annet
Avhør fornærmede	45	54	55	35
Avhør mistenkte	102	104	98	99
Avhør vitner	80	126	99	60

sakstype som et prioriteringsgrunnlag for hvor raskt de håndterer saken.

Når det gjelder tilstedeværelse av andre i avhørssituasjonen, er det generelle bildet klart: Det er som regel ikke andre personer til stede. I avhør av mistenkte er det bare i 3 tilfeller at advokat er til stede, mens «andre» er til stede i 8 tilfeller. I avhør av anmelder er forsvarer til stede i 2 tilfeller, bistandsadvokat i 3 tilfeller og andre i 6 tilfeller. I avhør av vitner er kun «andre» til stede i fire tilfeller. Dette antallet saker er å lite at det ikke har noen hensikt å se nærmere på hvilke typer saker det dreier seg om. Avhørsstedet varierer en del, men i all hovedsak finner disse sted enten i Spesialenhetens lokaler eller i andre lokaler (hotell, kafé, m.m.).

I noen få tilfeller har mistenkte (6 tilfeller) eller fornærmede (i 18 tilfeller) begjært spesielle etterforskningsskritt. I noe under halvparten av disse (10 tilfeller) er dette gjennomført. I de tilfellene der begjærte etterforskningsskritt ikke er foretatt, er dette kun eksplisitt begrunnet i 3 tilfeller.

Etterforskere fra Spesialenheten foretar sjelden – i alle fall slik at det eksplisitt kommer fram i sakspapirene – en vurdering av egen habilitet. Det finner bare sted i 4 av sakene (2 %). På den annen side er det heller ikke mange av de fornærmede eller mistenkte som uttrykker mistillit til Spesialenheten eller til enhetens habilitet. I 15 saker (9 %) har fornærmede uttrykt mistillit til Spesialenheten, og i et enda mindre antall saker (7, eller 4 %) har fornærmede uttrykt seg om enhetens habilitet. Bare en mistenkt har uttrykt mistillit til Spesialenheten, og den samme har uttrykt seg om enhetens habilitet.

De aller fleste uttrykkene for mistillit til Spesialenheten fra fornærmedes side finner vi i sakskategorien «annet» (her er det 9 saker der fornærmede uttrykker mistillit), og i «grov uforstand» (her er det 5 saker der fornærmede uttrykker mistillit).

Det siste forholdet knyttet til Spesialenhetens saksbehandling som tas opp er tidsbruken. Skjemaet la opp til en relativt detaljert tidsregistrering, men sakspapirene gir ikke grunnlag for en god og reliabel registrering av svært detaljerte tidsfaser. Etter en reliabilitetsvurdering ble det konkludert med at kun et fåtall av tidsregistreringene var tilstrekkelig gode nok, nemlig: 1) Dager fra politidistriktet får sak til Spesialenheten mottar saken, 2) dager fra påtaleinnstilling til påtaleavgjørelse i Spesialenheten, 3) totalt antall dager hos Spesialenheten og 4) totalt antall dager hos riksadvokaten.

Tabell 1.9 viser gjennomsnittlig antall dager fordelt på de fire fasene i saksbehandlingen.

Også her er det et fåtall saker som trekker gjennomsnittet betydelig opp. I 7 saker tar det over 100 dager før saken sendes til Spesialenheten, mens det i ett tilfelle tar 485 dager. Dermed er medianen et bedre tall, og antyder at det tar vanligvis mellom 2–3 uker før en sak kommer fra politidistriktet til Spesialenheten.

Den samme argumentasjonen kan gjøres gjeldende for antall dager mellom påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse. Gjennomsnittet er på drøye tre og en halv måned, mens midtpunktet (medianen) er på rett i overkant av to måneder. I halvparten av sakene tar det likevel 2 måneder eller mer i mellom innstilling og avgjørelse. I gjennomsnitt er hver sak til behandling i Spesialenheten i underkant av et år, mens eventuelle klager til riksadvokaten vanligvis er ferdig i løpet av en måned.

I alle fasene er det betydelige variasjoner. Total behandlingstid i Spesialenheten varierer fra 21 til 871 dager, mens tiden fra påtaleinnstilling til påtaleavgjørelse varierer mellom 0 til 487 dager. For å undersøke hvilke forhold som kan forklare variasjonen i tidsbruk ble det gjennomført flere multiple regresjoner. Som forklaringsvariabler ble følgende inkludert: a) type sak, b) om saken inneholder diskrimineringspåstander eller ikke, c) hvorvidt Spesialenheten har iverksatt etterforskning eller ikke og d) om saken har vært behandlet før eller etter omorganiseringen (januar 2008).

Noen tekniske kommentarer først. For å unngå at alt for mange enheter forsvinner ut av analysen på grunn av manglende verdi (missing), er de uav-

Tabell 1.9 Gjennomsnitt antall dager (median i parentes) fordelt på fire ulike faser i saksbehandlingen

Fase	Gjennomsnitt antall dager (median)
Dager fra politidistriktet får sak til Spesialenheten mottar saken (N = 105)	33 (18)
Dager fra påtaleinnstilling til påtaleavgjørelse (N = 191)	107 (66)
Totalt antall dager hos Spesialenheten (N = 190)	334 (324)
Totalt antall dager hos riksadvokaten (N = 34)	38 (30)

Tabell 1.10 Lineær regresjon (OLS) med dager som avhengige variabler. [1] = sig le .05, [2] = sig le .01. Ustandardiserte koeffisienter (dager). Saken inneholder følgende element = 1, ellers = 0; iverksatt etterforskning = 1, ikke iverksatt = 0; før omorganisering = 0, eller omorganisering = 1

	Dager fra hendelse til Spesialenheten får saken (N = 105)	Dager fra påtaleinnstilling til påtaleavgjørelse (N = 185)	Totalt antall dager i Spesialenheten (N = 184)	Antall dager hos riksadvokaten (N = 33)
Trafikk	-5	-30	-76	-
Bilforfølgelse	-9	-24	40	-
Ulovlig maktbruk	10	16	56	10
Vinning	30	-59	-44	28
Dokumentfalsk/falsk anmeldelse	5	-18	58	-12
Seksuelle overgrep	-11	-54	-228	40
Ulovlig beslag, pågripelse, ransaking	*26*[1]	31	*101*[1]	-2
Grov uforstand i tjenesten	-3	-21	52	*-31*[2]
Brudd på taushetsplikt	-9	-26	-57	-
Annet	6	-12	-5	-17
Diskriminering	-5	41	-51	-1
SE iverksatt etterforskning	9	*39*[1]	*-81*[2]	-22
Før eller etter omorganisering	9	-6	-32	12
R2justert	0,03	0,00	0,12	0,33

- = ikke aktuell i denne sammenhengen

hengige variablene omkodet slik at missing er blitt kodet som «nei». I de fleste tilfellene er gruppen som har foretatt analysen enige om at dette gir et korrekt bilde av situasjonen, da det var en viss variasjon knyttet til hvorvidt man krysset av for «nei» eller lot være å krysse av. I alle tilfelle betyr dette at saker der svaret er «nei» eller «missing» faller i samme kategori, og dermed at vi måler effekten av at en sak positivt sett er definert som å falle i en spesiell kategori. I tillegg er enkelte av sakstypene ikke tilstede (for eksempel brann i celle) og kan ikke inkluderes i analysen. Når det gjelder hvorvidt Spesialenheten har iverksatt etterforskning eller ikke, var det her kun 5 manglende caser og det er derfor ikke foretatt noen omkoding.

Tabell 1.10 viser noen helt klare trekk. Det første er svært liten variasjon i saksbehandlingstiden som skyldes type sak. Når det gjelder antall dager fra hendelse til Spesialenheten får saken, er det en sakstype som har en signifikant effekt, nemlig hvis saken faller i kategorien «ulovlig beslag m.m.», så øker antallet dager i gjennomsnitt med 26 dager. Går vi nærmere inn i data ser vi at dette skyldes at de to sakene som tar lengst tid (en med 191 dager og en med 485 dager) er saker som faller i denne kategorien. Heller enn å være en tendens, er dette et eksempel på avvikende hendelser.

Når det gjelder total saksbehandlingstid i Spesialenheten, er det også en tendens til at saker som faller i kategorien «ulovlig beslag m.m.» øker saksbehandlingstiden med i gjennomsnitt 101 dager. Her er det ikke enkeltsaker som kan forklare tendensen, for her er det en tydelig tendens til at (de relativt få) sakene i denne kategorien tar lang tid i Spesialenheten. Hva dette kan skyldes, er ikke mulig å finne ut fra underliggende data.

Det er også en trend at antall dager mellom påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse øker i gjennomsnitt med 39 dager hvis Spesialenheten har etterforsket saken. På den annen siden ser vi at den totale saksbehandlingstiden i Spesialenheten synker med i gjennomsnitt 81 dager når saken blir etterforsket. Dette kan tyde på at mange saker som

ikke blir etterforsket «blir liggende», og at det er sakene som etterforskes som prioriteres.

Riksadvokatens behandling av saker synker betydelig (i gjennomsnitt 31 dager) når saken dreier seg om grov uforstand i tjenesten. Det er ikke mulig å spore noen effekter av omorganiseringen på saksbehandlingstiden i de sakene som er analysert her. Samlet sett er det vanskelig å se at det er spesielle saker som påvirker saksbehandlingen.

Et generelt funn som kan leses ut av tabell 1.10 er den lave forklaringskraften sakstype, diskrimineringspåstander, om det er iverksatt etterforskning eller ikke, og om det finner sted før eller etter omorganiseringen, har på saksbehandlingstiden. Det er vanskelig å se ut fra data at Spesialenheten foretar en prioritering av saksbehandlingstiden knyttet til ulike typer saker.

Helt til slutt: Saker der Spesialenheten ikke har iverksatt noen etterforskningsskritt (innhentet speilsak, foretatt avhør) har en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 268 dager, altså betydelig kortere enn gjennomsnittet.

3 Utfall av saksbehandlingen

I hele 96 % av sakene ender det med henleggelse. Fordelingen på henleggelseskategorier er vist i tabell 1.11.

Den absolutt vanligste henleggingskategori er «ikke rimelig grunn til å undersøke», mens den nest vanligste kategorien er «intet straffbart forhold bevist». Det er også et meget sterkt samsvar mellom påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse (Cramer's V = 0,90). Tabellen under viser samsvar og avvik fordelt på ulike typer saker.

Det er kun et fåtall saker som ender opp med positiv påtaleinnstilling. Disse er vist i tabell 1.13.

Det er såpass lite antall positive innstillinger at videre statistisk analyse er umulig. Det kan likevel være interessant å se nærmere på henleggelsene. Det første er om det er tendenser til at det er spesielle henleggelseskategorier som benyttes i spesielle saker. En korrelasjonsanalyse ble kjørt mellom type sak og henleggelseskategori (innstilling). Her kommer følgende, relativt få, tendenser til syne:

- henleggelseskategorien «ingen rimelig grunn til å undersøke» er underrepresentert i kategorien «ulovlig maktbruk» (pearson's r = -.28, sig le .01) og overrepresentert i kategorien «andre saker» (pearson's r = .25, sig le .01)
- henleggelseskategorien «på grunn av bevisets stilling» er overrepresentert i kategoriene «ulovlig maktbruk» (pearson's r = .17, sig le .05) og «seksuelle overgrep» (pearson's r = .28, sig le .01)
- henleggelseskategorien «intet straffbart forhold bevist» er overrepresentert i kategorien

Tabell 1.11 Fordeling på henleggelseskategorier fordelt på påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse. Prosent. (N)

	Påtaleinnstilling (N = 187)	Påtaleavgjørelse (N = 185)
010 Henl forholdet ikke straffbart	8 (14)	6 (11)
012 Henl påtalebegjæring trukket	-	-
014 Henl pga mangel på opplysning om gj.mann	0,5 (1)	1 (2)
015 Henl pga foreldelse	2 (3)	2 (4)
016 Henl pga mangel på bevis	1 (2)	1 (2)
022 Henl ikke rimelig grunn til å undersøke	54 (100)	52 (97)
026 Henl som åpenbart grunnløs	-	-
050 Henl som intet straffbart forhold	3 (6)	2 (4)
058 Henl pga bevisets stilling	6 (12)	5 (10)
073 Prosessøkonomisk påtaleunnlatelse	-	-
103 Henl intet straffbart forhold bevist	19 (35)	23 (43)
104 Henl som åpenbart grunnløs	-	-
200 Henl fordi foretaksstraff ikke er hensiktsmessig	-	-
§ 34–5 Avvisning	3 (6)	2 (4)
Kombinasjon av flere ovenfor nevnte forhold	4 (8)	4 (8)

Tabell 1.12 Prosent samsvar mellom påtaleinnstilling og påtaleavgjørelse. Beskrivelse av avvik

	Antall saker avvik	Avvik i forhold til påtaleavgjørelse
010 Henl forholdet ikke straffbart	3	Foreldelse (1), ikke rimelig grunn til å undersøke (1), missing (1)
014 Henl pga mangel på opplysning om gjerningsmann	0	Ingen
015 Henl pga foreldelse	0	Ingen
016 Henl pga mangel på bevis	0	Ingen
022 Henl ikke rimelig grunn til å undersøke	5	Mangel opplysning gjerningsmann (1), Intet straffbart forhold bevist (4)
050 Henl som intet straffbart forhold	2	Bevisets stilling (1), intet straffbart forhold bevist (1)
058 Henl pga bevisets stilling	3	Intet straffbart forhold bevist (3)
103 Henl intet straffbart forhold bevist	1	Ingen rimelig grunn til undersøkelse (1)
§ 34–5 Avvisning	2	Intet straffbart forhold bevist (1), missing (1)
Kombinasjon av flere ovenfor nevnte forhold	0	Ingen

«ulovlig beslag m.m.» (pearson's r = .15, sig le .05) og underrepresentert i kategorien «annet» (pearson's r = -.24, sig le .01)

– henleggelseskategorien «avvisning» er overrepresentert i kategorien «brudd på taushetsplikt» (pearson's r = .20, sig le .01)

Det kan også være interessant å se nærmere på hvilken arbeidsinnsats som Spesialenheten har lagt ned i forhold til avgjørelsene. Dette kan gjøres ved å kjøre en korrelasjonsanalyse mellom ulike mål på ressursinnsatsen (dager i Spesialenheten, om avhør er foretatt, hvor mange vitner som er avhørt). Siden avvikene mellom innstilling og avgjørelse er så liten, har vi valgt å benytte den kategorien med flest gyldige enheter (innstilling). Det er også mange henleggelseskategorier der antallet enheter (saker) er så lite at det ikke er fornuftig å kjøre en korrelasjonsanalyse. Analysen er derfor konsentrert rundt de sakstyper som inneholder minst 10 enkeltsaker.

Tabellen viser at saker som ender med «henlagt, intet straffbart forhold» har en lenger saksbehandlingstid enn andre saker, mens det motsatte er tilfelle for «henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke». I den siste kategorien foretar man også mye sjeldnere avhør, både med mistenkte, fornærmede og vitner, enn i andre typer saker. Saker som ender opp i kategoriene «henlagt på grunn av bevisets stilling» og «intet straffbart forhold bevist» er saker der Spesialenheten legger ned betydelig mer ressurser enn i andre saker, da ved at man oftere avhører både vitner og mistenkte.

23 (12 %) av de henlagte sakene inneholder kritikk mot politiet, og halvparten av disse er en generell kritikk mot politidistriktet (rutiner og lignende). I et lite antall saker (6 saker eller 3 %) har Spesialenheten tilrådd at politimesteren vurderer

Tabell 1.13 Positive påtaleinnstilllinger og -avgjørelser fordelt på kategori. (N = 4)

Forbrytelser:	Påtaleinnstilling	Påtaleavgjørelse
Strl § 121 Brudd på taushetsplikt	1	1
Forseelser:	**Påtaleinnstilling**	**Påtaleavgjørelse**
Vegtr § 31, 1.ledd, jf. § 3 Uaktsom kjøring	1	1
Strl § 325 Grov uforstand i tjenesten/utilbørlig opptreden	1	1
Annet	1	1

Tabell 1.14 Korrelasjoner (Pearsons r) mellom ressursinnsats (saksbehandlingstid, avhør av fornærmede/mistenkte/vitner, antall vitner) og sakens utfall. (N = 187)

Sakens utfall	Saks-behand-lingstid	Avhør fornærmet (1 = ja)	Avhør mistenkt (1 = ja)	Avhør vitner (1 = ja)	Antall vitner
010 Henl forholdet ikke straffbart	*.22*[2]	.07	*.19*[2]	.04	-.08
022 Henl ikke rimelig grunn til å undersøke	*-.18*[1]	*-.22*[2]	*-.67*[2]	*-.47*[2]	-.09
058 Henl pga bevisets stilling	.07	.10	*.37*[2]	*.33*[2]	*.35*[2]
103 Henl intet straffbart forhold bevist	.11	-.01	*.42*[2]	*.20*[2]	-.05

[1] = sig le .05
[2] = sig le .01

forholdet administrativt. Det er ikke mulig i sakspapirene å se hvorvidt dette er fulgt opp.

En nærmere gjennomgang av de 23 sakene som inneholder kritikk mot politiet fordeler seg nokså ulikt på ulike typer saker. Dette er vist i tabell 1.15.

Det er en overvekt av kritikkverdige tilfeller i sakskategoriene «ulovlig beslag og lignende» samt «grov uforstand», samt i kategorien «annet». Det samme er tilfelle for det fåtall saker sendt til administrativ vurdering.

En korrelasjonsanalyse mellom hvorvidt saken inneholder kritikkverdige forhold og Spesialenhetens ressursinnsats (saksbehandlingstid, innhenting av speilsak, gjennomføring av avhør), viser ingen signifikante korrelasjoner. Det er altså ikke noe tegn til at Spesialenheten bruker mer eller mindre ressurser på saker som ender opp med å påpeke kritikkverdige forhold.

Begrunnelsene fra Spesialenheten til både mistenkte og til anmelder er relativt omfattende. I gjennomsnitt er begrunnelsen til anmelder på mer enn 2,5 sider (noe mer til mistenkt), men her er det enkelte svært lange begrunnelser som drar gjennomsnittet noe opp. Midtpunktet (medianen) er på 2 sider, det samme er modus (det hyppigst forekommende). For å se hva som kan forklare variasjon i omfanget av begrunnelsen, ble det gjennomført en multivariat regresjonsanalyse med antall sider som avhengig variabel. Omfanget av begrunnelsen til både anmelder og mistenkte er såpass lik at vi kun har valgt en av dem (begrunnelse til anmelder). Det er kjørt regresjoner med begge variabler som avhengige, og de ga omtrent identiske resultater. Som uavhengige variabler ble følgende variabler/grupper av variabler benyttet: a) sakstype, b) ressursinnsats (saksbehandlingstid, innhenting av speilsak, gjennomføring av avhør),

Tabell 1.15 Saksforhold som inneholder kritikk mot politiet, samt saksforhold som er oversendt administrativ vurdering fordelt på sakstype. Antall saker. N = 191

	Saksforhold som inneholder kritikk mot politiet	Saksforhold oversendt administrativ vurdering
Trafikk	0	0
Bilforfølgelse	1	0
Ulovlig maktbruk	3	1
Vinning	0	0
Dokumentfalsk/falsk anmeldelse	2	0
Seksuelle overgrep	1	0
Ulovlig beslag, pågripelse, ransaking	6	2
Grov uforstand i tjenesten	11	2
Dødsfall i arrest	1	0
Brudd på taushetsplikt	0	0
Annet	9	3
Diskriminering	0	0

Tabell 1.16 Multivariat regresjon. Avhengig variabel = sider begrunnelse for avgjørelse til anmelder. OLS. Kun variabler signifikante på .05-nivå eller lavere er vist. R2 gjelder for full modell. Ustandardiserte koeffisienter (sider)

	Omfang begrunnelse anmelder
Sakstype: Vinning	*2.9*[2]
Speilsak innhentet	*0,9*[2]
058 Henl pga bevisets stilling	*1,5*[1]
R2justert	0,18

[1] = sig le .05
[2] = sig le .01

c) hvorvidt Spesialenheten har iverksatt etterforskning eller ikke, d) før eller etter omorganisering og e) henleggelseskategori (innstilling). Da dette innebærer en stor mengde uavhengige variabler viser tabell 1.16 kun de uavhengige variabler som har signifikante effekter (på .05-nivå eller lavere).

Det er ikke mange av de uavhengige variablene som kan forklare variasjonen i begrunnelsenes omfang, men det virker som at saker som angår vinning ofte ender opp med mer omfattende begrunnelser. Hva dette skyldes er ikke lett å si ut fra disse data. Saker der speilsak er innhentet, og som blir henlagt på grunn av bevisets stilling, har en tendens til å ha noe mer omfattende begrunnelser.

Det er relativt sjelden at sakene inneholder opplysninger om hvorvidt Spesialenheten har hatt annen kommunikasjon med anmelder eller anmeldt. I 16 saker har Spesialenheten hatt en eller annen form for kommunikasjon med anmelder, mens det kun i 6 av sakene har vært annen kommunikasjon med mistenkt.

Kun et fåtall saker har vært viet medieinteresse. I mange saker er det klart at media ikke har gitt saken noen oppslag, mens det ellers er sjelden at dette kommer fram i sakspapirene. I 13 av 191 saker er det positivt klart at saken har vært viet medieoppmerksomhet, da like mye fra riksmedier som lokalmedier. Ikke i noen saker går det fram av sakspapirene hvorvidt Spesialenheten eller andre har sendt ut pressemelding i forbindelse med saken, og bare i et svært lite antall saker (2) har Spesialenheten uttalt seg til media. Like sjelden er det at politimester eller politidistriktet uttaler seg i saken.

Vedlegg 2

Registreringsskjema – gjennomgang av saker fra Spesialenheten

1. Utvalgets gjennomgang av saken

Saksnummer i Spesialenhetens arkiv:
Saken vurdert av:

2. Politidistrikt og etterforskningssted

Politidistrikt (hvor har hendelsen skjedd):

Etterforsket av:	**Saker påtaleavgjort i 2007:**
Region Øst-Norge	
Region Sør-Norge	
Region Vest-Norge	
Region Midt-Norge	
Region Nord-Norge	
	Saker påtaleavgjort i 2008:
Etterforskningsavd. Øst-Norge	
Etterforskningsavd. Vest-Norge	
Etterforskningsavd. Midt- og Nord-Norge	

3. Utgangspunktet for saken (sett kryss)

Anmeldelse fra fornærmet:	
– skriftlig til Spesialenheten	
– muntlig til Spesialenheten	
– skriftlig til politiet og videresendt til Spesialenheten	
– muntlig til politiet som har videresendt til Spesialenheten	

Dødsfall eller alvorlig skade mens person (er) er tatt hånd om av politiet	
Spesialenheten tar eget initiativ	
Politidistriktet, jf. påtaleinstruksen § 34–5 annet ledd	
Pålegg fra riksadvokaten	
Anmodning fra mistenkte	
Annet/Andre (skriv hva/hvem):	

4. Hva gjelder saken (Hvordan er den kategorisert av Spesialenheten ved registrering)

(Sett kryss for ja, hvis flere kategorier, kryss av for alle)

Trafikk diverse		Brann i celle	
Bilforfølgelse		Seksuelle overgrep	
Ulovlig maktbruk		Ulovlig beslag, pågripelse, ransaking	
Bruk av våpen		Grov uforstand i tjenesten	
Vinning		Dødsfall i arrest	
Dok.falsk/falske anmeldelser		Brudd på taushetsplikt	
Annet (skriv hva):			
Diskrimineringspåstander?			

5. Opplysninger om anmelder/fornærmede:

Ingen anmelder/fornærmede ☐

	Ja	Nei	Ikke opplyst	Usikker
Pretenderes det at anmelder/fornærmede/andre er påført:				
– fysiske skader ved handlingen				
– andre skader				
Bistås anmelder/fornærmede av advokat eller annen partsrepresentant?				

6. Klargjøring av om det er anmeldelse eller klage

Er anmelder kontaktet muntlig eller skriftlig for å klargjøre om det er en anmeldelse eller en klage?
Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», hvordan er anmelder kontaktet?
Skriftlig ☐ Muntlig ☐ På annen måte ☐
Eventuelle kommentarer til Spesialenhetens arbeid for å klargjøre pretensjon?

7. Opplysninger om anmeldte/mistenkte

(Hvis flere, fylles opplysninger ut for samtlige)
Er anmeldelsen rettet mot konkret(e) person(er): Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja»:
Er anmeldelsen rettet mot: En ☐ Flere ☐
Yrke/tjenestested:
Polititjenestemann/-kvinne ☐ Politiadvokat ☐ Politimester ☐ Statsadvokat ☐ Riksadvokat ☐
Sivilt ansatt ☐ Andre ☐ Uopplyst ☐
Funksjon/arbeidsoppgaver (spesifisér):

8. «Speilsak» motanmeldelse/ politiets saksforberedelse

	Ja	Nei	Ikke opplyst	Usikker
Er det innhentet «speilsak»?				
Inneholder oversendelsen fra politiet utskrift fra PO-logg?				
Er/var anmelder/fornærmet under straffeforfølging i samtidig sak ved samme politidistrikt?				
Er fornærmede anmeldt av politiet for samtidig hendelse etter at fornærmede har anmeldt politiet?				
Har politiet på egenhånd foretatt etterforskningsskritt?				

9. Har Spesialenheten iverksatt etterforskning?

Ja ☐ Nei ☐
(*Spørsmålene under er bare aktuelle der det ovenfor er krysset av for «nei»):*
Hvis «nei»; Hva er begrunnelsen for at saken er henlagt uten videre etterforskning (stikkord)?
Hva handler saken om (stikkord):
Dersom saken er henlagt; har Spesialenheten opplyst om andre instanser anmelder/ klager kan henvende seg til? Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», hvilke(n) instans(er)?

10. Bistand fra andre

	Ja	Nei	Usikker
Har Spesialenheten innhentet bistand fra politidistrikt? Hvis «ja», mht hva: Hvis «ja», fra: Anmeldtes distrikt ☐ Annet politidistrikt ☐			
Har Spesialenheten innhentet bistand fra Kripos?			
Har Spesialenheten innhentet bistand fra Økokrim?			
Er det foretatt obduksjon?			
Gjennomført rettslige avhør			
Rapport fra Rettsmedisinsk institutt			
Innhentet legeuttalelse			

11. Spesialenhetens arbeid i den første fasen

Har Spesialenheten rykket ut umiddelbart? Ja ☐ Nei ☐ Var ikke aktuelt ☐ Usikker ☐

	Ja	Nei	Usikker
Er det foretatt *åstedsundersøkelse*?			
Er det foretatt *rekonstruksjon*?			
Er anmeldte blitt *innbrakt* i forbindelse med denne saken?			
Er *tvangsmidler* benyttet? Hvis «ja», hvilke?: Pågripelse ☐ Ransaking ☐ Varetekt ☐ Kroppslig undersøkelse ☐			

12. Spesialenhetens avhør av impliserte

	Ja	Nei	Usikker
Er anmelder/fornærmet avhørt?			
Er mistenkte avhørt?			
Ved flere mistenkte:			
Er alle avhørt?			
Har de vært atskilt før avhør?			
Har de vært innbrakt?			
Har anmelder/fornærmet/mistenkte hatt anledning til å forklare seg på annen måte for Spesialenheten? *Hvis ja, oppgi stikkord for hvordan:*			
Er vitner avhørt? *Hvis ja, hvor mange:*			

Spørsmålene under er bare aktuelle dersom avhør er gjennomført:

Hvor lang tid går det fra etterforskning ble iverksatt og til første avhør?	Timer	Dager	Uker	Usikker
Mistenkte				
Fornærmede				
Vitner				

Hvem var til stede under avhør bortsett fra etterforsker?	Forsvarer	Bistandsadv/ annen støtteperson	Tolk	Andre, *oppgi hvem*	
Mistenkte					
Fornærmede					
Vitner					
Hvor er avhør foretatt?			Ja	Nei	Usikker
Spesialenhetens lokaler					
Ved politiets tj.sted					
Annet *(skriv hvor)*					

13. Har anmelder/fornærmede eller mistenkte begjært eller ønsket gjennomført bestemte etterforskningsskritt?

	Ja	Nei	Usikker
Mistenkte			
Anmelder/fornærmede			
Vitner			
Hvis «ja», er de gjennomført/forsøkt gjennomført?			
Hvis «nei», er dette begrunnet?			

14. Habilitet og tillit

	Ja	Nei	Usikker
Framkommer det opplysninger om etterforsker(e)s habilitet er vurdert?			
Framkommer det opplysninger om anmelder/fornærmede:	Ja	Nei	Usikker
– har uttrykt *tillit* til Spesialenhetens arbeid?			
– har uttrykt *mistillit* til Spesialenhetens arbeid?			
– har gitt sitt syn på Spesialenhetens uavhengighet og habilitet?			
Framkommer det opplysninger om anmeldte/mistenkte:	Ja	Nei	Usikker
– har uttrykt *tillit* til Spesialenhetens arbeid?			
– har uttrykt *mistillit* til Spesialenhetens arbeid?			
– har gitt sitt syn på Spesialenhetens uavhengighet og habilitet?			

Eventuelle kommentarer:

15. Resultat – påtaleavgjørelser

Ender saken med:	Ja	Nei
– henleggelse?		
– positiv påtaleavgjørelse?		

Hvis *henlagt*, kryss av for henleggelseskategori:

	Påtaleinnstilling	Påtaleavgjørelse
010 Henl forholdet ikke straffbart		
012 Henl påtalebegjæring trukket		
014 Henl pga mangel på opplysning om gj.mann		
015 Henl pga foreldelse		
016 Henl pga mangel på bevis		
022 Henl ikke rimelig grunn til å undersøke		
026 Henl som åpenbart grunnløs		
050 Henl som intet straffbart forhold		
058 Henl pga bevisets stilling		
073 Prosessøkonomisk påtaleunnlatelse		
103 Henl intet straffbart forhold bevist		
104 Henl som åpenbart grunnløs		
200 Henl fordi foretaksstraff ikke er hensiktsmessig		
§ 34–5 Avvisning		

Hvis *positiv påtaleavgjørelse*, kryss av for avgjørelseskategori (gruppert på straffebestemmelser):

Forbrytelser	Påtaleinnstilling	Påtaleavgjørelse
Strl § 120 Uriktig rapport		
Strl §121 Brudd på taushetsplikt		
Strl § 124 Misbruk av stilling		
Strl § 182 Dokumentfalsk		
Strl § 186 Forberedelse til dokumentfalsk		
Strl § 200 Seksuell handling		
Strl § 162–1. og 2. ledd – erverv/oppbevaring av narkotika – Grovt		
Strl § 162–1. ledd – erverv/oppbevaring av narkotika		
Strl § 226 Uaktsom frihetsberøvelse		
Strl § 228 Legemsfornærmelse		
Strl § 229 Legemsbeskadigelse		
Strl § 255 Underslag		
Strl § 256 Grovt underslag		
Strl § 256, jf. § 255 Grovt underslag (narkotika)		
Strl § 257 Tyveri		
Strl § 258 Grovt tyveri		
Strl § 291 Skadeverk		
Legem. § 31–2. ledd, jf. § 24 1. ledd, jf. § 257 – Bruk/besittelse (narkotika)		
Legem. § 31 – jf. 24 1. ledd		
Utl § 47 Medvirkning til menneskesmugling		
Forseelser:	Påtaleinnstilling	Påtaleavgjørelse
Vegtr § 31, 1. ledd, jf. § 3 Uaktsom kjøring		
Vegtr § 31, 1. ledd, jf. § 21 Uskikket fører		
Vegtr § 31, 1. ledd, jf. § 22 Påvirket/beruset		
Vegtr § 31, jf. § 5, jf. 2. ledd Skiltforskriftene		
Vegtr § 31, 1. ledd, jf. § 21, 1.ledd Alm. plikter		
Vegtr § 31, 1. ledd, jf. § 24 Kjøring uten gyldig førerkort		
Vegtr § 31, 1. ledd, jf. § 3-jf. trafikkregl. § 2 nr. 4 – Utrykningskjøring mv.		
Vegtr § 22, 1. ledd, jf § 31 Promille		
Strl § 324 1. ledd Tjenesteunnlatelse		
Strl § 325 Grov uforstand i tjenesten/utilbørlig opptreden		
Strl § 326 Forulemping av off.tj.mann		
Strl § 418, første ledd nr. 3 Uaktsom navigering		
Tolloven § 63 Erverv ulovlig vare		
Alkoholloven § 10–1, 1. ledd Erverv/oppbevaring Ulovlig		

Inneholder begrunnelsen, selv om saken er henlagt, kritikk mot politiet? Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», rettes kritikken mot?
Politidistrikt ☐ POD ☐ Tj.mann/kvinne ☐ Andre (skriv hvem) ☐:
Stikkord for eventuell kritikk:

16. Saker oversendt til administrativ vurdering

Har Spesialenheten tilrådd at politimesteren vurderer forholdet administrativt, jf. påtaleinstruksen § 34–7 annet ledd? Ja ☐ Nei ☐

De neste spørsmålene gjelder bare når det ovenfor er krysset av for «ja»:

Dato for hendelse: Dato for oversendelse fra Spesialenheten:

Er det opplysninger i saken:	Ja	Nei
– om administrativ vurdering er foretatt?		
– om hva som ble resultatet av administrativ vurdering?		

Hvis» ja», skriv stikkord for resultat/tiltak:

17. Tidsbruk

	Hendelse/Anmeldelse innkommer	Spesialenheten varsles	Sak oversendes Spesialenheten	Etterforskning iverkesettes/ sak henlegges	Antall dager til innhentelse av speilsak	Riksadvokaten varsles	Arb.giver varsles	Påtaleinnstilling	Påtaleavgjørelse	Saksbehandlingstid Spesialenheten	Tidsbruk hos Riksadvokaten
Dødsfall, alvorlig skade, ulykke											
Anmeldt direkte til Spesial-enheten											
Anmeldt til PD, over-sendt Spesial-enheten											
Henlagt uten etter-forsk. (022)											

18. Kommunikasjon med anmelder

Hvor omfattende er avgjørelsen/begrunnelsen som anm.? (Ant. sider og linjer):

Framgår det i saken om det har vært annen kommunikasjon enn den skriftlige med anmelder/fornærmede underveis? Ja ☐ Nei ☐

Hvis «ja», skriv stikkord for hva slags kommunikasjon:

19. Kommunikasjon med anmeldte

Hvor omfattende er avgjørelsen/begrunnelsen som anmeldte/mistenkte mottar? (Ant. sider og linjer):
Framgår det i saken om det har vært annen kommunikasjon enn den skriftlige med anmeldte/ mistenkte underveis? Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», skriv stikkord for hva slags kommunikasjon:

20. Mediadekning

	Ja	Nei	Usikker	Framkommer ikke
Har saken vært gjenstand for massemedias interesse? Hvis «ja», er det interesse fra Landsdekkende ☐ Lokal ☐ eller Begge deler ☐				
Har det vært sendt ut pressemelding fra Spesialenheten?				
Har det vært sendt ut pressemelding fra andre? Oppgi i så fall hvem:				
Har en eller flere i Spesialenheten uttalt seg til media? Hvis «ja», hvem? Sjefen/ass. sjef ☐ Etterforsker ☐ Andre (skriv hvem) ☐:				
Har politimester (evt. andre ledere i politidistriktet) uttalt seg i media?				
Har avgjørelsen blitt offentliggjort på Spesialenhetens nettsider?				

Eventuelle kommentarer til saken og mediadekning:

Eventuelle andre kommentarer:

Vedlegg 3

Analyse av klagesaker innkommet til politiet i 2007

I utgangspunktet var det 677 klagesaker som var ferdigbehandlet i politiet/særorganene i 2007. Av disse har utvalget gått igjennom 218 saker (skjema). De 218 sakene ble valgt ut gjennom et stratifisert tilfeldig utvalg. Det ble først valgt ut et minsteantall saker fra hvert politidistrikt (4), og dernest ble det supplert proporsjonalt etter størrelse på politidistriktene. Slik blir for eksempel Oslo politidistrikt representert med 26 saker, mens Troms politidistrikt blir representert med 5 saker. Det faktiske utvalget av klagesaker fordelt på politidistrikt er vist i undervedlegg 1.

Sakene ble gjennomgått av utvalgets fem medlemmer og utvalgssekretær, og et relativt stort antall saker ble analysert av gruppen samlet i en periode på tre dager i Politidirektoratets lokaler i Oslo. Det ble benyttet et skjema i analysen som inneholder både kvalitativ og kvantitativ informasjon (se undervedlegg 1). Bruken av flere ulike personer som gjennomfører analysen medfører et reliabilitetsproblem knyttet til ulik tolkning av hvordan ulike sider ved en sak skulle registreres. Dette har vært diskutert i gruppen, og eventuelle avvik har vært forsøkt korrigert.

Enkelte forhold i skjemaet var også vanskelig eller umulig å registrere fordi sakspapirene i liten eller ingen grad inneholdt informasjon om disse forholdene. Dette gjelder spesielt hvorvidt saken har fanget medias interesse og fått dekning der.

Analysen er forsøkt gjort så beskrivende som mulig. Vurderinger og tolkninger av de enkelte funn er gjort av utvalget, og er å finne i NOUens hovedtekst.

1 Hvordan og hvorfor kommer klagesakene til politiet?

De aller fleste klagesakene kommer skriftlig direkte til politidistriktet. Tabell 3.1 viser noe mer detaljert hvordan klagesakene kommer inn til politidistriktet.

I kategorien annet ligger det en relativt stor variasjon, fra saker som sendes direkte til Politidirektoratet for så å videresendes til politidistriktet, eller klager som sendes justisminister eller stortingsrepresentanter.

Tabell 3.2 viser fordelingen på ulike typer klagesaker.

Tabellen viser klart at de vanligste forholdene som det klages på er atferd og saksbehandling/service. Da nesten alle sakene går skriftlig direkte til politidistriktet, er det ikke mulig å finne ut hvorvidt det er noen systematiske variasjoner knyttet til hvilke typer klager som kommer inn til politidistriktet gjennom hvilken kanal.

Kun et lite antall saker (6 eller 3 %) inneholder klage som går på etnisk diskriminering, mens enda færre saker (2 eller 1 %) inneholder klage på annen type diskriminering. I 194 av sakene var det mulig å identifisere klagerens kjønn. Av disse klagesakene kom 65 % av fra menn og 35 % fra kvinner. De 24 sakene der kjønn ikke var mulig å registrere, var det i hovedsak klager fra ulike institusjoner (sykehus, helse- og sosialetat i kommunen, frivillig organisasjon og lignende).

Ser vi nærmere på hvem som framsetter klagen, så er det vanligste at klagen kommer fra den

Tabell 3.1 Klagesakskanalene. Prosent og antall saker (N). N = 193 (missing = 25)

Kanal inn til politiet	Prosent	Saker (n)
Skriftlig direkte til politidistriktet	87	167
Personlig oppmøte	3	6
Fra Spesialenheten	0,5	1
Annet	10	19
Total	100,5	193

Tabell 3.2 Antall klagesaker (av totalt antall saker) som inneholder følgende forhold. N = 208 (missing = 10)

Klagesak (kode)	Prosent saker som innholder dette forholdet	Antall saker som innholder dette forholdet
Generell klage (228.0)	1	3
Atferd (228.1)	38	78
Maktmisbruk (228.2)	11	23
Taushetsplikt (228.3)	7	14
Manglende oppgivelse av ID (228.4)	0,5	1
Saksbehandling/service (228.5)	35	72
Annet (228.9)	8	17
Total	100,5	208

som selv er involvert i saken. Tabell 3.3 viser hvem som vanligvis leverer inn klagen.

I de tilfeller der det er en annen part som leverer inn klagen, er dette i stor grad sammenfallende med at det er en institusjon som står for klagen.

I 11 % av sakene bistås klageren av advokat, mens det kun i 3 % er andre partsrepresentanter som bistår klageren. Det virker som om det er uklart hvorvidt det dreier seg om anmeldelse eller klage i 11 % av sakene, mens kun i 3 % av sakene er klager kontaktet for å avklare hvorvidt dette er en klage eller en anmeldelse. Det er ingen signifikante korrelasjoner mellom bistand fra advokat/partsrepresentant og type sak, noe som betyr at det i dette materialet ikke er noen systematiske variasjoner i bistand fra advokat/partsrepresentant og type sak.

Tabell 3.3 Hvem er klager? Prosent (n). N = 188 (missing = 30)

	Prosent (n)
Den involverte selv	67 (126)
Pårørende til involverte	19 (36)
Annen part	14 (26)
Totalt	100 (188)

Tabell 3.4 viser noe mer detaljert hva slags kontakt klageren har eller har hatt med politiet.

Det ser i liten grad ut til å være «kjenninger av politiet» som klager, og relativt få er under straffeforfølging samtidig. I 10 % av sakene har klager begjært spesielle undersøkelsesskritt, noe som er etterkommet i 4 % av sakene. I ca. halvparten av klagene er det kun ett skriv fra klager, mens det i 11 % er sendt to skriv og i ca 40 % er det sendt tre eller flere skriv.

Når det gjelder den innklagede, så dreier dette seg i godt over halvparten av tilfellene (62 %) om en eller flere identifiserte personer. Klagene retter seg som regel mot en identifisert person og sjeldnere mot flere. I de sakene der det er mulig å identifisere hvem det klages på (139 saker), så finner vi at det i all hovedsak er klager mot polititjenestemenn/kvinner (79 %). Ellers spres klagene nokså likt på politijurist, politimester, sivilt ansatt og andre funksjoner. I en del tilfeller klages det på flere ulike personer og funksjoner. Det vanligste er at det er polititjenestemenn/kvinner i ordenstjenesten det klages på, mens det også er relativt vanlig med klager på andre deler av politiets virksomhet, da i hovedsak trafikk og forvaltningstjeneste (service i forbindelse med pass, kvitteringer og lignende).

Klager uttrykker i noen av sakene (12 eller 6 % av totalt antall klager) mistillit til politiets behandling av klagen, mens dette bare i en – 1 – sak skjer

Tabell 3.4 Klagerens kontakt med politiet. Prosent (n). N = 192–193. Andel der det er krysset av for «ja»

	Prosent «ja» (n)
Er klageren «kjenning av politiet»?	8 (16)
Er klager under straffeforfølging i samtidig sak ved samme politidistrikt?	12 (23)
Er saken relatert til konkret straffesak/oppdrag?	44 (84)

Tabell 3.5 Hvilke undersøkelser er gjort for å undersøke klagen? Prosent som er krysset av for «ja, dette er gjort»

	Prosent «ja» (n)	N totalt
Bedt om skriftlig rapport på den det er klaget på	38 (71)	186
Bedt om muntlig rapport på den det er klaget på	11 (19)	175
Tatt inn PO-logg i klagesaken	16 (30)	183
Straffesak/ordensoppdrag vurdert	30 (54)	179
Innhentet ytterligere opplysninger fra klager skriftlig	2 (4)	185
Innhentet ytterligere opplysninger fra klager muntlig	7 (12)	186
Innhentet opplysninger fra evt. andre vitner	2 (4)	184
Innhentet andre opplysninger	10 (18)	177

fra den innklagedes side. Det er også uvanlig at klager uttrykker tillit til politiets klagebehandling (2 saker eller under 1 %), mens ingen innklagede eksplisitt har uttalt slik tillit.

2 Behandling av klagen i politidistriktet

Når klagen er kommet inn til politidistrikt, kan distriktet sette i gang visse undersøkelsesskritt. Tabell 3.5 viser hvor hyppig ulike undersøkelsesskritt tas.

Det ser ut til å være relativt vanlig å be om skriftlig rapport fra den det klages på, samtidig som sak og oppdrag vurderes. Derimot er det sjelden at det hentes inn ytterligere opplysninger fra klageren. Det er svært få signifikante korrelasjoner mellom type sak og ulike undersøkelsesskritt. Det foreligger en svak tendens til det i klager som angår atferd, så innhentes rapport – både muntlig og skriftlig – fra den det klages på noe oftere enn i andre typer saker, ellers er det ingen tendenser å spore.

Det kan også være interessant å se hvor mange saker det er der politidistrikt ikke har foretatt noen av de ovenstående undersøkelsesskrittene. For å kunne gjøre dette ble alle saker registrert som «missing» omkodet slik at de fremstår at det ikke er iverksatt noen undersøkelsesskritt. Dette virker rimelig, mange av de sakene som her er missing er saker som enten er oversendt til andre instanser eller som ikke er behandlet som klager. Analysen gir resultater som vist i tabell 3.6.

Det vanligste er å iverksette en eller flere former for undersøkelser (dette utgjør totalt sett 56 %), mens det ikke iverksettes noen undersøkelsesskritt i 44 % av sakene. Det er ingen signifikante korrelasjoner mellom type sak og antall undersøkelsesskritt som er iverksatt, bortsett fra en svak tendens til at det sjeldnere iverksettes noen undersøkelseskritt i saker som faller i kategorien «andre» (pearsons r = – .17).

Tabell 3.6 Prosent saker (n) der følgende antall undersøkelsesskritt er foretatt. N = 218

	Prosent saker (n)
Ingen undersøkelsesskritt	44 (95)
Ett undersøkelsesskritt	28 (61)
To undersøkelsesskritt	20 (43)
Tre undersøkelsesskritt	6 (13)
Fire eller fem undersøkelsesskritt	3 (6)

I litt over halvparten av tilfellene er det politimester som fremstår som ansvarlig for klagen. I de 181 sakene der det var mulig å identifisere den ansvarlige sto politimesteren som ansvarlig i 53 % av sakene, politimesterens stedfortredende i 9 %, politiinspektør i 8 % av sakene mens de resterende fordelte seg på andre funksjoner/stillinger. I over en tredjedel av sakene fremstår altså en annen enn politimester/stedfortredende som ansvarlig for klagesaken.

Når det gjelder tidsbruken i klagesaksbehandlingen, la skjemaet opp til en relativt detaljert tidsregistrering, men utvalget konsentrerte seg om tre mål på tidsbruk: 1) Dager fra saken er registrert for første gang i politidistriktet til første undersøkelsesskritt foretas, 2) dager fra første gang registrert i politidistriktet til klager får endelig svarbrev fra politidistriktet (total saksbehandlingstid i politidistriktet), 3) dager fra registrert som klage hos Politidirektoratet til klager får endelig svar fra direktoratet.

Tabell 3.7 viser gjennomsnittlig antall dager fordelt på de tre fasene i saksbehandlingen.

Legg merke til at det bare i 62 av sakene var mulig å registrere at – og eventuelt når – politidistriktet hadde iverksatt første undersøkelsesskritt. Samtidig var det kun i 7 saker at klage var sendt til Politidirektoratet, noe som gjør dette tallet svært usikkert. For alle tidsregistreringene gjelder et relativt stort avvik mellom gjennomsnitt og median. Dette skyldes at det i alle de tre tidskategoriene finnes «avvikende saker», det vil si saker som tar mye lenger tid enn andre. I en sak var for eksempel den totale saksbehandlingstid på 588 dager, noe som trekker gjennomsnittet kraftig opp. Medianen er derfor et bedre mål på det typiske antall dager politidistriktet bruker på å behandle en klage.

I alle fasene er det betydelige variasjoner. Total behandlingstid i politidistriktet varierer fra 0 til 871 dager, mens tiden fra klagen registreres i politidistriktet til første undersøkelsesskritt tas varierer mellom 0 til 487 dager. For å undersøke hvilke forhold som kan forklare variasjonen i tidsbruk, ble det gjennomført to multiple regresjoner der type sak ble benyttet som uavhengige variabler. Slik kan vi se om det er visse typer saker/sakskoder som politidistriktet bruker mer tid på enn andre eller der undersøkelser iverksettes raskere eller senere.

I tillegg ble ansvarlig for saksbehandlingen (1 = politimester, 0 = andre), om ett eller flere undersøkelsesskritt ble iverksatt, og om klager er bistått av advokat/partsrepresentant, inkludert i analysen. For å unngå at altfor mange enheter forsvinner ut av analysen på grunn av manglende verdi (missing), er variabelen «hvem fremstår som ansvarlig for saksbehandlingen» omkodet slik at «missing» er kodet som «andre». Dette kan skjule en mulig feilkilde ved at det kan være politimester som har behandlet saken, men dette kommer ikke fram i sakspapirene. I de fleste tilfeller vil missing her uttrykke at saken ikke er blitt behandlet, for eksempel ved at saken er oversendt annen instans.

Når det gjelder å forklare variasjonen i tidsbruk fra klagen registreres i politidistriktet til første undersøkelsesskritt tas, så hadde ingen av de ovenstående variablene noen forklaringskraft. Ingen av dem, verken alene eller sammen, kunne forklare noe av variasjonen i denne tidsbruken. Når det gjelder total saksbehandlingstid, var det én enkelt variabel som forklarte en liten del av variasjonen (R2justert = 0,03), nemlig hvor mange undersøkelsesskritt som var iverksatt. For hvert undersøkelsesskritt som iverksettes, øker saksbehandlingstiden med i gjennomsnitt 14 dager (B = 14,4, t-verdi = 2,78).

Ingenting av variasjon i saksbehandlingstiden kan altså ledes tilbake til ulike typer saker, til om klageren har bistand fra partsrepresentant eller til om det er politimester eller andre som framstår som ansvarlig.

3 Utfall av saksbehandlingen

Fordelingen på type avgjørelse er vist i tabell 3.8.

Den absolutt vanligste avgjørelseskategori er «ikke grunnlag for kritikk». Vi ser nærmere på hvilke typer saker det er som faller i de ulike avgjørelseskategorier, i tabell 3.9.

Det totale antall saker i flere av sakskategoriene er såpass lite at få enheter gir svært store prosentmessige utslag. Tabellen må derfor leses med forsiktighet, og kolonnene som omhandler «generelle klager» (med tre saker) og manglende visning av ID (kun én sak) kan ikke tolkes fornuftig som uttrykk for tendenser. En klar trend i tabell 3.9 er at saker som gjelder klager på atferd eller maktbruk oftere faller i kategorien «ikke grunnlag for kritikk» enn andre sakstyper. Klager på service får derimot klart flere avgjørelser om kritikkverdig enn andre typer saker.

Tabell 3.7 Gjennomsnitt antall dager (median i parentes) fordelt på tre ulike faser i saksbehandlingen

Fase	Gjennomsnitt antall dager (median)
Dager fra saken er registrert for første gang i politidistriktet til første undersøkelsesskritt foretas (N = 62)	33 (15)
Dager fra første gang registrert i politidistriktet til klager får endelig svarbrev fra distriktet (N = 186)	61 (39)
Dager fra registrert som klage hos Politidirektoratet til klager får endelig svar fra direktoratet (N = 7)	18 (9)

Tabell 3.8 Fordeling på avgjørelseskategorier Prosent. N = 186

	Prosent (N = 186)
Grunnlag for kritikk	13 (25)
Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk	16 (30)
Ikke grunnlag for kritikk	54 (100)
Avvist	8 (14)
Overført annen instans	9 (17)

Videre kan det undersøkes hvorvidt saksbehandlingstiden varierer etter avgjørelseskategori, noe som er vist i tabell 3.10.

Kortest saksbehandlingstid innenfor de to første saksbehandlingstidene finner vi i kategorien «grunnlag for kritikk». Dette kan tyde på at dette er saker som til en viss grad er prioritert innad i politidistriktene. F-tester viser likevel at forskjellene i saksbehandlingstid på ulike avgjørelseskategorier ikke er signifikante (F = 1,4 for kolonne 1, F = 1,1 for kolonne 2 og F = 0,4 for kolonne 3), slik at man ikke kan tillegge forskjeller i saksbehandlingstid for mye vekt.

Kommunikasjonen med klager er i gjennomsnitt på litt under en side (¾ side), mens medianen er en halv side. En korrelasjonsanalyse viser ingen tendens til samvariasjon mellom avgjørelseskategori og omfanget på begrunnelsen. I 17 % av sakene har politiet hatt annen kontakt med klager. Kontakten med den det er klaget på er liten. Bare i 14 saker (6 %) opplyses det at den innklagede har fått kopi av avgjørelsen, mens det i noen færre saker (12) er opplyst om at den innklagede har fått annen informasjon om avgjørelsen.

I 23 av 174 saker (13 %) har politiet i sitt brev til klager opplyst om klagemuligheter (til Politidirektoratet), og et fåtall klager er formidlet videre til direktoratet (7). I kun 2 saker inneholder sakspapirene opplysninger om at Politidirektoratet har foretatt egne undersøkelsesskritt. Alle de klagene Politidirektoratet behandler, gir støtte til politidistriktets avgjørelse.

Tabell 3.9 Ulike sakstyper fordelt på ulike avgjørelseskategorier. Prosent

	Generell	Atferd	Maktbruk	Taushet	ID	Service	Annet
Grunnlag for kritikk	0	7	6	18	100	22	7
Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk	33	17	6	9	0	21	7
Ikke grunnlag for kritikk	0	65	61	46	0	42	57
Avvist	67	4	6	18	0	9	0
Overført annen instans	0	6	22	9	0	9	29
Totalt (n)	100 (3)	100 (72)	100 (18)	100 (11)	100 (1)	100 (67)	100 (14)

Tabell 3.10 Gjennomsnitt antall dager (median i parentes) fordelt på tre ulike faser i saksbehandlingen og avgjørelseskategori

	Gjennomsnitt (median) antall dager fra saken er registrert for første gang i politidistriktet til første undersøkelsesskritt foretas (N = 62)	Gjennomsnitt (median) antall dager fra første gang registrert i politidistriktet til klager får endelig svarbrev fra distriktet (N = 186)	Gjennomsnitt (median) antall dager fra registrert som klage hos Politidirektoratet til klager får endelig svar fra direktoratet (N = 7)
Grunnlag for kritikk	10 (5)	43 (18)	–
Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk	34 (12)	55 (34)	–
Ikke grunnlag for kritikk	36 (19)	73 (47)	24 (14)
Avvist	7 (7)	54 (51)	1 (1)
Overført annen instans	72 (82)	43 (23)	–

Tabell 3.11 Beklagelser fordelt på ulike avgjørelseskategorier. Prosent. N = 186

Beklaget	Grunnlag for kritikk	Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk	Ikke grunnlag for kritikk	Avvist	Overført annen instans
Ja	72	53	6	–	–
Nei	20	47	89	57	71
Missing	8	–	5	43	29
Totalt (n)	100 (25)	100 (30)	100 (100)	100 (14)	100 (17)

Kun i et fåtall saker (4) er det opplyst at saken har fått konsekvenser for polititjenestemenn/kvinner, mens det i noen flere saker (8) er dokumentert at dette har fått konsekvenser for rutiner i politidistriktet.

I 19 % (42 saker) av totalt antall saker har politiet beklaget hendelsen. I kun 2 saker var denne beklagelsen muntlig, ellers var det skriftlig eller en kombinasjon av skriftlig og muntlig beklagelse. Tabell 3.11 viser beklagelser fordelt på ulike avgjørelseskategorier.

I noen saker (5) der det er funnet grunnlag for kritikk er det ikke mulig å se ut fra sakspapirene at politiet har beklaget hendelsen. Likevel er beklagelse det vanlige i denne avgjørelseskategorien. I kategorien «uheldig» er det mye større variasjon i hvorvidt beklagelse gis. I enkelte saker ser vi også at politiet gir en beklagelse selv om det er konkludert med at det ikke er grunnlag for kritikk. Det kunne vært interessant å se hvilke politidistrikter som foretar beklagelse i saker som faller i kategorien «uheldig» og hvilke som ikke gir beklagelse når saken faller i kategorien «grunnlag for kritikk». Antallet saker er dessverre så lite at dette ikke gir noen mening. Alt for mange politidistrikter ender opp med bare en eller to saker i den aktuelle kategorien.

I kun 6 saker er det opplyst at saken har vært viet interesse fra media, i fire av disse tilfellene er interessen kommet fra lokale medier. Kun i 3 saker er det ut fra sakspapirene mulig å se at politidistriktet har uttalt seg til media, og det går ikke fram av papirene om politiet eller andre har sendt ut pressemeldinger om saken. Mediedekningen i disse sakene er forsvinnende liten.

Undervedlegg 1

Klagesaker i utvalget fordelt på politidistrikter

Politidistrikt	Antall saker
Vestoppland	5
Vestfold	8
Telemark	8
Agder	6
Rogaland	10
Haugaland og Sunnhordaland	5
Hordaland	11
Sunnmøre	6
Nordmøre og Romsdal	5
Troms	4
Vestfinnmark	4
Østfold	6
Hedmark	4
Nordre Buskerud	5
Søndre Buskerud	8
Sogn og Fjordane	5
Sør-Trøndelag	11
Helgeland	5
Salten	5
Midtre Hålogaland	6
Gudbrandsdal	4
Follo	5
Romerike	8
Nord-Trøndelag	5
Østfinnmark	5
Asker og Bærum	5
Oslo	26
Politiets utlendingsenhet	25
Utrykningspolitiet	5
Ikke opplyst	3
Totalt	218

Vedlegg 4

Registreringsskjema for klagesaker

1. Utvalgets gjennomgang av saken

Saksnummer i politiets arkiv: _____
Saken vurdert av: _____

2. Politidistrikt og klagested

Politidistrikt (hvor behandles klagen): _____
Gjerningssted: _____

3. Hvordan har klagen kommet til politiet (sett kryss)

– Skriftlig direkte til politiet	
– Politiet har nedtegnet klagen etter at klageren har møtt personlig på politistasjon eller lensmannskontor	
– Fra Spesialenheten	

– Annet/andre (skriv hva/hvem):	

4. Hva gjelder klagen (Hvordan er den registrert av politiet)

(Sett kryss for ja, sett flere kryss hvis det er nødvendig)

Generell klage på politiet		Sakstype:	
Atferd		– Etnisk diskriminering	
Maktmisbruk		– Annen diskriminering	
Brudd på taushetsplikt			
Manglende oppgivelse av ID			
Saksbehandling/service			
Annet (skriv hva):			

Hvilken arkivkode benytter politiet? _____
Evt. kommentarer til måten klagen er kategorisert på gjennom arkivkoden som er benyttet:

Hva handler klagen om (stikkord):

5. Opplysninger om klager

Mann ☐ Kvinne ☐

	Ja	Nei	Framkommer ikke	Usikker
Er klageren den som selv er involvert i saken?				
Er klager pårørende?				
Er klager involvert på annen måte? Hvis ja, skriv hvordan:				
Bistås klageren av advokat?				
Bistås klageren av annen partsrepresentant? Hvis ja, hvem:				
Kan det ut fra innholdet i henvendelsen være tvil om hvorvidt det dreier seg om klage eller anmeldelse?				
Er klager kontaktet for å klargjøre om det er en anmeldelse eller en klage? Hvis «ja», skriftlig ☐ muntlig ☐				

6. Opplysninger om den/de klagen er rettet mot

(Hvis flere, fylles opplysninger ut for samtlige)

Er klagen rettet mot konkret(e) person(er): Ja ☐ Nei ☐

Hvis «ja»:
Er klagen rettet mot: En ☐ Flere ☐

Polititjenestemann/-kvinne ☐ Politijurist ☐ Politimester ☐ Sivilt ansatt ☐ Andre ☐
Uopplyst ☐

Hvilken virksomhet i politiet rettes klagen mot:
Ordenstjeneste ☐ Etterforskning ☐ Annen del av politiets virksomhet ☐, skriv hvilken: _____

7. Klagerens kontakt med politiet?

	Ja	Nei	Framkommer ikke	Usikker
Er klageren en «kjenning av politiet»?				
Er klager under straffeforfølging i samtidig sak ved samme politidistrikt?				
Er saken relatert til en konkret straffesak/et ordensoppdrag?				

8. Hvordan har politiet behandlet klagen?

Hvem framstår for klager som ansvarlig for klagebehandlingen?
Politimester ☐ Politimesterens stedfortreder ☐
Annen ☐ (skriv hva slags stilling): _____
Hvilke undersøkelser er gjort for å undersøke klagen:

	Ja	Nei	Framkommer ikke	Usikker
Bedt om skriftlig rapport fra den/de det er klaget på				
Bedt om muntlig rapport fra den/de det er klaget på				
Er PO-logg tatt inn i klagesaken?				
Framkommer det opplysninger som tyder på at straffesaken/ordensoppdraget er vurdert?				
Innhentet ytterligere opplysninger fra klager skriftlig				
Innhentet ytterligere opplysninger fra klager muntlig				
Innhentet opplysninger fra evt. andre vitner				
Innhentet andre opplysninger: Hvis «ja», skriv hva slags opplysninger her:				

Har klageren bedt om at politiet undersøker klagen på en bestemt måte? Ja ☐ Nei ☐
Hvis ja, er dette fulgt opp av politiet? Ja ☐ Nei ☐
Hvor mange skriv har klager sendt politiet om denne klagesaken? (antall): _____

9. Politimesterens vedtak

Hvilken avgjørelseskode har klagen fått (*sett kryss*)?

Grunnlag for kritikk	
Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk	
Ikke grunnlag for kritikk	
Avvist	
Overført annen instans som redde vedkommende, skriv til hvilken instans:	

Har politiet opplyst om andre klagemuligheter? Ja ☐ Nei ☐
Er klagesaken videresendt Politidirektoratet? Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», hva er grunnen til det? Klage på politidistriktets vedtak ☐ Annet grunnlag ☐,
skriv hva:

Har Politidirektoratet gjort ytterligere undersøkelser i saken? Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», hva har Politidirektoratet gjort?

Politidirektoratets vedtak i klagesak: _____

Dersom konklusjonen (enten det er i politiets eller Politidirektoratets avgjørelse) er «grunnlag for kritikk» eller «uheldig, men ikke grunnlag for kritikk»: Framkommer det i vedtaket som oversendes klager noe om konsekvenser:
For den tjenestemann/kvinne som klagen rettet seg mot? Ja ☐ Nei ☐
For rutinene i politidistriktet? Ja ☐ Nei ☐

10. Tillit

Framkommer det opplysninger om klageren:	Ja	Nei	Usikker
– har uttrykt *tillit* til politiets arbeid med klagesaken?			
– har uttrykt *mistillit* til politiets arbeid med klagesaken?			
Framkommer det opplysninger om den/de det er klaget på:	Ja	Nei	Usikker
– har uttrykt *tillit* til politiets arbeid med klagesaken?			
– har uttrykt *mistillit* til politiets arbeid med klagesaken?			

Eventuelle kommentarer:

11. Tidsbruk

Sakens utfall	Klagen registrert (dato)	Første undersøkelsesskritt (dato)	Politimesters vedtak (dato)	Politiets saksbehandlingstid (dager)	Klage til Politidirektoratet(dato)	Politidirektoratets vedtak (dato)	Tidsbruk Politidirektoratet (dager)
Grunnlag for kritikk							
Uheldig, men ikke grunnlag for kritikk							
Ikke grunnlag for kritikk							
Avvist							
Overført annen instans							

Regnes ut av sekretariatet mht antall dager i forhold til følgende opplysninger:
Dager fra registrert første gang i politidistriktet til politiets første undersøkelsesskritt: _____
Dager fra registrert første gang i politidistriktet til klager får endelig svarbrev fra politidistriktet (samlet saksbehandlingstid hos politiet): _____
Dager fra registrert som klage hos Politidirektoratet til klager får endelig svar fra direktoratet: _____

12. Kommunikasjon med klager

Hvor omfattende er avgjørelsen/begrunnelsen som klager mottar fra politidistriktet? (ant. sider og linjer):
Framgår det i saken om politiet har hatt annen kommunikasjon enn den skriftlige med klageren underveis, for eksempel i form av møte? Ja ☐ Nei ☐
Hvis «ja», skriv stikkord for hva slags kommunikasjon:

Hvor omfattende er Politidirektoratets avgjørelse/begrunnelse (ant. sider og linjer):

13. Kommunikasjon med den/de de er klaget på

Inneholder saken opplysninger om at den/de det er klaget på har fått kopi av avgjørelsen?
Ja ☐ Nei ☐

Hvis nei, inneholder saken opplysninger om at den/de det er klaget på har blitt orientert om avgjørelsen på annen måte?
Ja ☐ Nei ☐

Hvis ja, på hvilken måte? _____

14. Mediadekning

	Ja	Nei	Framkommer ikke	Usikker
Har saken vært gjenstand for massemedias interesse? Hvis «ja», er det interesse fra Landsdekkende ☐ Lokal ☐ eller Begge deler ☐				
Har det vært sendt ut pressemelding fra politiet?				
Har det vært sendt ut pressemelding fra andre? Oppgi i så fall hvem:				
Har en eller flere i politiet uttalt seg til media? Hvis «ja», hvem?				

Eventuelle kommentarer til mediadekning:

15. Har politiet beklaget hendelsen?

Ja ☐ Nei ☐

Hvis ja, hvordan:
Skriftlig ☐ Muntlig ☐ Både skriftlig og muntlig ☐

Eventuelle øvrige kommentarer til klagesaken:

Vedlegg 5

Mediebilder av politikritikk

En analyse av hvordan sentrale nyhetsmedier har dekket Spesialenheten for politisaker 2005 – 2008

Sigurd Allern, professor, dr. polit.
Ester Pollack, medieforsker, fil. dr.

1 Innledning

«**Straffes sjelden**. Spesialenheten for politisaker henlegger de aller fleste sakene.» Denne overskriften og bildet av en politilogo var 29.9.2008 toppoppslag på første side i Aftenposten. Statistikken som presenteres er aktualisert og ajourført, men temaet er samtidig velkjent. En liknende oppsummering har de siste årene blitt presentert gjentatte ganger i nyhetsartikler, kronikker og debattinnlegg. Like etter at Spesialenheten for politisaker ble opprettet i 2005 hadde for eksempel TV2 Nyhetene (3.2.2005) et oppslag om at etterforskerne der var rekruttert fra politiet. Undertekst: tidligere politietterforskere skal granske gamle kolleger. Det var også en rekke oppslag av denne typen om Spesialenhetens forgjenger, SEFO: Politiet blir ofte anmeldt – eller klaget på – og sjelden bøtelagt, siktet eller dømt.

Noen av klagene mot og kritikken av politiet i denne sammenhengen er i tillegg knyttet til svært alvorlige saker, tragedier med døden til følge. Den mest omtalte av dem, NTNU-studenten Eugene Ejike Obioras død 7. september 2006, har blitt en politisk symbolsak som har ført til protester og en omfattende, kritisk debatt. Saken ble etterforsket av Spesialenheten i to omganger. Etter en lang prosess konkluderte riksadvokaten med at det ikke var juridisk grunnlag for å sikte noen av de involverte polititjenestemennene. Avgjørelsen fikk mye medieoppmerksomhet og ble møtt med ny kritikk.

Denne studien handler ikke om jus, den er en forskningsrapport om *mediering*, en analyse av hvilke bilder som direkte og mer indirekte tegnes av Spesialenheten gjennom nyhets-, feature-, kommentarartikler, debatt og leserbrev. I praksis dreier dette seg også om hvordan mediene dekker anklager mot og kritikk av politiet og påtalemyndighetene.

Nyhetsmedienes interesse for politiet er generelt stor og skyldes i første rekke to forhold. For det første er politiet en sentral kilde, ja den viktigste og mest autoritative informasjonskilden i det løpende arbeidet med kriminalsaker. Det er dette som dominerer de daglige relasjonene, noen ganger så sterkt at spesialiserte kriminalreportere kritiseres for nærmest å leve i symbiose med sine politikilder (Nærø 1990, Pollack 1995). Politifolk og forsvarsadvokater er generelt de to helt dominerende kildegruppene innenfor dette nyhetsområdet (Høst & Bodahl Johansen 2001).

På den annen side finnes det nyhetsjournalistiske normer om å rette et kritisk søkelys mot politiets rolle som offentlig maktutøver. Her blir saker som meldes til Spesialenheten for politisaker et potensielt viktig kildemateriale om overgrep eller problemer. Samtidig fører manglende reaksjon fra Spesialenheten (og riksadvokaten) raskt til spørsmål om korpsånd og for stor nærhet mellom politi og granskere. Dette skjedde hyppig i SEFO sin tid. Spesialenheten har en mer uavhengig stilling ettersom den ikke er en del av politiet. Men mange av etterforskerne kommer fra politiet, dvs. at det reelt kan finnes uformelle kollegiale relasjoner. Og beskyldninger om at politiovergrep behandles med silkehansker har fortsatt å komme, utvilsomt skjerpet av Obiorasaken.

I den offentlige debatten er det fra politiets side framhevet at flere forhold bidrar til at en begrenset andel av anmeldelser eller etterforskning av andre årsaker fører til juridisk begrunnete reaksjoner mot politiet. En grunn er at etterforskningen i en del tilfeller er rutinemessig, f.eks. etter skyteepisoder, uten at det foreligger noen konkret mistanke om lovbrudd. En annen grunn er at anmeldelsene noen ganger kommer fra kriminelle som har noe å hevne. Det hører nærmest til politiyrket å bli utsatt for denne typen kritikk, men ofte er klagene ubegrunnet eller overser at politiets maktbruk var legitim. Leder i Politiets Fellesforbund, Arne Johannesen, har vært en aktiv representant for dette synet i en rekke debatter om temaet. Professor i politirett, Tor-Geir Myhrer, tar i en kronikk i Dagbladet (15.5.2007) opp det samme, men nevner også et

annet moment, nemlig *medienes* betydning som aktør når tillit eller mistillit skapes. Etter hans syn har det vært en «ubalanse i oppmerksomheten mellom hva som har blitt Spesialenhetens henleggelse i Obiora-saken til del, sammenliknet med det nesten fullstendige fraværet av oppmerksomheten om en voldstiltale mot flere tjenestemenn som har versert i rettsapparatet i nesten to år»[1]. Spesialenheten står etter hans oppfatning overfor en «mission impossible» hvis det bare er dens henleggelser som formidles i media.

Våre viktigste forskningsspørsmål er direkte knyttet til disse problemstillingene og formuleres slik:

- Hvilke mediebilder av politiet er det som tas opp på nyhets- og reportasjeplass i saker der Spesialenheten er involvert?
- Hvor omfattende og systematisk er dekningen?
- Hvilken type «klagere» eller anmeldere er det som primært får mediedekning når det gjelder politiet?
- Er det først og fremst Spesialetatens henleggelser og «frifinnelser» som får offentlig oppmerksomhet?
- Hva slags bilde av Spesialenheten som institusjon er det som formidles i nyhetstekstene?
- Hvilke diskurser har preget den offentlige debatten om politigranskninger og Spesialenhetens virksomhet i perioden 2005 – 2008?

Rapporten er strukturert slik: Etter innledningen (kapittel 1) følger et kapittel 2 der vi i et samtidshistorisk lys – helt kort – skisserer noen mer generelle perspektiver når det gjelder bildet av politiet i nyhetsjournalistikken. Kapittel 3 redegjør for rapportens data og analysemetoder. Kapittel 4 går inn på omfanget av mediedekningen av saker med relevans for Spesialenhetens arbeid, fordelt på ulike sjangrer, og inneholder også en kortfattet analyse av kildegrunnlaget i journalistikken. Kapittel 5 er en mer kvalitativt orientert analyse av Spesialenheten og dens «politisaker» i nyhetsbildet, men innholder også en kvantitativ innholdsanalyse av stoffets vinkling. Kapittel 6 vurderer mediedekningen av Obiorasaken, den mest omtalte hendingen i de aktuelle årene. I et avsluttende kapittel 7 trekkes noen sammenfattende konklusjoner i forhold til de forskningsspørsmål som er nevnt.

2 Skiftende historiske bilder av politiet

Nyhetsmediene er den fremste informasjonskilden om kriminalitetsutvikling, kriminalpolitikk og politiarbeid. Dette betyr at de medierte virkelighetsbeskrivelsene har stor betydning for hvordan allmennheten, blant dem også politikere som mediekonsumenter, oppfatter politiet.

Politiet er samtidig den viktigste kilden til all journalistikk om lovbrudd. Det gjelder historisk, men også i dag (Dahlgren 1987, Ericsson & al. 1989, Pollack 1995, Surette 2006). Rapportering om kriminalitet, kriminalitetsutvikling, rettsreaksjoner o.l. bygger overveiende på politiinformasjon og formidler også politiets virkelighetsbilder. Det er ikke bilder som står uimotsagt, nyhetsmediene har også andre kilder, ikke minst innen advokatkorpset. Politiets *dominans* som kilde, spesielt i de innledende fasene av en etterforskning, er imidlertid utvetydig. I forhold til lovbrudd *innen* politiet blir denne rollen av forståelige grunner mer komplisert. Det er da ikke politiet, men Spesialenheten som innleder etterforskning. Det gir etterforskerne en større informasjonskontroll og for journalistene innskrenker det muligheten for nyheter gjennom lekkasjer.

Over tid har det samtidig skjedd store endringer i journalistikken og nyhetsformidlingen som har bidratt til at alle samfunnsinstitusjoner, inkludert politiet og påtalemyndighetene, har måttet profesjonalisere sitt informasjons- og kommunikasjonsarbeid. En mer profesjonalisert journalistikk møtes i noen grad av et mer mediebevisst og medietrent politikorps som proaktive kilder og samfunnsdebattanter. En viktig grunn til at dette prioriteres er de medierte bildenes innflytelse på opinionsdanningen. Nyhetsjournalistikken har betydning for publikums tillit til politiets evne til å oppklare forbrytelser – og tilfredsstille vårt behov for trygghet. Samtidig er politiet bokstavlig talt maktens representant som i bestemte situasjoner har rett til å bruke vold, men det er en makt som ikke må misbrukes.

I nyhetsjournalistikkens historie pendler bildet av politiet mellom to poler som kan sies å avspeile politiets samfunnsoppdrag: mellom represjon og

1. Saken gjelder en bilfører med irakisk bakgrunn som hadde prøvd å unndra seg trafikkontroll. Han ble stoppet etter en kort forfølgelse av flere politibiler og dratt ut av bilen. Etter at han gjorde motstand mot pågripelsen ble han pepperspray et, holdt av to tjenestemenn og gjentatte ganger slått med en Maglite lommelykt av en tredje. Spesialenheten satte fire polititjenestemenn under tiltale. Tre av dem ble dømt i samsvar med tiltalebeslutningen i Nedre Romerike tingrett (dom av 23.6.2006). De domfelte anket til Eidsivating lagmannsrett, som i dom av 12.3.2007 frifant samtlige. Dommen ble anket til Høyesterett, som i en kjennelse opphevet dommen mot en av tjenestemennene på noen punkter. I ny sak for Eidsivatings lagmannsrett ble tjenestemannen frifunnet for straffekravet og fornærmedes oppreisningskrav. Spesialenheten anket frifinnelsen for straffekravet, men i en dom av 21.5.2008 forkastet Høyesterett anken.

trygghet; mellom å være maktens forlengete arm og stå i allmennhetens tjeneste; mellom å kontrollere samfunnsborgerne (når atferd defineres som uønsket eller kriminelt) og å tjene samfunnsborgerne (Pollack 2007).

Historisk sett har dette ført til høyst skiftende bilder av politiet. Ett slikt bilde (typisk på 1950-tallet) er beskrivelsen av politiet som samfunnets dyktige kriminalitetsbekjemper. Å redusere kriminalitet og bidra til at kriminelle stilles for retten, er her et felles mål for politi og en systemlojal presse. Noe nærmere vår tid blir bildet mer variert. Politiet finnes som en slags sosialarbeider (med for lite ressurser), men også som brutal representant for statlig voldsmakt i samband med pågripelser og varetekt. Journalistikken blir, som på 1970-tallet, mer samfunnskritisk, også mot institusjonenes mangler.

Senere stifter vi et hyppigere bekjentskap med mediebildene av det *utilstrekkelige* politiet som ikke klarer – eller har ressurser – til å møte nye, mer avanserte og internasjonaliserte former for kriminalitet. Kriminaliteten er velorganisert, politiet underdimensjonert og ofte maktesløs. Kriminalpolitisk blir tonen tøffere, med krav om hardere straffer og «nulltoleranse». Og mens forbryteren var hovedpersonen i tidligere kriminaljournalistikk, blir den nå, fra 1990-tallet og etter årtusenskiftet, mer orientert mot ofrenes situasjon.

Journalistikkens kritiske og granskende rolle i forhold til politiet ser vi også i dag. Men der 1970-tallets kritiske perspektiver først og fremst var rettet mot politiet (og fengselsvesenet) som maktens representant, så er det kritiske perspektivet i dag mer rettet mot individuelle feilsteg. De «råtne eplene» skal ut, men at de finnes (og det de gjør) knyttes sjeldnere til organisasjonskulturen innen etaten eller til systemtrekk (Pollack 2001).

Samtidig har det skjedd store endringer i politiet når det gjelder utdanning og lederskap, noe som også merkes i de medierte bildene av etaten som modernisert og forandringsvillig, med stadig flere kvinner i ledende roller, og med lyttende og kommuniserende politiledere som representanter i offentligheten. Desto sterkere blir kontrasten mellom slike nye, institusjonelle trekk og de politibildene av voldsbruk, rasistiske holdninger og regelrett korrupsjon som nyhetsrapportene om Spesialenhetens sakskart formidler.

3 Data, utvalg og analysemetoder

Spesialenheten for politisaker ble formelt opprettet fra og med 2005 og analysen av mediedekningen bygger på data fra dette tidspunktet og fram til og med utgangen av september 2008.

I dette og de kommende kapitlene kartlegger vi den samlete dekningen i fire utvalgte aviser og utvalgte deler av nyhetsdekningen i to fjernsynskanaler. Avisene er VG, Aftenposten, Dagbladet og Adresseavisen og fjernsynsnyhetene er hentet fra våre to ledende nyhetskanaler, NRK Dagsrevyen (hovedsendingen) og TV2 Nyhetene (21.00).

Når det gjelder pressen, inneholder datamaterialet alle artikler der søkeordene «Spesialenheten for politisaker» finnes. Mange av disse artiklene omhandler Obioras dødsfall i Trondheim og den offentlige debatten som fulgte om politiets ansvar.

Avisene i undersøkelsen

De fire avisene som er med i undersøkelsen er valgt ut i forhold til flere kriterier. Det første er opplag og leserdekning; avisene hører alle til Norges største aviser. VG var med et opplag på 309.611 i 2007 nr. 1 på listen, Aftenposten (morgen) var samme år nr. 2 (opplag 250.179) og Dagbladet nr. 3 (opplag 135.611). Adresseavisen var nr. 7 (opplag 79.789 i 2007)[2]. Det andre kriteriet er variasjon med hensyn til avistype og spredningsform: VG og Dagbladet er riksdekkende løssalgsaviser, Aftenposten og Adresseavisen er regionale storbyaviser, og begge er nr. 1 – aviser i sitt dekningsområde. En tredje faktor, og en spesiell grunn til å inkludere Adresseavisen i undersøkelsen, er avisens omfattende dekning av Obiorasaken.

Politisk-ideologisk er ulikhetene mellom avisene i dag relativt små. Aftenposten og Adresseavisen hadde engang nære bånd til Høyre, men er i dag konsensusorienterte, liberalkonservative aviser uten noen klar partiprofil. VG har ingen partihistorie, og pendler ideologisk trygt mellom Høyre og Arbeiderpartiets liberale, høyre fløy. Kriminalpolitisk har avisen tradisjonelt stått for en «lov og orden»-linje. Dette i motsetning til Dagbladet, en gang Venstre-avis, som i kriminalpolitiske spørsmål har en lang tradisjon som sosialliberalt organ – og til tider vært en tydelig politikritisk stemme i offentligheten.

Et fritekstsøk i Avisarkivet Retriever/A-tekst etter «Spesialenheten for politisaker» i den aktuelle perioden (1.1.2005 – 30.9.2008) resulterte i 1 503 treff i det som kalles papirkilder (inkludert artikler NTB har sendt ut til sine abonnenter). Bare 21 av over 150 aviser som kommer ut 2–7 ganger ukentlig er registrert med ett eller flere treff, noe som illustrerer at de fleste lokalaviser

2. Kilde: Mediebedriftenes Landsforening.

bare ser noen grunn til å dekke slike politisaker når forhold i eget distrikt er oppe til behandling. Det er de sjelden utenfor hovedstadsområdet og noen få andre byer. Det er illustrerende at selv om Obiorasaken har vakt nasjonal oppsikt, og blitt omfattende dekket i noen av riksmediene, er bare 19 aviser representert Retriever/A-tekstsarkivet når hans navn brukes som søkeord.

Den selektive medieinteressen dokumenteres også av at hele 58 prosent av artiklene der Spesialenheten nevnes finnes i de fire utvalgte avisene (skjønt Aftenposten-statistikken inkluderer her Aften-utgaven som reelt er en egen avis). Adresseavisen ligger (på grunn av Obiorasaken) på toppen av denne publiseringslisten. En begrensning med dette utvalget av aviser er selvsagt at vår undersøkelse ikke fanger opp dekningen utenfor *the main stream press*, men for dagspressens vedkommende gjelder det i disse sakene i første rekke to mindre aviser som Dagsavisen og Klassekampen. De artiklene som er med i utvalget bør imidlertid gi et representativt bilde av hvordan avislesere flest har møtt Spesialenheten for politisaker i spaltene.

Kvantitativ innholdsanalyse

Ettersom Retriever/A-tekst er et tekstarkiv der byråstoff i avisene heller ikke er med, har vi valgt å kartlegge de aktuelle artiklene gjennom søk i nettbladkiosken *www.buyandread.com*. PDF-utgaver av alle aktuelle avisutgaver er deretter kjøpt inn og avissidene som inneholder søkeordene er printet ut i A-4 format. Kodingsenheten i undersøkelsen er de artiklene som inneholder søkeordene. Artiklenes areal er beregnet ved å måle artikkelens flateinnhold i cm2, inkludert overskrift og bilde(r)[3]. I tabellene er prosentene avrundet til nærmeste hele tall, summert til 100.

En kvantitativ innholdsanalyse er sjelden begrenset til elementer som uten noen problemer eller vurderinger lar seg telle. Enhver variabel forutsetter en kvalitativ definisjon av verdier, og noen av dem forutsetter dessuten også en tolkning av teksten eller elementer i teksten. I vår undersøkelse gjelder dette spesielt variablene der artiklenes *vinkling* er kodet. I slike tilfeller kan man, som Hvitfelt (1986: 11) uttrykker det, si at *kvalitative observasjoner* forvandles til *kvantitative data*. Vi tar opp noen av de metodiske problemene knyttet til dette i samband med drøftingen av de aktuelle tabellene.

Kodeboken inneholder 22 variabler, inkludert tre rene identifikasjonsvariabler. Kodingen er gjennomført av en forskningsassistent med solid erfaring fra liknende innholdsanalyser. For å øke pålitelighet er det for variabler som krever en viss tolkning gitt spesifikke instruksjoner i kodeboken om hva som skal kreves for å kode en bestemt verdi. Tvilstilfeller er diskutert med koder underveis. Undersøkelsen er kodet og analysert med hjelp av statistikkprogrammet SPSS. Cramer's V er brukt som statistisk mål på styrken i korrelasjonen mellom to variabler[4].

I den kvantitative delen av innholdsanalysen har vi tatt med tre variabler om vinkling og formulert dem som spørsmål:

- Inneholder artikkelen kritikk av politiet/påtalemyndighetene?
- Inneholder artikkelen kritikk av Spesialenheten for politisaker?
- Inneholder artikkelen kritikk av politiske myndigheter?

Kodingen omfatter alle sjangrer. De variablene har alle tre verdier eller svaralternativer. Det første av dem er «Ja, kritisk hovedvinkling». Denne verdien brukes når kritikken mot f.eks. politiet framgår tydelig av selve oppslaget (tittel, ingress, bilde). Svaret «Ja, noe kritisk, men ikke kritisk hovedvinkling» brukes når det lengre ned i artikkelen er formulert direkte kritikk (for eksempel i en kommentar fra nyhetskilder eller et underordnet avsnitt i en kommentar eller debattinnlegg). Når ingen av disse kravene klart er til stede, er det kodet et neisvar.

Kvalitativ tekstanalyse

I tillegg til den kvantitative innholdsanalysen har vi gjort en nærlesning av et utvalg artikler (nyheter, ledere og debattartikler) som vi oppfatter som sentrale for den etablerte diskursen om Spesialenheten og den kritiske offentlige debatten om politiets rolle. Hovedformålet er å gå nærere inn på noen av de sentrale sakene som tas opp og vurdere nyhetsinnramming, dramaturgi og argumentasjon. Et utvalg av fjernsynsprogrammene er trukket inn i analysen på samme måte.

I første del av denne analysen går vi nærmere inn på et utvalg nyhetstekster som kan konkretisere de bildene av politiet som formidles. Her prø-

3. Ettersom PDF-kopien er i A-4 format er arealet under kodingen multiplisert med en faktor som tar hensynet til størrelsen på papiravisen.

4. Cramer's V er standardisert og blir 0 hvis det ikke finnes noen statistisk avhengighet og 1 hvis det er et perfekt samband. I samfunnsvitenskapene regnes Cramers V høyere enn 0,3 som en indikasjon på et sterkt samband.

ver vi å svare på spørsmålet om hvilket bilde som formidles av Spesialenheten, spesielt i de artiklene som formidler enhetens avgjørelser.

Etter dette prøver vi å gi en skisse av de diskursene som etableres gjennom ledere, kommentarartikler og debattstoff (inkludert i fjernsynskanalene).

Fjernsynskanalene i undersøkelsen

Nyhetsinnslag fra to fjernsynskanaler, NRK og TV2, er inkludert i undersøkelsen. I NRK Fjernsynet ble Dagsrevyens hovedsending kl. 19.00 valgt som undersøkelsesenhet, mens det i TV2 Nyhetene ble valgt å ta utgangspunkt i hovedsendingene kl. 21. For begge kanaler ble det gjennom samarbeid med researchere i kanalene søkt i loggen for nyhetssendingene etter samme søkeord som for avisene. På grunn av denne studiens begrensete ressurser og stramme tidsfrist bestemte vi oss for å bestille opptak fra Nasjonalbiblioteket av hvert tredje nyhetsinnslag av denne typen i hver kanal. Utvalget omfatter 19 nyhetsinnslag fra TV2 Nyhetene og 23 fra NRK Dagsrevyen. Hoveddelen av materialet er innslag fra 2007, og i første rekke om Obiorasaken. I tillegg bestilte vi opptak av de debattprogrammer som tok opp saker som Spesialenheten for politisaker har behandlet. Debattprogrammene er TV2s program *Tabloid* (7.5.2007), *Redaksjon EN* i NRK (13.6.2007) og *Standpunkt* i NRK (18.9.2007).

Disse nyhets- og debattprogrammene vil bli primært trukket inn den kvalitative analysen av nyhetstemaer og debattdiskurser om politiet og Spesialenheten.

4 Omfanget av dekningen – og kildebruken i nyhetsstoffet

I løpet av de 45 månedene i 2005–2008 undersøkelsen omfatter, trykte de fire avisene i alt 707 artikler (av alle typer og størrelser) der Spesialenheten for politisaker ble omtalt. Gjennomsnittet blir 15,7 per måned. Flest stod på trykk i Adresseavisen (215), deretter fulgte VG (141), Aftenposten (147 i morgenutgaven) og Dagbladet (139).

Når artiklene vektes i forhold til størrelsen (samlet areal) og omregnes til tabloid-sider[5], blir fordelingen denne: Adresseavisen (105 tabloidsider), VG (96), Dagbladet (87) og Aftenposten (54). Dekningen de to siste årene er større enn i den første del av perioden, og spesielt omfattende er den på grunn av Obiorasaken i 2007.

Tallene indikerer at misforhold innen politiet som Spesialenheten vurderer og etterforsker regelmessig blir til nyheter, og at dekningen har et relativt stort omfang. Etter Obioras død (se tabell 5.1) er nesten halvparten av stoffet (artikler veid i forhold til areal) – når avisene ses samlet – direkte eller indirekte knyttet til denne saken. Men dette skyldes i stor grad en spesielt omfattende dekning i Adresseavisen.

Som nevnt har vi studert hvert tredje fjernsynsnyhetsinnslag (som inkluderte henvisninger til Spesialenheten) i hovedsendingene på kveldstid, til sammen omfatter dette 42 nyhetsrapporter i de to kanalene. Av disse omhandlet over halvparten Obiorasaken, og ser vi bare på perioden fra hans dødsfall og ut september 2008, dreide nesten tre fjerdedeler av innslagene seg om Obioras død, etterforskningen i saken og protester knyttet til denne.

Når omfanget av stoffet skal vurderes, er det viktig å slå fast at en slik «bruttoregistrering» ikke

5. En standard tabloid-side er ca. 900 cm^2.

Tabell 5.1 [1]Dekning av Obiorasaken (8.9.2006–30.9.2008). Prosent (veid i forhold til redaksjonelt areal) av alle artikler der Spesialenheten for politisaker er omtalt, fordelt etter avis

Er Obiorasaken omtalt?	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Ja	36	26	29	76	48
Nei	64	74	71	24	52
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(59,7)	(30,4)	(55,9)	(88,8)	(234,8)

[1] Cramers V: 0,441

sier noe om hvor mye omtalen av Spesialenheten spiller i artikkelen. I artikler der Spesialenheten nevnes er dens arbeid og avgjørelser sjelden hovedsaken, det viktigste er *politiets* handlinger og de klagene på politiet som blir tatt opp. I flertallet av artiklene er «dekningen» av Spesialenheten for politisaker ganske enkelt at det i tilknytning til en anklage mot politiet refereres at nå skal enheten behandle saken, gjerne med et sitat eller to fra at en talsperson for enheten som bekrefter dette. Spesialenheten spiller imidlertid en langt viktigere og synligere rolle i artikler der utgangspunktet er en avgjørelse fra Spesialenhetens side, normalt om at saken henlegges eller at konklusjonen er bøter, foretaksstraff eller siktelse. Vi vil komme mer konkret inn på begge artikkeltyper i neste kapittel.

Nyhetssjangrene dominerer

Journalistiske sjangrer handler om hvilken oppbygning, språklig stil og fortellerteknikk som er brukt i artiklene. Sjangrer handler også om redaksjonelle signaler og leserforventinger: Vi forventer oss noe annet av en artikkel på typiske nyhetssider enn på ledersidene, i den engelskspråklige verden symbolisert med sjangerskillet mellom 'news' og 'views'.

Grovt sett kan vi i avisjournalistikken skille mellom tre hovedsjangrer: nyhetssjangrene, de mer 'litterært' pregete featuresjangrene og de mange kommentarsjangrene (Allern 2001). I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i disse tre hovedsjangrene, men delt kommentarsjangrene i to hovedgrupper: ledere/redaksjonelle kommentarer og debatt/leserbrev (skrevet av folk utenfor redaksjonen). Faste spaltister er regnet som redaksjonelle medarbeidere[6].

Som tabell 5.2 viser er sjangerprioriteringen i avisene svært lik; nyhetsartiklene er dominerende og featureartiklene er få. Til gjengjeld er de ganske store, så når artiklene veies i forhold til areal får featurestoffet en noe større plass og debattstoffet en lavere andel. VG er spesielt nyhetsorientert, mens Dagbladet gir noe mer rom for debatt enn løssalgskonkurrenten. Generelt er nyhetsorienteringen sterkere i dekningen av kriminalitet enn på andre stoffområder, og det gjelder også for de sakene som omtales her.

Nyhetsstoffet omfatter både klassiske actionorienterte hendingsnyheter (biljakt, skyteepisoder, dødsfall og drap – og demonstrasjoner), men også mer prosessuelle hendinger (etterforskning innledes, siktelser eller henleggelser offentliggjøres, rettssaker starter), samt en del nyhetsorientert opinionsstoff med politikere, politirepresentanter og politikritikere som intervjukilder.

Featurestoffet er i stor grad begrenset til personorienterte intervjuer og oppslag med sentrale aktører i Obiorasaken som lederen i Politiets Fellesforbund, Sør-Trøndelags avtroppende politimester, Obiorafamiliens advokat og aktivister som har engasjert seg i kritikken mot politiet. På grunn av Obiorasaken, senere også Ali Farah-saken fra Sofienbergparken i Oslo, er det fra forsommeren 2007 relativt hyppig kommentarstoff og mange innlegg på debattsidene.

6. Faste spaltister kan selvsagt gi uttrykk for andre meninger enn de avisen uttrykker på lederplass, men i noen grad gjelder dette også signerte kommentarartikler av fast ansatte journalister. I en kvantitativ analyse over et lengre tidsrom er forøvrig innslaget av slike spaltistkommentarer marginalt.

Tabell 5.2 [1]Artiklenes hovedsjanger etter avis. Prosent av antall artikler der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005 – 2008

Sjanger	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Nyhetsstoff	91	84	77	81	83
Featurestoff	–	1	2	2	1
Leder/redaksjonell kommentar	3	8	7	6	6
Debatt, leserbrev	6	8	12	8	8
Annet	–	–	3	3	2
Sum	100	100	100	100	100
(N)	(155)	(147)	(139)	(266)	(707)

1 Cramers V: 0,098

Av de 707 store og små artiklene som (i løpet av 45 måneder i 2005–2008) trekker inn Spesialenheten for politisaker havnet 75 (10,6 prosent) på forsiden av avisene, 33 av dem var hovedoppslag på forsiden, dvs. at de den dagen ble vurdert som avisens høyest prioriterte nyhetshistorie. Det var her små ulikheter mellom avisene.

Kildene i dekningen av Spesialenheten

Kildene i journalistikken er en viktig nøkkel til journalistikkens innhold, og kan defineres som personer som gir opplysninger eller vurderinger til en redaksjonell medarbeider. Mange kilder er synlige i spaltene, andre holdes skjult, og noen ganger henviser tekstene til kilder som omtales uten å bli identifisert med navn. I de fleste tilfeller representerer ikke kilden bare seg selv, men en bedrift, organisasjon eller institusjon. Tradisjonelt er nyhetstekster dominert av representanter for institusjonelle eliter med profesjonalisert informasjonshandtering (Allern 1997). Relasjonene mellom journalister og kilder er derfor en sentral del av journalistikkens profesjonsetikk, bl.a. med krav om identifikasjon av kilder, samt kryssjekking av informasjon.

Kvaliteten på kildematerialet har stor betydning for journalistikkens innhold. McManus (1994) knytter bl.a. dette til indikatorer som omfanget av faktaorienterte sitater, antall siterte kilder og forekomsten av bakgrunnsopplysninger som gjør det mulig å forstå nyheten.

Vi skal her legge vekt på fire variabler: For det første skal vi se på antall kilder, for det andre på hovedkildens type/bakgrunn, for det tredje på hovedkildens kjønn og for det fjerde på omfanget av anonymiserte kilder.

Antall kilder i en artikkel kan isolert sett ikke si oss noe om en bestemt artikkels informasjonskvalitet. En av årsakene er at det kan finnes solide bakgrunnskilder som ikke oppgis, eller at den ene kilden som intervjues har solid kompetanse om det som tas opp. Det finnes også enquete-liknende oppslag med flere kilder som kan være overflatiske «meninger om mangt». Like fullt er antall kilder et viktig og interessant barometer: Oppgis *ingen* kilder bryter redaksjonen med elementære identifikasjonskrav, og for et større materiale vil artikler med flere kilder overveiende representere et grundigere og mer allsidig informasjonstilfang enn enkildejournalistikk.

Tabell 5.3 viser at artikler med bare én kilde representerer nesten en tredjedel av stoffet. I denne tabellen er altså artiklene veid i forhold til areal. Når vi ikke gjør det, får notisstoffet langt større betydning: av alle artikler (uansett størrelse) er ti prosent uten kildehenvisning og 39 prosent har bare én kilde.

Det er stort sett små forskjeller mellom avisene. VG utmerker seg med høyest andel flerkildejournalistikk, men Adresseavisen i dette selskapet er avisen med mest enkildejournalistikk. En tidligere innholdsanalyse av VG og Adresseavisen viste forøvrig det samme mønsteret (Allern 2001: 168). Generelt kan man si at flerkildejournalistikk er det typiske i de litt større oppslagene.

Som nevnt er et «topptungt» og institusjonelt kildeutvalg vanlig innen nyhetsjournalistikk, det gjelder i Norge så vel som andre land. Normalt er det altså direktører i næringslivet, rådmenn, politikere, representanter for helsevesen, politi, organisasjonsledere og eksperter som kommer til orde. En innholdsanalyse av ti norske aviser viste at 9 prosent av kildene representerte politiet og rettsvesenet (Allern 2001: 172). Innen kriminalstoffet er

Tabell 5.3 [1]Antall kilder i nyhets- og featureartikler der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005–2008. Etter avis. Prosent (artiklene er veid i forhold til redaksjonelt areal)

Antall kilder	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Ingen oppgitt	2	2	7	6	4
En	18	33	32	42	31
To	35	29	27	25	29
Tre eller flere	45	37	34	28	36
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	80,2	42	67,9	85,4	275,5

[1] Cramers V: 0,141

representanter for politiet/påtalemyndighetene og forsvarsadvokatene de to dominerende kildegruppene.

Tabell 5.4 viser hovedkilden i nyhets- og featureartikler, fordelt etter type eller kategori. Hovedkilden er definert som den viktigste informanten i artikkelen. Hvis ikke dette er lett å avgjøre, er kilden som nevnes først kodet som hovedkilde. Anonymiserte kilder er også kodet etter kategori når denne er oppgitt, slik at hvis det heter «sier en polititjenestemann» er dette kodet i kategorien «politi og påtalemyndighet». Artiklene er veid etter størrelse (redaksjonelt areal), dvs. at det gir en høyere andel å være hovedkilde i en stor artikkel enn for eksempel en notis.

Fire kildetyper skiller seg ut: Representanter for politi og påtalemyndighet og Spesialenheten for politisaker er de mest anvendte institusjonelle hovedkildene, med advokatene hakk i hæl. Spesielt tungt er denne typen kilder representert i Aftenposten, noe som kan tas som en bekreftelse på at avisen av tradisjon holder seg mest til «offisielle kilder», inkludert advokater som partsrepresentanter. VG og Dagbladet skiller seg ut ved å ha størst innslag av «grasrot»-kilder, her definert som personkilder uten noen spesiell institusjons- eller organisasjonstilknytning. Andelen «grasrot»-kilder er normalt noe høyere i løssalgsavisene (og i små lokalaviser) enn i de store regionavisene, men at henholdsvis 32 prosent (VG) og 40 prosent (Dagbladet) faller i denne kategorien er ekstraordinært. En årsak er utvilsomt at det i enkelte saker, spesielt knyttet til Obioras dødsfall, har vært et stort sivilt og folkelig engasjement – ikke minst blant ungdom – noe som har vært fulgt opp gjennom nyheter og reportasjer. En annen er at denne tabellen tar hensyn til artiklenes størrelse, og «grasrot»-kildene finnes spesielt ofte i større reportasjer og intervjuer. Når artiklenes ikke veies i forhold til redaksjonelt areal *halveres* andelen «grasrot»-kilder i de to løssalgsavisene.

Politikere er i svært begrenset grad brukt som kilde, noe som bekrefter inntrykket av at sakene som berører Spesialenheten sjelden er blitt så politisert at de har ført til nyhetsoppslag der politikere direkte trekkes inn. Oppsiktsvekkende nok gjelder det også Obiorasaken der et svært begrenset antall politikere engasjerte seg. I «øvrige kategorier» finner vi bl.a. eksperter, tjenestemenn, journalister, samt henvisninger til dokumentkilder og andre mediers rapporter. Henvisninger til dokumentkilder finnes for øvrig nesten bare i Aftenposten.

I en verden av menn

Pressens kjønnsbilder er, tross store endringer i samfunnet rundt mediene, kjent for å være svært mannsdominert. En lang rekke norske og internasjonale undersøkelser og innholdsanalyser har opp gjennom årene bekreftet dette. I den globale Media Watch-undersøkelsen (1995) var andelen kvinner brukt som kilder så lav som 17 prosent, noe høyere i TV enn i radio og aviser. Dette bildet endres lite selv når vi sammenligner tradisjonelt

Tabell 5.4 [1]Hovedkilde etter type i nyhets- og featureartikler der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005–2008, fordelt etter avis. Prosent av alle artikler (veid i forhold til redaksjonelt areal) der det er oppgitt minst én kilde. Rangert

Type kilde	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Politi og påtalemyndighet	19	28	20	31	24
Grasrota	32	9	41	8	23
Spesialenheten for politisaker	19	17	10	20	17
Advokat	20	16	17	10	15
Talsmann for sivil organisasjon	–	1	1	8	3
Politiker	3	1	3	3	2
Øvrige kategorier	6	26	1	15	11
Ingen kildereferanse	2	2	7	6	4
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(80,2)	(42)	(67,9)	(85,4)	(275,5)

[1] Cramers V: 0,329

Tabell 5.5 [1]Hovedkildens kjønn i nyhets- og featureartikler der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005–2008, fordelt etter avis. Prosent av alle artikler (veid i forhold til redaksjonelt areal) der det er oppgitt minst én personkilde. Rangert

Kjønn	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Mann	73	87	77	89	81
Kvinne	27	13	23	11	19
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(78,4)	(36)	(64)	(81,2)	(259,7)

[1] Cramers V: 0,123

patriarkalske samfunn i Asia, Afrika og Latin-Amerika med Europa og Nord-Amerika. Ikke engang «feminiseringen» av sentrale offentlige institusjoner har ført til store endringer (Gjørven, Grønn og Vaagland 2000). En undersøkelse av kildene i ti norske aviser et tiår tilbake fant en kvinneandel på 19 prosent (Allern 2001: 192).

Tabell 5.5 viser hovedkildens kjønn i nyhets- og featureartikler med minst én synlig personkilde. Også her er artiklene veid i forhold til redaksjonelt areal. Som ventet er kildebruken dominert av menn i alle de fire avisene. Det gjelder også kriminaljournalistikk mer generelt: menn dominerer som gjerningsmenn, rettsvesenet og politietaten er fortsatt mannsdominert og av tradisjon er også kriminalreporteren ofte en mann. Kvinneandelen er i gjennomsnitt bare 19 prosent og er ekstremt lav (11 prosent) i Adresseavisen.

Dette har selvsagt en sterk sammenheng med typen kilder. Av politikildene var 89 prosent menn, av advokatkildene var 90 prosent menn. Bare «grasrota», med en kvinneandel på 37 prosent, brøt dette mønsteret. Det er utvilsomt en sterk sammenheng mellom løssalgsavisenes «grasrot»-orientering på reportasjeplass og deres noe høyere kvinneandel blant personkildene.

De anonymiserte stemmene

En anonym kilde kan defineres som en personkilde eller dokumentkilde som ikke er identifisert og navngitt. Innen pressen kan slike kilder spille en viktig rolle for å gi tips og bakgrunnsinformasjon på områder der «offisielle kanaler» er stengt. Dette er også bakgrunnen for pressens kildevern; informanter skal kunne slippe å stå fram med risiko for represalier fra overordnete.

Samtidig er det åpenbart at kilder som gjerne vil forbli anonyme kan ha en rekke mindre edle motiver. I noen tilfeller vil de forsøke å plante negative opplysninger om en motstander, eller spre rykter og halvsannheter. Anonymiserte «lekkasjer»

Tabell 5.6 [1]Finnes det en henvisning til en anonymisert kilde i artikkelen? Prosent av nyhets- og featureartikler (veid i forhold til redaksjonelt areal) der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005–2008, fordelt etter avis

Anonym kilde?	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Ja, hovedkilde	11	2	12	12	10
Ja, en eller flere andre kilder	25	16	24	7	18
Nei, ingen	64	82	64	81	72
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(80,2)	(42)	(68)	(85,4)	(275,5)

[1] Cramers V: 0,168

kan være et maktmiddel i kampen om opinionen, og brukes for eksempel i enkelte kriminalsaker både av advokater og etterforskere. Derfor er kravet til kildekritikk spesielt stort når kilden ikke vil stå fram. I pressetiske retningslinjer som *Vær-Varsom*-plakaten er dette erkjent, men markedskonkurransen mellom mediene fører jevnlig til at informasjon fra anonymiserte stemmer blir brukt direkte i spaltene, uten kryssjekking og verifikasjon fra åpne kilder. Det er da gjerne tatt med en kvasi-identifikasjon gjennom at kilden knyttes til en etablert institusjon (som politiet), dette for å øke utsagnenes autoritet.

I artiklene i dette utvalget er det brukt en eller flere anonymiserte kilder i 19 prosent av artiklene, mest i Dagbladet og VG, minst i de to regionavisene (tabell 5.6). De to løssalgsavisene har også høyest andel artikler der hovedkilden er anonymisert, noe som knapt forekommer i Aftenposten. Av de anonyme hovedkildene er mange «identifisert» som politifolk, den andre store anonymiserte kategorien er personer uten institusjonell tilknytning, altså «grasrota».

5 Kritiske politibilder

De fleste nyhetsrapportene i denne studien handler nødvendigvis om polititjenestemenns handlinger når disse har ført til anklager, kritikk eller anmeldelser – og svar på slik kritikk. Datamaterialet representerer derfor et begrenset og ensidig utsnitt av journalistikken om politiet, det tar i første rekke opp problemer, skandaler og skyggesider, noen ganger med polititjenestemenn i rollen som lovbrytere.

En del av de sakene som dekkes i perioden er svært kjente saker der Spesialenheten rutinemessig har kommet inn i bildet, for eksempel når det rapporteres om dødsfall etter en arrestasjon, når politiet har skutt etter personer eller gjennomført en biljakt der personer har blitt drept eller kommet til skade. Et eksempel på dette er skuddramaet i Larvik 18. mai 2005, den første store saken som den nyoppnevnte Spesialenheten fikk på sitt bord. Politiet var da tilkalt fordi en vietnamesisk mann, åpenbart i psykisk ubalanse, truet omgivelsene med en kjøttøks. Han ble forfulgt, men nektet å legge seg ned. Flere skudd ble avfyrt, det ene dødelig. Både Kripos og Spesialenheten ble tilkalt. Aftenposten meldte 20. mai at Spesialenheten hadde satt inn fem etterforskere og tre jurister etter dødsskytingen, og føyde til at alle spesialetterforskerne er tidligere politifolk. Men avisen noterte også et annet poeng: «...i Larvik flagger man uavhengighet fra ordensmakten. I stedet for å etablere seg på politistasjonen, har man leid seg inn på hotell. Der ble flere enn 12 vitner avhørt i går».

Drapssaken fikk stor oppmerksomhet, bl.a. med hovedoppslag i VG 19. mai 2005 («Vitner om politiskuddene som drepte Tam (34): Hadde ikke noe valg») og en fire siders reportasje i avisen. Neste dag var det intervju med politimannen som skjøt («- Jeg handlet riktig»). 22. mai kunne imidlertid avisen fortelle at et nytt prosjektil fra politimannens tjenestevåpen var funnet i en husvegg «i en helt annen retning enn de to skuddene som drepte vietnameseren Tham Phuoc Tran», noe etterforskningsleder Johan Martin Welhaven ved Spesialenheten bekrefter. To spørsmål som reises i nyhetsartikkelen er om politimannen også skjøt i en situasjon der han selv ikke var direkte truet, og om han skjøt nedover en gate full av mennesker? I samband med denne saken skrev Dagbladet (20.5.2005) en lederkommentar der avisen mer prinsipielt drøftet problemet med at våpen er gjort lettere tilgjengelig for tjenestemenn, en utvikling avisen er motstander av.

Etter dette er det helt taust om saken i avisene, inntil Aftenposten og Adresseavisen (16.7.2005) trykker en NTB-notis som melder at Spesialenheten for politisaker har henlagt saken fordi politiet i Larvik ikke har begått en straffbar handling. I vårt materiale fra Dagbladet og VG er ikke avgjørelsen omtalt. Vi nevner dette fordi det er et funn i undersøkelsen at avisenes dekning av sakene gjennomgående er usystematisk. I en del tilfeller publiseres det artikler om forhold som Spesialenheten skal etterforske, men deretter kan det (bortsett fra i noen store, hyppig omtalte saker) være tilfeldig om leserne får vite hva som blir Spesialenhetens konklusjon. I andre tilfeller publiseres Spesialenhetens henleggelser eller straffereaksjoner i saker som tidligere ikke har blitt gitt noen omtale i avisen.

Kritisk vinkling?

At kritiske perspektiver mot politi- og påtalemyndighet er framtredende er som nevnt å vente all den stund utvalget av artikler er knyttet til saker der Spesialenheten for politisaker på en eller annen måte er involvert. Hvor tydelig det politikritiske perspektivet er kan vurderes gjennom en analyse av det journalister kaller artiklenes «vinkling». Utrykket er beslektet med medieforskernes begrep «innramming», dvs. de tekstelementene (spesielt overskrift, ingress og bilde) som innprenter en viss tolkning av sakens karakter og knytter

Tabell 5.7 [1]Inneholder artikkelen kritikk av politiet/påtalemyndighetene? Prosent av alle artikler (veid i forhold til areal) der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005–2008, fordelt etter sjanger

Antall kilder	Sjanger				
	Nyhet	Feature	Leder/	Debatt/ kommentar	Sum
Ja, kritisk hovedvinkling	48	26	27	39	45
Ja, noe, men begrenset kritikk	21	36	39	27	23
Nei	30	38	34	35	32
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(254)	(21,8)	(12,6)	(18,5)	(306,8)

[1] Cramers V: 0,135

det til et gjenkjennelig narrativ. Å «vinkle» en nyhetsfortelling betyr å velge perspektiv og fokusere på et aspekt ved saken som oppfattes som viktig, f.eks. som i VG-saken fra Larvik der det framheves at politimannen som skjøt «ikke hadde noe valg». Dagbladets toppoppslag i Larvik-saken (19. 5.2005) hadde en helt annen vinkling, der refereres venner i sorg: «- Han fortjente ikke å dø».

I den kvantitative innholdsanalysen av materialet har vi (som nevnt i kap. 3) vurdert om artiklene inneholder kritikk av politiet/påtalemyndighetene. I tilfelle ja har vi skilt mellom artikler der denne kritikken er et vesentlig element som kommer direkte til uttrykk i selve oppslaget (normalt gjennom overskriften) og artikler der kritikken bare finnes som underordnet element (for eksempel som et kritisk intervjuutsagn i brødteksten). Et eksempel på et oppslag med kritisk hovedvinkling er f.eks. en forsidehenvisning i Dagbladet 1. november 2005: «Politiskandale. Solgte pass til kriminelle».

Tabell 5.7 viser fordelingen av artikler med ulike innslag av kritikk mot påtalemyndigheter og politi innen alle hovedsjangrer i de fire avisene samlet. Det er ikke store forskjeller mellom de ulike sjangrene, men artikler med en kritisk hovedvinkling er mest typisk på nyhets- og debattplass. Om lag en tredjedel av artiklene inneholder *ikke* en slik kritikk. Mange av disse siste artiklene er redegjørelser og svar fra politiet om hvorfor man måtte gjøre som man gjorde eller korte, nøkterne saksbeskrivelser.

Den kritiske hovedvinklingen er, som tabell 5.8 viser, tydeligst i de to løssalgsavisene, der over halvparten av artiklene faller i denne kategorien. Legger vi til artikler med en viss, men mer begrenset kritikk, er summen over femti prosent i alle de fire avisene, men lavest i Adresseavisen. Vi minner samtidig om at Adresseavisen har flere artikler

Tabell 5.8 [1]Inneholder artikkelen kritikk av politiet/påtalemyndighetene? Prosent av alle artikler (veid i forhold til areal) der Spesialenheten for politisaker er omtalt 2005–2008, fordelt etter avis

Vinkling	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Ja, kritisk hovedvinkling	55	37	57	30	45
Ja, noe, men begrenset kritikk	22	34	13	27	23
Nei	23	28	30	42	32
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(86,6)	(49,2)	(78,5)	(94,7)	(308,9)

[1] Cramers V: 0,191

med omtale av Spesialenheten enn de tre andre avisene.

Sakene som tas opp kan – grovt sett – deles i to hovedkategorier. I den ene kategorien finner vi saker der Spesialetaten er pålagt å etterforske det som har skjedd, også når det ikke foreligger mistanke om at det har foregått noe kritikkverdig eller straffbart. Dette gjelder for eksempel aksjoner med skuddveksling, biljakt som har endte med ulykker og dødsfall under transport eller varetektsfengsling. Denne rutinemessige etterforskningsplikten brukes i debatten om Spesialenheten som et argument for at det nødvendigvis må bli mange avgjørelser om at det *ikke* er grunn til noen straffereaksjon.

I den andre kategorien finner vi alle de sakene der politifolk er anklaget eller anmeldt for noe kritikkverdig, for eksempel for unødvendig brutalitet under arrestasjoner, eller der det direkte foreligger mistanke om mer personlige lovbrudd i tjenesten i form av korrupsjon, tjuveri, promillekjøring og seksuell trakassering. Noen ganger er det sammenfall mellom de to kategoriene, som etter Eugene Obioras død.

Politiets «råtne epler»

Vi skal først gå litt inn på den sistnevnte kategorien, dvs. saker der politifolk direkte anklages for lovbrudd og derfor etterforskes. I samband med slike saker blir det, ikke minst fra etatens faglige tillitsvalgte, understreket at også politifolk «er mennesker», de kan komme opp i problemfylte situasjoner og de gjør personlige feil. Dette er selvsagt riktig, men underkommuniserer at politifolks normbrudd – og lovbrudd – lett oppfattes som ekstra kritikkverdig fordi bruddet mellom «liv og lære» er ekstra synlig. I all mediert skandalisering er dette et viktig moment. En vanlig småtjuv har vanligvis begrenset offentlig interesse, en politibetjent som stjeler vil straks bli definert som en nyhetssak.

En systematisk gjennomgang av nyhetsoppslagene (de som er publisert før Spesialenheten har trukket noen konklusjon) viser som ventet ikke et spesielt flatterende bilde av politietaten. Eller mer presist: De dokumenterer at de som er opptatt av politiets renommé og tillitskapital stadig får nye utfordringer. Et knippe oppslag kan illustrere bredden av problemer:

- Politifolk i Haugaland og Sunnhordland etterforskes for salg av politiets ammunisjon til sivile (TV2 Nyhetene 19.10.2005)
- Penger borte fra politihuset. Politiet frykter utro tjener (Aftenposten 19.9.2005)
- Politi stjal og solgte nødpass (VG 1.11.2005)
- Politikvinne siktet for underslag (Aftenposten 8.11.2005)
- Politimann fyllekjørte til jobben (Dagbladet 24.12.2005)
- Politi pågrep promillemistenkt i fylla (VG 24.3.2006)
- Polititopp etterforskes: – Hadde sex med kvinne i varetekt (VG 10.11.2006)
- Narkobaron advart etter at politiet lekket (VG 10.9.2007)
- Sjikanerte kvinnelig underordnet med sex og religion (VG 23. 11. 2007)
- Degraderer politileder etter sex-trakassering (Adresseavisen 22.2. 2008)
- Arrestforvarere lekte politi (VG 26.6.2008)

Noen av disse sakene fikk store overskrifter og mange medieoppslag, andre ble omtalt i notiser. Uansett representerer slike personlige overtredelser, som ikke er knyttet direkte til selve utøvelsen av politigjerningen, et lite mindretall av nyhetsoppslagene. De fleste sakene som tas opp handler mer direkte om hvordan polititjenestemenn skjøtter sin jobb når de utfører tjenesteoppdrag, og da i første rekke om anklager og kritikk knyttet til dette.

Som nevnt i innledningen blir det i debatten om Spesialenhetens avgjørelser ofte trukket fram at kriminelle har for vane å anmelde eller klage på politifolk «som bare gjør den jobben de av samfunnet er satt til å gjøre». Det bør da legges til at også personer som er mistenkt eller dømt for lovbrudd kan bli utsatt for overgrep som det er all grunn til å anmelde. Men den alminnelige påstanden er altså uansett at slike anmeldelser er mange og at de overveiende fremmes på et tynt eller usaklig grunnlag.

Vårt materiale gir selvsagt ikke noe grunnlag for å bedømme dette, men vi kan si noe om mediedekningen i samband med slike saker. Er det typisk at de som «får oppslag» i nyhetsmediene om slike saker selv er i konflikt med rettsapparatet eller politiet?

Etter en systematisk gjennomgang på artikkelnivå har vi funnet svært få eksempler på dette. Et av de få tilfellene som kanskje kan plasseres i denne kategoriene er denne: En polititjenestemann som skjøt mot ranerne i NOKAS-saken (denne skytingen ble i sin tid gransket og henlagt av SEFO) blir senere koblet til et hundedrap og framstilles av en kilde som «en cowboy som gjerne tyr til våpenbruk». En av NOKAS-ranernes advokater mener så at dette kan få betydning for den rettslige behandlingen av saken (Dagbladet 17.4. 2005)[7]. Et annet eksempel er et oppslag i VG

(11.7.2005) som forteller at Seydahmet Tulun (50) ble «SKAMSLÅTT etter kamp med politiet». Dette skjedde etter melding om «husbråk» (en evfemisme for mistanke om hustrumishandling) i en leilighet på Furuset i Oslo. Politiet siktet på sin side Tulun for vold mot offentlig tjenestemann. Et tredje eksempel er at en av de tiltalte i NOKAS-saken anmeldte Oslo politidistrikt for brudd på taushetsplikten gjennom en lekkasje til Dagbladet (VG 4.9.2006). Et fjerde og siste eksempel er at Arfan Quader Batti – i mediene omtalt som «terroristen» i samband med mistanker om planlagt attentat mot den jødiske synagogen – anmeldte politiet i Sør-Trøndelag for muslimhets (Dagbladet 21.9.2007)[8].

Dette er noen av de få nyhetsoppslagene med kilder av denne typen som vi har klart å finne i et omfattende materiale. Hvis vi tar som et premiss at det leveres svært mange hevnaktige anmeldelser mot politiet, så må konklusjonen bli at slike saker svært sjelden får mediedekning. Det finnes kanskje heller noen ukjente saker av denne typen som hadde fortjent større offentlig oppmerksomhet. Det eneste problemet for politiets renommé må her være at anmeldelsene (som stort sett henlegges) *statistisk sett* bidrar til å befeste inntrykket av at Spesialetaten sjelden kritiserer politiet.

Til dette kan det tilføyes at det også er eksempler på anmeldelse motsatt vei. En polititjenestemann i Trondheim som ble anmeldt til Spesialenheten etter kollisjon med en syklist svarte umiddelbart med å anmelde syklisten for brudd på veitrafikkloven (Adresseavisen 19.1.2006). Sør-Trøndelag politidistrikt fant grunn til raskt å henlegge denne motanmeldelsen (Adresseavisen 26.1.2006).

7. Spesialenheten innstilte først på bøter for hundedrapene, saken endte i retten, men aktor beklaget der at saken var blitt reist (Dagbladet 14.2.2006).
8. Anmeldelsen kom etter reaksjoner mot at det i arresten hos politiet i Trondheim hadde blitt hengt opp en karikaturtegning av profeten Mohammed.

Et kritisk søkelys mot Spesialenheten for politisaker?

Et mer åpent spørsmål er hvor ofte Spesialenheten for politisaker selv blir utsatt for kritikk i nyhetsmediene?

Tabell 5.9 dokumenterer at det – som man kunne forvente – skjer i mindre omfang enn når det gjelder politiet. Det reises imidlertid en eller annen form for kritikk mot enheten i nesten hvert femte oppslag. I artikler som bare representerer 5 prosent av oppslagene veid i forhold til areal, er det en kritisk hovedvinkling. Det er her nesten ingen forskjeller mellom avisene. Svært mange av disse artiklene er imidlertid, direkte eller indirekte, knyttet til Obiorasaken, i form av kronikker og debattartikler.

Den kritikken som ble rettet på nyhetsplass handlet i stor grad om lang behandlingstid, noe som spesielt har irritert politiet:

- Brukte to år på politivoldsak (ulovlig pågripelse, endte med foretakstraff for Asker og Bærum politidistrikt) (VG 14.8.2006).
- Pengekrise i Spesialenheten, politisaker støver ned (VG 11.11. 2006)
- Tillitskrise for politigranskere. 27 politimestere slår alarm (VG 28.10.2007)

Kritikken rammer altså ikke selve ordningen, men kommer fordi politietaten er frustrert over at saksbehandlingen er sen, noe som skaper utrygghet og usikkerhet for de personene og enhetene som etterforskes.

At Spesialenheten for politisaker ble opprettet i 2005 som en erstatning for SEFO var et politisk grep, og skjedde etter en offentlig debatt der mis-

Tabell 5.9 [1]Inneholder artikkelen kritikk av Spesialenheten for politisaker? Prosent av alle artikler (veid i forhold til areal) der Spesialenheten er nevnt 2005 – 2008, fordelt etter avis

Vinkling	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Ja, kritisk hovedvinkling	7	7	4	4	5
Ja, noe, men begrenset kritikk	16	6	13	14	13
Nei	77	87	82	83	82
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(86,6)	(49,2)	(78,5)	(94,7)	(308,9)

1 Cramers V: 0,084

tanker eller beskyldninger om laugsmentalitet og kameraderi innen politiet var viktige ingredienser. At regjeringen vel tre år senere har nedsatt et offentlig utvalg for å vurdere Spesialenhetens arbeid, er et tegn på at den medierte debatten om hvordan kritikkverdige forhold i politiet etterforskes og forfølges fortsatt finnes og at den har politiske ringvirkninger.

Det er imidlertid ikke så ofte at det i pressen rettes noen direkte kritikk mot politiske myndigheter i en slik sammenheng. I 2005–2008 er det i de fire avisene registrert åtte oppslag med en kritisk hovedvinkling mot politiske myndigheter (fire i Adresseavisen, tre i Dagbladet og ett i VG). I 24 andre artikler finnes det noen elementer av kritikk. Til sammen representerer disse 32 artiklene bare litt over 5 prosent av det redaksjonelle arealet av artiklene i de fire avisene.

Spesialenheten – en underrapportert myndighet?

Et av forskningsspørsmålene i denne analysen av mediedekningen er om Spesialenheten først og fremst får publisitet knyttet til *henleggelsen* av saker, og ikke oppmerksomhet om de sakene der politiet ilegges bøter, foretaksstraff eller siktes? Det er selvsagt ikke gitt at Spesialenheten, når noen siktes, alltid får medhold av domstolene, men oppmerksomhet om rettssaker og domsavsigelser hører med i dette bildet.

Vi har gransket denne problemstillingen gjennom en systematisk gjennomlesning av alle saker i de to løssalgsavisene, VG og Dagbladet. Her har vi skilt mellom artikkelstoff som tar opp saker som vil bli etterforsket eller er under etterforskning på den ene siden og nyhetsoppslag der det meldes om en eller annen avgjørelse eller reaksjon fra Spesialetatens side på den andre siden. Ettersom avisene i den første fasen av en sak ofte har flere artikler om samme tema er det innlysende at man kan forvente flest artikler i «vil bli etterforsket»-kategorien.

I de to avisene fant vi 144 store og små oppslag i den første kategorien og 59 i den andre, altså etter at Spesialenheten har konkludert. I praksis betyr dette at det relativt jevnlig rapporteres om Spesialenhetens avgjørelser (samt riksadvokatens og domstolenes oppfølging), men – som nevnt – ikke nødvendigvis om saker som tidligere har fått oppmerksomhet av den enkelte avis. Mange av disse artiklene er synlig oppslått. Grovt sett faller de i tre grupper: Henleggelser, henleggelser koblet med former for kritikk og en straffereaksjon eller siktelse.

Omlag halvparten av artiklene kan knyttes til den siste kategorien, altså straffereaksjoner, de øvrige fordeler seg på de to andre. Noen eksempler på artikler om straffereaksjoner:

- Politimannens jobb var å avsløre korrupsjon. Nå er han selv siktet (VG 13.12.2005)
- Politimann sextiltalt (VG 21.1.2006)
- Politimann tiltalt. Skal ha beslaglagt automater og tatt pengene i egen lomme (VG 19.10.2006)
- Politimann stjal klokke fra mann i nød. Må i fengsel, fradømt jobben (Dagbladet 20.10.2007)
- Politi dømt for overgrep (Dagbladet 15.9.2007)
- Skal skjenke henne full og ta henne. Politisjef siktet for sex-trakassering (Dagbladet 23.11.2007)
- Politiet fikk bot (våpensak i Telemark) (Dagbladet 18.12.2007)
- Politisjef siktet, oppfordret kriminell til å ta livet av kollega (Dagbladet 20.1.2008)
- Politimann stjal våpen. Tiltalt av Spesialenheten (Dagbladet 6.3.2008)
- Politiansatt tiltalt; kalte afrikaner ape (Dagbladet 8. 4.2008)
- Politisjefer tatt for grov korrupsjon, siktet av Spesialenheten (Dagbladet 19.5.2008)
- Politimann siktet for trygdejuks (VG 21.5.2008)
- Politimann dømt. Ga informasjon til kriminell kamerat (VG 17. juni 2008)

I disse sakene er det ingen tvil om at Spesialenheten har reagert og sakene har fått konsekvenser for de berørte. Noen medial fortielse av saken kan man definitivt ikke tale om, og en gjennomgang av Aftenposten og Adresseavisen bekrefter dette bildet. Adresseavisen slår f.eks. opp (14.6.2006) at «-Eks-politi fikk for mild straff». Saken dreier seg om politibetjenten som rykket ut i tjenestebil etter at det ble meldt om farlig kjøring, samtidig som han selv hadde 0,67 i promille. Tingrettens straff ble betinget fengsel i 30 dager, 25 000 kroner i bot og tap av førerretten. Mannen hadde selv sagt opp sin stilling. Spesialenheten anket likevel saken for å få en strengere straff. Noen måneder senere samme år slår avisen opp at «21 politifolk fjernet fra jobbene sine. Vold. Fyllekjøring. Tyveri. Kikking» (Adresseavisen 18.9.2006). Tallene gjelder tiden siden Politidirektoratet ble opprettet i 2001 og avisen legger til at Sør-Trøndelag politidistrikt nå forbereder en ny avskjedssak.

I fjernsynskanalenes nyhetsprogrammer er det imidlertid en langt mer begrenset dekning av slike saker, noe som innebærer at det først og fremst er de store, omdiskuterte nyhetene (som Obiorasaken) som får oppmerksomhet.

I innledningen refererte vi en kritikk som professor Tor-Geir Myhrer (Politihøgskolen) rettet mot mediene i Dagbladet (15.5.2007) for deres fokusering på Obiorasaken, sammenlignet med det han kaller «det nesten fullstendige fraværet av oppmerksomhet om en voldstiltale mot flere tjenestemenn som har versert i rettsapparatet i nesten to år». Nå vil mange mene at en arrestasjon med døden til følge kommer i en egen klasse. Men at en sak er blitt neglisjert betyr ikke at den alltid vil forbli usynlig: Under overskriften «Politi slo iraker med hodelykt» fortalte Dagbladet (13.9.2007) at Høyesterett i en kjennelse har opphevet Eidsivating lagmannsretts frifinnelse for politimannen som slo, dvs. nettopp den saken Myhrer omtaler. Det var Spesialenheten som hadde anket frifinnelsen. Irakeren fikk et åpent sår av slaget og Høyesteretts førstevoterende konkluderer med at polititjenestemannen har «gått ut over grensene for lovlig maktutøvelse». Som tidligere nevnt ble saken på ny behandlet av Eidsivating lagmannsrett, som frifant tjenestemannen. Spesialenheten anket saken, men den ble forkastet av Høyesterett (se fotnote 1).

Det er grunn til å understreke at i disse sakene – og i medienes rapporter om dem – spiller Spesialenheten en (rett nok tilbaketrukket og diskret) rolle som etterforsker av mulige politiovergrep – med vilje til å forfølge sakene, også gjennom anker av frifinnende dom.

Hva da med de andre sakene, spesielt de tilfeller der Spesialenheten går inn for å *henlegge* saken fordi etterforskerne konkluderer med at intet straffbart har skjedd eller på grunn av «bevisets stilling»? Disse nyhetsfortellingene finnes selvsagt også, men hvis vi legger *antallet* konkrete nyhetsoppslag om henleggelser til grunn finnes de – litt overraskende – i et relativt begrenset omfang. Noen eksempler på slike nyheter:

- Ikke straff etter biljakt (VG 6.7.2007)
- Ikke sex-trakassering. Spesialenheten mener de kriminelle kan ha misoppfattet trøst (VG 14.9.2007)
- Begikk selvmord i fengslet. Saken henlagt (VG 24.10.2007)
- Lommemannens bror bad om å bli avhørt. Spesialenheten har ikke fått opplysninger som tyder på noe straffbart (Dagbladet 25.1.2008)
- UP-mann frifunnet etter 39 fartsmålinger. Ikke kontrolltrakassering (VG 7.6.2008)
- Døde i politiarrest (Narvik). – Fikk ikke tilstrekkelig tilsyn mener sakkyndig. Riksadvokaten har henlagt saken. (Dagbladet 17.12.2008)

Det mest interessante med denne gjennomgangen er etter vårt syn at Spesialenhetens avgjørelser rett nok dekkes usystematisk (ingen journalister i de aktuelle mediene ser ut til å ha dette feltet som sitt «nyhetsbeite»), men det finnes ingen tegn på noen systematisk «skjevhet» i materialet når vi ser på mangfoldet av saker som presenteres. At mange innen politi og påtalemyndighet (og etatens fagforeningsapparat) har inntrykk at det bare er henleggelsene som nyhetsprioriteres, skyldes etter alt å dømme et helt annet forhold. I et svært begrenset antall saker finner mange i offentligheten – og i nyhetsmediene – grunn til å tro at det som har skjedd er et resultat av grov politibrutalitet. Enda verre blir det hvis det er mistanke om at overgrepet kan knyttes til mer allmenne former for diskriminering, for eksempel på grunn av hudfarge og nasjonal eller etnisk bakgrunn. En slik sak vurderes alltid som en «test-case» i offentligheten og kan – i opinionen – få langt større betydning for hvordan politiet og Spesialenheten oppfattes enn mange titalls andre avgjørelser og saker. Obiorasaken er i den perioden vi har vurdert et helt enestående eksempel på dette, og vi vil derfor behandle den i et eget kapittel.

Når politiet dreper

Et typisk eksempel på saker som Spesialenheten *må* etterforske er allerede nevnt; politiskuddene som drepte den unge vietnamesiske mannen i Larvik. Her skal vi gå nærmere inn på en annen skyteepisode. Våren 2006 var toppoppslaget i VG viet en politiaksjon ved Skui i Bærum som fikk dødelig utgang: «Hagledesperado såret politimann: SKUTT!» (VG 23.4.2006). Reportasjen er stort oppslått, billedlagt og dramatisert, men stiller ingen kritiske spørsmål ved politiets handlemåte. Inni avisen er en av avisens hovedkilder angående etterforskningen av politiaksjonen, Johan Martin Welhaven fra Spesialenheten, som VG utnevner til «sjef for Politiets spesialenhet region øst». Også Dagbladet og Aftenposten har samme dag bred omtale av saken. Den dekkes også med innslag i NRK Dagsrevyen og TV2 Nyhetene.

Noen måneder senere meldte Dagbladet (ikke VG) i en liten notis at polititjenestemennene er «frikjent etter skuddrama», men la til at politiet har fått kritikk for ikke å ha sjekket at det var folk hjemme i bolighus de skjøt mot under jakten på mannen (Dagbladet 1.8.2006). Aftenposten (1.8.2006) gir Spesialenhetens avgjørelse større plass og en annen vinkling. Overskriften er denne: «Kritisk til bruk av skytevåpen. Ingen straff etter hodeskudd». Det går fram av ingressen at kilden til kritikken er

advokat Harald Stabell og et av hans utsagn er framhevet ved siden av overskriften: «Hvorfor treffer politiet i så mange tilfeller vitale organer? Er det fordi de sikter på dem?» I intervjuet understreker han at det er problematisk å forsvare at man dreper en person for å avverge en annen fare eller skade. «Det er ikke dødsstraff for å bevege seg ned på en vei og oppføre seg farlig der». Bare nødverge kan forsvare å drepe en person, mener han.

Begrunnelsen for skuddet framføres i den samme artikkelen av politimester Torodd Veiding i Asker og Bærum som sier at «politiet prøvde forgjeves å uskadeliggjøre haglemannen uten å drepe», men til slutt ble det «skutt mot det eneste synlige – hodet». Avisen referer at Spesialenheten henviser til at politiet kan skyte for å uskadeliggjøre i en slik situasjon. Sjefen for Spesialenheten (Aftenposten 1.8.2006) sier, med en henvisning til våpeninstruksen, at «det var en enkel avgjørelse å henlegge saken ut fra den situasjonen politifolkene befant seg i da de besvarte skudd fra 33 åringen – på 15 meters hold».

Dagen etter dette oppslaget intervjuer Aftenposten (2.8.2006) lederen for Politiets Fellesforbund, Arne Johannesen, som kaller Stabells kritikk «et slag under beltestedet». Han uttrykker full tillit til Spesialenheten, men tar likevel til orde for at væpnete politiaksjoner bør granskes av en uhildet politikommisjon på linje med Statens Havarikommisjon, der det gis en «bred politifaglig vurdering av innsatsen». Advokat Stabell sier i en knapp uttalelse at han står ved kritikken, men ikke vil avvise ideen om en spesialkommisjon, og Aftenposten (3.8.2006) gir støtte til dette forslaget på lederplass.

Ikke alle synes at en skyteepisode med dødelig utgang kan være «en enkel sak» å klarere. Litt over en måned senere knyttes politiet til et dødsfall som i årene framover skal komme til å sette et voldsomt preg både på debatten om politiet – og Spesialenheten.

6 Et dødsfall som har vakt raseri og debatt

Eugene Ejike Obiora (48) var norsk statsborger og hadde da han døde bodd i landet over 20 år. Opprinnelig kom han fra Nigeria. 7. september 2006 oppsøkte han Østbyen servicekontor i Trondheim. Han var der for å klage på et avslag om sosialhjelp, men ble oppfattet som truende av personalet[9]. En ansatt ved servicekontoret tok kontakt med politiet og bad om hjelp til å håndtere en mannlig klient. Da politiet kom satt Obiora i samtale med en saksbehandler inne på publikumsområdet. Etter at polititjenestemennene var kommet, snakket Obiora også med en annen saksbehandler, som sa at servicekontoret stod fast ved det vedtaket de hadde truffet. Obiora ble informert om adgangen til å anke.

Etter dette bad polititjenestemennene Obiora forlate lokalet, noe han nektet. Han ble da fjernet med makt. Etter det som i medierapportene er kalt et «basketak» med fire politimenn ble han lagt ned på bakken på trappeavsatsen utenfor servicekontoret og iført håndjern. Bruk av et farlig nakkegrep og plassering i mageleie står sentralt i beskrivelsen av faremomentene i aksjonen. Når det gjelder antallet grep om nakken som ble tatt, er det strid mellom polititjenestemennenes framstilling og enkelte vitneutsagn.

Obiora fikk under pågripelsen pustevansker, mistet bevisstheten og ble, fortsatt med håndjern, lagt inn i politibilen og kjørt til sykehus. Ifølge vitneutsagn fra sykepleiere som møtte opp da politibilen kom, lå han da i mageleie. Plassen bak i bilen var dessuten så trang at beina hadde blitt bendt opp mot bakdøra for at han skulle få plass. På sykehuset ble han etter flere gjenopplivingsforsøk erklært død. Om dødsårsaken heter det i obduksjonsrapporten at det «er ikke mulig å fastslå nøyaktig dødstidspunkt, men det må likevel anses som mest sannsynlig at sirkulasjonsstans var inntrådt ved ankomst til sykehuset kl. 14.25, muligens allerede før transport til sykehuset fant sted».

Saken vakte fra første stund voldsom oppsikt og førte umiddelbart til protester og offentlig debatt. Vitner til pågripelsen gikk ut i flere medier med skarp kritikk av politiets handlemåte, og flere som ble intervjuet tolket saken som et uttrykk for rasisme fra politiets side.

Spesialenheten for politisaker etterforsket saken og la 4.5.2007 fram sitt vedtak, nemlig at saken skulle henlegges for tre av polititjenestemennene «etter bevisets stilling». En fjerde politibetjent fikk saken henlagt som «intet straffbart forhold anses bevist». Spesialenheten gikk også mot et forslag fra advokat Arve Opdahl, lederen for Spesialenhetens regionkontor i Trondheim, om at Politidirektoratet skulle gis straff som foretak[10]. Henleggelsen ble påklaget til riksadvokaten av avdødes etterlatte ved advokat Abid Q. Raja. Etter å ha gjennomgått bevismaterialet beordret riksad-

9. Saksframstillingen i disse innledende avsnittene bygger på Riksadvokatembetets påtegningsark om Obiorasaken, 21.12.2007.
10. Spesialenheten for politisaker. Vedtak i sak 060621/200600496.

vokaten 28.7.2007 ytterlige etterforskning fra Spesialenhetens side.

Like før jul 2007 konkluderte riksadvokaten med at det ikke skulle reises noen tiltale mot de involverte politifolkene, dvs. at klagen på Spesialenhetens vedtak ikke førte fram. Det het samtidig i riksadvokatens beslutning: «Selv om det beskrevne forhold ikke er straffbart, er det all grunn for politiet til å beklage Obioras tragiske død».

Avgjørelsen førte til nye protester. Obiorasaken er blitt en symbolsak for høyst ulike syn på hvordan politiet skjøtter sin samfunnsrolle – og det har også ført til kritisk debatt om Spesialenhetens rolle som etterforskningsorgan.

To konkurrerende diskurser

I praksis kan vi snakke om to skarpt ulike og konkurrerende medierte diskurser om Obiorasaken. Den ene etableres, representeres og opprettholdes av representanter for politiet, politiets faglige tillitsvalgte og de involverte politifolkenes advokat, den andre av Obioras familie og venner, deres advokat, samt av representanter for norskeafrikanske organisasjoner og miljøer, anti-rastiske ungdomsgrupper og ledelsen for LO i Trondheim. Litt forenklet kan vi snakke om en politidiskurs – og en rasismediskurs. Vi skal her først se på hvordan diskursene etableres i mediene – og utfordres gjennom sakens ulike faser.

Politidiskursen tar som utgangspunkt at politiet gjør en viktig og vanskelig samfunnsjobb der det dessverre også er nødvendig å bruke vold. Arbeidet er farlig og de politibetjentene som er i «frontlinjen» kan risikere både liv og helse. Noen ganger vil det skje beklagelige uhell og ulykker som rammer de som skal pågripes. Obioras død tolkes som en følge av ulykkelige omstendigheter. Politifolkene var nødt til å gripe inn, men dessverre gjorde Obiora så voldsom motstand da han måtte fjernes fra sosialkontoret at politifolkene var nødt til å ta nakkegrep, legge Obiora i bakken og påføre han håndjern.

Et av de rendyrkete eksemplene på denne virkelighetsbeskrivelsen er VGs første oppslag om saken (11.9.2006). Overskriften er denne: **– Kjempet for livet**. Tolkningsrammen befestes gjennom ingressen: «Polititjenestemennene følte at de kjempet for livet da en 48-åring døde under pågripelse i Trondheim torsdag». Polititjenestemennenes advokat, Jens-Ove Hagen, er hovedkilden i oppslaget og sier at hans klienter handlet i nødverge. Problemet under pågripelsen var at Obiora satte seg voldsomt til motverge: «Han var fryktelig sterk. Med et slag med albuen klarte han å brekke tre ribbein hos en av politimennene. Han skal ha kjempet seg gjennom lokalet mens en politimann hang i hver arm». I siste del av artikkelen refereres det kort til at vitner ved Servicekontoret som har blitt intervjuet av Adresseavisen mener politifolkene overreagerte kraftig. Men det var altså, ifølge VG, politimennene, ikke Obiora, som «kjempet for livet».

Denne framstillingen står i en klar kontrast til Adresseavisens innledende førstesideoppslag om saken noen dager før: **– De tok kvelertak. 48-døde etter at han ble pågrepet av politiet.** Kilder er to unge menn som var på Østbyen servicekontor under pågripelsen. Deres versjon er slik: «-En mann av utenlandsk opprinnelse kom og satte seg alene ved et bord og ventet, da politiet gikk bort til han og ba om legitimasjon, forteller de to guttene. Etter å ha sjekket identiteten hans ville politiet ha ham ut, sier Iversen Haugen. Men mannen skal ikke ha vært villig til å gå, slik at de to politifolkene grep han i hver sin arm og førte han mot døren. Da skal 48-åringen ha virket redd og reagert kraftig. – Han ble rabiat. Egentlig så han utsultet ut, men han løftet politimennene opp fra gulvet mens de hang i armene hans, forteller Iversen Haugen». De to ungdommene føyer til at politiet senere tok kvelertak mens han lå på bakken: «Det hørtes ut som om han ikke fikk luft og beina begynte å sprelle».

Dagen etter, 9. september 2006, har Adresseavisen et nytt toppoppslag om saken: **– Vitner mot politiet.** I dette tilfellet er vitnet en ungdom (17) som sier han vil melde seg til Spesialenheten for å vitne om at han «så den avdøde 48-åringen bli slått bevisstløs, mens politiet holdt han i et jerngrep».

Mot denne bakgrunnen kan VGs artikkel virke som et «motoppslag» der polititjenestemennenes advokat forsøker å tegne et annet bilde av det som skjedde under pågripelsen, i skarp kontrast til den virkelighetsbeskrivelsen som Adresseavisen innledningsvis formidler. 11. september har også Adresseavisen et intervju med advokat Jens-Ove Hagen der han sier det samme som til VG.

I en senere fase av saken blir lederen i Politiets Fellesforbund, Arne Johannessen, den viktigste representanten for denne diskursen. I intervjuer og TV-debatter gjentar og gjentar han sitt hovedpoeng: Politifolk som jobber i frontlinjen har en vanskelig og utsatt jobb. Maktbruken er legitim, men av og til kan det gå galt. I et portrettintervju i Dagbladet (30.9.2006) med tittelen «Tungebevæpnet» får Johannessen, med henvisning til Obiorasaken, spørsmålet om hvordan slikt kan skje? Hans svar er: «Det skjer og det vil skje i framtida. Med tøffere

kriminalitet, mer vold mot politiet, flere som setter seg til motverge og færre til å gjøre jobben, kan det dessverre bli flere slike situasjoner». I et intervju med Klassekampen våren 2007 bruker han karakteristikken «godt politiarbeid» om pågripelsen av Obiora. I det klimaet som debatten om saken da har fått blir dette av mange oppfattet som svært provoserende og Johannessen velger noe senere å beklage uttalelsen.

Rasismediskursen etableres

I de første dagene etter dødsfallet er Eugene Obiora fortsatt ansiktsløs og anonym, bare alderen (48) og «av utenlandsk opprinnelse» identifiserer. Noe senere blir han navngitt og lørdag 16. september trykker pressen en personlig nekrolog skrevet av norske venner. Bildet av Obiora i studentlue (han var registrert som student ved NTNU da han døde) blir en gjenganger i omtalen av saken. Avdøde blir ikke lenger «mannen som døde» eller «48-åringen», han får et ansikt i offentligheten; det legges fram opplysninger om hans liv i Norge, om skilsmissen og hans møter med sønnen, om hans hissige gemytt og om hans gamle vennskapsbånd i kristne miljøer. I et tre siders spesialoppslag i Dagbladet samme høst («Historien om Eugene. Kvalt til døde?», 17.11.2006) er hovedbildet et privat vennebilde av en smilende ung Obiora i skiløypa for mange år siden. Visualiseringen understreker budskapet: Han var ingen fremmed, men en av våre nye landsmenn; til og med glad i den «norskeste» av alle fritidssysler.

Politiets egen beskrivelse og tolkning av det som skjedde er fra første stund omdiskutert, men innledningsvis er det kontrasten mellom «nødvendig vold» og «unødvendig politibrutalitet» som preger nyhetsdekningen. Allerede 11. september introduserer Adresseavisen en ny dimensjon: mistanken om at rasistiske holdninger er en del av bildet og at Obiora ble taklet ekstra brutalt av politiet fordi han var svart. I et intervjuoppslag slår avisen fast at sørgende innvandrere i Trondheim er opprørt over dødsfallet. De forlanger nå åpenhet og dialog. Intervjupersonene fra innvandrermiljøet har selv erfart holdninger hos enkeltpersoner i politiet som gjør at de ikke er veldig overrasket over det som har skjedd. Michael Bekoe, sosionom i Trondheim kommune, sier det slik: «Jeg tror politimester Marum forsøker å gjøre noe med holdningene, men måten en del politifolk snakker til deg på er helt hårreisende, forteller Bekoe. Han forteller at han selv har opplevd å bli tatt kvelertak på, og hatt andre ubehagelige opplevelser med politiet på grunn av hudfargen».

Denne oppfatningen, at nasjonal bakgrunn og hudfarge har spilt en rolle for politiets atferd, blir i løpet av kort tid etablert som en alminnelig holdning blant de mange som protesterer mot dødsfallet, spesielt hos ungdom og andre aktivister som er engasjert i arbeidet mot rasisme og diskriminering. I alle protestmøter om saken som pressen refererer, og som fjernsynskanalene viser opptak fra, spiller anti-rasistiske slagord og symboler en synlig og viktig rolle. Denne diskursen, der rasisme er nøkkelordet, blir det viktigste alternativet til det vi har kalt politidiskursen.

I den kvantitative innholdsanalysen av avisene er en av variablene et spørsmål om Obiorasaken har en tolkningsramme der saken knyttes til en fortelling om rasisme og/eller diskriminering av minoriteter? Svaralternativene er ja eller nei. For å kode ja må innrammingen være eksplisitt og tydelig gjennom tittel/ingress, bilde/billedtekst og narrativt ledemotiv i fortellingen.

Tabell 5.10 viser at knapt en fjerdedel av oppslagene (veid i forhold til redaksjonelt areal) i avisenes samlet har en slik innramming og vinkling. Minst dominant er den i Adresseavisen, aller mest markert i løssalgsavisene, spesielt i Dagbladet. På ny minner vi om det store omfanget av Adresseavisens dekning av Obiorasaken. Avisen hadde mange oppslag med en slik tolkningsramme, og brukte til og med mer plass på dem enn de tre andre avisene, men fordi avisen dekket saken så omfattende og bredt blir *andelen* likevel relativt lav.

I praksis er rasismediskursen enda mer tydelig enn denne tabellen viser rett og slett fordi tellingen bare inkluderer artikler der denne tolkningsrammen er helt eksplisitt. Svaret «nei» i tabellen omfatter de artiklene som alternativt kan knyttes direkte til politidiskursen, i tillegg kommer alle saksorienterte artikler om sakens prosessuelle utvikling, medisinske spørsmål knyttet til dødsfallet og rekonstruksjonen, samt artikler der spørsmålet om diskriminering er med som et moment, men ikke gjort til et hovedpoeng.

Når saker kan lenkes til hverandre

Et vesentlig moment når medierte diskurser etableres er at den enkeltsaken som står i fokus kan *lenkes* til beslektede saker som gjennom medieringen oppfattes som beslektede. En sak om politivold vil alltid bringe fram minner om tidligere eksempler på det samme. Parallellene styrker straks den tolkningsrammen som er i ferd med å bli etablert. Det skjer også i Obiorasaken. I tillegg kan *nye* hendinger som vekker oppsikt bli knyttet til den opprinnelige skandalen, en legger vekt på mulige fel-

Tabell 5.10 [1]Er Obiorasaken «rammet inn» som et eksempel på rasisme/og eller diskriminering av minoriteter? Prosent av artikler (veid i forhold til areal) der både Obiora-saken og Spesialenheten for politisaker er omtalt (8.9.2006 – 30.09.2008), fordelt etter avis

Rasisme/diskriminering	Avis				
	VG	Aftenposten	Dagbladet	Adresseavisen	Alle
Ja	34	26	42	14	23
Nei	66	74	58	86	78
Sum	100	100	100	100	100
(N i 1 000 cm^2)	(21,3)	(8,0)	(16,4)	(67,8)	(113,5)

[1] Cramers V: 0,268

les trekk og dimensjonene blir straks større. Vi skal trekke fram fire slike eksempler.

Den første viktige «lenken» publiseres tidlig og blir gjenstand for oppslag i flere av avisene. På ny er det lokalavisen i Trondheim, Adresseavisen, som er først ute med nyheten (12.9.2006): Politimannen som skal ha tatt halsgrep på Obiora «var involvert i Baidoo-saken», en nyhetshistorie fra 1999 som vakte stor oppmerksomhet, også utenfor Trøndelag. Sophia Baidoo, en kvinne med opprinnelse i Ghana, var renholder og kom til å utløse ransalarmen i banken på Heimdal der hun skulle vaske. Da politiet kom til banken, kunne hun ikke identifisere seg, og ble bedt om å sette seg på en stol. Da hun ikke etterkom dette, eller ikke forstod beskjeden, oppstod det i følge Adresseavisen et «basketak». Renholderen havnet på glattcelle og hevdet at politimannen hadde kalt henne «faens svarting». Politibetjenten svarte at han hadde sagt «svarte faen» – og at hun hadde bitt han. Han fikk først en bot på 3000 for språkbruken, men ble senere frikjent i retten og boten ble annullert. I et intervju med Dagbladet (13.9.2006) sier Baidoo at «hvis det er den samme politimannen som er involvert i denne hendelsen, er jeg ikke overrasket».

Denne vinklingen fikk en fortsettelse. I midten av oktober 2006 rekonstruerte Spesialenheten for politisaker pågripelsen som endte med Obioras død med de fire involverte politibetjentene som deltakere. Dagen etter (16.10.2006) trykte VG et lite bilde fra rekonstruksjonen. Hovedbildet i oppslaget er imidlertid ikke fra denne, det er tatt av et overvåkingskamera og viser en politimann som tar et halsgrep på en mørk kvinne. Billedteksten er slik: «Pågrep vaskehjelp. På denne måten pågrep politimannen vaskehjelpen Sophia Baidoo i 1999. Nå er han voldsmistenkt etter at en 48-åring døde under pågripelse i Trondheim». Tittelen er et sitat fra Baidoos advokat, Venil Katharina Thiis: «Dette er en politimann som trenger korreksjon». Hun sier også at hun ikke tror det er noen tilfeldighet at han er under granskning igjen. Politibetjentenes advokat, Jens-Ove Hagen, nøyer seg i en kommentar med å si at «Jobber du i en ordensavdeling kommer du i skarpe oppdrag».

Den andre «lenken» som knyttes til Obiorasaken er knyttet til en tidligere pågripelse med døden til følge. Dødsfallet i 2004 gjaldt en svensk statsborger (med far fra Latin-Amerika), Robert Michael Agoncha-Kohn (44). 12. juni 2007 kunne Dagsavisen opplyse at han ble kvalt da politiet i forbindelse med en arrestasjon på Ansgar hotell i Oslo surret en anorakkhette rundt hodet hans, samtidig som han var iført fotlenke. Det daværende SEFO fant intet å utsette på politiets handlemåte og henla saken. Etter klage fra den arrestertes foreldre og intervensjon fra en svensk advokat tok riksadvokaten saken opp til ny vurdering. Resultatet var at Oslo-politiet ble ilagt en bot på 50.000 kroner. Men ingen informerte offerets familie om vedtaket.

Dagsavisens oppslag ble tatt opp av en rekke andre nyhetsorganisasjoner. I en lederartikkel skrev Dagbladet (13.6.2007): «Vi har etter hvert fått flere eksempler på at visse politigrep er farlige for arrestantene. Etter Obiora-saken har forsøk vist at mageleie er et slik farlig grep. Halsgrep er et annet. Den svenske mannen som ble pågrepet i 2004 fikk i tillegg en anorakkhette over ansiktet, slik at polititjenestemennene ikke lenger kunne se at mannen skiftet ansiktsfarge og ikke pustet lenger.»

Redaksjon EN i NRK Fjernsynet tok 13. juni 2007 opp saken til debatt og den ble innledningsvis direkte assosiert med Obiorasaken. Programmet resulterte i en skarp ordveksling, bl.a. med advokat Tor-Erling Staff, stortingsrepresentant Gunnar Ballo (SV) og leder Arne Johannessen fra Politiets

Fellsforbund som deltakere. Ballo kritiserte bl.a. Johannesen for å vise liten vilje til å gå kritisk inn på overgrep fra politiets side, og trakk i debatten inn polititillitsmannens tidligere uttalelse om Obiorasaken som et eksempel på «godt politiarbeid».

Den nye avsløringen av en 'gammel' sak vakte ikke bare oppsikt blant folk flest – og fornyet kritikk fra de som fra før var skeptiske til politiets metoder – saken rystet også mange politikere. I Dagbladet (14.juni) er justisminister Knut Storberget (AP) bekymret for tilliten til politiet, og avisen opplyser at han har innkalt det som kalles «toppene i Justis-Norge» til et hastemøte for å drøfte et knippe av tiltak. Tidligere har han varslet at han vil evaluere Spesialenheten. Nå sier han at han «ønsker også en drøfting av både opplæring og instruks om metodene og grepene politiet bruker ved pågripelser». Dagbladets journalist minner i artikkelen om at det for noen uker siden deltok flere tusen i flere norske byer i demonstrasjoner mot politiet etter henleggelsen av Obiorasaken.

Den tredje «lenken» vi skal ta opp knytter Obiorasaken til en nyhet TV2 17. juli 2007 presenterte som en ny politiskandale: Politiet i Trondheim pyntet våren 2007 kantina med en tegning som viser at en av etatens ansatte blir kokt av kannibaler som danser rundt gryta. I tillegg opplyste tv-kanalen at politiet også hadde hengt opp en Mohammed-karikatur (profeten med bombe i turbanen) i arresten. Dagen etter har Adresseavisen (18.7.2007) et førstesideoppslag om avsløringen, der det slås fast at Organisasjonen mot offentlig diskriminering er «rystet over veggpynten hos politiet». På spørsmålet om det er overraskende at slike bilder finnes hos politiet i Trondheim, svarer lederen Akhenaton de Leon slik: «Det som er overraskende er at dette oppdages nå. Blant annet fordi politiet der har hatt flere belastende saker som omhandler dette temaet, som Baidoo og Obiora-saken».

Dagen etter (19.7.2007) forfølger avisen saken gjennom en stort oppslått artikkel der det heter at tegningene i kantina ble tatt ned for en stund siden fordi britisk politi reagerte på tegningene. I juni arrangerte nemlig politiet en stor konferanse om mangfold, med britiske kolleger som gjester. De spurte hvorfor bildet hang der. «Vi følte at gjestene reagerte negativt på bildet, og det ble en slik situasjon at vi valgte å ta det ned», opplyser en representant for politiets ledelse. I et intervju sier advokaten til de etterlatte i Obiorasaken, Abid Q. Raja, at han syns det er utrolig at slike bilder har fått henge på politistasjonen etter Obiorasaken. Ingrid Heggø (AP) i Stortinget justiskomité sier hun er «sjokkert over at saken om de krenkende tegningene kommer opp i et politidistrikt som allerede har skaffet seg et frynsete rykte i Obiora-saken».

Dermed har saken om tegningene (som altså allerede var tatt ned) kommet opp på et politisk plan, og Trondheims fungerende ordfører, Knut Fagerbakke (SV), tar i et intervju opp at han mener politiet i byen må jobbe aktivt for å luke ut rasistiske holdninger. Advokat Christian Wiik er også intervjuet og erklærer at han på sin side aldri «har merket noen form for rasisme hos Trondheimspolitiet» (Adresseavisen 20.7.2007). Adresseavisen har dagen etter (21.7.2007) en leder om saken der avisen skriver at «det virker dessverre som om man har gått glipp av en viktig lærdom i Baidoosaken og Obiora-saken».

I en annen sammenheng og politisk klima ville kanskje tegningene blitt tolket som et utslag av dumhet eller smakløshet (eller til og med forsvart som legitime former for spøk – mot all venstreorientert «politisk korrekthet»). Nå blir de i stedet – både av journalister og politikere – tolket som en bekreftelse på at Trondheimspolitiet har problemer med rasistiske holdninger.

Den fjerde og siste «lenken» som fikk betydning for medienes dekning av Obiorasaken (og vice versa) eksploderte i begynnelsen av august 2007. Da ble Ali Farah (37), norsksomalier, slått ned i Sofienbergparken i Oslo. Han endte blodig og forslått i asfalten, med store hodeskader. Ambulanse ble tilkalt, men Ali fikk ikke bli med. Han hadde reist seg opp, urinert på seg selv og på skoene til en av sjåførene. Vitner hevdet at ambulansefolkene hadde reagert svært negativt, at de sa «jævla gris», «bare la han ligger der å sprelle» og «der mistet du sjansen din» (referert i VG 9.8.2007). Det kom også politi til stede, men Ali Farah og samboeren måtte til slutt dra i taxi til Legevakten. På Ullevål universitetssykehus ble det konstatert hjerneblødning.

Saken vakt voldsom oppsikt og førte til kraftige reaksjoner. Den ble raskt knyttet til Obiorasaken, som del av et mønster. I VG (9.8.2007) skrev en kommentator på ledersiden (Ole Kristian Strøm) om «Den skjulte rasismen. Norge har et problem. Det kalles institusjonell diskriminering». Han minnet samtidig om Obiorasaken. Hos Dagbladets kommentator Trude Ringheim (9.8. 2007) var språket enda krassere. Etter å ha kommentert og kritisert ambulansesjåførenes opptreden, knytter også hun behandlingen av «det blødende voldsofferet Ali» til Obiorasaken, en sak som dagen før har vært diskutert på Øya-festivalen i Oslo. Tema: «Har norsk politi et rasismeproblem? Trengs det et uavhengig granskningsorgan for å gjenvinne tilliten?» Da Ali Farah-saken ble diskutert i NRK Fjernsy-

nets program Standpunkt 18. september 2007 ble saken innledningsvis rammet inn som en diskusjon om ambulansesaken kunne tolkes som et eksempel på rasisme, med Obiorasaken som et av referansepunktene[11].

Samlet sett er det ingen tvil om at disse «lenkene» til tidligere og samtidige saker bidro til å befeste rasismediskursen i opinionen. Som i andre tilfeller der én bestemt tolkningsramme blir dominerende ble det også i nyhetsmedienes dekning lagt mest vekt på vitneprov og opplysninger som bekreftet den rammen som var valgt.

Fra politiskandale til politikkskandale

En *skandale* kan, slik Bokmålsordboka gjør det, defineres som noe som vekker forargelse og oppsikt. Den franske filosofen René Girard (2007: 318) beskriver den sjokkerte indignasjonen under skandaler som et hektisk begjær etter å kunne skille mellom skyldige og uskyldige, avsløre den skjendige handlingen og sørge for at den ansvarlige får en straff som fortjent. Når skandaler utvikles til mediedrev, spiller nyhetsmediene en sentral rolle både som arena og aktør.

Medierte skandaler kan forekomme på mange samfunnsområder. Alle samfunnsinstitusjoner med normer og regler, og forventinger om en bestemt adferd, kan utsettes for skandalisering. En skandale er alltid knyttet til et normbrudd (noen ganger til mistanke om et lovbrudd) som blir kjent, som er egnet til å sjokkere og som fører til reaksjoner i offentligheten (Thompson 2000).

At noen dør i politiets varetekt, eller under en arrestasjon, er alltid en potensiell skandale og Spesialenhetens rutinemessige etterforskning kan sånn sett vurderes som et institusjonelt, politisk grep for å hindre at skandaliseringen tar av. Problemet for politiet i Obiorasaken var både de mange vitnene til det som skjedde, vitner som i stor grad reagerte mot det de så, samt en årvåkenhet i mange miljøer mot forskjellsbehandling og diskriminering.

Allerede fra første stund hadde denne saken, slik vi drøftet i forrige kapittel, kimen i seg til å bli noe annet og mer enn en isolert politiskandale, dvs. noe som først og fremst berørte involverte parter og personer innen politiet som institusjon. Den truet også med å bli en *politikkskandale*, dvs. et eksempel på et normbrudd som kunne knyttes til politiske myndigheters manglende kontroll med tendenser til institusjonell rasisme i det offentlige liv, og farligere enn noe annet, innen politiet.

De medierte diskursene om Obiorasaken utviklet seg derfor samtidig på to plan: Det ene var den obligatoriske juridiske prosessen med rutinemessig etterforskning og ansvarsvurdering innen Spesialenheten og hos riksadvokaten. Her finnes det bestemte regler og prosedyrer som skal følges, og konklusjonene som trekkes er grunnleggende basert på en juridisk vurdering av sakens fakta og ansvarsforhold i forhold til lovgivningen og politiets retningslinjer. Det andre planet var det politiske, med møter og protester i det offentlige rom, mobilisering av sivile organisasjoner og en omfattende politisk debatt i aviser, nettmedier, fjernsyn og radio.

Det som skjedde på de to planene var selvsagt ikke upåvirket av hverandre. Både medier og aktivister reagerte på Spesialenhetens og riksadvokatens ulike avgjørelser, og det er liten tvil om at begge disse instansene – og Justisministeren – måtte ta hensyn til omfanget av og temperaturen i den politiske debatten.

I praksis førte dette til at Obiorasaken i stor grad ble mediert som en politikkskandale, og med skandalens journalistiske dramaturgi:

I første akt blir det skapt en medieramme for historien, ofte knyttet til et kjent kulturelt narrativ. I dette tilfellet ga det nærmest seg selv: Politimennene var skurkene, Obiora offeret. Forsøkene fra politimennene og deres advokat på å framstille en ubevæpnet sosialklient som et brutalt, aggressivt monster slo dårlig an, spesielt på grunn av tilgangen på alternative vitneprov. Allerede i den innledende fasen er det klart at rasismediskursen fikk et betydelig gjennomslag i mediene, og debattspaltene bar preg av det.

I andre akt er det rom for svar og tilsvar, krav og motkrav, det skjer en slags dragkamp om kontrollen over opinionsbildet. For de som representerte politidiskursen, med politiet i Sør-Trøndelag og fagforeningslederen Arne Johannessen i spis-

11. Høsten 2008 ble Ali Farah-saken tatt opp på ny av Aftenpostens A-magasinet, men nå med en av ambulansesjåførene i rollen som misforstått og forfulgt (av nyhetsmedier og politikere). Han hadde gjort en feil, men var i egne øyne definitivt ikke rasist. Saken vakte oppsikt og denne «re-innrammingen» av historien fikk et betydelig medialt gjennomslag. Etter at Ali Farah opprettholdt kritikken av institusjonell rasisme i en artikkel i Ny Tid om sin sak, ble han i nettdebatter brukt som eksempel på en som hadde diskriminerende holdninger – mot hvite. Spesialenheten for politisaker utstedte 2.5.2008 et forelegg mot begge ambulansesjåførene «for under utføring av offentlig tjeneste å ha gjort seg skyldig i utilbørlig opptreden mot noen». Den ene sjåføren vedtok forelegget, den andre, Erik Schenken, gjorde det ikke. Saken ble for hans vedkommende brakt inn for Oslo tingrett til bedømmelse. Dommen ble avsagt 4.12.2008 (under dissens), men flertallets konklusjon (slutningen) ble at Schenken frifinnes. Dommen presiserer at spørsmålet om rasistisk opptreden eller rasistisk motiv ikke har blitt vurdert av retten.

sen, ble det defensive hovedargumentet å henvise til selve prosessen: Spesialenheten etterforsker saken, og en sak under etterforskning debatter man ikke. Ja, det er et overgrep mot politifolkenes rettssikkerhet at de angripes og henges ut på nettsteder og navngis offentlig som drapsmenn.

Annen akt blir lang, ikke minst fordi Spesialenheten bruker lang tid på å etterforske den. Våren 2007 lager bandet *Samvirkelaget* en låt med en kraftig kritikk av politifolkene i Obiorasaken, der en av tjenestemennene også navngis. Det fører til kraftige motreaksjoner fra politi og advokater, og en betydelig mediedekning. Spørsmålet om navnepublisering blir en egen sak i saken, ikke minst fordi en av tjenestemennene også navngis på et nettsted (VG 2.4.2007).

Tredje akt i en mediert skandale er normalt en utløsning med dom, skyldfordeling og soning: Den som er anklaget trekker seg, blir avsatt – eller straffet på annen måte. Spesialenhetens offentliggjøring tidlig i mai 2007 om at saken mot polititjenestemennene henlegges, har i praksis motsatt effekt: Den tenner en ny brann. Som det heter i et nyhetsoppslag i Dagbladet (5.5.2007): «Innvandrermiljøet i Trondheim reagerer med sjokk på henleggelsen av Obiora-saken, og mener politiet alltid går fri.» Adresseavisen (5.5.2007) oppsummerer i sitt toppoppslag på side 1: «Skarpe fronter etter frifinnelsen», og avisen kaller på lederplass henleggelsen «problematisk». Familien til Obiora anker umiddelbart saken til riksadvokaten. Det blir organisert demonstrasjoner flere steder i landet. Det er nå den offentlige *debatten* om Obiorasaken tar av for fullt i leserspaltene og på kommentatorplass i avisene. Før Spesialenhetens avgjørelse våren 2007 var slike innslag ganske begrenset.

I praksis fører dette til at tredje akt bare blir en fortsettelse og intensivering av dramaet, ikke en avslutning. 29. juni melder VG over en helside at riksadvokaten «SLAKTER spesialenhetens avhør». Han vil ha nye avhør av både de mistenkte polititjenestemennene og vitner. VG publiserer også utsnitt av henvendelsen til riksadvokaten fra advokat Abid Q. Raja, som påpeker at de fire polititjenestemennene ikke bare har hatt samme advokat. De har også hatt gode muligheter til å samordne sine forklaringer. Selv om Riksadvokatembetet i intervjuer prøver å avdramatisere avgjørelsen, oppfattes den likevel som en «halv seier» av de som har vært kritiske til Spesialenheten – og tas som en bekreftelse på at etterforskerne i Trondheim har gjort et overflatisk arbeid.

VG (30.6.2007 og 1.7.2007) bringer også en rekke bilder fra rekonstruksjonen av pågripelsen («Slik døde Obiora») og slår med utgangspunkt i vitneavhør (gitt til Spesialenheten) fast at Obiora ble fraktet til sykehuset liggende på magen med ansiktet ned, og hendene på ryggen, iført håndjern på. «Stillingen fornærmede lå i strider mot alt det jeg ville gjort har en av sykepleierne sagt i avhør».

Samtidig kommer det kritiske reaksjoner, også fra politikere, over at det er den samme regionen innen Spesialenheten som skal etterforske saken videre. I et intervju med Dagsrevyen (2.7.2007) uttrykker blant annet Elisabeth Aspåker (H) fra Stortingets justiskomité at dette er uklokt. I et NTB-intervju gir privatetterforsker Tore Sandberg utrykk for samme oppfatning (Dagbladet 6.7.2007). To måneder senere melder VG at Spesialenheten har fått nye etterforskere til å foreta avhør. «Det kan være nyttig at nye øyne kommer inn, sier leder for Spesialenheten for politisaker, Jan Egil Presthus» (VG 4.9.2007).

Også i denne prosessen kommer det nyhetsoppslag som vekker oppsikt. TV2 Nyhetene melder (19.11.2007) at de to politimennene som la Obiora i bakken har 14 anmeldelser for vold mot seg fra tidligere. De har i tre år vært et team i hundepatruljen. Det blir også en nyhetssak at Spesialenheten ikke har hatt adgang til det sentrale Straffesaksregisteret slik at denne typen forhold har kunnet bli sjekket.

Polititjenestemennene som granskes velger etter hvert å gå mer offensivt ut, og gjør det gjennom Adresseavisen, samtalene med avisens medarbeidere blir trykt som en serie intervjuer (15.-19.9.2007). De «beklager at Obiora døde», «føler seg satt i en gapestokk», mener at «Obiora-saken har ingenting med rasisme å gjøre» og ønsker selv en evaluering av hele saken.

Like før jul 2007 offentliggjør riksadvokaten sin avgjørelse: Saken henlegges. Det fører som ventet til protester og demonstrasjoner, både umiddelbart og på nyåret. I en reportasje i Dagsrevyen 22.12.2007 avspeiles kontrastene i saken: Polititjenestemennene føler seg renvasket, er lettet over henleggelsen, men sier at de ikke vet om de vil tilbake i patruljevirksomhet. De to tjenestemennene som intervjues er anonyme og står med ryggen til kamera. Samtidig intervjues en av Obioras venner; han uttrykker forbannelse over de som «drepte han» og karakteriserer riksadvokatens avgjørelse som feig. En annen av de unge som har engasjert seg i saken uttrykker at avgjørelsen fører til mindre respekt for politiet.

I TV2 Nyhetene (27.12.2007) intervjues justisminister Knut Storberget. Han gjør det klart at Obiorasaken, uansett henleggelsen av saken mot polititjenestemennene, har fått og vil få følger og hen-

viser bl.a. til det skal skje en total evaluering av Spesialenheten og politiets behandling av klager.

7 Konklusjoner

Innledningsvis stilte vi fem forskningsspørsmål. Disse er drøftet underveis, men for å kunne konkludere vil vi nevne dem på ny og – ut fra det materialet vi har analysert – formulere sammenfattende, korte svar.

Hvilke mediebilder av politiet er det som tas opp på nyhets- og reportasjeplass i saker der Spesialenheten er involvert?

Svar: I svært mange av sakene som tas opp er det – som forventet – et kritisk perspektiv på politiets arbeid som formidles. Det er jo slike saker Spesialenheten er opprettet for å ta seg av. Det fører på den ene siden til offentlig oppmerksomhet om politiets «skyggesider», men i stor grad knyttes dette til enkeltsaker og enkeltepisoder om «de råtne eplene» i etaten. Det legges i første rekke vekt på individuelle avvik og normbrudd, ikke systemtrekk og organisasjonskultur. Samtidig formidler nyhetsmediene jevnlig rapporter om Spesialenhetens etterforskning og straffereaksjoner, noe som styrker bildet av et etterforsknings- og påtaleorgan som er villig til å rydde opp. Det store unntaket i denne sammenhengen er den helt dominerende Obiorasaken og noen av de andre eksemplene på politivold eller uforstand som «lenkes» til den.

Hvor omfattende og systematisk er dekningen?

Svar: Dekningen er omfattende, men ikke systematisk. Ingen av de undersøkte medieorganisasjonene ser ut til å dekke Spesialenheten regelmessig eller som fast del av et eget «nyhetsbeite». Det kan være tilfeldig om saker som nevnes på etterforskningsstadiet får oppmerksomhet når etterforskningen avsluttes og konkluderes. I noen saker er det bare konklusjonen fra Spesialenheten som omtales. Også her er Obiorasaken et unntak.

Hvilken type «klagere» eller anmeldere er det som primært får mediedekning når det gjelder politiet?

Svar: Undersøkelsen svekker en hypotese om at de anmeldelsene som omtales i stor grad er saker knyttet til kriminelle/lovbrytere som er ute etter hevn. Det er generelt svært få saker med slike kilder i materialet. De sakene som tas opp er i stor grad knyttet til vanlige sivilpersoner som mener politiet har oppført seg unødvendig brutalt eller regelstridig, eller der det er politiet selv – og Spesialenheten – som griper inn mot lov- og regelbrudd innen etaten.

Er det først og fremst Spesialenhetens henleggelser og «frifinnelser» som får offentlig oppmerksomhet?

Svar: Hvis vi ser på de mange og høyst ulike nyhetssakene som rapporteres om Spesialenhetens avgjørelser er svaret på dette spørsmålet et klart nei. Avisundersøkelsen viser at pressen jevnlig dekker ulike typer av straffereaksjoner (selv om det ikke skjer på en systematisk måte). Obiorasaken er det store unntaket, men ettersom den er så dominerende i perioden er det åpenbart at opinionsinntrykket blir at «henleggelser er typisk». Artikler som påpeker at *andelen* henleggelser samlet sett er svært høy bidrar til å styrke dette inntrykket.

Hva slags bilde av Spesialenheten som institusjon er det som formidles i nyhetstekstene?

Svar: Vi kan vanskelig snakke om *ett* bilde. I en rekke artikler framstår Spesialenheten først og fremst som et etterforskningsorgan som «tar itu» med saker der det skal undersøkes om politiet som etat eller spesielle tjenestemenn har brutt lover eller retningslinjer. Bildet er dels nøytralt, dels positivt i den forstand at Spesialenheten framstår som institusjonen som skal rydde opp og har vilje til å ta tak i misforhold. Disse sakene er mange, men de varer sjelden lenge og oppmerksomheten om hver sak er begrenset. Det konkurrerende mediebildet er først og fremst knyttet til Obiorasaken, der Spesialenheten i intervjuoppslag og debattartikler framstår som et typisk eksempel på et gammelt problem: Etterforskere med bakgrunn i politiet gransker (som i SEFOs tid) tidligere kolleger og det skal mye til at Spesialenheten finner ut at noe er galt. Riksadvokatens ordre om ny etterforskning i Obiorasaken ble umiddelbart tolket som en bekreftelse på at slike mekanismer fortsatt gjelder.

Hvilke diskurser har preget den offentlige debatten om politigranskninger og Spesialenhetens virksomhet i perioden 2005 – 2008?

Svar: Dekningen av Spesialenheten og politigranskninger er i de fleste sakene så kortvarige at det vanskelig kan snakkes om en nyhetsdekning som fører til separate diskurser i form av offentlige samtaler. De helt dominerende innslagene i perioden har vært det vi har kalt «politidiskursen» og «rasismediskursen». Politidiskursen har i hovedsak vært ført fram av etatens egne representanter, og juridisk sett har den blitt styrket gjennom avgjørelsene om henleggelse etter etterforskningen i Obiorasaken: Politiet har gjort den jobben de er satt til å gjøre, dødsfallet er beklagelig, men intet straffbart har skjedd.

Rasismediskursen har på den annen side vært helt dominerende i det offentlige rommet, og de *juridiske* avgjørelsene etter etterforskningen har nærmest blitt tatt som en bekreftelse på at institusjonell rasisme er svært vanskelig å ta opp. Samtidig har den moralske indignasjonen i overveiende grad vært rettet inn på kravet om individuell straff og soning (et typisk trekk i medierte skandaler), og i mindre grad vært rettet inn på om trekk ved organisasjonskultur, rekruttering og opplæring i politiet bidrar til overgrep og tragedier.

Litteratur

Allern, Sigurd (2001): *Nyhetsverdier: Om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser.* Kristiansand: IJ-forlaget.

Allern, Sigurd (1997): *Når kildene byr opp til dans.* Oslo: Pax forlag.

Ericsson, Richard, Patricia Baranek & Janet B.L. Chan (1989): *Negotiating Control: A Study of News Sources.* Milton Keynes: Open University Press.

Dahlgren, Peter (1987): *Pressens bild av brottsligheten.* Stockholm: BRÅ:information 1987:1.

Girard, René (2007): *Syndabocken – en antologi.* Stockholm: Themis Förlag.

Gjørven, Julie, Margunn Grønn og Helle Vågland: «Det tapte tiåret. Om kvinnebildet i dagspressen ved inngangen til år 2000». I Eide, Elisabeth (red.): *Narrespeil. Kjønn, sex og medier.* Kristiansand: Høgskoleforlaget.

Hvitfelt, Håkan (1986): *På förste sidan. En studie i nyhetsvärdering.* Stockholm: Beredskapsnämnden för psykologisk försvar.

Høst, Sigurd & Gunnar Bodahl-Johansen (2001): *Kulturforskjell og tilpasning: journalisters forhold til politi, påtalemyndighet og domstoler.* Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.

McManus, John H. (1994): *Marketdriven journalism: Let the Citizen beware.* Thousand Oaks: Sage.

Nærø, Gry Scholz (1990): «Kriminalreportasjen og politivold». I: *Norsk Juridisk Tidsskrift* nr.1, 1990, s. 44–52.

Pollack, Ester (1995): «Bovar och bomber: om relationen mellan skildrare och bekämpare av den folkhemska brottsligheten». I: Ekecrantz, J. Olsson T & K. Widestedt (red) *Nittonhundrafemtiofem. Journalistiken och folkhemmet.* Skriftserie 1995:2: Stockholms universitet.

Pollack, Ester (2001): *En studie i MEDIER OCH BROTT.* Stockholm: JMK, Stockholms universitet.

Pollack, Ester (2009, kommer): «Polisen i nyhetsjournalistiken». I: Nylander, Lotta (red.) *Bilder av polisen.* Stockholm: Polismuseét.

Surette, Ray (2006): *Media, Crime, and Criminal Justice. Images and Realities.* New York: Wadsworth.

Thompson, John B. (2000): *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age.* Cambridge: Polity Press.

Vedlegg 6

Saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering i 2007

Prosjekt gjennomført på oppdrag fra
«Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet med mer»

Christin Thea Wathne
Arbeidsforskningsinstituttet

1 Innledning

Formålet med dette delprosjektet var å få kunnskap om hvordan politidistriktene håndterer sakene som Spesialenheten oversender til administrativ vurdering, og hvordan samvirket mellom straffesakssporet og det administrative sporet fungerer i praksis. Felles for sakene som oversendes fra Spesialenheten til administrativ vurdering er at de ikke gir grunnlag for straffereaksjon, men at andre reaksjoner eller tiltak bør vurderes slik Spesialenheten ser det.

Denne rapporten innebærer en deskriptiv formidling av hvilke vurderinger og tiltak som er foretatt og drøfter ikke om «de riktige tingene» er gjort. Teksten i denne rapporten bygger i stor grad direkte på de skriftlige tilbakemeldingene fra politidistriktene og inneholder utstrakt bruk av sitater. Rapporten inneholder også innspill fra politidistriktene om hvordan systemet kan forbedres.

Metodisk bygger denne undersøkelsen på en gjennomgang av et bredt spekter av 33 ulike saker fra 2007, noe som gir delprosjektet en bredde i tema. Det er imidlertid ikke typer saker som står sentralt i rapporten, men politidistriktenes evne og vilje til å lære av påpekte feil, samt hvordan samvirket mellom spor fungerer. Bakgrunnen for å velge saker fra 2007, er antakelsen om at disse sakene er «ferske» nok til at det bør være enkelt å oppsummere/rekapitulere eventuelle tiltak og «gamle» nok til at politimesterne har hatt tid til å foreta vurderinger og beslutte hvordan de skal håndteres administrativt. Politimestrene og lederne for særorganene ble pr. brev bedt om å lage en kortfattet oppsummering av hvordan sakene var vurdert og hva som ble gjort i den enkelte sak (se undervedlegg 1).

Politidistriktenes redegjørelse for behandlingen av de konkrete sakene fra 2007 er analysert med henblikk på å få kunnskap om i hvilken grad politiorganisasjonen framstår som «en lærende organisasjon» i betydningen av at organisasjonen evner å reflektere systematisk over de erfaringer den gjør seg. Av denne grunn er svarene på spørsmålene om de konkrete sakene fremstilt på et aggregert nivå hvor fremstilling av enkeltsaker fungerer som eksempler på generelle poenger.

En gjennomgang av sakene og politimestrenes skriftlige redegjørelser dannet grunnlaget for intervjubesøk ved tre politidistrikt. Politidistriktene ble valgt ut på bakgrunn av bredden i sakene ved distriktene. I tillegg ble det gjennomført korte telefonsamtaler med noen politimestere og andre sentrale aktører for utdypende informasjon.

2 Presentasjon av de administrative sakene fra 2007

I denne delen følger en kort presentasjon av påtaleavgjørelser i 2007 hvor Spesialenheten for politisaker tilrår at politimesteren vurderer forhold administrativt, jf. Påtaleinstruksen § 34–7, annet ledd. Presentasjonen er hentet fra nettsiden til Spesialenheten hvor det fremgår at listen er ajourført 2. juli 2008.

Sak nr. 1. Ref. nr. 060308. Våpenloven.

Anmeldelse mot tjenestemenn i *X politidistrikt* for å ha utvist grov uforstand i tjenesten ved å ha utlevert et skytevåpen til en person forut for en skyteepisode i mars 2006.

Utleveringen av skytevåpenet anses av Spesialenheten å være et klart brudd med forvaltningspraksis. Ikke grunnlag for straffreaksjon. Politimesteren ble bedt om å vurdere saken administrativt. Avgjort 13. desember 2007. Se også sak 060251

Sak nr. 2. Ref. nr. 060251. Våpenloven.

X politidistrikt som foretak, jf. straffeloven § 48a, ble 14. desember 2007 ilagt et forelegg på kr. 50.000 for

overtredelse av straffeloven § 325, første ledd nr. 1 (grov uforstand i tjenesten) for å ha unnlatt å tilbakekalle våpenkortet og inndra våpen fra en person. Dette til tross for at politidistriktet hadde opplysninger om personen som åpenbart tilsa at han var uskikket til å inneha skyteråpen. Personen begikk i 2005 et drap ved bruk av et våpen som han hadde lovlig tilgang til. Politidistriktets opplysninger om ham vedrørende hendelser som tilsa at han var uskikket var fra tiden 1992 – 2004. Bedt om at Politimesteren vurderer rutiner for behandlingen av våpensaker. Se også sak 060308.

Sak nr. 3. Ref. nr. 060197. Utlevering av informasjon fra politiets registre.

En ansatt i *Politiets X enhet* ble anmeldt for å ha gitt opplyninger til et privat vaktselskap om en arbeidssøker. Den arbeidssøkende hadde kun en anmeldelse mot seg som var henlagt og kunne ikke forstå at det kunne medføre at han var uaktuell for stillingen. Selskapet hadde på oppdrag fra politiet ansvar for vakttjenesten ved X internat og mottok informasjon fra politiets registre ved å henvende seg pr. telefon til en ansatt i politidistriktet. Det ble ikke vurdert å ha skjedd noe straffbart, men Spesialenheten fant grunn til å kritisere de uformelle rutinene som ble fulgt ved utlevering av informasjon fra politidistriktet til vaktselskapet. Avgjort 12. desember 2007.

Sak nr. 4. Ref. nr. 060639. Lang saksbehandlingstid.

Anmeldelse fra fornærmet i sedelighetssak vedrørende lang saksbehandlingstid i *X politidistrikt.* Fornærmede forklarte seg til politiet i januar 2004. Saken ble pådømt i tingretten i februar 2007. Klage over saksbehandlingen var også fremmet administrativt og var behandlet av riksadvokaten i desember 2005. Ikke vurdert å være grunn til å iverksette etterforsking. Politimesteren ble anmodet om å forsikre seg om at de forhold som framkom av dokumentasjonen vedrørende restanser og prioriteringsutfordringer var tatt tak i. Avgjort 5. desember 2007.

Sak nr. 5. Ref. nr. 060565. Lang saksbehandlingstid.

X politidistrikt ble anmeldt for blant annet lang saksbehandlingstid, manglende oppfølgning av og underretning til fornærmede i en sak hvor to jenter i oktober 2001 ble funnet sterkt neddopet i A. Arbeidet med saken sto nærmest stille fra mai 2003 til januar 2005. A tingrett rettet i dom av 24. september 2005 sterk kritikk mot politiets og påtalemyndighetens saksbehandling. Saken ble henlagt hos Spesialenheten. Politimesteren ble bedt om å vurdere saken administrativt. Avgjort 21. november 2007.

Sak nr. 6. Ref. nr. 070044A. Tjenestelige forhold – kjøreoppdrag, inntak av alkohol mv.

To tjenestemenn i *X politidistrikt* transporterte en psykiatrisk pasient fra A til B. Etter å ha levert pasienten i B tok de ca. kl. 22.00 inn på hotell. De besøkte deretter flere skjenkesteder og inntok begge alkohol. Den ene av tjenestemennene gikk til sengs ca. kl. 03.00 mens den andre gikk og la seg først kl. 06.00 om morgenen. Transporten tilbake til A startet kl. 13.00 påfølgende dag. Det var vanskelige kjøreforhold. På veien havnet politibilen utenfor veien og måtte dras opp av en redningsbil. Den ene tjenestemannen ble etter at han hadde kommet hjem til sin private bopel pågrepet og mistenkt for å ha kjørt sin privatbil under påvirkning av alkohol. Spesialenheten innhentet til behandlingen av saken flere uttalelser fra sakkyndig vedrørende mulig alkoholpåvirkning i tjenestetiden. Spesialenheten henla saken for tjenestemennene i forhold til straffeloven § 324 (brudd på tjenesteplikt), vegtrafikkloven § 21, første ledd (ikke skikket til å føre bil på grunn av tretthet eller andre omstendigheter), vegtrafikkloven § 22, første ledd (kjøring i påvirket tilstand) og vegtrafikkloven § 3 (uaktsom kjøring) etter bevisets stilling. Spørsmålet for den ene av dem om kjøring i påvirket tilstand etter avsluttet tjeneste ble overført til den ordinære påtalemyndighet for avgjørelse. Politimesteren ble bedt om å vurdere tjenestemennenes opptreden i sammenheng med transportoppdraget administrativt. Avgjort 13. november 2007.

Sak nr. 7. Ref. nr. 060347. Rutiner for meddelelse av forelegg.

Tjenestemenn i *X politidistrikt* anmeldt for urettmessig pågripelse mv.

Anmelder oppgir blant annet at han ved meddelelse av forelegg i arresten ble stilt overfor to alternativer, å vedta forelegget og bli løslatt eller å sitte til senere på dagen for å bli avhørt. A lagmannsrett hadde også opphevet forelegget fordi det ikke kunne utelukkes at vedtakelsen var sterkt influert av utsiktene til fortsatt tilbakeholdelse i politiarresten. Anmelder var innbrakt etter politiloven § 9 og kunne etter Spesialenhetens vurdering ikke holdes lengre enn til han var edru, jf. § 9, tredje ledd.

Saken ble ikke vurdert å gi grunn til straffreaksjon mot noen ansatt i politidistriktet. Politimesteren ble bedt om å vurdere rutiner for meddelelse av forelegg. Avgjort 26. oktober 2007.

Sak nr. 8. Ref. nr. 060162. Mindreåriges opphold i arrest.

X politidistrikt. Anmeldelse fra jente f. 1990 vedrørende pågripelse i mars 2006.

Anmeldelsen gjelder legemsfornærmelse og grov uforstand i tjenesten. Politiet ga i saken bistand til barnevernet i sammenheng med at jenta skulle hentes ut av sin mors leilighet.

Hun ble etter at hun var brakt til politihuset sittende i arresten i 3 timer i påvente av at barneverntjenesten skulle overta ansvaret for henne. Uttalelser i saken fra ansatte i arresten om at det er vanlig at barnevernet ber politiet om å holde mindreårige i arrest i påvente av videre oppfølgning. Det oppgis at det ikke foreligger retningslinjer i politidistriktet for behandlingen av denne type saker. Saken ble ut fra dens konkrete omstendigheter henlagt av Spesialenheten. Politimesteren ble bedt om å vurdere den praksis som er beskrevet av egne ansatte, rutiner for samarbeid med barnevernet og om det kan anses forholdsmessig å la mindreårige sitte i arresten. Avgjort 9. november 2007.

Sak nr. 9. Ref. nr. 070089. Vurdering av innbrakt/pågrepet person før innsetting i arrest. Tilsyn.

X politidistrikt. Innbrakt person døde i arresten på grunn av akutt etanolforgiftning. Politimesteren er med henvisning til Spesialenhetens saksframstilling bedt om å vurdere om det kommer fram informasjon som kan gi grunn til endringer i instruks eller opplæring av mannskaper med ansvar for beslutning om innsetting i arrest og tilsyn i arresten. Avgjort 1. oktober 2007.

Sak nr. 10. Ref. nr. 070116. Notoritet om beslutninger truffet i arrest.

X politidistrikt. Person innsatt i drukkenskapsarrest anmelder tjenestemenn for grov uforstand i tjenesten. Saken henlagt etter bevisets stilling. Operasjonsleder i politidistriktet forklarer at han – og trolig andre operasjonsledere – ikke er flinke nok til å beskrive grunnlaget for beslutningen om arrest i PO- loggen. Politimesteren bes av Spesialenheten vurdere om det er behov for å gi nærmere direktiver. Avgjort 31. august 2007.

Sak nr. 11. Ref. nr. 060742. Manglende dokumentasjon / notoritet omkring beslutninger.

X politidistrikt og Y politidistrikt. Anmeldelse vedrørende ulovlig ransaking og pågripelse.

Politiets straffesaksdokumenter ble av Spesialenheten vurdert å inneholde mangelfull dokumentasjon omkring grunnlaget for beslutninger som var tatt, hvem som hadde truffet beslutningene og om ansvarsforhold. Det vises til straffeprosessloven §§ 175 og 179 vedrørende beslutning om pågripelse og opprettholdelse av beslutning om pågripelse. Saken ble sendt til førstestatsadvokaten i A for administrativ vurdering. Avgjort 13. august 2007.

Sak nr. 12. Ref, nr. 060699. Krenkende utsagn.

Tjenestemann i *X politidistrikt* anmeldt for å ha kommet med krenkende utsagn.

Politiet rykket ut til en adresse med bakgrunn i at en kvinne hadde ringt inn en bekymringsmelding vedrørende tidligere ektefelle. Han hadde sendt henne en SMS-melding hvor han oppga at han satt og drakk alkohol og spiste piller. I følge anmelder sa en av tjenestemennene til ham: *«Jasså du sitter her og feirer at din egen bror ligger for døden»* og *«Jeg forstår godt at din kone forlater deg»*. Spesialenheten anså under hensyn til de konkrete omstendigheter i saken ikke utsagnene å være av en karakter som kunne medføre straffansvar. Politimesteren ble med henvisning til politiinstruksen § 5–2 bedt om å følge opp saken administrativt.

Sak nr. 13. Ref. nr. 060842. Avvisning av person som ønsker å anmelde polititjenestemann.

En drosjesjåfør som hadde forsøkt å inngi anmeldelse mot en tjenestemann i *X politidistrikt* anmeldte politiet for å ha behandlet ham uverdig. Drosjesjåføren var stanset i en trafikkontroll og fratatt førerkortet. Han oppsøkte samme dag politistasjonen for å anmelde tjenestemannen som hadde foretatt beslaget. Han mente han ikke hadde kjørt så fort som målingen viste. Da han tok kontakt i vakten oppsto det i følge anmelder en diskusjon mellom tjenestemennene og han ble nektet å inngi anmeldelse. Da han senere samme dag på nytt tok kontakt på politistasjonen og ba om å få snakke med en jurist ble han også avvist. Spesialenheten vurderte ikke at det forelå forhold som kunne lede til straffansvar. Politimesteren ble bedt om å vurdere saken administrativt. Avgjort 4. juli 2007.

Sak nr. 14. Ref. nr. 060419. Forfølgelse – stans av kjøretøy ved bruk av tjenestebil.

En 17 år gammel gutt anmeldte en tjenestemann i *X politidistrikt* for grov uforstand i tjenesten. Gutten var passasjer på en moped og hadde ikke hjelm. Polititjenestemannen stanset mopedføreren, som kjørte på en gangvei og åpenbart forsøkte å unndra seg politiets kontroll, ved å kjøre tjenestebilen inn i mopeden. Passasjeren ble i sammenheng med at mopeden veltet påført mindre skader. Spesialenheten henla saken etter beviset stilling og ba Politimesteren vurdere metodebruken. Det ble vist til at framgangsmåten anses å innebære stor risiko for skade. Avgjort 29. juni 2007.

Riksadvokaten har etter klage fra guttens far og ytterligere etterforsking fra Spesialenhetens side omgjort vedtaket og gitt ordre om å utferdige et forelegg til tjenestemannen for grov uforstand i tjenesten og uaktsom kjøring. Forelegget er ikke vedtatt og hovedforhandling er berammet i A tingrett i april 2008.

Sak nr. 15. Ref. nr. 070002. Mistanke om at en ansatt har møtt beruset på jobb.

X politidistrikt ba Spesialenheten om å gjennomføre etterforsking i sammenheng med at en politiførstebetjent var mistenkt for å ha vært beruset i tjenesten. Politiførstebetjenten deltok under en av virkedagene i romjulen 2006 ved et transport og framstillingsoppdrag i sammenheng med forlengelse av varetekt. Det går av flere vitneforklaringer i saken fram at han virket uopplagt og luktet alkohol. Han forklarte i avhør hos Spesialenheten at han kvelden i forveien hadde vært på besøk hos naboer og at han ble servert rødvin. Han hadde på grunn av ubehag først kommet seg til sengs kl. 03.00. Sakkyndig uttalelse i saken gikk ut på at han ved oppmøte på jobb mest sannsynlig ikke var påvirket av alkohol. Anmeldelsen mot politiførstebetjenten ble av Spesialenheten henlagt etter beviset stilling. Politimesteren ble bedt om å vurdere saken administrativt. Det ble vist til at det ved mistanke om ruspåvirkning i tjenestetiden bør rapporteres tjenestevei og foretas oppfølgning i form av blodprøve, jf. politiloven § 23, første ledd, tredje setning. Avgjort 31. mai 2007.

Sak nr. 16. Ref. nr. 060396. Bilforfølgelse i bysentrum på tidspunkt med stor trafikk.

X politidistrikt. Flere tjenestebiler fra X politidistrikt deltok 31. mai 2006 ca. kl. 17.55 i en bilforfølgelse som gikk inn mot sentrum av byen. En kjenning av politiet var forsøkt stanset i en rutinekontroll og hadde først stanset, men deretter brått akselerert fra stedet. Forfølgelsen opphørte ved at politiet opprettet en sperring ved bruk av marje i en rundkjøring i nærheten av et større handlesenter (A). Fører av det forfulgte kjøretøyet kastet i det han sprang ut av bilen fra seg en pose hvitt pulver. Det innkom i sammenheng med forfølgelseskjøringen melding fra publikum til politiet om vanvittig kjøring. Spesialenheten fant på bakgrunn av politiets egen rapportering omkring hendelsen ikke grunn til å iverksette etterforsking. Med henvisning til at forfølgelsen hadde skjedd i sentrum av byen på et tidspunkt hvor det må antas å ha vært stor trafikk, påpekte Spesialenheten at hendelsen kunne være egnet for en administrativ gjennomgang (evaluering) i politidistriktet. Avgjort 29. mai 2007.

Sak nr. 17. Ref. nr. 050007. Sletting av anmeldelse i BL.

X politidistrikt. Politibetjent som mottok en anmeldelse fra en fornærmet vurderte anmeldelsen å gjelde samme forhold som det var registrert anmeldelse for tidligere og ba koordineringskontoret om å slette anmeldelsen. Fornærmede ble på grunn av slettingen ikke formelt underrettet om utfallet av behandlingen av saken. Forholdet ble ikke vurdert å kunne medføre straffansvar. Politimesteren ble bedt om å vurdere om det er behov for presiseringer i interne retningslinjer for BL. Avgjort 18. mai 2007.

Sak nr. 18. Ref. nr. 060394. Avhør av mistenkte under transport.

Mann som i april 2006 ble pågrepet av to tjenestemenn i *X politidistrikt* for promillekjøring anmeldte tjenestemennene for grov uforstand i tjenesten. Han viser til at han ble avhørt av politiet under transport fra pågripelsesstedet på vei til blodprøvetaking og at blodprøven viste at han hadde 2,61 promille alkohol i blodet. Forholdet ble ikke vurdert å kunne medføre straffansvar. Det vises blant annet til at påtaleinstruksen § 8–2 åpner for at det kan tas avhør av mistenkte som er påvirket av rusmidler. Spesialenheten anså imidlertid framgangsmåten å være særdeles uvanlig og fant grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten. Politimesteren i A opplyste under saksbehandlingen at det ikke finnes instrukser, skriftlige eller muntlige, som omhandler avhør under transport.

Politimesteren ble anmodet om å vurdere om det med bakgrunn i hendelsen kan være behov for å gi føringer. Avgjort 11. mai 2007.

Sak nr. 19. Ref. nr. 060889. Skjermet sak – føring av opplysninger i PO- logg.

X politidistrikt. Politimesteren i A ba Spesialenheten om å etterforske mulig brudd på taushetsplikt i politidistriktet. Avisen inneholdt bred omtale av en ranssak som hadde vært skjermet i BL. Spesialenheten anså det på bakgrunn av den etterforsking som ble gjennomført sannsynlig at noen i politiet hadde lekket til media. Etterforskingen viste imidlertid at det var en så stor gruppe ansatte som hadde hatt tilgang til informasjonen at det ikke ble vurdert å være mulig å finne fram til noen gjerningsperson. Selv om saken var skjermet i BL, var opplysninger om saken tilgjengelig for alle brukere av PO. Politimesteren ble bedt om vurdere saken administrativt med tanke på om det er behov for rutiner som hindrer at informasjon som ønskes beskyttet innføres i PO. Avgjort 5. juni 2007. Spesialenheten har lignende erfaring med utlegging av informasjon i PO fra arbeid med lekkasjesaker i andre politidistrikt.

Sak nr. 20. Ref. nr. 060552. Anvendelse av politiets registre til private formål.

Tjenestemann i *X politidistrikt* ble anmeldt for brudd på taushetsplikt.

Det gikk av anmeldelsen fram at han hadde fortalt en kvinne han hadde kontakt med i sin fritid at han hadde kontrollert om det fantes opplysninger om henne i politiets registre. Tjenestemannen bekreftet i sin forklaring til Spesialenheten at han hadde foretatt slike undersøkelser. Spesialenheten fant ikke at handlingen kunne innebære at han hadde brutt lovbestemt taushetsplikt og fant ut fra en helhetlig vurdering ikke å anse at det var utvist grov uforstand i tjenesten. Det ble påpekt at politiets registre kun er ment benyttet i tjenestlig sammenheng. Politimesteren ble bedt om å vurdere saken administrativt. Avgjort 1. juni 2007.

Sak nr. 21. Ref. nr. 060621. Person døde i sammenheng med pågripelse i A, september 2006.

X politidistrikt mottok melding fra et offentlig servicekontor om behov for hjelp til å ta hånd om en person som ble vurdert å være vanskelig. Tjenestemennene som rykket ut til stedet ba personen om å forlate stedet. Da politiets pålegg ikke ble etterkommet ble det ansett nødvendig å bruke makt for å føre ham ut av lokalet. Det oppsto inne i lokalet et basketak mellom tjenestemennene slik at alle falt i bakken. Personen ble med makt påført håndjern og tatt ut av servicekontoret. Mens han lå utenfor servicekontoret oppfattet tjenestemennene at han forsøkte å komme seg løs og brukte makt for å holde ham nede og i ro. Personen døde i sammenheng med pågripelsen. Spesialenheten la til grunn at døden inntrådte som følge av kombinasjon av flere faktorer. Surstoffmangel eller oksygenunderskudd antas å ha oppstått som følge av pusteproblemer etter press mot halsen, egne anstrengelser for å motsette seg pågripelsen, plassering i mageleie over tid og at politiets maktanvendelse for å holde ham nede og i ro over tid har gitt press mot underlaget. Saken ble for tjenestemennene som var delaktige i selve pågripelsen henlagt etter bevisets stilling. Det ble lagt stor vekt på at tjenestemennene ikke var kjent med farer forbundet med bruk av mageleie. Foretaksstraff ble ikke vurdert å være hensiktsmessig. Politidirektoratet og X politidistrikt ble bedt om å vurdere om omtaler i rettsmedisinsk og akuttmedisinsk litteratur om kvelningstid hos agiterte og kjempende personer som motsetter seg inngripen fra politiet og som legges i mageleie kan gi grunn til presiseringer i opplæringsmateriell og rundskriv. Spesialenheten ba videre politiet om å vurdere behovet for presiseringer vedrørende transport av liggende personer i den type kjøretøy som ble benyttet ved transport av den pågrepne til sykehuset. Avgjort 4. mai 2007.

Sak nr. 22. Ref. nr. 050804. Tjenestemanns bruk av egen stilling som «pressmiddel» i sivil tvist.

Politimesteren i X oversendte en klage mot en ansatt til Spesialenheten for mulig etterforsking. Tjenestemannen ble på sin fritid involvert i et trafikkuhell hvor hans private bil kom til skade. Han legitimerte seg for den andre parten med bruk av tjenestebevis. Det oppsto noe uenighet mellom partene i saken om ansvarsforhold og erstatningsbeløp. Tjenestemannen ba den andre parten (en ung kvinne) om å utbetale til ham kr. 5.000. I sine purringer til henne presiserte han at han var politimann og framholdt gjentatte ganger at forholdet ville bli anmeldt om hun ikke gjorde opp for seg. Han ga henne som *«politimann med foreleggsmyndighet»* også et tilbud om å få avgjort saken av ham ved et forenkelt forelegg. Hun fikk en frist på en uke til å vedta. Han innga senere anmeldelse mot kvinnen. Saken ble vurdert i forhold til straffeloven § 124 og straffeloven § 325 nr. 1. Spesialenheten

kom under tvil til at det ikke var grunnlag for straffereaksjon. Med henvisning til den kritikk Spesialenheten rettet mot tjenestemannen ble det anmodet om at politimesteren vurderte saken administrativt. Avgjort 26. mars 2007.

Sak nr. 23. Ref. nr. 050656. Rutiner for oppbevaring av beslag.

Politimesteren i X oversendte sak til Spesialenheten vedrørende tyveri av penger fra et oppbevaringsskap i arresten. Saken ble henlagt på grunn av manglende opplysninger om gjerningsmannen. Etterforskingen ble vurdert å vise at rutinene for behandling av beslag i arresten kunne forbedres. Politimesteren ble anmodet om å gjennomgå rutinene. Avgjort 14. mars 2007.

Sak nr. 24. Ref. nr. 050378. Politiførstebetjent med dørvaktkurs som bierverv.

Politimesteren i X ba Spesialenheten vurdere om en politiførstebetjent som ved siden av sin stilling i politiet holdt kurs for dørvakter hadde utvist grov uforstand i tjenesten. Etterforskingen viste at kursene opprinnelig ble gjennomført i regi av politidistriktet. Da politiførstebetjenten ønsket å fortsette med kursene oppfattet han at hans nærmeste overordende samtykket i at han kunne gjøre det. Invitasjon til kursene ble sendt ut på politiets brevark. Det ble også utdelt kursbevis som forbandt kursene med politiet. Inntektene fra kursene lot politiførstebetjenten gå inn i sin ektefelles firma. Politidistriktet ble aldri formelt varslet om at politiførstebetjenten hadde kursvirksomheten som bierverv eller om de inntekter han hadde fra kursene. Spesialenheten fant ikke at politiførstebetjentens handlinger kunne rammes av straffeloven § 324 eller § 325 nr. 1. Det ble lagt vekt på at personer med lederansvar i politidistriktet, her i blant leder av tjenesteenheten politiførstebetjenten tilhørte, hadde vært klar over kursvirksomheten. Spesialenheten anbefalte at saken ble vurdert administrativt. Avgjort 1. mars 2007.

Sak nr. 25. Ref. nr. 050782. Politiadvokat i X politidistrikt anmeldes for ulovlig frihetsberøvelse.

En pågrepet person i en straffesak ved X politidistrikt ble under varetektsfengsling med brev og besøkskontroll nektet besøk av sin mor. Politiadvokaten nektet kontrollert besøk fra morens side fordi moren hadde nektet å avgi vitneforklaring i straffesaken mot sønnen. Moren ble vurdert å kunne ha opplysninger om hvem som hadde besøkt sønnen i hjemmet og vært inne på hans rom. Sønnen hadde oppgitt at beslag som var funnet på hans rom var ting han oppbevarte for andre. Moren hadde ikke forklaringsplikt i saken og Spesialenheten la til grunn at politiadvokaten ikke kunne nekte besøk fra moren begrunnet i bevisforspillelsesfare etter at det var klart at hun ikke ville forklare seg i saken.

Spesialenheten fant ikke at politiadvokaten kunne straffes for overtredelse av straffeloven § 117 eller § 325 nr. 1. Politimesteren ble anmodet om å vurdere saken administrativt. Avgjort 5. februar 2007.

Sak nr. 26. Ref. nr. 060597. Krenkende eller upassende utsagn/opptreden.

En båtpatrulje i *X politidistrikt* ga i sammenheng med et båtrace utenfor A pålegg til fører av en seilbåt som etter patruljens oppfatning ikke hadde fulgt retningslinjene for båtracet. Føreren av båten ble bedt om å legitimere seg og gjort oppmerksom på at han kunne bli tauet i land for å bringe klarhet i alle formalia. Da føreren av seilbåten forsøkte å forklare seg ble han av en av tjenestemennene tiltalt som *«en pudding»* og fortalt at han var *«eplekjekk»*. Hans kone ble bedt om å *«holde munn»*. Spesialenheten vurderte ikke at tjenestemennenes opptreden kunne lede til straffansvar i forhold til straffeloven § 325 første ledd nr. 1 eller nr. 3. Ordbruken ble imidlertid vurdert som upassende og politimesteren ble anmodet om å vurdere saken administrativt. Avgjort 28. januar 2007.

Sak nr. 27. Ref. nr. 050383. Ransaking på psykiatrisk sykehus.

En politibetjent i *X politidistrikt* gjennomførte ved bruk av narkotikahund ransaking på en avdeling ved ett psykiatrisk sykehus. Ransakingen ble gjennomført etter anmodning fra sykehuset. En pasient anmeldte politibetjenten for skadeverk på en skjorte og tre CD-plater. Spesialenheten henla anmeldelsen mot tjenestemannen, men påpekte at faglig ansvarlig etter lov om psykisk helsevern § 4–6 kan treffe beslutning om undersøkelse av pasientens rom og eiendeler. Det skal treffes individualisert vedtak og det kan etter bestemmelsen ikke foretas undersøkelser på rom tilhørende andre pasienter eller fellesarealer. Redegjørelsen fra politibetjenten måtte forstås slik at rom tilhørende flere pasienter og andre rom enn pasientrom var undersøkt. Det kunne derfor stilles spørsmål om de nødvendige vedtak for å kunne foreta ransa-

king hadde foreligget. Politimesteren ble bedt om å vurdere om politidistriktet har gode nok rutiner for vurdering av den aktuelle type bistandsanmodninger. Avgjort 5. januar 2007.

Sak nr. 28. Ref. nr. 060161. Tjenestemenn i X politidistrikt anmeldes for ulovlig beslag /ulovlig tilbakeholdelse av beslaglagte midler.

Fornærmede innga anmeldelse til Spesialenheten for politisaker fordi politiet sommeren 2005 tok beslag i ritalintabletter som han hadde fått foreskrevet av lege. Han hadde i avhør hos politiet bedt om å få tilbakelevert tablettene, men ble da møtt med opplysning om at politiet ikke hadde et slikt beslag. Spesialenhetens etterforsking viste at politiet den 4. august 2005 mottok 150 tabletter Ritalin 10 mg og en del øvrige gjenstander tilhørende fornærmede fra barnevernsvakten. Beslaget ble midlertidig lagt i safe på operasjonsleders kontor ved Y politistasjon og innført i operasjonsleders protokoll. I beslagsrapport ført i BL er det angitt at beslaget er oppbevart i safe hos operasjonsleder. Z politistasjon etterforsket samtidig et større sakskompleks mot fornærmede. En etterforsker ved Z politistasjon fikk derfor i oppdrag å hente beslaget ved Y politistasjon og bringe det til Z politistasjon. Beslaget fremgår å være utkvittert ved Y politistasjon. Hva som videre skjedde med beslaget er uavklart. Tablettene ble ved en tilfeldighet gjenfunnet sammen med et annet beslaglagt gods fra Z politistasjon som skulle spesialdestrueres høsten 2006. Det er på det rene at BL ikke var ajourført etter at tablettene ble overført fra Y politistasjon. Spesialenheten påpekte blant annet at behandlingen av beslaget var i strid med Politidirektoratets styringsinstruks av 1. oktober 2005. Det går her blant annet fram at det skal framgå av det sentrale systemet hvor beslag til enhver tid befinner seg og at beslag ved overføring skal kvitteres ut fra avgivende enhet og kvitteres inn i mottakende enhet. Det ble i saken ikke vurdert å være grunnlag for straff mot noen ansatt eller foretaket. Politimesteren ble imidlertid med tanke på om det var behov for oppstramming av rutiner bedt om å vurdere saken administrativt. Avgjort 7. februar 2007.

Sak nr. 29. Ref. nr. 050741.Anmeldelse mot tjenestemenn i X politidistrikt for ulovlig pågripelse og ransaking

Fornærmede ble lørdag 15. oktober 2005 pågrepet av tjenestemenn fra X politidistrikt utenfor sitt forretningslokale. Han ble påført håndjern og hans kjøretøy ble ransaket. Forretningslokalene ble også ransaket. Da det ikke ble gjort funn, ble fornærmede løslatt etter ransakingen. Fornærmede anmeldte hendelsen til Spesialenheten og anførte at pågripelsen og ransakingen var ulovlig. Spesialenheten ba under sin etterforsking av hendelsen politiet om innsyn i korresponderende straffesaksdokumenter i politiet. Politiet kunne ikke framskaffe slike dokumenter. Det ble gjennom avhør av deltakende tjenestemenn klarlagt at tilslaget mot fornærmede fant sted etter forutgående spaning og at grunnlaget for spaningen blant annet var at en narkotikahund i sammenheng med etterforskning mot en annen person hadde markert kraftig inne i fornærmedes leilighet. Spesialenheten fant at det ved tilslaget mot fornærmede ikke forelå skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling. Pågripelsen og ransakingen ble gjennomført uten tilstrekkelige holdepunkter for at det var begått et straffbart forhold. Tjenestemannen som hadde lederansvar ved pågripelse og ransaking av fornærmede ble av Spesialenheten ilagt et forelegg for overtredelse av straffeloven § 226 og straffeloven § 325, første ledd nr. 1. Forelegget er vedtatt. Saken ble også oversendt politimesteren i X politidistrikt for administrativ vurdering. Det ble særlig vist til at det etter pågripelsen og ransakingen av fornærmede ikke ble utarbeidet ett eneste dokument som viste hva som hadde funnet sted. Aksjonen var heller ikke meldt inn til politidistriktets operasjonssentral. Avgjort 8. februar 2007.

Sak nr. 30. Ref. nr. 060881. Politiadvokat anmeldes for tjenesteforsømmelse ved å ha unnlatt å varetektsfengsle en gjengangerkriminell.

En politiadvokat i X politidistrikt ble anmeldt av en privatperson fordi hun hadde besluttet ikke å varetektsfengsle en gjengangerkriminell som var løslatt på prøve. Privatpersonen hadde selv vært til stede ved en aktuell hendelse og var skremt og urolig over situasjonen.

Spesialenheten opptok forklaring fra den aktuelle privatpersonen og innhentet kopi av aktuelle straffesaksdokumenter fra X politidistrikt. Det ble etter dette ikke funnet å være grunn til å iverksette etterforskning mot politiadvokaten. Saken ble allikevel oversendt til politimesteren for administrativ vurdering. Det ble vist til at anmeldelsen til Spesialenheten også hadde karakter av å være en klage på politiet og at den uro og bekymring som var formidlet til Spesialenheten hadde et alvorlig innhold. Avgjort 14. juni 2007.

Sak nr. 31. Ref. nr. 060366. Tjenestemenn i X politidistrikt anmeldes av Y for tjenesteforsømmelser.

Y anmeldte tjenestemenn i X politidistrikt for blant annet å ha nektet å snakke med ham, nektet å ta i mot anmeldelser fra ham og uriktig ilegge ham besøksforbud. Han anførte også at tjenestemennene har en arrogant og truende oppførsel overfor ham. Spesialenheten innhentet kopi av aktuelle straffesaksdokumenter og det ble opptatt forklaring fra Y. Av Ys forklaring til Spesialenheten gikk fram at anmeldelsen til Spesialenheten først og fremst var inngitt som en klage på tjenestemennenes atferd. Y viste her blant annet til tjenestemennenes oppførsel i forbindelse med forkynning av besøksforbud. Spesialenheten fant med bakgrunn i innhentede opplysninger ikke at det var rimelig grunn til å iverksette etterforsking. Saken ble oversendt politimesteren for mulig administrativ oppfølgning av Ys klager på politiet. Avgjort 13. juli 2007.

Sak nr. 32. Ref. nr. 060546. Spansk fiskebåtrederi anmelder Kystvakten og førstestatsadvokaten i Troms og Finnmark.

Et spansk fiskebåtrederi innga i 2006 anmeldelse mot navngitte tjenestemenn i Kystvakten og førstestatsadvokaten i Troms og Finnmark. Det ble i anmeldelsen gjort gjeldende at det var begått straffbare handlinger i sammenheng med at to fiskefartøyer tilhørende rederiet den 13. juli 2006 ble oppbrakt i vernesonen ved Svalbard. Riksadvokaten besluttet at anmeldelsen mot Kystvakten og førstestatsadvokaten skulle behandles samlet og etterforskingsansvaret ble gitt til Spesialenheten. Spesialenheten henla etter en relativt omfattende etterforsking anmeldelsen for samtlige med den begrunnelse at intet straffbart forhold anses bevist. En fant imidlertid grunn til å be Kystvaktsjefen om å vurdere saken administrativt. Det ble vist til at det innenfor gjeldende regelverk kan være behov for at Kystvakten gjennomgår sine rutiner med sikte på å klargjøre innhold i og rammene for Kystvaktens begrensede politimyndighet, herunder den prosessuelle sondring mellom Kystvaktens utøvelse av forvaltningsmessig fiskerikontroll og straffeprosessuell etterforskning. Avgjort 23. juli 2007.

Sak nr. 33. Ref. nr. 070234. Politiførstebetjent i X politidistrikt anmeldes for brudd på taushetsplikt.

En politiførstebetjent i X politidistrikt ble ilagt et forelegg på kr. 10.000 for overtredelse av straffeloven § 121, første ledd (brudd på taushetsplikt) for å ha tatt utskrift av et fangebilde fra politiets registre av en kjent kriminell og ha forevist bildet for sin samboer. Han lot henne forstå at personen på bildet var i politiets søkelys. Samboeren hadde tidligere hatt et forhold til den kriminelle. Spesialenheten fant i tilegg til straffreaksjonen grunn til å be politimesteren i X om vurdere saken administrativt. Det ble blant annet vist til at det anses uheldig at en polititjenestemann har en samboer som bruker narkotiske stoffer. Det gikk av etterforskingen fram at hun hadde ervervet og brukt narkotika samtidig med at hun var samboer med politimannen. Under hensyn til de oppgaver politiførstebetjenten hadde i politidistriktet ble forholdet til den aktuelle kvinnen ansett å være så spesielt at han etter Spesialenhetens oppfatning burde ha informert sin arbeidsgiver om det. Spesialenheten påpekte også at politiførstebetjenten hadde benyttet seg av informasjon fra politiets registre i en privat sammenheng. Avgjort 28. august 2007.

2.1 Politidistriktenes besvarelser

Som skrevet innledningsvis, ble politimestrene og lederne for særorganene pr. brev bedt om å lage en kortfattet oppsummering av hvordan sakene var vurdert og hva som ble gjort i sakene. Alle politidistriktene har besvart henvendelsen enten i brevs form, pr. mail eller pr. telefon etter purring. Samtlige politidistrikt har redegjort for deres konkrete saker, med unntak av tre politidistrikt hvorav to politidistrikt ikke responderte etter purring. Ved det siste politidistriktet var politimesteren nytilsatt og fant ikke frem til skriftlig materiale som kunne dokumentere behandlingen av saken, og politidistriktet hadde heller ikke etablert rutiner for håndtering av slike saker.

Datamaterialet berikes også av skriftlige vurderinger fra to politidistrikter som har mottatt saker til administrativ orientering og ikke vurdering, samt fem politidistrikter som ikke har hatt noen saker i 2007, men som likevel ønsket å komme med innspill.

3 Sporbarhet i sakene

3.1 Utilfredsstillende sporbarhet i sakene

Innhenting av datamaterialet til denne rapporten ble vanskeliggjort av at svært mange av politidistriktene hadde problemer med å finne frem til sakene som var sendt tilbake til administrativ vurdering fra Spesialenheten. Det viste seg at politidistriktene og Spesialenheten brukte ulikt saksnummereringssystem, noe som gjorde det vanskelig å gjenfinne sakene elektronisk. Arkivrutiner og systemer ved politidistriktene var også forskjellige. Her gjengis en illustrerende redegjørelse fra et politidistrikt:

> «Politidistriktet har utvilsomt mottatt saker fra Spesialenheten hvor det er anmodet om administrativ vurdering, men disse sakene kan ikke gjenfinnes.
>
> Grunnen til at vi ikke kan finne igjen disse sakene, er at saker som behandles av Spesialenheten skjermes så ettertrykkelig at vi ikke kan identifisere dem elektronisk og dermed gjenfinne dem. Vi har ikke hatt som rutine å opprette ny sak i brevjournal av saker som kommer fra Spesialenheten med anmodning om administrativ behandling, de har vært ansett som en del av straffesaken. En slik rutine ville vært hensiktsmessig for å besvare de spørsmål som er reist, og vi vil vurdere å etablere en slik rutine for fremtiden».

Enkelte politidistrikt opplyste at de etter hvert hadde lagt om sine arkiveringsrutiner for å klare å finne tilbake til sakene fra Spesialenheten. Flere av politidistriktene etterlyste retningslinjer fra Spesialenheten eller Politidirektoratet i forhold til hvordan man skulle arkivere sakene fra Spesialenheten. Det er hensiktsmessig at politidistriktene etablerer en felles løsning slik at man unngår at det enkelte politidistrikt må bruke ressurser på å finne fremt til gode systemer, og slik at helheten i systemet kan gi en merverdi ved at eventuelle mønstre kan kartlegges.

3.2 Bedre oversikt over sakene med SEFO-ordningen

Et politidistrikt opplyste at før Spesialenheten ble opprettet, så ble så å si alle anmeldelser sendt til det enkelte politidistrikt. Politidistriktet registrerte sakene og videresendte dem til daværende SEFO. Distriktet fikk således en god oversikt både over sakene og hvilke personer som var involvert. Sakene ble arkivert ved politidistriktet i et eget «SEFO-arkiv».

3.3 Skjerming av sakene svekker potensialet for læring

Det samme politidistriktet skriver at ved oppretting av Spesialenheten ble den ikke gitt tilgang til politiets saksbehandlingssystem BL. Anmeldelser ble også i stadig større grad sendt direkte til Spesialenheten for behandling og sakene ble arkivert hos Spesialenheten. Politidistriktene mottar vanligvis bare kopi av påtalevedtaket:

> «I en lengre periode var det slik at det var helt tilfeldig hvilke saker (og dermed også anmeldte og fornærmede mv) som faktisk ble registrert (vi registrerte de sakene som vi sendte til Spesialenheten). Vi var derfor en sterk pådriver for at Spesialenheten måtte få tilgang til BL. Spesialenheten er nå tilknyttet BL, og registrerer alle saker der, og vi «eksporterer» våre registrerte saker elektronisk dit. Det er et stort problem at sakene da skjermes slik at det ikke er mulig å finne dem igjen elektronisk».

Politidistriktet mener at skjermingen av sakene medfører at læringspotensialet i tidligere saker blir lite.

3.4 Konsekvenser for sjekk av vandel til interne søkere

I dag er systemet med skjerming av saker slik at saker som ikke har endt med dom heller ikke synes. Dette betyr for eksempel at foreleggssaker, saker hvor det tatt ut tiltale og saker avgjort etter bevisets stilling ikke kan bli en del av vurderingen når politidistriktene skal vandelssjekke søkere til ulike stillinger. Et politidistrikt skriver følgende:

> «Vi har derfor ingen mulighet til å finne saker igjen, eller for den saks skyld verne oss og publikum mot uegnede politiansatte. Søker man på personalia til en person som har en ikke rettskraftig dom vil systemet ikke gi noen indikasjon på at det er noe, tvert imot «hevde» at det ikke er noen saker. Til og med når man har saksnummeret, vil systemet angi at det er et «ugyldig» saksnummer».
>
> Politidistriktet skriver videre at politidistriktene i dag har tilsvarende problemer med å finne ut i hvilke saker politidistriktet eventuelt er ilagt foretaksstraff.

3.5 Ikke enhetlig begrepsbruk

I innhentingen av redegjørelsene fra politidistriktene fremkom det at begrepsbruken ved flere av politidistriktene ikke alltid er enhetlig. Det er vanskelig å estimere hvor mange av politidistriktene

som ikke har etablert en enhetlig begrepsbruk fordi denne undersøkelsen ikke systematisk har tatt for seg dette temaet. Imidlertid har misforståelser på grunn av manglende enhetlig begrepsbruk medført forsinkelser i datainnhentingsprosessen og tolkning av dataene har i enkelte tilfeller blitt svekket fordi begrepene har blitt brukt på en måte som ga grunn til å stille spørsmål om meningsinnholdet.

Et politidistrikt sendte inn en redegjørelse av feil saker. Det viste seg at distriktet hadde misforstått henvendelsen om å redegjøre for sakene som ble sendt til administrativ vurdering i 2007. Årsaken var at politidistriktet i det daglige kalte departementets instruks for administrativ klageordning for klager over kritikkverdige forhold utført i polititjeneste, for «administrativ klagebehandling».

4 De to sporene

4.1 Anmeldelser og klager

I dag har man en to-sporet ordning hvor det i mottaket av saker skilles mellom anmeldelser av politiet og klager på politiet. Anmeldelsene skal gå til Spesialenheten (straffesakssporet) og klager skal gå til politiet (klagesakssporet). Imidlertid tyder denne undersøkelsen på at praksis på området ikke entydig. I tillegg til disse to sporene, har man en ordning hvor Spesialenheten kan sende saker tilbake til politidistriktet for administrativ vurdering når Spesialenheten gjennom anmeldelse eller gjennom etterforsking har kommet frem til forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt. Ordningen er kanskje det beste eksemplet på hvordan «samvirke mellom spor» er forsøkt institusjonalisert i påtaleinstruksen. Det er riksadvokatens rundskriv som angir rammene for når Spesialenheten kan oversende saken til administrativ vurdering. I rundskrivet fremkommer det at:

> «Uttalelse av kritikk i påtalevedtaket bør i alminnelighet begrenses til det forhold som har vært gjenstand for etterforsking og være et ledd i de rettslige vurderingene. Etter påtaleinstruksen § 34–7 annet ledd skal sjefen for Spesialenheten sende saken til berørt politimester eller særorgan dersom det gjennom anmeldelse eller gjennom enhetens etterforsking er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt. Generell kritikk av politiets virksomhet, organisering, rutiner mv. bør tas opp separat og direkte med politimesteren eller med riksadvokaten. Vedrører kritikken Politidirektoratets ansvarsområde, bør også direktoratet underrettes».

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra politidistriktene ser det ut til at et flertall av publikum ikke er klar over disse to ulike sporene i den stund de forfatter sin klage eller anmeldelse. Publikum som har noe å utsette på politiet har som oftest i utgangspunktet ikke en klar formening om de ønsker å inngi en klage eller en anmeldelse. Enkelte politidistrikt har oppgitt at de fleste publikummere på forespørsel om hvilket spor man ønsker å forfølge, oppgir at de ønsker å inngi klage fremfor anmeldelse.

4.2 Vikarierende motiver for anmeldelse av politiet

Et politidistrikt skriver at det er et faktum at Spesialenheten, på samme måte som tidligere SEFO, mottar mange saker som åpenbart ikke kan føre til noen annen konklusjon enn henleggelse:

> «Dette skyldes nok i mange tilfeller at klager har misforstått Spesialenhetens oppgave og mandat, men også ønsker og motiver som neppe lar seg endre ved at politiet forsøker å «overbevise» klager om at tilfellet ikke hører hjemme i Spesialenheten».

Dette betyr at saker som sendes til Spesialenheten også kan bære preg av å være en gjengjeldelse, en kanal for frustrasjon eller lignende. Et politidistrikt mener at det har vært en økning av at anmeldelser mot politiet/etterforskere har blitt brukt som kanal for fornærmede som er frustrerte fordi deres saker ikke har blitt etterforsket. I tillegg til at behandlingen av slike saker krever ressurser, er det en fare for at det sås en tvil politiansatte som blir anmeldt. Et politidistrikt erfarte at en spesiell klagers gjentatte anmeldelser av en politiansatt medførte at distriktet vurderte å bytte ut vedkommende. Dette var en sak hvor en person anmeldte politiet for voldsbruk og saken gikk gjennom flere rettsinstanser over lang tid. Forholdet ble en stor belastning for de berørte og politimennene som var anmeldt, ble sykemeldt over lengre tid.

4.3 Ikke enhetlig praksis for å klargjøre pretensjonen

På bakgrunn av datamaterialet denne rapporten bygger på, ser det ut til at politidistriktene ikke har en enhetlig praksis for å klargjøre pretensjonen i de tilfeller det er uklart om en står overfor en anmeldelse eller klage. Flere politidistrikt mente at hvorvidt noe er en klage eller anmeldelse er en skjønns-

messig vurdering som må sjekkes ut med avsender hvis man er usikker. Et politidistrikt hadde en instruks for hvordan dette skulle gjøres. Distriktet hadde som praksis at hvis det sto «anmeldelse» som overskrift, mens skrivet likevel så ut til å være ment som en klage, så ble avsenderen tilskrevet og spurt om intensjonen. Andre ganger skjedde det motsatte; at distriktet fikk inn en klage, men vurderte det til å være ment som en anmeldelse og sendte saken til Spesialenheten. I de innsendte redegjørelsene fra politidistriktene fremkom redegjørelser for en rekke ulike praksiser.

4.4 Form og innhold avgjør

Et politidistrikt ga uttrykk for at henvendelsens form og innhold var avgjørende for en eventuell oversending til Spesialenheten:

> «Henvendelsens form og innhold vil ofte være avgjørende for om politiet skal oversende henvendelsen til Spesialenheten, eller om man finner å kunne ta henvendelsen opp som en administrativ klagesak. Selv om politiet skulle vurdere det forhold som beskrives som noe som nærliggende tenderer til hørende under en administrativ klagebehandling, synes det vanskelig å unngå å oversende en henvendelse til Spesialenheten i samsvar med Påtaleinstr. § 34.5, dersom det i den skriftlige henvendelsen utrykkelig angis at dette er en anmeldelse, eller det står at klageren ønsker å anmelde et forhold. Hvis derimot henvendelsen er av mer generell klagekarakter, vil politimesteren kunne fange opp saken, og starte en administrativ klagebehandling».

4.5 Ikke et spørsmål om enten eller

Et annet politidistrikt ga uttrykk for at det ikke nødvendigvis var et spørsmål om enten anmeldelse til Spesialenheten eller klage til politidistriktet:

> «Enkelte påklagde forhold vil kunne ligge i grenseland mellom det strafferettslige og det administrativt tjenestelige; og det vil derfor tidvis kunne være vanskelig og også lite ønskelig, å enten legge saken til strafferettslig etterforskning hos Spesialenheten eller til administrativ klagebehandling hos politiet. En har ikke hatt problemer med å behandle slike saker som først vurderes av Spesialenheten etter det ene alternativet, og deretter vurderes som klagesak. Antallet slike saker bør imidlertid søkes begrenset, slik at den som mottar en henvendelse fra en klager, søker å klargjøre i størst mulig utstrekning hvilket hovedspor klageren ønsker at saken skal følge, enten som en anmeldelse til Spesialenheten eller som en klage til politimesteren».

4.6 Politidistriktenes mulighet for å fange opp saker

Politidistriktene mente at det var vanskelig å vurdere om sakstypene som gikk til Spesialenheten var av en slik karakter at de burde eller kunne vært fanget opp av politidistriktet selv og ikke resultert i anmeldelse til Spesialenheten. Et politidistrikt mente at mange av sakene burde vært fanget opp i distriktet. Noen saker var også av en slik karakter at politidistriktet gjorde tiltak for å imøtekomme klager, men det er ikke alltid slik at den berørte part blir fornøyd og velger derfor likevel å anmelde saken til Spesialenheten. Et politidistrikt skriver følgende:

> «Motiv og begrunnelse for å anmelde er svært mangfoldige, men det er selvsagt tenkelig at det anmeldes forhold kunne ha vært unngått dersom politidistriktet hadde hatt en bedre instruks el. Jeg tror likevel ikke at anmeldelsestall/klagetall kan påvirkes i noen svært stor grad av politidistriktet – det er ikke mange slike saker i året, relativt sett, og mange av dem er av en slik art at det er vanskelig å se hvordan de skulle ha blitt avverget».

5 Mottak og behandling av saker

5.1 Politimestrene involverer seg i ulik grad

Hva som skjer når politidistriktene mottar saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering varierer både distriktene mellom, men også internt i det enkelte politidistrikt avhengig av den til enhver tid sittende politimesteren. Formelt skal saker som kommer til administrativ vurdering fra Spesialenheten behandles av politimesteren, men innrapporteringene fra distriktene kan tyde på at praksisen på dette området er ulik. Politimesteren har i denne sammenheng en nøkkelrolle i forhold til hvilke behandlingspraksiser som dannes. Både politimesters handlinger, men ikke minst hans eller hennes ikke-handlinger i forhold til disse sakene, har stor betydning for om sakene som sendes til administrativ vurdering blir brukt til justering, endring og læring i distriktet.

Ved enkelte politidistrikt ser det ut til at politimesteren alene behandler sakene og kun i mindre grad informerer andre ledere og ansatte om resultatene. Ved andre politidistrikt ser det ut til at politimesteren tar styringen i sakene, men involverer

flere andre sentrale personer i behandlingen. Atter i andre distrikt ser det ut til at politimesteren kun i mindre grad involverer seg i håndteringen av sakene og kanskje kun informeres om resultatet.

Et politidistrikt som har mottatt flere saker hvor Spesialenhetens resultat er meddelt etter at det har vært behandlet saker mot tjenestemenn fra politidistriktet, har oppfattet henvendelsen som en alminnelig orientering om forhold som berører distriktet som arbeidsgiver, og ikke en sak som oversendes spesielt for administrativ vurdering. Distriktet oppgir at de hittil ikke har hatt noen fast rutine for å vurdere disse sakene, men at det i fremtiden vil sørge for at alle disse saker forelegges politimesteren, og at det også foretas en vurdering av om det er grunn til noen form for administrative tiltak.

5.2 Politimester blir ikke alltid orientert om at det er en sak gående

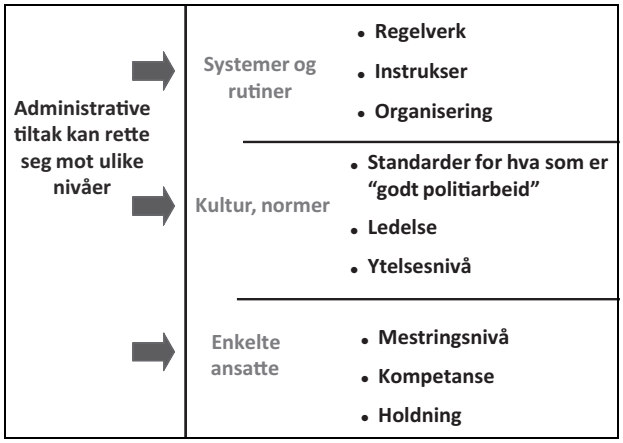
Politimesteren kan enkelte ganger motta ferdigbehandlede saker som de ikke visste at Spesialenheten hadde til vurdering. Dette er saker som har gått direkte til Spesialenheten og som Spesialenheten ikke tidligere har orientert politimesteren om. Regelverket er slik at politimester skal varsles hvis Spesialenheten velger å henlegge eller å starte etterforskning i en sak ved distriktet, samt når påtaleavgjørelse i sak foreligger[1]. Tiden det tar fra et politidistrikt sender en sak til Spesialenheten til det blir besluttet om saken skal henlegges eller om etterforskning skal startes, kan ofte være lang. Også i de tilfellene der distriktet selv oversender saker til Spesialenheten er det ikke alltid at Spesialenheten informerer politimesteren om at det er besluttet å iverksette etterforskning. Et politidistrikt opplevde at manglende informasjon om at saken var i gang ga negative konsekvenser da Spesialenheten kom til politidistriktet for å foreta avhør uten av politimesteren var klar over at saken var til etterforskning.

5.3 Sakens karakter og fokusnivå bestemmer behandlingen

Saker som Spesialenheten oversender politimester med anmodning om administrativ vurdering kan være rettet mot enkelte ansatte, mot konkrete systemer/rutiner som er etablert, eller mot måten politidistriktet generelt løser den aktuelle type arbeid på gjennom fortolkning av regler eller praktisering av rutiner (kultur[2]).

5.4 Hva er «riktig tid» for justering og endring?

På bakgrunn av innrapporteringene fra politidistriktene ser det ut til at distriktene har ulik praksis for om de iverksetter tiltak samtidig som Spesialenheten har en sak til etterforskning, eller om de venter til saken er ferdigbehandlet. Noen politidistrikter ser på saken umiddelbart og gjør en rekke endringer før Spesialenheten har ferdigbehandlet saken, mens andre gjør de mest nødvendige justeringene og avventer videre endringer til Spesialenhetens vurdering foreligger. Dette er også i stor grad avhengig av sakens karakter, alvorlighetsgrad og kompleksitet, og om saken er på person-, kultur- eller systemnivå. Et politidistrikt poengterte at det underveis i saksbehandlingen i praksis skjer en vekselvirkning mellom det som skjer i



Figur 6.1

1. Jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006 – Etterforskning av saker mot ansatte i politiet eller påtalemyndigheten – Spesialenheten for politisaker: "Dersom etterforskningsmessige eller andre hensyn ikke taler mot, skal politimesteren eller sjefen for særorganet hvor vedkommende ansatte tjenestegjør på tilsvarende måte underrettes når Spesialenheten åpner etterforskning. Den overordnende gis derved anledning til å vurdere om saken ellerede på dette tidspunktet aktualiserer tjenstlige eller andre tiltak eller om andre i distriktet bør varsles om saken, for eksempel vedkommende driftsenhetsleder. Iverksettes det etterforskning mot midlertidig utplasserte studenter ved Politihøgskolen, skal også skolens ledelse underrettes. Politidirektoratet bør varsles når det settes i verk etterforskning mot politipersonell i utlandet. Etter konkret vurdering skal Spesialenheten også orientere den anmeldte. Det må sikres notoritet om hvilken underretning som gis".

2. Med kultur i denne sammenheng menes den måten politidistriktet vanligvis gjør arbeidet på; de normene som gjelder for hvordan ting skal gjøres. Det er vanskelig å fange opp kulturen på egen arbeidsplass, men når normene for hvordan ting vanligvis blir gjort brytes, er det lettere å bli oppmerksom på kulturen.

Spesialenheten og det som skjer i politidistriktene og skriver videre:

> «Det at det relativt sett er svært få saker hvor Spesialenheten gir tilråding om administrative tiltak, innebærer ikke at det er fravær av administrative vurderinger i tilknytning til saker som behandles av Spesialenheten også i påvente av en eventuell spesifikk tilråding fra enheten».

5.5 Ulike endringer krever ulik ressursinnsats

Enkelte saker er det rent praktisk enkelt å gjøre noe med umiddelbart, mens andre saker er mer tids- og ressurskrevende. Saker det rent praktisk er enkelt å gjøre noe med umiddelbart, er for eksempel å korrigere språkbruk som ikke er ønskelig. Et politidistrikt redegjorde for en sak hvor en tjenestemann brukte ord som «eplekjekk» og/eller «pudding» overfor en person som ikke etterkom politiets pålegg. Forholdet ble også anmeldt av personen som ikke etterkom politiets pålegg og polititjenestemannen fikk en muntlig advarsel av politidistriktet for dette. Anmeldelsen ble henlagt av Spesialenheten med den begrunnelse at det ikke var rimelig grunn til å undersøke om det forelå et straffbart forhold. Spesialenheten bemerket at tjenestemennenes ordbruk kunne synes upassende.

Et politidistrikt skriver at det antakelig er riktig å si at endringer og tiltak ikke alltid skjer umiddelbart og at endringer ofte krever forberedelser, drøftelser, tilslutning og implementering:

> «Synes det påkrevet med kompetanseheving for et større antall tjenestemenn, må dette planlegges og legges inn i kursplaner som lages opp til et år i forveien. Strategisk stab forsøker å følge opp enkelte saker, og ser til tider resultater, noen ganger etter relativt lang tid».

Et annet politidistrikt oppfatter det slik at en administrativ vurdering og en strafferettslig oppfølgning er to spor som i prinsippet kan håndteres uavhengig av hverandre og at det blir en skjønnsmessig avveining hvorvidt en administrativ vurdering skal avvente Spesialenhetens vedtak. Distriktet skriver videre:

> «Det er likevel en stor fordel å ha kunnskap om Spesialenhetens vedtak når det endelige administrative vedtak fattes. Dette har betydning for det faktagrunnlag som skal være fundament for avgjørelsen, da en vil forholde seg annerledes i forhold til informasjonsinnhenting i form av egenrapporter mv dersom det parallelt pågår en etterforskning (forholdet til selvinkriminering, ikke påvirke/forstyrre etterforskningen)».

Et politidistrikt som hadde en sak til vurdering hos Spesialenheten foretok snarest en administrativ vurdering av rutinene for slike saker som en direkte følge av alvorlighetsgraden av saken. Dette skjedde i dialog med Spesialenheten. Vurderingen og tiltakene var allerede utført da politidistriktet mottok den formelle underretning fra Spesialenheten.

5.6 Konsekvenser av tidsaspektet

Konsekvensene av lengden på Spesialenhetens saksbehandlingstid ser ut til å variere avhengig av politidistriktenes praksis for selv å ta tak i sakene før de er ferdigbehandlet av Spesialenheten, samt sakens karakter (alvorlighetsgrad og kompleksitet) og om saken er på person-, kultur- eller systemnivå. Følgende sitater illustrerer hvordan Spesialenhetens noen ganger lange saksbehandlingstid kan gi konsekvenser på ulike nivåer i politidistriktet, og kanskje også i hele etaten i de tilfeller sakene er godt kjent i media:

> «I tilfeller hvor det går lang tid mellom forholdet fant sted og til Spesialenheten returnerer saken for administrativ vurdering, har dette betydning på flere måter. I forhold der det anbefales gjennomgang av rutiner og iverksetting av instruksjon, er det viktig at dette skjer så raskt som mulig. I saker som gjelder forhold i tjenesten eller saker som er kjent for kollegaer på annen måte – kan tidsfaktoren være særlig tyngende for den ansatte som har en beskyldning hengende over seg. Videre kan det bety en belastning for arbeidsmiljøet generelt. Det stiller store krav til lederen ved den aktuelle enhet eller seksjon i forhold til særlig oppfølging i ventetiden».
>
> «Det er selvfølgelig uheldig dersom saksbehandlingen trekker ut i tid i Spesialenheten og eventuelt administrativt hos politimesteren. Hurtig reaksjon etter kriminelle handlinger virker preventivt og styrker tilliten til rettssystemet. Også hurtig saksbehandling administrativt av politimesteren styrker tilliten til politiet. Rask saksbehandling bidrar også gjennomgående til bedre bevismessig kvalitet. På et generelt grunnlag mener vi at det kan være en fare for at kritikkverdige forhold ikke raskt nok blir fanget opp fordi saksbehandlingstiden ved Spesialenheten til tider er lang».
>
> «Det er åpenbart et problem at det kan gå tid fra «noe» skjer til avgjørelse foreligger. I noen saker vil politidistriktet ha handlet uav-

hengig av Spesialenhetens behandling, men i mange saker vil ikke politidistriktet engang ha kjennskap til saken før påtalevedtaket kommer. I andre saker vil ikke politidistriktet gjøre noe fordi det er åpenbart at bevis kan forspilles, eller fordi saken slik den fremstår innledningsvis ikke inneholder noe «alarmerende». I atter andre saker vil det være avgjørende for den administrative vurderingen hvilken påtalemessig beslutning Spesialenheten kommer til. Går det for lang tid, kan det synes vanskelig å iverksette personellmessige tiltak».

Et politidistrikt gir uttrykk for at tidsaspektet er problematisk også når de selv melder inn saker og at sakene fort kan fungere som «gift i systemet». Av den grunn går man inn for å «glemme» saken etter at den er sendt inn «for å kunne leve med det».

5.6.1 Konsekvenser av tidsaspektet på personnivå

Hvis saken som er til behandling hos Spesialenheten har preg av å være en personalsak, vil lang behandlingstid kunne bli en belastning både for den eller de det gjelder og arbeidsmiljøet som sådan. Et politidistrikt skriver følgende:

«Det er viktig at de sakene som kan gi personalmessige konsekvenser håndteres så raskt som mulig av Spesialenheten. Det har også betydning i forhold til personalomsorg – at perioden med uvisshet ikke blir for lang. Lang ventetid kan også ha negativ innvirkning på arbeidsmiljø og også forholdet til andre involverte i saken (utenfor politidistriktet)».

Flere politidistrikter understreker at reaksjoner både fra Spesialenheten og distriktet selv bør komme så raskt som mulig. Et distrikt skriver at i fall en tjenestemann går lang tid i tjenesten uten noen reaksjon, kan det være vanskelig å få forståelse for at det kommer en reaksjon når det i mellomtiden ikke har vært noe å utsette på vedkommende. Et annet politidistrikt skriver at hvis det er saker hvor feil er begått av ansatte, så vil saken bli oversendt personalkontoret og ansvarlig linjeleder. Det er linjeleder som er ansvarlig for personellmessige tiltak, mens personalkontoret også vil kunne ta initiativ for å sørge for at passende oppfølgning blir gitt. I sitatet under fremkommer hvordan Spesialenhetens lange behandlingstid kan gi lokale problemer behandlingsmessig, spesielt i de sakene distriktet selv ikke føler at de har nok opplysninger til å vurdere eventuelle disiplinære forføyninger:

«Det er et stort problem behandlingsmessig lokalt når sakene drar ut i tid. Særlig i de sakene vi ikke selv føler vi har nok opplysninger til å vurdere eventuelle disiplinære forføyninger. Det vil være begrenset hvilke undersøkelser vi selv kan gjøre uten at vi «ødelegger» for Spesialenhetens etterforskning. Det er derfor viktig at enheten har ressurser nok til å iverksette etterforskning umiddelbart etter at de har fått saken».

Det problematiske ved saker som omhandler suspensjonsvedtak fremkommer i sitatet nedenfor:

«Politidistriktet har i løpet av det siste året hatt to tilfeller der tjenestemenn synes å ha begått alvorlige straffbare forhold. Tjenestemennene ble suspendert samtidig som Spesialenheten ble orientert om mistanken og anmodet om å iverksette etterforskning. Etterforskningen i sakene pågikk i ca. et år før sakene var ferdig etterforsket, og dette var en stor belastning for alle involverte parter. Videre var Spesialenheten svært tilbakeholden med opplysninger til det lokale ansettelsesråd – hvilket skapte store utfordringer for det lokale ansettelsesråd når det gjaldt forlengelse av suspensjonen, jf. tjml § 16 nr 2. I de saker der det foreligger suspensjonsvedtak bør Spesialenheten prioritere sakene på en helt annen måte enn det de var i stand til på daværende tidspunkt».

Ofte er det slik at en ikke klart kan skille mellom om saken handler om person, kultur eller rutiner/systemer. Under følger et eksempel på hvordan politidistriktenes administrative vurderinger kan skje uavhengig av – og i forkant av Spesialenhetens avgjørelse, og ligge på et annet fokusnivå:

«En tjenestemann ble via operasjonssentralen tilkalt på et hasteoppdrag. Vedkommende tjenestemann kjørte sin private bil og var angivelig «pålagt» av operasjonssentralen å kjøre «utrykning». I en rundkjøring oppsto det kollisjon med en annen bil, dog uten at det oppsto alvorlig personskade. Etter en intern vurdering ble det raskt besluttet og informert om at ingen av tjenestemennene skulle kjøre «utrykning» med private biler. Det hører for øvrig med til historien at tjenestemannen av Spesialenheten ble ilagt et forelegg for uaktsom kjøring. Da dette ikke ble vedtatt ble saken etter hvert brakt inn for tingretten hvor resultatet ble frifinnelse. Resultatet av rettens behandling av saken har (naturlig nok) ikke hatt noen betydning for den administrative avgjørelse om at det ikke skal forekomme utrykningskjøring med private kjøretøy».

I eksempelet over ser vi at mens Spesialenhetens vurdering ligger på personnivå, så ligger fokus for politidistriktet på regler/rutiner og kultur.

5.6.2 Konsekvenser av tidsaspektet på systemnivå

Hvis saken som er til behandling hos Spesialenheten har preg av å omhandle systemer og rutiner, kan enklere endringer gjøres umiddelbart, mens de mer komplekse som kanskje i større grad krever implementering og opplæring, eventuelt kan startes opp eller må avventes. Enkelte politidistrikt mener at det er enklere å gjøre noe med systemsaker umiddelbart og så heller eventuelt justere endringene etter at Spesialenheten har kommet med sin vurdering. Et politidistrikt skriver at i slike tilfeller vil saken bli forelagt politimester og fagsjefer, og at man i den sammenheng vil angi hvem som skal være ansvarlig for den videre saksbehandling. Et politidistrikt skriver følgende:

> «Det er ingen tvil om at Spesialenheten generelt har for lang saksbehandlingstid. Dette er først og fremst et problem for den som er gjenstand for etterforsking. I og med at det underveis skjer vurderinger på forskjellige nivåer er dette egentlig ikke noe tilsvarende stort problem for «politisystemet» som sådan, selv om det selvfølgelig også fra den synsvinkel er ønskelig at saksbehandlingen er så kortvarig som mulig».

5.6.3 Konsekvenser av tidsaspektet for akseptert praksis – kultur

Hvis saken som er til behandling hos Spesialenheten har preg av å være en sak som handler om en akseptert fortolkning og praktisering av regler og rutiner i et politidistrikt, kan det for enkelte politimestre/politidistrikt være vanskelig å gjøre endringer i forkant av Spesialenhetens avgjørelse. Spesielt er dette tilfelle i de sakene hvor ledelse har visst om, eller er en del av praksisen som er gjenstand for granskning. Årsakene til at dette er at det kanskje må fattes upopulære avgjørelser og justeringene kan tolkes som signaler på at det tidligere er gjort en dårlig jobb på området. Et politidistrikt mener at Spesialenheten har for lang behandlingstid, men at dette stort sett ikke er noe problem for «politisystemet» med unntak av tilfeller med unnvikende ledelse:

> «Dersom ledelsen i politidistriktene derimot har som utgangspunkt at man «skygger unna» de aktuelle problemstillinger inntil avgjørelsen i Spesialenheten foreligger, vil situasjonen selvfølgelig være noe annerledes».

I sitatet over synliggjøres viktigheten av lederens holdnings- og handlingsmåte i relasjon til kulturelle og praktiske endringer i politidistriktene. En politimester med en unnvikende lederstil vil i mindre grad ha mulighet til å få til varige endringer. Kanskje kan en avgjørelse fra Spesialenheten være en god drahjelp for en politimester i et nødvendig endringsarbeid i enkelte politidistrikt.

Nedenfor følger et eksempel på et politidistrikt som på grunn av lav bemanning etablerte en praksis med å la arrestanter bli sittende lenge i arresten. For å hanskes med dette problemet oppsto en kultur for å forsøke å få arrestanten til å vedta boten raskt slik hun/han også kom raskt ut av arresten. Arrestanten ble gjort oppmerksom på at manglende vedtagelse av bot ville medføre lengre tid i arresten. Dette kan forstås som et eksempel på hvordan et organisatorisk problem, eller også et ressursproblem, blir forsøkt løst med individuelle eller lokale strategier som ikke blir korrigert, og som derfor kan etablere seg som akseptert kultur og praksis:

> «Saken gjaldt en person som var satt i politiarrest etter politilovens § 9. Etter 10 timer i arresten ble han presentert et forelegg for overtredelse av stl § 350, annet ledd. Ved presentasjonen ble han gjort oppmerksom på at manglende vedtagelse ville medføre at han ville bli holdt i arrest i ytterligere tid. Mht varigheten i arresten fant Spesialenheten at det ikke var tilstrekkelige holdepunkter for å kunne konkludere med at vedkommende arrestant var holdt uforholdsmessig lenge. (Det heter her i politilovens § 9 at personer som innbringes på grunn av beruselse ikke må holdes i arrest lenger enn nødvendig og ikke i noen tilfelle lenger enn til vedkommende er blitt edru). Spesialenheten bemerket likevel at en tjenestemann ved stasjonen hadde oppgitt i sin forklaring at det på grunn av lav bemanning generelt kunne skje at folk blir sittende lenge i helgene og at det derfor kunne være grunn for politidistriktets ledelse å vurdere rutiner og bemanning i arresten. Spesialenheten pekte også på at man administrativt burde vurdere spørsmålet om rutiner for meddelelse av forelegg i arresten, idet man fant at fremgangsmåten var uheldig».

Politidistriktet skriver følgende om hvordan saken ble håndtert da den kom tilbake fra Spesialenheten:

> «Politimesteren gjennomgikk saken med driftslederne i politidistriktet i ledermøte. Her ble vilkårene i § 9 innskjerpet. Det ble også gitt uttrykk for at man ikke kan presentere forelegg på ovennevnte måte. En arrestant skal ikke føle utilbørlig press for å vedta forelegg, dvs at man

ikke kan argumentere med at vedkommende vil bli sittende videre i arrest dersom han ikke vedtar dette. Påtaleleder fulgte noen dager senere opp saken hvor han i møte med ansatte ved politistasjonen og i møte med påtalegruppen gikk igjennom politilovens § 9 og hvordan man skulle forholde seg ved forkynnelse av forelegg. Ellers vil man nevne at det er lagt inn som rutine at arrestinstruksen skal gjennomgås årlig med alle ansatte på politistasjonen».

I sitatet over fremkommer viktigheten av lederens rolle i fortolkning og praktisering av regler og rutiner, samt betydningen av systematisk gjennomgang av instrukser og rutiner i forhold til normutvikling i et politidistrikt.

6 Ledelses- og arbeidsgiveransvaret

6.1 Spesialenheten i relasjon til politimesters arbeidsgiveransvar

Flere politidistrikter påpekte at hvis en sak blir anmeldt til Spesialenheten, så er det Spesialenheten som eier saken, mens politimester har et arbeidsgiveransvar overfor den eller de som måtte være involvert i saken. Dette betyr at både politimesteren og Spesialenheten har en interesse i saken. Et politidistrikt uttaler følgende om politimesters ansvar i denne relasjonen:

> «Ledelsen ved politidistriktet må ikke gjøre noen ting som kan skade etterforskningen, men forvalte sitt ansvar overfor den ansatte på en god måte».

Et politidistrikt skiller seg ut fra majoriteten av distriktene ved å vise til påtaleinstruksen og poengtere at Spesialenheten egentlig kun er et vanlig etterforskningsorgan som skal meddele politidistriktet resultatet fra etterforskingen og at arbeidsgiver skal ta den videre oppfølging. Distriktet mener at Spesialenheten går ut over sitt ansvarsområde og beveger seg inn på ansettelsesforhold når de påpeker behovet for administrativ vurdering, men ser imidlertid også at dette kan være hensiktsmessig i enkelte tilfeller. Distriktet er av den oppfatning at det er ganske overflødig å anmode distriktene om administrativ vurdering og anbefalte at en lar være å ta inn denne passusen eller erstatter den med en standardformulering som tas med i alle oversendelsene. Årsaken er at det uansett er et lederansvar å følge opp en påtaleavgjørelse fra Spesialenheten mot egne tjenestemenn, og at dette også blir gjort:

> «Det kan ha negative sider ved seg at en i det hele tatt tar inn en slik anbefaling fordi den i realiteten indikerer at Spesialenheten synes det er på sin plass med en administrativ reaksjon. Dersom arbeidsgiver er av en annen oppfatning, kan dette fremstå utad som en uenighet mellom Spesialenheten og arbeidsgiver som kan få betydning også for senere saker».

Når politidistriktet anbefaler at anmodning om administrativ vurdering ikke tas inn eller at den erstattes av en standardformulering i alle oversendelser, kan det tolkes som at det er påtaleinstruksen som anbefales endret, siden Spesialenhetens mandat til å oversende saker til administrativ vurdering er hjemlet i påtaleinstruksen.

6.2 Når en politiansatt har fått status som mistenkt eller siktet

Politimester vil normalt være kjent med de tilfeller hvor en politiansatt har fått status som siktet eller mistenkt. Flere politidistrikter skriver at i disse tilfellene vil det rutinemessig bli vurdert om det er aktuelt med administrative tiltak mot vedkommende tjenestemann og/eller om det er grunnlag for en generell innskjerping av arbeidsmetoder/rutiner mens Spesialenhetens saksbehandling pågår. Når Spesialenheten mener det foreligger et straffbart forhold og dette spørsmålet er endelig avgjort, vil politidistriktet måtte foreta en adekvat oppfølging av saken.

6.3 Todelt lederansvar

Et særorgan har meldt inn at erfaringen fra todelingen av ansvaret for mannskapene kan medføre noe utydelige varslingslinjer og at lederen for særorganet sjelden blir varslet om igangsatt etterforskning mot tjenestemenn som tjenestegjør i særorganet. Det er først etter at saken er avgjort av Spesialenheten at lederen for særorganet får denne orienteringen, noe som blir opplevd som uheldig. Særorganet ønsker at det vurderes en rutinemessig varsling til lederen for særorganet der det igangsettes etterforskning som følge av anmeldelse mot tjenestemenn som tjenestegjør i særorganet. Synspunktet kan tyde på at det her har skjedd «en glipp» i rutinene, siden varslingsrutiner er presisert i riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006.

Særorganet etterlyser også en avklaring på hvem som har kompetanse til å avgjøre hvorvidt en sak skal oversendes til Spesialenheten som følge av en tjenestehandling som har medført uhell eller ulykke. Særorganets erfaring er at det i dag er ulik oppfatning og praksis i de forskjellige politidistrik-

tene, noe som blir vanskelig for særorganet å forholde seg til. Denne etterlysningen tyder på en usikkerhet når det gjelder praktisering av påtaleinstruksens § 34–6 annet ledd:

> «Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, skal etterforskning settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten».

Usikkerheten er trolig mer knyttet til når «uhell» skal oversendes enn «ulykke». Når det gjelder denne bestemmelsen i påtaleinstruksen, er den presisert slik i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006: «Politimesteren eller den han gir fullmakt har ansvaret for at Spesialenheten straks underrettes ved hendelser som er beskrevet i påtaleinstruksen § 34–6 annet ledd».

6.4 Ivaretakelsen av arbeidsgiveransvaret mens etterforskning pågår

Ved intervjubesøkene ved tre av politidistriktene fremkom det at arbeidsgivers ivaretakelse av ansatte som er gjenstand for etterforskning av Spesialenheten kan være komplisert, men behøver absolutt ikke være det. En politimester sier at ledelsen i politidistriktet på den ene siden er veldig redd for å bli kritisert for å ha ødelagt noe i etterforskningsprosessen; for å bli beskyldt for å dekke til for å beskytte sine egne, mens på den andre siden er ledelsen også opptatt av å ivareta den ansatte slik arbeidsgiveransvaret tilsier. Et eksempel er en ansatt som var beskyldt for taushetsbrudd. Politimesteren hans var oppmerksom på at den ansatte hadde krav på omsorg og oppfølging i denne vanskelige situasjonen, men opplevde selv et dilemma. Han syntes det var fristende å spørre om hvordan det gikk med han som var beskyldt for taushetsbrudd, men visste ikke en gang om politimannen visste at han var anmeldt. Ved alle anmeldelser, ikke bare anmeldelser mot politiet, finnes det ingen positiv lovbestemmelse om at politiet skal varsle en anmeldt om at vedkommende er anmeldt og det finnes ingen positiv lovplikt eller lovbestemmelse om å gi underretning om at det har kommet en anmeldelse. Dette skal vurderes ut fra hensiktsmessighet i det enkelte tilfellet. Man skal imidlertid til slutt få underretning om at sak er henlagt. Det er samme hensyn som gjør seg gjeldende i enhver sak som er anmeldt. Hvis det av etterforskningsmessige grunner ikke finnes korrekt å varsle den anmeldte, gjør man det ikke verken overfor politifolk eller andre som er anmeldt.

Hvis den ansatte ikke var klar over at hun eller han var anmeldt, og fikk vite det gjennom et omsorgsspørsmål fra sin leder, så kunne dette være svært uheldig i forhold til både etterforskningen som sådan og tilliten til etterforskningen. Den ansatte kunne for eksempel forspille bevis ved å ta kontakt med vitner eller lignende, eller tilliten til etterforskningen kunne synke ved at muligheten for at den mistenkte kunne påvirke oppsto. Frykten for å bli mistenkt for å ha manipulert etterforskningen er stor. I denne situasjonen mente politidistriktet at lederen ikke kunne ivareta arbeidsgiveransvaret på en skikkelig måte frem til den ansatte fikk vite at saken ble etterforsket og dette skjedde kanskje først da saken var ferdig etterforsket. Dette dilemmaet kan oppleves spesielt ubehagelig i de situasjoner hvor leder og ansatt har fortrolige samtaler, som for eksempel medarbeidersamtaler, hvor leder sitter på informasjon om den ansatte som ikke kan meddeles.

6.5 Betydningen av klare roller i forkant av uønskede hendelser

Et annet politidistrikt ga også uttrykk for at det ikke var problemfritt å ivareta arbeidsgiveransvaret der hvor ansatte ble anmeldt til Spesialenheten, men understrekte at det var fullt mulig. Det ble poengtert at ledelsen må ta opp rutiner på området *i forkant* av slike hendelser og det må fremkomme at rutinene er ment å sikre en ren prosess og beskytte den ansatte mot beskyldninger. Ved å tydeliggjøre roller, ansvar og plikter overfor alle ansatte før det oppstår en lei situasjon, står både den enkelte og fellesskapet bedre rustet til å håndtere slike hendelser. Ved et politidistrikt hadde politimesteren tatt opp temaet med hele ledergruppen og da eksemplifisert drøftingen gjennom konkrete hendelser. Lederne skulle igjen ta temaet opp med sine ansatte.

7 Endrings- og læringseffekter

7.1 Nyttig med tilbakemelding fra Spesialenheten

Med unntak av ett politidistrikt, ga samtlige politidistrikter som hadde svart på spørsmålet om hensiktsmessigheten av å få saker oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering, uttrykk for at dette var nyttig, konstruktivt og viktig. Det ble fremhevet at Spesialenhetens påpekning var en

god hjelp i å bedre kvaliteten på tjenesten og å finne frem til best mulig praksis.

Et politidistrikt mente at det var meget hensiktsmessig å få oversendt saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering da dette kunne bidra til å avdekke kritikkverdige rutiner og tjenesteutøvelse i organisasjonen. Ved en oversendelse til administrativ vurdering fikk distriktet en mulighet til å gjøre noe med systemet og rutinene. Et politidistrikt sier det slik:

> «Det er hensiktmessig at saker oversendes til administrativ gjennomgang. Vi får på den måten mulighet til å forebygge fremtidige, uheldige hendelser. Vi forsøker å fange opp uheldige episoder både gjennom sakene fra Spesialenheten og gjennom de klagene som kommer inn gjennom klageordningen».

I sitatet over fremgår det at også klageordningen kan være en viktig kilde til læring. Et annet politidistrikt skriver at i de tilfeller saker formelt ble oversendt i henhold til påtaleinstruksen, så ble de gjennomgått med tanke på å forebygge uheldige episoder i fremtiden. Distriktet skriver videre om hvordan Spesialenhetens vurdering kan inneholde viktige læringselementer:

> «I tillegg får vi underretning om enhetens avgjørelse i alle saker, og disse blir gjennomgått av politimesteren før de blir levert visepolitimesteren for gjennomgang og arkivering. Selv om Spesialenheten ikke har funnet å beslutte oversendelse av hele saken, er avgjørelsen og den begrunnelsen som er gitt ofte gode beskrivelser av situasjoner som vi ønsker å forebygge. I enkelte av avgjørelsene er det også spesifikt nevnt forhold som bør vurderes selv om ikke hele saken er oversendt».

I sitatet nedenfor fremkommer læringsdialektikken mellom personnivået og systemnivået:

> «Avgjørelsene blir gjennomgått både med tanke på den enkelte tjenestemanns handlemåte, og med tanke på justering av rutiner og instrukser. Selv om en etterforskning ikke har ført fram til en straffereaksjon, og det heller ikke foreliger beslutning om oversendelse av hele saken for administrativ gjennomgang, kan det ligge forhold i saken som kan gjøre det nødvendig å «justere kursen» litt».

Et politidistrikt skrev at flere saker hadde ført til at politidistriktet hadde foretatt fullstendige gjennomganger av rutinene. Distriktet eksemplifiserte poenget ved å trekke frem en anmeldelse om ulovlig beslag/ulovlig tilbakeholdelse av beslaglagte midler. Denne saken resulterte i en ny beslagsinstruks og kan betraktes som et eksempel på at tilbakemeldingene fra Spesialenheten i form av spørsmål om administrativ vurdering, kan være svært nyttige. Videre skriver politidistriktet at ordningen fordrer både at Spesialenheten har satt seg godt inn i politidistriktets instruksverk og at de under faktainnhentingen også har fokus på system, og at politidistriktet har evnen til å være åpen for at det kan være rom for forbedring på de felt Spesialenheten stiller spørsmål ved.

7.2 Spesialenhetens store sakstilfang kan gi en ekstra dimensjon

Noen politidistrikter mente at Spesialenheten store sakstilfang og brede vurderingsgrunnlag, sammenliknet med politidistriktenes begrensede antall saker, ga et godt grunnlag for å komme med vurderinger. Det å få Spesialenhetens råd i forhold til administrativ vurdering var også nyttig sett ut fra at Spesialenheten håndterer mange saker som fører til disiplinærforføyelser. Et politidistrikt mente at når sakene oversendes med eksplisitt påskrift om administrativ vurdering, kan det bidra til mer enhetlig praksis på landsbasis.

7.3 Faren ved å be om administrativ vurdering

Et annet politidistrikt ga uttrykk for at det vurderte sakene de fikk tilbake uavhengig av om Spesialenheten anmodet om administrativ vurdering eller ikke. Faren ved bruk av anmodning om administrativ vurdering var at det ikke ble gjort noen intern gjennomgang i saker hvor det ikke eksplisitt ble bedt om det fra Spesialenhetens side, fordi man antok at det ikke var behov for intern gjennomgang.

7.4 Ulik grad av involvering i sakene

På bakgrunn av de innkomne rapporteringene fra politidistriktene ser det ut til at politimestrenes involvering i sakene fra Spesialenheten, grad av medvirkning fra ansatte og spredning av resultatene fra vurderingene, varierer distriktene i mellom.

Ved et politidistrikt gjennomgikk politimesteren alene samtlige påtalevedtak som var blitt truffet av Spesialenheten. Hvis politimesteren var fraværende, ble vedtaket gjennomgått av politimesterens stedfortreder og kun unntaksvis av administrasjonssjefen. Distriktet oppga at normalt ble påtalevedtakene fra Spesialenheten lest og tatt til etterretning uten det ble gjort noe mer i sakens anledning. Hvis saken var av en slik karakter at den

ga grunn til å vurdere rutineendringer og/eller annet, ble dette gjort ved at det ble satt ned arbeidsgrupper som skulle se på spørsmålet og/eller det ble tatt opp på paroler for å trekke opp nødvendige retningslinjer og/eller presiseringer. Dersom Spesialenheten anbefalte at saken ble undergitt en administrativ behandling, foretok politimesteren en grundig og selvstendig vurdering av om saken skulle bringes inn for ansettelsesrådet. Et annet politidistrikt hadde etablert en liten stabil gruppe som håndterte sakene, hvor en jurist behandler straffesakene, mens to jurister behandler klagesakene. Juristene fikk administrativ bistand av førstekonsulenter.

7.5 Systematisk læring og sporbarhet

Formålet med denne rapporten er blant annet å belyse i hvilken grad politiorganisasjonen framstår som «en lærende organisasjon» i relasjon til det Spesialenheten antyder eller anbefaler i sin administrative tilbakemelding. I denne sammenheng kan ledelsens grad av involvering i de administrative sakene forstås å signalisere viktighetsgraden av slike saker, og grad av involvering av de ansatte i prosessen med å finne frem til gode løsninger kan indikere læringsklima i virksomheten.

Flere av politidistriktene fremhevet at organisasjonen hadde hatt god læringseffekt av å gripe fatt i kritikkverdige forhold som var fremkommet i saker fra Spesialenheten. Men slik de fleste av politidistriktene hadde vansker med å finne frem til sakene som var oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering, hadde de også vansker med å dokumentere hva som ble gjort i forhold til læringsaspektet i sakene. Hvis politimesteren hadde arbeidet i distriktet over lengre tid, husket han/hun også gjerne hva som var gjort i de ulike sakene. Det var mer problematisk å redegjøre for behandling og ulike læringsaspekter for ferskere politimestre. Eksempel på læringsprosesser som var gjennomført, men ikke kunne dokumenteres, var at saker hadde vært diskutert i ulike fora og at det var gitt muntlig informasjon videre. Politidistriktene hadde i liten grad en systematisk og sporbar håndtering av disse sakene. Hvordan den administrative saksbehandlingen fra politimesters side ikke automatisk avgir sporbarhet i distriktet, illustreres gjennom følgende sitat fra et politidistrikt som hadde problemer med å rapportere om hva som skjedde med disse sakene:

> «Politidistriktet har siden oversendelsen fra Spesialenheten hatt skifte av politimester, således er det vanskelig for oss nå å vite hvilke vurderinger som ble gjort av tidligere politimester i forbindelse med oversendelsen fra Spesialenheten. Om det i det hele tatt er foretatt noen administrativ vurdering av saken er således ukjent».

Når systemet for administrativ vurdering bæres oppe av ett individ, skapes en sårbarhet i organisasjonen knyttet til kontinuitet ved skifte av personer, felles læring og sporbarhet/dokumentasjon. Flere av politidistriktene ga uttrykk for at de så potensialet for forbedring på dette området og var allerede i gang med tiltak. Noen politidistrikter hadde utarbeidet rutine for håndtering og arkivering av saker fra Spesialenheten, og håndterte dokumenterings – og oppfølgingsbehovet i sakene ved å benytte en handlingsplan hvor problem, tiltak, ansvarlig for gjennomføring, frister og tilbakemelding fremgikk.

7.6 Spesialenhetens vurdering som grunnlag for læring

Et politidistrikt oppga at samtlige avgjørelser i saker fra Spesialenheten knyttet til politidistriktet gikk til politimesteren uavhengig av om Spesialenheten hadde oversendt saken til administrativ behandling eller om det kun var kopi av et vedtak. Bakgrunnen var at politimesteren så dette som viktig for å kunne vurdere om det eventuelt fremkom forhold som kunne gjøre det nødvendig å vurdere for eksempel endring av rutiner og/eller instrukser, ta opp spesielle temaer på paroler eller ledermøter osv. Vurderingen var knyttet til Spesialenhetens begrunnelse for vedtaket.

7.7 Å lære av enkeltsaker

To politidistrikter ga uttrykk for at det lille antallet saker fra Spesialenheten hadde begrenset verdi for læring nettopp fordi de var så få:

> «I og med at de aktuelle klagesakene fra 2007 bare har vært tre, og at de i sitt innhold har vært svært forskjellige, har man ikke funnet at de har ført til noen spesiell endrings- eller læringseffekt».

Imidlertid så de fleste politidistriktene både hensiktsmessigheten av å lære av enkeltsaker og de hadde god praksis på dette området. I enkelte politidistrikt ble sakene benyttet som case for refleksjon over temaet i spesifikk eller vid forstand. For eksempel kunne saker handle om at det ble gitt for dårlig opplæring på et område. Dette caset kunne benyttes for å diskutere opplæring på området og resultere i opplæringstiltak også på andre områder.

7.8 Å lære av «det store bildet»

I et politidistrikt ble Spesialenhetens årsrapporter osv. gjennomgått i ledergruppen i læringsøyemed. Siktemålet med dette var å forbedre muligheten for å forebygge at det skulle oppstå situasjoner som i verste fall kunne ende med straffereaksjoner. Et politidistrikt erfarte at mange av sakene, både klagesaker og anmeldelser, skrev seg fra situasjoner knyttet til pågripelser og innsettelse i arrest. Nyttige erfaringer fra disse sakene blir derfor også kommunisert til UEH-lederen (Utrykningsenheten) som har et fagansvar for den operative treningen i politidistriktet.

7.9 Å gjøre rykter gjenstand for refleksjonsprosesser

Et politidistrikt ga uttrykk for at de hadde praksis for mer eller mindre kontinuerlige normdiskusjoner i ledergruppen. Ulike påstander og rykter som ble snappet opp ble kastet inn i gruppen for på denne måten å bli gjenstand for felles refleksjon og diskusjon. Det kom for eksempel politimesteren for øre at politidistriktet hadde rykte på seg for å gå voldsomt ut, at de for eksempel ankom oppdrag med et overveldende antall biler. Dette ble diskutert internt for å undersøke om det var noe i ryktet og vurdere om det burde iverksettes eventuelle tiltak. Politidistriktet hadde god erfaring med slike interne prosesser. Eksemplet over illustrerer hvordan ledernes fokusering og handlinger kan være vesentlig viktigere for yrkeskulturutvikling enn prosedyrer og dokumenter.

8 Tilbakemelding til Politidirektoratet og Spesialenheten

8.1 Ingen enhetlig praksis for tilbakemelding

I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om Politidirektoratet ble orientert om resultatet av den administrative vurderingen, om Spesialenheten ble orientert om resultatet og i begge tilfeller – hvorfor/hvorfor ikke. Det ser ikke ut til at politidistriktene har etablert noen enhetlige rutiner eller praksis for tilbakemelding til Politidirektoratet eller Spesialenheten om resultatet av den administrative vurderingen.

- **Utenfor Spesialenhetens domene.** Et politidistrikt skriver at de ikke gir tilbakemelding til Spesialenheten fordi det ligger klart utenfor Spesialenhetens domene (som er regulert ved lov, forskrift og riksadvokatens rundskriv), og det ville dermed ville være direkte uheldig å involvere Spesialenheten.
- **Den lokale arbeidsgivers ansvar.** Et politidistrikt skriver at Politidirektoratet og/eller Spesialenheten ikke blir orientert om resultatet av administrative vurderinger på grunn av at dette tilligger den lokale arbeidsgiver. Et annet politidistrikt skriver at Politidirektroatet blir rutinemessig orientert om alle saker som går i lokalt ansettelsesråd. Et tredje politidistrikt skriver at de overfor Politidirektoratet kun har hatt praksis for å underrette om saker hvor det fattes vedtak om ordinær ordensstraff, jf. tjml § 14 og tjml § 15. Det vises til personalreglementets § 23 siste ledd.
- **Politidirektoratet får kopi av relevante påtalevedtak.** Et politidistrikt skriver at Politidirektoratet får kopi av de påtalevedtakene hvor Spesialenheten mener det er behov for oppfølgning eller av annen særlig interesse, og at direktoratet har et system for å be om uttalelser.
- **Politidirektoratet er klageinstans.** Et politidistrikt skriver at fordi Politidirektoratet er klageinstans dersom politimesterens klageavgjørelse påklages, har en ikke sett det verken som naturlig eller påkrevd i gi noen orientering til Politidirektoratet i den enkelte klagesak. Det er rimelig å anta at referansen her er til klagesakssporet og ikke straffesakssporet. Ordningen er slik at man kan klage til Politidirektoratet på avgjørelser fattet i klagesaker behandlet ved politidistriktet, men ikke avgjørelser tatt av Spesialenheten, hvor det er riksadvokaten som er klageinstans.
- **To atskilte spor.** Et politidistrikt skriver at de betrakter Spesialenhetens behandling og avgjørelse som helt atskilt fra politimesterens administrative klagebehandling. Når politimesterens administrative klagebehandling foretas etter at Spesialenheten har avsluttet sin sak, har en derfor ikke funnet foranledning til å gi noen underretning om den senere administrative klageavgjørelsen til Spesialenheten.
- **Har ikke oppfattet at det ønskes orienteringer.** Et politidistrikt skriver at verken Politidirektoratet eller Spesialenheten blir orientert om politidistriktets administrative håndtering av saken og at en slik tilbakemelding ikke er vurdert fordi en ikke har oppfattet at Politidirektoratet og Spesialenheten ønsker slike orienteringer.
- **Naturlig med tilbakemelding til Spesialenheten.** Et politidistrikt skriver at tilbakemel-

ding til Politidirektoratet/Spesialenheten avhenger av sakens art/alvorlighet. Dersom en sak mottas fra Spesialenheten til administrativ vurdering, vil det være naturlig å sende varsel dit om resultatet av vurderingen når saken er ferdigbehandlet.

– **Totaloversikt og enhetlig oppfølgning.** Et politidistrikt mener at dersom tilbakemelding til Politidirektoratet og Spesialenheten ble fast rutine for alle politidistriktene i alle saker, også sakene med anmodning om administrativ vurdering, ville det på sikt gi så vel Politidirektoratet som Spesialenheten meget god totaloversikt over praksis med hensyn til både ordensstraffer og administrativ oppfølging av disse sakene. Et annet politidistrikt skriver at for å sikre en enhetlig oppfølgning fra politidistriktene, kunne det være fornuftig at politidistriktene ble pålagt å gi en tilbakemelding om hvordan saken er fulgt opp. Under følger en oversikt over argumenter for og mot tilbakemelding slik politimestrene ser det.

	Til Politidirektoratet	Til Spesialenheten
JA, hvis	Tilbakemelding avhenger av sakens art/alvorlighet. Tilbakemelding sendes i de sakene POD anmoder om redegjørelse. Rutinemessig orientering om alle saker som går i lokalt ansettelsesråd. Tilbakemelding sendes kun i saker hvor det fattes vedtak om ordinær ordensstraff, jf. tjml § 14 og tjml § 15. Det vises til personalreglementets § 23 siste ledd. Det er gitt tilbakemelding i en sak fordi POD ba om en orientering da de selv ønsket oppfølging/gjennomgang av relevante saker fra Spesialenheten. POD får kopi av de påtalevedtakene hvor Spesialenheten mener det er behov for oppfølgning eller av annen særlig interesse.	Tilbakemelding avhenger av sakens art/alvorlighet. Naturlig å sende varsel om resultatet når saken er ferdigbehandlet dersom sak mottas fra Spesialenheten.
NEI, fordi	Tilbakemelding ble ikke vurdert fordi en ikke har oppfattet at det ønskes slike orienteringer. Orienteres ikke om resultatet av administrative vurderinger på grunn av at dette tilligger den lokale arbeidsgiver. Fordi POD er klageinstans dersom politimesterens klageavgjørelse påklages, har en ikke sett det verken som naturlig eller påkrevet i gi noen orientering i den enkelte klagesak.	Tilbakemelding ble ikke vurdert fordi en ikke har oppfattet at det ønskes slike orienteringer. Tilbakemelding sendes ikke fordi det ligger klart utenfor Spesialenhetens domene og det ville dermed være direkte uheldig å involvere Spesialenheten. Orienteres ikke om resultatet av administrative vurderinger på grunn av at dette tilligger den lokale arbeidsgiver. Spesialenhetens behandling og avgjørelse betraktes som helt atskilt fra politimesterens administrative klagebehandling. Når politimesterens administrative klagebehandling foretas etter at Spesialenheten har avsluttet sin sak, har en derfor ikke funnet foranledning til å gi noen underretning om den senere administrative klageavgjørelsen til Spesialenheten.

9 Spesialenhetens rolle

9.1 Uklart ansvarsforhold ved informasjon om saker i media

Når uønskede hendelser av dramatisk karakter som involverer Spesialenheten inntreffer, er av og til media raskt ute med å skrive om forholdet. Et politidistrikt understrekte betydningen av at politiet er offensiv i denne sammenheng og sikrer at korrekt informasjon kommer ut i media slik at spekulasjoner i størst mulig grad unngås. Viktigheten av å sende ut pressemelding med faktagrunnlaget er også tatt opp på politisjefsmøte. Imidlertid ser det ut til at ansvarsforholdet mellom politidistriktet og Spesialenheten når det gjelder informasjon til media i saker som er under Spesialenheten, ikke er tydelig.

9.2 Spesialenhetens kompetanse og sammensetning

Viktigheten av at Spesialenheten har etterforskningskompetanse og nok ressurser, ble understreket av to av politidistriktene. Et flertall av politidistriktene mente at Spesialenheten bruker for lang tid i behandlingen av sakene og at dette kan være en belastning for enkeltpersoner og arbeidsmiljøet ved politidistriktene, og at de derfor bør tilføres flere ressurser. Et politidistrikt mente at man i dag ikke kan bedømme funksjonaliteten av Spesialenhetens organisering så lenge enheten ikke har blitt tilført tilstrekkelig ressurser og derfor har lang saksbehandlingstid.

I forhold til Spesialenhetens kompetanse fremkommer det at nivået er høyt, men også at det er potensial for forbedring. Politidistriktene må kunne få umiddelbar og riktig bistand når de tar kontakt med Spesialenheten. Et politidistrikt fikk en negativ erfaring på dette området da de skulle varsle Spesialenheten om en sak. Politimesteren ringte umiddelbart etter hendelsen, men det tok lang tid før han fikk kontakt med representanter for Spesialenheten. Han hadde behov for å få avklart en rekke spørsmål, blant annet hvem som var ansvarlig for å sikre åstedet osv., men det kunne ikke vedkommende som betjente Spesialenhetens telefon svare på.

Et politidistrikt ga uttrykk for at de ikke har så veldig solid inntrykk av Spesialenheten og dette inntrykket var basert på erfaringer fra at enheten ikke i tilstrekkelig grad sjekket ut opplysninger som ble gitt i en spesifikk etterforskningssak. De mangelfulle/gale opplysningene kunne medført store konsekvenser for de tjenestemennene som var innblandet hvis opplysningene ikke hadde blitt korrigert på et tidlig tidspunkt. Spesialenhetens legitimitet over tid er avhengig av at den gjør et godt stykke arbeid.

Et politidistrikt mente at ansatte i Spesialenheten bør rotere og ikke være i enheten for lenge av gangen, slik at «de kommer ut i praksis og får oppdatert seg». Spesialenheten består blant annet av advokater på verv. Et politidistrikt mente at vervet blir oppfattet som svært lukrativt og at advokatene derfor «sitter og holder på» disse. Fordelen med vervene, i motsetning til fast ansettelse, er at ansatte advokater lett blir «spist opp av systemer», mens et alternativ er å oppnevne advokater i en periode på to-tre år. Et annet innspill er å ansette en dommer i Spesialenheten. Videre kan man tenke seg å bake inn noen mekanismer slik at det ikke bare blir «politifamilien» som er involvert i saksbehandlingen. For eksempel kan selve arbeidet gjøres av etterforskere, mens resultatet kan vurderes av grupper som ikke har politibakgrunn. I denne sammenheng kunne Obiorasaken blitt vurdert av organ for etnisk mangfold. Poenget er å skape en åpenhet mot omverdenen hvor folk i større grad får kunnskap om sakene. Her gjengis to sitater som illustrerer poengene:

> «Hvis de hadde visst det samme som oss, så er det ikke sikkert at det hadde blitt stilt så mange spørsmål».
>
> «Hvis Hvermansen kunne lest om disse sakene, så ville de fleste skjønt at kun 3 % blir noe av».

9.3 Spesialenhetens tilgjengelige metoder

Et politidistrikt mente at problemstillingen om at det i dag er et for tett forhold når politiutdannete etterforsker politi, er en konstruert problemstilling. Et annet politidistrikt ga uttrykk for det ikke kunne se for seg at Spesialenheten bør bestå av andre enn det den gjør i dag og at det bør være et «vanlig» etterforskningsorgan. Spesialenheten har i dag mulighet til å benytte alle metoder, som for eksempel kildebehandling, kommunikasjonskontroll og informantbehandling, i sin etterforskning, Det stilles spørsmål ved om organet har nok kunnskap til å benytte disse metodene.

9.4 Foretaksstraff

Spesialenheten benytter seg enkelte ganger av foretaksstraff, som er en straff som utelukkende retter seg til bedriften selv, i tilfeller der det kan være såkalte upersonlige eller kumulative feil som har ført til hendelsen. Et politidistrikt mente at den

viljen bedrifter som blir ilagt foretaksstraff oppviser for å få prøvet saken for domstolen ikke vil være til stede i en situasjon der politidistriktet bøtelegges:

> «En hovedforhandling mellom to parter i staten er en selsom affære som bare vil se underlig ut utad. Derfor vil 99 av 100 politimestere godta en bot uansett, og Spesialenhetens bevisbedømmelse vil aldri bli prøvet. Over tid vil dette kunne føre til at foretaksstraff til politiet er en reaksjon som er «risikofri» for Spesialenheten, og det vil kunne oppstå en skjevhet her ved at de vanskelige og sammensatte sakene ender med foretaksstraff i stedet for henleggelse, som kanskje var den riktige, påtalemessige avgjørelsen. Påtaleavgjørelsen vil riktignok kunne påklages, men da har skaden allerede skjedd».

Politidistriktet skriver videre at det ikke er sannsynlig at man vil få fjernet foretaksstraffen i disse sakene, og det viktigste kanskje er bevissthet og høy kompetanse rundt disse forholdene i Spesialenheten. Et annet politidistrikt kommenterte at det kan være bra med foretaksstraff i noen sammenhenger, men hvis politidistriktet er uenig i foretaksstraffen, vil også sannsynligheten for endring og læring synke.

10 Forslag til forbedring

10.1 Opprette et «Learning the lesson-sted»

Et forslag er å opprette et «Learning the lesson-sted» på intranettet etter modell fra IPCC. Nettstedet skal fungere som et sted hvor saker kan presenteres anonymt slik at politidistriktene kan lære av hverandre. På denne måten har alle muligheten til innsyn og får anledning til å diskutere sakene og gjøre seg opp sin mening av forholdet. Nederst på IPCCs førsteside på nettet står det følgende:

> «Investigations into complaints or conduct concerning the police not only uncover misconduct, criminal or otherwise, by individuals serving with the police. They also produce valuable lessons for policing policy and practice. This means the police complaints and conduct system can operate as a powerful tool for improving policing. The Learning the Lessons Committee exists to help the police service improve by learning in this way from investigations and other operations of the police complaints/conduct system».

10.2 Best Practice

Et forslag er at Politidirektoratet kan utøve en større aktivitet i forhold til Best Practice. En kanal i denne sammenheng er politibladet fra Politidirektoratet. Hensikten er å stimulere til faglig debatt om hva som er godt politiarbeid, fremfor å ta et syndebukkfokus.

10.3 Sikre politimesters involvering og ansattes ve og vel

Et forslag for å sikre at politimesteren prioriterer administrative saker som involverer ansatte, slik at en unngår at de ansatte blir gående i «det uvisse», er at saken (herunder respektive konvolutter til impliserte ansatte) oversendes i samlet konvolutt til/via politimesteren. På denne måten kan de ansatte «samtidig» få en orientering om politimesterens syn på saken.

10.4 Rommet for å gjøre feil er større enn mange tror

Et forslag går ut på at politimenn og – kvinner bør gjøres kjent med at det er lov å gjøre feil i politiet også. Forslaget er basert på antagelsen om at de fleste politimenn/kvinner ikke er klar over hvor stort spillerom de har i arbeidet sitt, og at hvis de hadde visst det, så hadde de ikke «pyntet på» eller «ligget så langt på den trygge siden» i forklaringene til Spesialenheten når saker blir etterforsket. Fordelen med å kjenne til at det er rom for å gjøre feil er at en snakker mer åpent og direkte i avhørene.

10.5 Sentralisert systematisk lagring av gode arbeidsverktøy

Et politidistrikt skriver at i den grad oppfølgningen resulterer i at det gjøres endringer i instruksverk eller det utarbeides nye instrukser, burde disse instruksene og vedtaket fra Spesialenheten vært lagret i en egen anonymisert database tilgjengelig for politidistriktene:

> «Det ville gitt en bedre mulighet for å lære av hverandres forbedringstiltak og forenkle utarbeidelsen av instrukser der andre allerede har gjort et arbeid. Et eksempel på dette er et tilfelle der politidistriktet fikk foretaksbot knyttet til en uheldig håndtering av en narkotikasak. Oppfølgningen av reaksjonen var at det ble utarbeidet et omfattende instruksverk for politidistriktets bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder. Dette instruksverket er også

sendt andre politidistrikt som har fått vite om og etterspurt dette».

Politidistriktet stiller spørsmål ved at det sentralt ikke finnes en mer systematisk lagring og kommunikasjon av det politidistriktene selv oppfatter som gode arbeidsverktøy.

10.6 Oversikt over antall og type klager

I dag har mange av politidistriktene ikke oversikt over saker som er sendt til administrativ vurdering eller klagesaker som går til politiet. Et politidistrikt mener at det er hensiktsmessig å ha en oversikt over hvor mange anmeldelser og klager det enkelte politidistrikt har fått, og at man etter hvert kan vurdere å lage oversikter helt ned på personnivå. Hensikten er å få en oversikt over hva klagene egentlig handler om som en indikasjon på hvilke kulturer man har og hva som rører seg. Politidistriktene skal håndtere all politiatferd opp til straffesak, og en politimester poengterer at det er «et hav av avstand mellom hva som er straffbart og hva som er godt politiarbeid». En oversikt over alle klager og anmeldelser kunne bidratt til refleksjon over hva som er «godt politiarbeid».

Undervedlegg 1

Brev til politimestrene 13. august 2008

Til politimestrene,
Ang. delprosjekt om saker som Spesialenheten oversender politimestrene med anmodning om administrativ vurdering – svarfrist 5. september 2008

Bakgrunn for denne henvendelsen

Utvalget skal gjennomføre et delprosjekt om politimestrenes erfaring med saker som Spesialenheten oversendte politimestrene i 2007 med anmodning om administrativ vurdering. I denne forbindelse er vi helt avhengig av berørte politimesteres hjelp slik at vi kan få best mulig kunnskap om hvordan denne ordningen fungerer i praksis slik politimestrene erfarer det.

Hovedmålsetting med dette delprosjektet er å få kunnskap om:

1. hvordan det aktuelle politidistrikt håndterer saker hvor Spesialenheten tilrår at politimesteren vurderer forhold administrativt, jf. påtaleinstruksen § 34–7 annet ledd
2. hvordan samvirket mellom ulike kontrollmekanismer fungerer; her altså mellom Spesialenheten og politidistriktets administrative vurdering og evt. oppfølging.

Utvalget har gitt Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved forsker Christin Thea Wathne oppdraget å gjennomføre delprosjektet.

Hva vi ber om i denne omgang

I denne omgang ber vi om at politimestrene kortfattet informerer skriftlig om følgende punkter:

- Hvordan ble saken vurdert administrativt og hva ble gjort? (Dersom det gjelder flere saker som ble påtaleavgjort av Spesialenheten i 2007, ber vi om tilbakemelding i alle saker politidistriktet fikk fra Spesialenheten med anmodning om administrativ vurdering).
- Hvordan ble ledelses- og arbeidsgiveransvaret ivaretatt?
- Hvordan er saksbehandlingstiden?
- Evt. endrings- og læringseffekter: Ble noe forandret? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Ble Politidirektoratet orientert om resultatet av den administrative vurderingen? Ble Spesialenheten orientert om resultatet? I begge tilfeller – hvorfor/hvorfor ikke?
- Hvilke eventuelle problemer skaper tidsaspektet siden det kan gå tid fra en hendelse er inntruffet (og anmeldt til Spesialenheten) og til Spesialenheten oversender saken til administrativ vurdering?
- Hva er politimestrenes syn på hensiktsmessigheten i å få saker oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering?
- Er sakstypene av en slik karakter at det burde eller kunne vært fanget opp av politidistriktet selv og ikke resultert i anmeldelse til Spesialenheten?
- Hvilke generelle synspunkter har politimestrene på at saker oversendes til administrativ vurdering? Bør for eksempel slik oversending fra Spesialenheten skje sjeldnere eller oftere?

Man står selvfølgelig fritt til også å gi utvalget skriftlige kommentarer og innspill om andre punkter enn de nevnte.

Dersom politidistriktet ikke fikk oversendt en slik sak etter vedtak i Spesialenheten i løpet av 2007, er man likevel velkommen til å sende oss en kommentar.

Tidsfrist

Dette delprosjektet skal ferdigstilles i løpet av høsten 2008. Siden utvalget arbeider under tidspress, ber vi om forståelse for at vi må sette en nokså rask tidsfrist: Innen 5. september 2008. **Redegjørelsene sendes direkte til Christin Thea Wathne, og helst på mail**.

Oppfølging av skriftlige redegjørelser – intervju med utvalgte politidistrikter

Når alle innkomne svar er blitt bearbeidet, er det aktuelt å gjennomføre utdypende intervju med noen berørte politidistrikter. Hvilke dette blir, avgjøres etter at skriftlige redegjørelser er bearbeidet.

Praktiske opplysninger

Wathne er underlagt den samme taushetsplikt som utvalget for øvrig når det gjelder saksinnsyn og bearbeiding av evalueringsmateriale.

Skulle det være spørsmål angående denne henvendelsen, kan undertegnede kontaktes.

Vi takker på forhånd for hjelpen, og ser fram til godt samarbeid med politimestrene også i dette delprosjektet.

Med vennlig hilsen

Liv Finstad
Leder
Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet mm.

Christin Thea Wathne
Forsker
Arbeidsforskningsinstituttet

Kontaktinformasjon for Christin Thea Wathne:
Arbeidsforskningsinstituttet
PB 6954 St. Olavs plass
0130 Oslo
Tlf: + 47 996 01193
Mail: christin.thea.wathne@afi-wri.no

Kopi til seniorrådgiver Erna Gjesvold, Politidirektoratet

Vedlegg 7

Samfunnsøkonomisk analyse av kontrollmekanismer for politiet

Utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring på oppdrag for Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet

April 2009

1 Sammendrag

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har bistått Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet i en vurdering av fire ulike modeller for struktur av kontrollordninger for politiet. Vurderingene er utført som en samfunnsøkonomisk analyse av de fire mulige tiltakene. Analysen utgjør et grunnlag for den samlede vurderingen av den eksisterende kontrollordningen for politiet, og er ett av flere innspill til utvalgets anbefalinger i arbeidet.

Det er identifisert en rekke utfordringer ved dagens form for kontroll av politiet, som i dag består av Spesialenheten for politisaker og politiets klageordning. Blant annet kan det reises spørsmål knyttet til tilstrekkelig uavhengighet ved kontrollordningen, manglende erfaringslæring i politiet, mangelfullt offentlig innsyn og rettssikkerhet. Samtidig er det formulert ulike overordende mål for kontrollapparatet, herunder mål om økt uavhengighet, økt effektivitet og økt kvalitet ved ordningen. En samfunnsøkonomisk analyse vil ofte være et bidrag for å prioritere mellom hvilke alternative tiltak som i størst mulig grad oppnår de gitte målsettingene.

Utvalget har i arbeidet ønsket å analysere fire ulike modeller/tiltak for endring av dagens kontrollordning for politiet. Den første modellen innebærer en forbedring av dagens ordning, de tre andre er hypotetiske modeller som representerer substansielt nye ordninger:

1. Forbedret tosporsordning – en videreutvikling og forbedring av dagens tosporsordning.
2. Førsteinstansmodellen – Spesialenheten utvikles som en uavhengig silingsinstans.
3. Tilsynsmodellen – et polititilsyn for kontrollmekanismene. Tilleggsmodell til forbedret tosporsordning.
4. Kommisjonsmodellen – ordning med uavhengig politiklagekommisjon.

I tråd med den samfunnsøkonomiske analysen av de forskjellige modellene presenteres det her sentrale nytte- og kostnadsvirkninger samt usikkerhetsvurderinger identifisert og kartlagt i analysen (se tabell 7.1). Virkningene er sammenliknet med dagens situasjon. De fire modellene er angitt som *tiltak* i tabell 7.1.

Modellene er vurdert kvalitativt etter hvilke fordeler og ulemper (nytte- og kostnadsvirkninger) som kan forventes ved hvert enkelt tiltak, og hvordan dette varierer mellom de ulike tiltakene. Det er i stor grad de samme aktørene som forventes berørt av alle de fire ulike tiltakene. De relevante aktørene er i analysen identifisert til direkte berørte av politiets kontrollmekanismer (anmeldte og anmeldere), det generelle publikum og ansatte i kontrollapparatet og øvrig politivirksomhet. Når det gjelder forholdet mellom nytte- og kostnadsvirkninger viser de to første modellene (forbedret tosporsordning og førsteinstansmodellen) i noen grad et felles mønster gitt at virkningene veies likt i forholdt til hverandre. Førsteinstansmodellen har et noe sterkere utslag på nyttesiden.

Risikofaktorer knyttet til de ulike tiltakene er i analysen også vurdert kvalitativt. Det er spesielt sett på risiko som kan medføre mindre gunstige resultater som forventet, og som evt. kan tilsi behov for risikoreduserende tiltak. I tabell 7.1 fremkommer utvalgets vurderinger av risiko sett ift. de ulike tiltakene.

Analysen søker ikke å komme med konkrete anbefalinger av modell for kontrollordninger for politiet. Målsettingen er å synliggjøre de respektive virkninger av modellene i samarbeid med utvalgets arbeid, som et innspill til et samlet beslutningsgrunnlag.

Tabell 7.1 Fremstilling av de ulike modellenes virkninger sammenliknet med basisalternativet[1]

Nyttevirkninger	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3	Tiltak 4
Uavhengighet	+	+++	++	++++
Effektiv oppgaveløsning	++	++++	0	+
Erfaringslæring	++	+++	+	+++
Ansvarliggjøring av politiet	++	+++	0	++
Rettssikkerhet for publikum	0	+++	0	++++
Rettssikkerhet for politiet	0	+++	0	+++
Bedre saksbehandlingskvalitet	++	+++	0	+++
Offentlig innsyn – «publikumskontroll»	+	+++	+	++++
Økt tilgjengelighet	0	++++	0	++++
Tillit hos publikum	0	++	++	++++
Tillit hos politiet	0	++++	0	0
Kostnadsvirkninger	**Tiltak 1**	**Tiltak 2**	**Tiltak 3**	**Tiltak 4**
Økt byråkrati	0	0	––––	––
Omstillingskostnader	–	––	––––	––––
Endringsmotstand i politiet	0	–	––––	–––
Krav til økonomiske ressurser	–	––	––––	––––
Spredning av faglige ressurser	0	0	––––	––––
Risikofaktorer	**Tiltak 1**	**Tiltak 2**	**Tiltak 3**	**Tiltak 4**
Mer kostbart enn forventet	lav	Lav	høy	høy
Risiko for feil spor i saksbehandlingen	høy	Lav	Kan ikke vurderes	lav
Risiko for ineffektiv saksbehandling	moderat	Lav	høy	moderat
Risiko mht nødvendig anerkjennelse fra publikum	høy	Moderat til høy	moderat	lav
Risiko mht nødvendig anerkjennelse fra politiet	moderat	Lav	høy	høy
Risiko for større endringsmotstand i politiet enn forventet	lav	Lav	moderat	moderat
Risiko for svekket ansvarliggjøring av politiet	moderat	Lav	kritisk	moderat

[1] {––––} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {––––} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. {0} betyr at tiltaket har ingen virkninger (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader). For mer om metodikken se Finansdepartementet (2005).

2 Innledning

2.1 Bakgrunnen for analysen

Det departementsnedsatte *utvalget for evaluering av kontrollmekanismene for politiet med mer* (mars 2008) har fått som oppgave å blant annet gjennomgå de eksisterende kontrollordningene i politiet og vurdere mulige nye ordninger for kontroll. Utvalget ledes av professor ved Universitet i Oslo, Liv Finstad.

SSØ tok kontakt med utvalget våren 2008 vedr. evt. bistand til samfunnsøkonomisk analyse i arbeidet med NOUen, og har fungert som fasilitator og metodeleverandør i arbeidet sammen med representanter fra utvalget. SSØ skal bidra til å heve kompetansen på samfunnsøkonomiske analyser og evalueringer i statlige virksomheter, se www.sfso.no.

I en samfunnsøkonomisk analyse er hovedhensikten å belyse den samfunnsøkonomiske lønnsomheten (positiv eller negativ) av ulike tiltak som kan iverksettes for å bidra til konkrete mål for å kunne rangere ulike tiltak. Som del av analysen skal også usikkerhet i anslag og fordelingsvirkninger mellom aktører belyses.

Kravet til gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser er forankret i Utredningsinstruk-

sen, som retter seg mot departementer og underliggende virksomheters arbeid med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget. Ifølge pkt. 2.3.1. skal en analyse av de økonomiske og administrative konsekvensene alltid inngå i saken. Dette innebærer at det i nødvendig utstrekning skal inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser.

2.2 Arbeidsform og bidragsytere

I SSØ har Vigdis Olsen og Christina Brouwers i Forvaltnings- og analyseavdelingen bistått utvalget med den foreliggende samfunnsøkonomiske analysen. Det er avholdt arbeidsmøter og løpende kontakt med utvalgets leder Liv Finstad og utvalgssekretær/rådgiver Ingvild Nordang.

Den foreliggende rapporten baserer seg i all hovedsak på det arbeidet som er gjort i disse møtene mellom SSØ og utvalgsmedlemmene, samt noe bakgrunnsmateriale og informasjon fra utvalgets arbeid underveis.

2.3 Metode for samfunnsøkonomiske analyser[1]

Samfunnsøkonomisk analyse brukes for å systematisere informasjon om nytte- og kostnadsvirkninger av alternative tiltak eller regelverksendringer som kan iverksettes for å oppnå en målsetting. Ved en systematisk gjennomgang av virkninger er det mulig å velge best mulig tiltak ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltaket og konsekvenser for berørte grupper, *før* tiltaket iverksettes. Metoden innebærer at man forsøker å verdsette alle virkninger i kroner så langt det er forsvarlig. Kostnadene skal måles opp mot ressursenes verdiskaping i beste alternative anvendelse. Nyttevirkningene settes lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå dem. Dersom summen er positiv er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt og bør iverksettes. Dersom to tiltak er lønnsomme, men gjensidig utelukkende, bør en velge det tiltaket hvor differansen mellom nytte- og kostnadsvirkninger er størst.

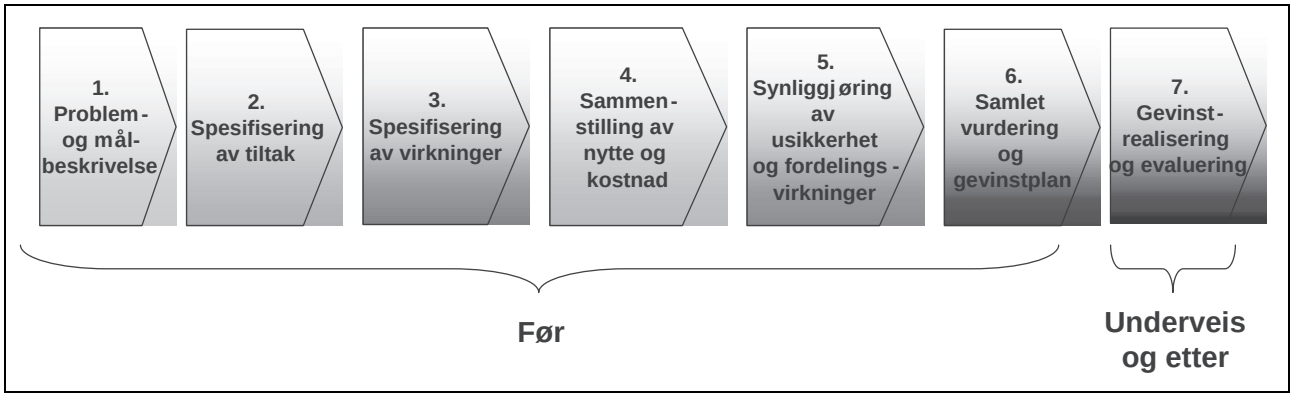
Innholdet i denne analysen følger langt på vei de syv trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse, med unntak av siste trinn; gevinstrealisering og evaluering, se illustrasjon i figur 7.1.

Når det gjelder ulike tiltak på området som dreier seg om kontrollmekanismer for politiet, er det en rekke virkninger, primært på nyttesiden, men også på kostnadssiden, som vil være vanskelig eller ikke ønskelig å tallfeste og verdisette i kroner. Selv om det er vanskelig med tallfesting skal likevel virkninger som det kan virke etisk eller praktisk vanskelig å forsøke å sette en prislapp på, inngå i den samfunnsøkonomiske analysen. I Finansdepartementet (2005) foreslås en enkel metode for å systematisere slike ikke-prissatte virkninger. Konsekvensen av en gitt virkning anslås ut fra en nidelt skala. Denne går fra meget stor negativ konsekvens (––––), via ingen konsekvens (0), til meget stor positiv konsekvens (++++).

En virkning (også omtalt som «konsekvens» i Finansdepartementet 2005) bestemmes av kombinasjonen av «betydning» og «omfang»:

– «Betydning»: Et forhold eller et område kan ha stor eller liten betydning, nasjonalt sett og for mennesker som er direkte knyttet til det. Et eksempel på stor verdi er dersom området er viktig for mange mennesker eller er anerkjent som sårbart og beskyttelsesverdig.
– «Omfang»: Tiltaket kan skape endringer av stort eller lite omfang for det aktuelle området. Dette handler om hvor inngripende tiltaket er.

1. For en nærmere beskrivelse av det metodiske grunnlaget, se veilederen om gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser utviklet av Finansdepartementet (2005).



Figur 7.1 Trinnene i en samfunnsøkonomisk analyse

Det er den samlede vurderingen av betydning og omfang som er avgjørende. Dette tilsvarer langt på vei tankegangen ved verdsatte virkninger, hvor samlet virkning gjerne er en funksjon av pris og kvantum. Dersom noe er særlig sårbart og verdifullt, er prisen gjerne høy, mens stort omfang typisk vil kunne bety at det omfatter et stort kvantum.

Det var på arbeidets tidspunkt vanskelig å fremskaffe realistiske estimater på aktuelle nytte- og kostnadsvirkninger, i tillegg til at fremtredende virkninger som «uavhengighet», «kvalitet» og «tillit» er vanskelig å prissette. Det er +/- metodikken som derfor benyttes i denne analysen.

3 Problem- og målbeskrivelse

I trinn 1 i en samfunnsøkonomisk analyse beskriver vi det såkalte basisalternativet og gjengir behovet for evt. forbedringer, samt at det formuleres konkrete mål på området som de aktuelle tiltakene skal vurderes opp i mot.

3.1 Beskrivelse av problemstilling og basisalternativ

3.1.1 Problemstillinger ved dagens situasjon

Basisalternativet er dagens situasjon og forventet utvikling på området uten endringer i offentlige tiltak. Dagens system for kontroll er bygget opp rundt Spesialenheten for politisaker og politiets klageordning og er en tosposorsordning bestående av et anmeldelsesspor og et klagespor. Bakgrunnen for opprettelsen av ordningen er en rendyrking av de to sporene (mer om dette i NOUens kapittel 5). Utvalget har identifisert følgende problemstillinger på kontrollområdet som det er ønskelig å løse med tiltak:

Generelt:

- Kontrollmekanismene er ikke, og framstår ikke, som tilstrekkelig uavhengige.
- Ingen instans, verken internt i politiet eller eksternt, har oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer som helhet.
- Hendelsesstyrt og reaktiv kontroll omsettes i for liten grad til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll.
- Offentligheten har mangelfull kunnskap om kontrollmekanismene for politiet, særlig i politiets egne kontrollmekanismer.

Samvirke mellom anmeldelsesspor og klagespor:

- Dagens tosporsordning sikrer ikke uavhengig og rettssikker behandling av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller politiet.

Spesialenheten:

- Spesialenheten er underdimensjonert i forhold til dagens oppgaver bl.a. med hensyn til å opprettholde en akseptabel saksbehandlingstid, for å forebygge turnover blant ansatte og utvikle organisasjonen.
- Vaktordningen er sårbar i utrykningssaker.
- Spesialenheten er i enkelte tilfeller avhengig av ressurser og kompetanse fra politiet, noe som er en utfordring med hensyn til praktisk uavhengighet.
- Spesialenheten har utfordringer med hensyn til hvordan enhetens kulturelle uavhengighet oppfattes som følge av spesialetterforskernes stillingskode, fagforeningstilhørighet og behov for at det unntaksvis gis permisjon fra stilling i politiet.
- Spesialenheten synliggjør i for liten grad at habilitet er vurdert.

Klagesporet:

- Utvalget stiller spørsmål ved om alle politidistrikter prioriterer klagesaker høyt nok.
- Det er svakheter i samsvaret mellom klagesaksinstruks og saksbehandlingspraksis. Saksbehandlingspraksisen i politidistriktene varierer med hensyn til rutiner i saksbehandlingen. Dette gjelder særlig oppfyllelse av grunnprinsippene i forvaltningsloven ved at klagere skal opplyses om adgangen til å bringe klagen inn til Politidirektoratet for ny behandling, at det er varierende notoritet og dermed mulighet til å rekapitulere hva som er gjort i den enkelte sak og at politimesterens rolle må styrkes ytterligere.
- Klageinstruksen gir ikke tilstrekkelig veiledning til politidistriktene med hensyn til hvordan klagen skal behandles og avgjøres.
- Klageinstruksen presiserer ikke godt nok hvordan politidistriktene skal registrere og overvåke mulige diskrimineringssaker.
- Desentralisert saksbehandling medfører at Politidirektoratet ikke har god nok oversikt over helheten i politiets klagesaksbehandling.

Problemer mht pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest:

- Nasjonal erfaringslæring er ikke systematisk nok med hensyn til å forebygge dødsfall og helserisiko i arrest.
- Det synes som om medisinsk ekspertise trekkes for lite inn for å vurdere helserisiko ved arrestasjonsteknikker og i arrest.
- Arrestforvarere har ikke obligatorisk grunnutdanning.
- Praksis for når håndjern brukes er ikke i samsvar med reglene.
- Regler for bruk av patruljehund og «torpedering» er mangelfulle.

Problemer mht kommunikasjon med offentligheten:

- Politiledere har problemer med hensyn til å kommentere saker i media som Spesialenheten behandler i frykt for å skade etterforskningen.
- Spesialenheten synliggjør ikke virksomheten tilstrekkelig.
- Spesialenheten profilerer ikke uavhengighet av politiet godt nok.
- Klageordningen og klagesaksinstruksen er i liten grad kjent, også innad i politiet.
- Offentligheten får liten informasjon om resultater av politiets klagesaksbehandling.
- Offentligheten får ingen aktiv og systematisk informasjon om hvordan politiet arbeider for å minimalisere risiko vedrørende pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest.

Problemer mht erfaringslæring

- Politidistriktene har ulik praksis når det gjelder systematisk oppfølging av saker som oversendes til administrativ vurdering.
- Det finnes ikke forpliktende og tydelige tilbakemeldingsrutiner for å styrke erfaringslæringen i saker som Spesialenheten oversender til administrativ vurdering.
- Utvalget stiller spørsmål ved om Spesialenhetens kritikk i saker som ikke oversendes til administrativ vurdering blir godt nok lagt merke til i alle politidistrikter.
- Spesialenhetens mandat er for begrenset når det gjelder å bruke enhetens kompetanse til erfaringslæring for politiet.
- Arkiveringsrutiner skaper gjenfinningsproblemer på saksnivå for politidistriktene for saker oversendt fra Spesialenheten.
- Det er usikkerhet om hva som er et godt system for politiet for å holde oversikt over klager og anmeldelser på personnivå.
- Klagesakene blir i varierende grad brukt som utgangspunkt for lokal og nasjonal erfaringslæring.
- Politidirektoratets rolle som kompetansesenter for norsk politi er ikke konsekvent på de områdene utvalget har evaluert.

For en utdypning av problemene og utfordringene ved dagens kontrollordning som er påpekt av utvalget viser vi til NOUens kapitler 6–13.

3.1.2 Forventet utvikling på området uten tiltak – basisalternativet

I hovedsak antar utvalget at situasjonen uten tiltak på området vil føre til at problemer som er identifisert ovenfor vil bestå.

Følgende punkter anser utvalget som dekkende for fremtidig utvikling uten tiltak:

- Kontrollmekanismene vil ikke være tilstrekkelig uavhengige.
- Rettssikkerheten vil ikke bli godt nok ivaretatt.
- Helhetlig oversikt og kontroll vil (fortsatt) mangle.
- Erfaringslæring vil ikke bli ivaretatt som en systematisk og offensiv oppgave.
- Informasjonen til offentligheten vil fortsatt være mangelfull.

Punktene som er identifisert karakteriseres som den mest sannsynlige utviklingen over tid med de forutsetninger som ligger til grunn i dag. De er altså basert på skjønnsmessige, og dermed usikre, vurderinger. Øvrige usikkerhetsfaktorer i analysen gjøres rede for i kapittel 6.

3.2 Målet med tiltak på området

Målsettinger danner utgangspunkt for 1) arbeidet med den spesifisering av de ulike modellene/ tiltakene i analysen/NOUen og 2) vurderingen av de ulike modellene opp mot hverandre. Utvalget arbeider ut fra følgende målformuleringer:

Økt uavhengighet, herunder:

- Strukturell uavhengighet
- Symbolsk uavhengighet
- Kulturell uavhengighet

Økt effektivitet:
- Bedre forutsetninger for helhetlig oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer
- Bedre samvirke mellom saksbehandlingsspor
- Enkel administrasjon/minimering av byråkrati
- Korte ned saksbehandlingstiden for anmeldelser og klager

Økt ansvarliggjøring av politiet:
- Bedre politiets mulighet til å heve kvaliteten på politiarbeidet

Økt vekt på erfaringslæring og forebyggende kontroll

Økt kvalitet:
- Økt rettssikkerhet for politi og publikum
- Økt tilgjengelighet for brukere

Økt offentlig innsyn, særlig i kontrollmekanismer som er tillagt politiet

Økt tillit hos publikum

Økt tillit i politiet

Det vises til de uttalte målformuleringer fra Stortinget for opprettelsen av Spesialenheten for politisaker om et effektivt og uavhengig kontrollapparat med tillit i befolkningen, som vil «styrke politiets rolle» (Jf. NOU kapittel 2.3).

Med dette som utgangspunkt vil vi i neste kapittel spesifisere de ulike alternative modellene for å oppnå disse målsettingene i størst mulig grad.

4 Spesifisering av ulike alternative tiltak

Trinn 2 i en samfunnsøkonomisk analyse består av en konkret beskrivelse av de ulike tiltakene som kan bidra til å nå målene som er formulert i foregående kapittel. Utvalget har identifisert fire ulike tiltak, og det er disse vi skal vurdere i analysen. I dette kapitlet vil vi kort beskrive modellene.

I analysen vil vi deretter vurdere fordeler og ulemper (nytte og kostnad) med de ulike tiltakene hver for seg sammenliknet med dagens situasjon og forventet utvikling uten tiltak.

4.1 Konkretisering av fire ulike modeller

Utvalget har kommet frem til at det er aktuelt å vurdere fire hovedmodeller for kontroll av politiet, jf. NOU kapittel 13.3:
1. Forbedret tosporsordning.
2. Førsteinstansmodellen
3. Tilsynsmodellen
4. Kommisjonsmodellen

Noen sentrale momenter ved de ulike modellene beskrives nedenfor.

Tiltak 1: Forbedret tosporsordning

Dette er i stor grad en forbedring av dagens tosporsordning. Det bemerkes av utvalget at flere av momentene nevnt nedenfor er aktuelle uansett hovedmodell for kontroll, men i mindre grad for tiltak 3, tilsynsmodellen.

Styrking av samvirke mellom spor
- Gjennomgang av rutiner for og utvikling av felles arkiveringssystemer for å løse gjenfinningsproblemer for saker oversendt fra Spesialenheten.
- Løse problemet med gjenfinning på personnivå.
- Utvikling av felles nasjonale retningslinjer for skjerming av politiansatte involvert i alvorlige hendelser.
- Rutiner for at mistanke om brudd på taushetsplikt alltid behandles av Spesialenheten.

Spesialenheten
- Styrket vaktordning.
- Styrking av etterforskningsavdelingene og sjefens stab.
- 3 måneders lønnet karantene for nytilsatte som kommer direkte fra et ansettelsesforhold i politiet.
- Myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer uten å måtte stå i kø.
- Prioritere sonderinger om et skandinavisk samarbeid.
- Skriftliggjøre habilitetsvurderinger i den enkelte sak.
- Utvide vervordningen til personer som ikke har juridisk bakgrunn.
- Økt bruk av advokater på verv.
- Unngå å måtte be om bistand fra det samme politidistrikt der hendelsen som skal etterforskes har skjedd.

- Oversende saker til administrativ vurdering oftere.

Klagebehandling – politiet

- Styrking av politimesternes arbeidsgiveransvar.
- Bedre tilrettelegging for mer enhetlig saksbehandling i politidistriktene.
- Opplyse klagere og innklagede om hvordan politiet har avgjort saken.
- Ta i bruk mer allsidige måter i klagesaksbehandlingen enn skriftlig kommunikasjon med klagere.
- Informere utad og innad om klageordningen og klagesaksbehandlingen.
- Bedre arkiveringssystemer for gjenfinning av saker og notoritet med sikte på rutiner som legger godt til rette for erfaringslæring.

Opplæring, rutiner og praksis ved pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest

- Økt fokus på medisinske/helsemessige risikovurderinger i forbindelse med arrestasjonsteknikker og helserisiko i arrest.
- Systematisering av hva tilsyn med «risikoarrestanter» innebærer.
- Obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere.
- Sakkyndig deltakelse i arresttilsynene.
- Faste rutiner mellom arresttilsynene og Spesialenheten for direkte formidling av Spesialenhetens erfaringer.
- Samsvar mellom rutiner og praksis ved bruk av håndjern.
- Regler for bruk av patruljehund og «torpedering».

Diskrimineringssaker

- Konkretisere politiets klagesaksinstruks.
- Videreutvikle det konsultative samarbeid med relevante instanser og organisasjoner.
- Diskriminerings/mangfoldsansvarlig tilknyttet politidistriktets ledelse i de distrikter som ikke allerede har en slik ansvarlig.
- Utredninger/forskning for å undersøke om og i hvilken grad den skjønnsbestemte tjenesteutøvelsen preges av diskriminerende (rasialisert) profilering.

Kommunikasjon med offentligheten

- Bedre avklaring fra riksadvokaten med hensyn til politilederes mediehåndtering i saker som Spesialenheten behandler.
- Styrket kontakt mellom Spesialenheten og det sivile samfunn.
- Informasjon fra Spesialenheten må foreligge på flere språk.
- Innsynsrett som hovedprinsipp i påtaleavgjørelser.
- Økt åpenhet om klage- og disiplinærsaker.
- Aktiv informasjon fra politiet om klagesaksbehandling og saksbehandlingsresultater.

Erfaringslæring

- Styrke Politidirektoratets ansvar for erfaringslæring.
- Styrke Spesialenhetens rolle som kompetanseorgan.
- Elektronisk og søkbar kunnskapsbank for Spesialenhetens påtaleavgjørelser.
- Større bruk i grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen av Spesialenhetens og klagebehandleres kompetanse.
- Vekt på politiet som en lærende organisasjon.

Tiltak 2: Førsteinstansmodellen

Her ser man for seg Spesialenheten som førsteinstans for alle klager og anmeldelser – ett spor i mottak, to spor i saksbehandlingen.

- Spesialenheten får ansvar for mottak, registrering, vurdering og valg av behandlingsmåte.
- Opprettelse av et «servicetorg for politiklager» i Spesialenheten.

I tillegg vises det til de øvrige tiltak nevnt under tiltak 1(forbedret tosporsordning), jf. NOU kapittel 13, avsnitt 3.4.2.

Tiltak 3: Tilsynsmodellen

Polititilsynsmodellen vil sannsynligvis komme i tillegg til tiltak 1 (forbedret tosporsordning). Den behandles av analytiske hensyn likevel som et alternativt tiltak i dette arbeidet for å vurdere alle relevante virkninger isolert ift. modellen. Spesifikke momenter i tilsynsmodellen er:

- Tilsyn med de mest sentrale kontrollmekanismer for politiet: systemrevisjon og – utvikling (ikke overprøving av påtalevedtak).
- Ansvar for erfaringslæring.
- Ankeinstans for klagesaker.

– Generelt og målrettet arbeid overfor allmennheten, politiet og andre aktører med særlig sikte på tillitsbygging.

Tiltak 4: Kommisjonsmodellen

Dette er et alternativ som kan karakteriseres som en helhetlig kontroll av politiet etter mønster fra ordninger i England, Irland og Nord-Irland. For ytterligere beskrivelse av modellen henvises det til NOU kapittel 3.2.3. Følgende punkter konkretiserer modellen:

– Overordnet og systematisk kontroll av politiet.
– Mottak og registrering av alle klager og anmeldelser, samt undersøkelser på eget initiativ.
– Vurdering av hvordan enhver sak skal behandles (oversendelse til Spesialenheten for etterforskning, til politiet for behandling under ulike former for ledelse og veiledning, av politiet på egenhånd osv.)
– Klageinstans for avgjørelser i politiets klagesaksbehandling.
– Ansvar for erfaringslæring.
– Generelt og målrettet arbeid overfor allmennheten, politiet og andre aktører med særlig sikte på tillitsbygging

4.2 Første overordnede vurdering av de ulike modellene

Under følger en gjengivelse av en «silingsprosess» av ulike dimensjoner ved de fire ulike modellene som ble gjort i arbeidsmøte. SSØ anbefaler[2] at man på et tidlig stadium foretar silingsøvelser på de alternative tiltak ved offentlige prosjekter, for å minimere faren for å evt. utelate hensiktsmessige løsningsalternativ, eller videreføre alternativer som heftes av begrensinger. Som gjengitt i figur 7.2 er det ingen av de fire modellene som det hefter åpenbare begrensinger ved, og som derfor bør utelates fra analysen.

5 Spesifisering av virkninger for alternativene

I dette kapittelet drøftes hvilke grupper som vil kunne bli berørt av hvert tiltak og hvilke fordeler og ulemper som kan forventes ved hvert enkelt tiltak. Virkningene i tiltakene sammenholdes opp mot basisalternativet. Dette utgjør trinn tre i den samfunnsøkonomiske analysen, jf. figur 7.1 i kapittel 1.

Vi benytter den nevnte +/- metodikken for de sentrale nytte- og kostnadsvirkninger, jf. avsnitt 1.3.

2. Se SSØ (2006a) kapittel 4.

Ulike dimensjoner i valg av tiltak

Senter for statlig økonomistyring

Dimensjoner	
Budsjettmessige	Alle tiltak vil ha budsjettmessige konsekvenser, men tiltak 1 minst. Tiltak 3 og 4 vil ha størst budsjettmessige konsekvenser
Organisasjonsmessige	Alle tiltakene vil ha organisasjonsmessige konsekvenser, men tiltak 1 i minst grad. Tiltak 3 og 4 vil ha store konsekvenser
Tekniske	Ingen spesielle problemer med noen av tiltakene når vi bruker modeller som tiltak
Regelverksmessige	Alle tiltakene vil ha regelverksmessige konsekvenser, men tiltak 1 minst
Fordelingsmessige	Tiltakene varierer noe mht ansvarsfordelingen mellom Spesialenheten og politiet, men ikke slik at noe tiltak i utgangspunktet skal utelukkes.
Etisk uakseptabelt	Ingen av tiltakene er etisk uakseptable
	(Det ovenstående viser bare at ingen av tiltakene, når modeller brukes som tiltak, i utgangspunktet skal utelukkes når disse dimensjonene vurderes)

Figur 7.2 Introduserende vurderinger av de ulike modellene for kontrollordninger

5.1 Berørte grupper

De berørte aktørene er identifisert og kartlagt i arbeidet med analysen og NOUen. Det er i hovedsak de samme institusjonene eller gruppene som blir berørt av alle de fire ulike tiltakene i analysen. Disse er:

- Anmeldere og klagere
- Anmeldte og innklagete i politi og påtalemyndighet
- Det generelle publikum (inkl. potensielle anmeldere og klagere)
- Ansatte i politi og påtalemyndighet (inkl. potensielle anmeldte og innklagete)
- Ansatte som har kontrollfunksjoner (Spesialenheten og ansatte i politiet som har oppgaver mht å kontrollere politiets virksomhet, inkl. politimestrene)
- Ansatte i Politidirektoratet
- Ansatte i andre kontrollmekanismer og organisasjoner som har kontroll av politiet som én av flere oppgaver

Spørsmålet om hvorvidt enkeltgrupper kan komme uforholdsmessig skjevt ut som følge av noen av tiltakene (fordelingsvirkninger) tas kort opp i kapittel 6. Videre i dette kapittelet tar vi for oss de enkelte virkningene, og deretter hvordan de varierer mellom de ulike modellene. Dersom ulike aktører i særlig grad berøres ift virkninger tas dette løpende.

5.2 Nyttevirkninger av de ulike tiltakene

De mest sentrale nyttevirkningene er:

- Uavhengighet
- Effektiv og god oppgaveløsning
- Erfaringslæring
- Ansvarliggjøring av politiet
- Rettssikkerhet for publikum
- Rettssikkerhet for politiet
- Bedre saksbehandlingskvalitet
- Offentlig innsyn – «publikumskontroll»
- Tilgjengelighet for klagere og anmeldere
- Tillit hos publikum
- Tillit i politiet
- Kostnadsbesparelser: sparte årsverk/ ressurser i postmottak/vurdering i politiet mht publikumshenvendelser

5.2.1 Nærmere om nyttevirkningene

Ved vurdering og beregning av nyttevirkninger i en samfunnsøkonomisk analyse skal disse verdset-

Trinn 3. Oppsummering ikke-verdsatte nyttevirkninger

Senter for statlig økonomistyring

Modell/ tiltak	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3	Tiltak 4
Uavhengighet	+	+++	++	++++
Effektiv oppgaveløsning	++	++++	0	+
Erfaringslæring	++	+++	+	+++
Ansvarliggjøring av politiet	++	+++	0	++
Rettssikkerhet for publikum	0	+++	0	++++
Rettssikkerhet for politiet	0	+++	0	+++
Bedre saksbehandlingskvalitet	++	+++	0	+++
Offentlig innsyn – ”publikumskontroll”	+	+++	+	++++
Økt tilgjengelighet	0	++++	0	++++
Tillit hos publikum	0	++	++	++++
Tillit hos politiet	0	++++	0	0

{----} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {----} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. ” 0 ” betyr at tiltaket har null virkning (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader).

Figur 7.3 Vurdering av nyttevirkningene i de ulike tiltakene sammenlignet med basisalternativet.

tes i kroner og tallfestes i fysiske størrelser så langt det er mulig (SSØ 2006a). Av de identifiserte nyttevirkningene i denne analysen er det kun gevinsten «kostnadsbesparelser: sparte årsverk/ ressurser i politiet» som følge av evt. ny ordning som er mulig å verdsette. På analysens tidspunkt har det vist seg vanskelig, bl.a. på bakgrunn av ressurshensyn, å fremskaffe relevant materiale for å verdsette eller tallfeste denne gevinsten. Det anbefales imidlertid at dette gjøres dersom det skal utredes et fullstendig beslutningsgrunnlag for implementering av ett av tiltakene. Ved beregning av den kvantifiserbare nytten vil beslutningsgrunnlaget bli mer robust, samtidig som det tilrettelegges for realisering av kostnadsbesparelser i etterkant.

Tabellen i figur 7.3 viser utvalgets vurdering av de ikke-verdisatte nyttevirkningene ihht. de alternative tiltakene i den samfunnsøkonomiske analysen. Samlet sett synes de mest betydningsfulle nyttevirkningene å være knyttet til uavhengighet, rettssikkerhet og offentlig innsyn. Det er hovedsakelig tiltak 2 (førsteinstansmodellen) og tiltak 4 (kommisjonsmodellen) som har størst positivt utslag på gevinster, mens tiltak 3 (tilsynsmodellen) viser svakere forventet utslag for nytteeffekter. Dette kan forklares med at modellen primært har karakter av en *tilleggsordning*, jf. punkt 3.1. Tiltak 1 (forbedret tosporsordning) er den modellen hvor det forventes lavest nytte ift. dagens situasjon, noe som kan forklares med at dette er en modell som nettopp går ut på en forbedret versjon av dagens klage- og anmeldelsesordning (tosporsordningen).

5.3 Kostnadsvirkninger av de ulike tiltakene

Når det gjelder kostnadssiden, skiller vi i en samfunnsøkonomisk analyse gjerne mellom kostnader som kommer på relativt kort sikt og bærer preg av å være investerings- og omstillingskostnader, og økte kostnader på varig basis som driftskostnader. Det er identifisert følgende kostnadsvirkninger felles for alle de fire tiltakene:

- Økte driftskostnader (herunder lønnsutgifter)
- Investeringskostnader (Nytt utstyr, nye IKT-løsninger, herunder ressurser til databaser, informasjonsmateriell med mer.)
- Omstillingskostnader (opplæring, endringsmotstand, stress)
- Spredning av faglige ressurser (særlig viktig ift valg om å bygge på eksisterende ordninger eller foreslå noe helt nytt)
- Økt byråkrati

Implementering av de ulike kontrolltiltakene vil innebære både investerings- og driftskostnader. Det var på arbeidets tidspunkt vanskelig å fremskaffe realistiske estimater på aktuelle kostnadsvirkninger, og det er derfor vurdert kvalitativt de mest aktuelle kostnadsvirkningene som påregnes, og +/– metodikken benyttes også her for å synliggjøre og vurdere sannsynlige variasjoner ihht. de

Ikke-verdsatte kostnadsvirkninger

Senter for statlig økonomistyring

Modell/ tiltak	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3	Tiltak 4
Økt byråkrati	0	0	- - - -	- -
Omstillingskostnader	-	- -	- - - -	- - - -
Endringsmotstand i politiet	0	-	- - - -	- - -
Krav til økonomiske ressurser	-	- -	- - - -	- - - -
Spredning av faglige ressurser	0	0	- - - -	- - - -

Figur 7.4 Vurdering av kostnadsvirkningene i de ulike tiltakene sammenlignet med basisalternativet.

alternative tiltak. Det vises for øvrig til vurderinger i NOUen kapittel 14 hvor det fremkommer anslag på ressurskrav /årsverk som er nødvendige ifm. å oppnå meroffentlighet, ressurser til informasjonsarbeid og kompetanse/erfaringslæring.

Tabellen i figur 7.4 viser utvalgets vurdering av de ikke-verdisatte kostnadsvirkningene ift. de fire modellene. Generelt antas det at kostnadsvirkningene kan bli betydelige for både tiltak 3 (tilsynsmodellen) og tiltak 4 (kommisjonsmodellen), men her kommer kommisjonsmodellen noe bedre ut hva gjelder virkningen av økt byråkrati og faren for endringsmotstand. Også her forventes det minst utslag i tiltak 1, som jo er en forbedret modell av dagens tosporsordning og derfor kan påregnes lavere eller ingen kostnader, spesielt ifm. virkningen endringsmotstand i politiet.

6 Sammenstilling

6.1 Oppsummering av ikke-verdsatte virkninger

Tabell 7.2 gir en samlet oversikt over de vurderte nytte- og kostnadsvirkningene ihht. de fire ulike tiltakene slik de er vurdert av utvalget. Tiltak 4 (kommisjonsmodellen) sammen med tiltak 2 (førsteinstansmodellen) slår kraftigst ut på identifiserte nyttevirkninger. Samtidig er det identifisert høyt utslag av kostnadsvirkninger for tiltak 4. De to første modellene viser i noen grad et felles mønster når det gjelder forholdet mellom nytte- og kostnadsvirkninger, gitt at virkningene veies likt i forholdt til hverandre.

7 Vurdering av usikkerhet og fordelingsvirkninger

I dette kapitlet drøftes virkninger som er usikre, og som kan slå ut annerledes enn det som beregningene i analysen ovenfor skulle tilsi, jf. trinn 5 i en samfunnsøkonomisk analyse (se figur 7.1 kapittel 1). Utvalget har særlig sett på endringer som medfører *mindre gunstige* resultater enn forventet.

Med fordelingsvirkninger menes hvorvidt visse grupper kommer dårlig ut ift. tiltakene, uavhengig av hvorvidt et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Både usikkerhet og fordelingsvirkninger er sentrale elementer i en samfunnsøkonomisk ana-

Tabell 7.2 fremstilling av de ulike modellenes virkninger sammenlignet med basisalternativet[1]

Nyttevirkninger	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3	Tiltak 4
Uavhengighet	+	+++	++	++++
Effektiv oppgaveløsning	++	++++	0	+
Erfaringslæring	++	+++	+	+++
Ansvarliggjøring av politiet	++	+++	0	++
Rettssikkerhet for publikum	0	+++	0	++++
Rettssikkerhet for politiet	0	+++	0	+++
Bedre saksbehandlingskvalitet	++	+++	0	+++
Offentlig innsyn – «publikumskontroll»	+	+++	+	++++
Økt tilgjengelighet	0	++++	0	++++
Tillit hos publikum	0	++	++	++++
Tillit hos politiet	0	++++	0	0
Kostnadsvirkninger	**Tiltak 1**	**Tiltak 2**	**Tiltak 3**	**Tiltak 4**
Økt byråkrati	0	0	––––	––
Omstillingskostnader	–	––	––––	––––
Endringsmotstand i politiet	0	–	––––	–––
Krav til økonomiske ressurser	–	––	––––	––––
Spredning av faglige ressurser	0	0	––––	––––

[1] {––––} til {++++} indikerer en rangering av effektene, der {++++} betyr at dette tiltaket har størst positiv effekt, mens {––––} betyr at dette tiltaket har størst negativ effekt. {0} betyr at tiltaket har ingen virkninger (tolkning: minus betyr reduksjon i nytte og/eller økning i kostnader). For mer om metodikken se Finansdepartementet (2005).

Trinn 5. Risikofaktorer

Senter for statlig økonomistyring

Risikofaktorer	Tiltak 1	Tiltak 2	Tiltak 3	Tiltak 4
Mer kostbart enn forventet	lav	lav	høy	høy
Risiko for feil spor i saksbehandlingen	høy	lav	Kan ikke vurderes	lav
Risiko for ineffektiv saksbehandling	moderat	lav	høy	moderat
Risiko mht nødvendig anerkjennelse fra publikum	høy	Moderat til høy	moderat	lav
Risiko mht nødvendig anerkjennelse fra politiet	moderat	lav	høy	høy
Risiko for større endringsmotstand i politiet enn forventet	lav	lav	moderat	moderat
Risiko for svekket ansvarliggjøring av politiet	moderat	lav	kritisk	moderat

Figur 7.5 Vurdering av kostnadsvirkningene i de ulike tiltakene sammenlignet med basisalternativet.

lyse. Dersom slike forhold varierer betydelig mellom tiltakene, kan dette ha innvirkning på hvordan beslutningstager vurderer alternative tiltak opp mot hverandre. I tillegg er det viktig å ha synliggjort risikofaktorer og ugunstige fordelingsvirkninger fordi det gir grunnlag for å vurdere risikoreduserende og kompenserende tiltak ifm. evt. implementering av tiltak.

7.1 Usikre forutsetninger

Følgende usikkerhetsmomenter i analysen er identifisert og vurdert av utvalget:

- Mer kostbart/ressurskrevende enn forventet å implementere tiltaket
- Risiko for feil spor i saksbehandlingen (gjelder særlig tiltak 1, forbedret tosporsordning)
- Risiko for ineffektiv saksbehandling
- Risiko mht. nødvendig anerkjennelse hos publikum
- Risiko mht. nødvendig anerkjennelse i politiet
- Større endringsmotstand i politiet enn forventet
- Risiko for svekket ansvarliggjøring av politiet

Hver usikkerhetsfaktor er kvalitativt vurdert og klassifisert som lav, moderat, høy eller kritisk i alle de fire modellene, jf. inndeling som anbefales i SSØ (2006b). Desto større risiko, desto viktigere vil det være å evt. følge opp med risikoreduserende tiltak, jf. avsnitt 6.2.

7.2 Risikoreduserende tiltak

Det bør vurderes behovet for risikoreduserende tiltak i en samfunnsøkonomisk analyse for å unngå eller redusere risiko og usikkerhet i de ulike alternative tiltakene. Fremstillingen i avsnitt 6.1 viser at det er særlig er tiltak 3 (tilsynsmodellen) som antas å innebære risikofaktorer vurdert til høyt og kritisk nivå. Dersom tiltak 1 (forbedret tosporsordning) eller tiltak 2 (førsteinstansmodellen) velges, vil det ikke i samme grad være nødvendig å hensynta risiko og risikoredusering. Generelt sett er de mest sentrale risikoene mht. utslag knyttet til nødvendig anerkjennelse av en nyklageordning for politiet, herunder både hos politiet selv og hos publikum. Denne risikoen vil kunne korrelere blant annet med målsettingen om økt tillit til klageordningssystemet, og bør i tilfelle om mulig hensyntas dersom dette er en målsetting som skal veie tungt for beslutningen.

Identifiserte usikkerhetsfaktorer kan håndteres på ulike måter. Risikoreduserende tiltak vil også kreve ressurser, og det eksisterer ingen garanti for at ønsket effekt oppstår (redusert risiko). Det anbefales derfor å foreta en avveining av kostnadene ved å bære en risiko opp mot kostnadene ved å sette i gang et risikoreduserende tiltak.

7.3 Fordelingsvirkninger

De viktigste gruppene/aktørene som vil berøres av et tiltak på området er allerede identifisert i trinn

3 av analysen (se avsnitt 4.1). Når det gjelder aktører som kommer dårligere ut som følge av noen av de alternative tiltakene, er det i arbeidet identifisert at ansatte i politiet/Spesialenheten som har kontrolloppgaver, samt enkeltansatte i Politidirektoratet vil komme noe dårligere ut sammenlignet med dagens situasjon i tiltak 3 (tilsynsmodellen) og tiltak 4 (kommisjonsmodellen), blant annet som en følge av bortfalte arbeidsoppgaver og mulig oppsplitting av fagmiljøer.

Tiltakene kan likevel ikke regnes å innebære fordelingsvirkninger i samfunnsøkonomisk forstand da dette som regel dreier seg om mer tungtveiende hensyn for særlig utsatte grupper. Det er derfor ikke vurdert evt. kompenserende tiltak for noen av de alternative modellene i analysen. For mer om fordelingsvirkninger, se bl.a. Finansdepartementet (2005).

8 Beslutningsgrunnlag og sentrale forutsetninger for realisering av gevinstene

Til slutt i en samfunnsøkonomisk analyse gjøres en samlet vurdering mht. valg av tiltak. De samlede funn som fremkommer av den samfunnsøkonomiske analysen utgjør ofte ett av flere innspill til det samlede beslutningsgrunnlaget. I den samlede vurderingen bør det tas hensyn til alle trinn i den samfunnsøkonomiske analysen, verdsatte og ikkeverdsatte virkninger, samt usikkerhetsvurderinger og eventuelle fordelingsvirkninger. Ved gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse bør virkninger og usikkerhet i analysen verdsettes så langt det er forsvarlig. I dette tilfellet har vi behandlet virkninger hvor det hovedsakelig ikke har vært faglig eller praktisk mulig å verdsette i kroner. Like fullt må det foretas en samlet vurdering av de ikkeverdsatte virkningene og den kvalitative vurderingen av usikkerhet for de ulike tiltakene.

Til slutt nevner vi her at enhver samfunnsøkonomisk analyse bør følges opp ved at det etableres en plan for gevinstrealisering for det valgte tiltaket, for å legge grunnlaget for at de identifiserte nyttevirkningene kan hentes ut. En plan for gevinstrealisering tar utgangspunkt i de sentrale gevinstene og konkretiserer aktiviteter, tidsfrister og ansvar for uthenting av de ulike gevinstene.

Det bør også fastsettes et tidspunkt for evaluering av den nye ordningen, for å vurdere i hvilken grad man har oppnådd de ønskede effekter og målsettinger med endringen.

9 Referanser

Finansdepartementet (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. http://odin.dep.no/filarkiv/266324/Veileder_i_samfunnsok_analyse_trykket.pdf

Senter for statlig økonomistyring (2006a) *veileder i samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering av IKT-prosjekter*

Senter for statlig økonomistyring (2006b) *Veileder. Behandling av usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser*

NOU 2009:12 : *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter.

Arbeidsdokument fra møter mellom Senter for statlig økonomistyring og utvalgsrepresentanter høsten/vinteren 2008 (ikke offentlig).

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

MILJØMERKET
241 Trykksak 579