

Innst. S. nr. 203

(2001-2002)

Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad om å opprette et landsomfattende Statlig Polititilsyn, som skal erstatte det Særskilte Etterforskningsorgan for politisaker (SEFO), samt være et organ som behandler publikums klager på tjenesteutførelsen i politi- og påtalemyndigheten

Dokument nr. 8:89 (2001-2002)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad har den 12. mars 2002 fremsatt følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag som medfører opprettelse av et permanent landsomfattende Polititilsyn til behandling av anmeldelser og klager fremsatt overfor politiet/påtalemyndigheten."

I begrunnelsen for forslaget vises det bl.a. til at Det særskilte etterforskningsorgan for politisaker (SEFO) ble opprettet på 1980-tallet, etter en lang samfunnsdebatt om hvordan straffbare forhold begått av tjenestemenn i politi- og påtalemyndighet skulle gis en troverdig etterforskning. Før SEFO ble opprettet ble straffesaker mot polititjenestemenn etterforsket av et annet politidistrikt enn hvor den anmeldte tjenestemannen tjenestegjør.

Kun et fåtall av de sakene som etterforskes av SEFO fører til at noen blir stilt til straffeansvar. En statistikk fra SEFO som ble offentliggjort i mediene 17. august 2001 viste at kun 32 av 600 anmeldelser mot politiet resulterer i en straffereaksjon.

For å kunne fylle den funksjonen politietaten skal ha i samfunnet, er man helt avhengig av at publikum har tillit til de tjenestemenn som arbeider her. Svært mange av sakene som SEFO etterforsker dreier seg om saker hvor politiet har utført helt lovlige tjenestehandlinger og der sakene henlegges fordi intet straffbart forhold kan bevises. Forslagsstillerne mener imidlertid svakheten ved dagens SEFO er at det er skapt et inntrykk av at etterforskningen preges av "kameraderi". Dette er

det viktig å gjøre noe med, enten kritikken er berettiget eller ikke. Forslagsstillerne mener dessuten at det er en stor svakhet i systemet at det ikke finnes noen instans som behandler ordinære klager mot politietaten eller påtalemyndigheten.

Det bør derfor opprettes et selvstendig polititilsyn som skal ha som eneste oppgave å behandle anmeldelser og klager mot politi og påtalemyndigheten.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Anne Helen Rui og Knut Storberget, fra Høyre, lederen Trond Helleland, Carsten Dybevig og Linda Cathrine Hofstad, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Harald Espelund, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, viser til at kun et fåtall av de sakene som etterforskes av SEFO fører til at noen blir stilt til straffeansvar, og at det har vært reist kritikk mot ordningen fra flere hold. Komiteen mener det er svært viktig at publikum har tillit til politiet, og at det kan være gode grunner for å se på dagens ordning. Komiteen er tilfreds med at det har vært satt ned en arbeidsgruppe for å se på SEFOs behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet, jf. brev til komiteen fra justisministeren av 13. mai 2002 med uttalelse til forslaget i Dokument nr. 8:89 (2001-2002) (vedlegg).

Arbeidsgruppen har laget en rapport som nå er på høring, og komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det vil være riktig å avvende høringsuttalelsene og departementets konklusjoner før det gjøres endring i dagens ordning. Dette gjelder også spørsmålet om et polititilsyn skal behandle ordinære klagesaker mot politiet og påtalemyndigheten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at dagens SEFO-ordning ikke er god nok. Disse medlemmer peker på at man har en ordning der personell fra samme etat skal etterforske hverandre. Disse medlemmer viser videre til at statistikk fra SEFO 17. august 2001 viste at kun 32 av 600 anmeldelser førte til straffereaksjon. Disse medlemmer tror at med den organisering SEFO har i dag vil en statistikk som vist ovenfor være med på å svekke folks tillit til SEFO, uavhengig av om etterforskningen har vært korrekt eller ikke. SEFO vil således ha vansker med å forsvare sine avgjørelser i nåværende form.

Disse medlemmer mener at den organiseringen SEFO har i dag kan bli oppfattet som utilfredsstillende hos folk flest. SEFO-personell har ikke dette arbeidet som sin eneste profesjon, og det vil derfor kunne komme frem påstander om "kameraderi" når SEFO går inn for at en sak skal henlegges. Disse medlemmer forutsetter at så ikke er tilfellet, men ser behovet for å klargjøre hvordan et statlig polititilsyn bør være organisert og for å få et klarere skille mellom de som etterforsker og de som etterforskes.

Disse medlemmer mener at det må opprettes et eget profesjonelt, landsomfattende og selvstendig Statlig Polititilsyn. De som skal bekle stillinger i det nye tilsynet må etter disse medlemmers syn være dels erfarne etterforskere og dels jurister med påtalekompetanse. Det viktigste er at personell tilsatt ved polititilsynet *kun* skal ha dette som oppgave slik at man unngår mistenkeliggjøring i saker hvor det ikke fremmes forslag om påtale.

Disse medlemmer er også opptatt av at et nytt polititilsyn skal gjennomgå saker i tilfeller der noen føler seg dårlig/mangelfullt behandlet fra politiets/påtalemyndighetenes side; dvs. vanlige klagesaker. Disse medlemmer peker på at politiet eller påtalemyndigheten kan komme til å begå feil eller handle klanderverdig uten at dette nødvendigvis er en straffbar handling.

Disse medlemmer fremmer etter dette følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag som medfører opprettelse av et permanent landsomfattende Polititilsyn til behandling av anmeldelser og klager fremsatt overfor politiet eller påtalemyndigheten."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige lovforslag som medfører opprettelse av et permanent landsomfattende Polititilsyn til behandling av anmeldelser og klager fremsatt overfor politiet eller påtalemyndigheten.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:89 (2001-2002) - forslag fra stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad om å opprette et landsomfattende Statlig Polititilsyn, som skal erstatte det Særskilte Etterforskningsorgan for politisaker (SEFO), samt være et organ som behandler publikums klager på tjenesteutførelsen i politi- og påtalemyndigheten - vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 30. mai 2002

Trond Helleland
leder

Finn Kristian Marthinsen
ordfører

Jan Arild Ellingsen
sekretær

Vedlegg

Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til justiskomiteen, datert 13. mai 2002

Dok. nr. 8:89 (2001-2002) - Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad om å opprette et landsomfattende statlig polititilsyn som skal erstatte Sefo

Jeg viser til brev 26. april 2002 fra lederen av Stortingets justiskomite, stortingsrepresentant Trond Helleland, vedlagt Dok. nr. 8:89 (2001-2002) fra stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad om ovennevnte.

1. Innledning

Etter at Sefo ble opprettet i 1988 har det fra flere hold vært reist kritikk mot ordningen. Bakgrunnen for dette er hovedsakelig at de færreste sakene som etterforskes av Sefo resulterer i en reaksjon mot vedkommende tjenestemenn, og fra kritikernes side har det ofte vært hevdet at Sefo beskytter politiet. Slike oppfatninger og holdninger svekker tilliten til Sefo og vil på sikt også svekke tilliten til politiet. På side 2 i Dok. 8:89 hevder forslagsstillerne at svakheten ved Sefo er at det er skapt et inntrykk av at etterforskningen preges av "kameraeri". Slike kritiske holdninger var en av grunnene til at det i 2000 ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle undersøke blant annet kvaliteten på Sefos behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten.

Forslagsstillerne viser videre til at det er en stor svakhet i systemet at det ikke finnes noen instans som behandler ordinære klager mot politietaten eller påtalemyndigheten i saker hvor det ikke antas å foreligge noe straffbart. Ordningen i dag er at klager på politiets tjenesteutførelse behandles i linjen med Politidirektoratet som overordnet myndighet.

Polititilsynet skal, etter forslaget både være etterforskningsorgan, avgjøre tiltalesspørsmålet og behandle ordinære klagesaker. Dette organet får i så fall oppgaver som bryter med det to-sporede systemet som har vært fulgt i vårt land siden opprettelsen av en selvstendig påtalemyndighet ved vedtakelsen av straffeprosessloven av 1887. Dette systemet har vært en viktig garanti for påtalemyndighetens selvstendighet. Betydningen av en selvstendig påtalemyndighet har vært understreket en rekke ganger av så vel Stortinget som av skiftende regjeringer.

Etterforskning og påtale av straffesaker er påtalemyndighetens eneansvar. Andre politioppgaver enn etterforskning hører under Politidirektoratet og Justisdepartementet. For etterforskning av mulige straffbare handlinger begått i tjenesten av ansatte i politiet og påtalemyndigheten er det gjort et unntak fra påtalemyndighetens eneansvar for etterforskning, idet denne skal gjøres av Sefo. Sefo har imidlertid ikke påtalemyndighet til å avgjøre sakene, og det er statsadvoka-

ten som treffer påtaleavgjørelse i første instans i Sefo-sakene med riksadvokaten som klageinstans. Forslagsstillerne vil gi Polititilsynet påtalekompetanse for hele landet, - en myndighet normalt bare riksadvokaten har i dag. Dette forslaget reiser spørsmål om hvordan den påtalemessige kompetansen skal ivaretas i et landsdekkende organ som både skal treffe avgjørelser som i linjen hører under Politidirektoratet/Justisdepartementet og under riksadvokaten. Det vil videre være et spørsmål om hvem som skal ha instruksjonsmyndighet overfor Polititilsynet og hvem som skal være klageorgan for avgjørelser truffet av tilsynet.

Etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten

I samråd med Justisdepartementet nedsatte riksadvokaten en arbeidsgruppe 6. september 2000 med mandat til å undersøke blant annet kvaliteten på Sefos behandling og etterforskning av anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten.

Arbeidsgruppens rapport "Sefos etterforskning - en undersøkelse av kvaliteten", ble avgitt til i desember 2001. Rapporten er sendt på høring med frist 15. juni 2002. Til orientering legger jeg ved et eksemplar av rapporten og en kopi av departementets høringsbrev 1. februar 2002.

Arbeidsgruppen har fremsatt en rekke forslag til forbedringer av dagens ordning og har også vurdert det høye antall henleggelse, det tillitsproblem dette har skapt og foreslått en alternativ behandlingsform for de mange anmeldelser som ender med henleggelse fordi de i realiteten er klager som bør behandles administrativt. Det fremgår av rapporten at arbeidsgruppens hovedkonklusjon er at Sefo gjør et tilfredsstillende arbeid "i den forstand at det ikke er avdekket behov for noen omorganisering av etterforskningen av straffbare handlinger begått av ansatte i politiet og påtalemyndighetene (side 8).

Arbeidsgruppen slår videre fast at en høy henleggesprosent i Sefo-saker ikke er noen indikasjon på at Sefo gjør dårlig arbeid (side 94) og peker på en rekke årsaker til at en høy andel saker henlegges. Det er i denne sammenhengen viktig å få frem at en rekke av de sakene Sefo får til behandling, i realiteten er klager på politiet og ikke anmeldelser av en mulig straffbar handling.

Etter min vurdering er det åpenbart sider ved dagens Sefo-ordning som kan forbedres, og jeg synes arbeidsgruppen har fremmet en rekke forslag som tar sikte på forbedringer. Det er derfor særlig viktig at vi ikke setter i gang arbeidet med å vurdere opprettelsen av et eget Statlig Polititilsyn før vi ser resultatet av arbeidet med Sefo-rapporten som nå er på høring.

Behandling av klager på politiets og påtalemyndighetenes tjenesteutøvelse

Etter forslaget skal Polititilsynet også behandle ordinære klagesaker mot politiet og påtalemyndigheten. Ordinære klagesaker blir i dag behandlet i linjen, og det vil etter min vurdering være uheldig om behandlingen av slike klager skal legges til et uavhengig og frittstående organ. Politimesteren bør fortsatt ha det administrative ansvaret i sitt distrikt med Politidirektoratet som overordnet myndighet på landsplan. Som klageinstans foretar Politidirektoratet en politifaglig vurdering i hver enkelt klagesak og har myndighet til å rette kritikk mot aktuelle tjenestemenn i politidistriktet, dersom det har funnet sted klanderverdig eller kritikkverdigg utførelse av tjenesten.

Politimesteren har et ansvar for hvordan polititjenesten utføres i sitt distrikt. Politimestrene er bevisstgjort dette totalansvaret gjennom den nye politimesterrollen i Politireform 2000. Jeg anser det derfor som svært viktig at dagens ordning med at klagesaker fremmes for politimesteren i første instans videreføres. Politimesteren har ansvaret for personalsaker i sitt distrikt, og det er politimesteren som har disiplinæransvaret. Det er derfor viktig at politimesteren og ansettelsesrådet fortsatt har ansvaret for å ta stilling til hvilke eventuelle konsekvenser et kritikkverdigg forhold skal få.

Et Polititilsyn kan komme til å frata politimesteren og direktoratet det ansvaret de må ha for å kunne drive og opprettholde en effektiv politiorganisasjon. Etter forslaget skal Polititilsynet arbeide på nasjonalt plan,

og forutsetningsvis skal dets avgjørelser være bindende for politimesteren og for politidirektøren. Her vil det igjen være spørsmål om hvem som skal behandle klager over Polititilsynets avgjørelser i klagesaker.

Jeg vil imidlertid peke på at det i den rapport om SEFO's etterforskning som nå er sendt på høring er det drøftet spørsmål om opprettelse av klage-/tilsynsorgan, og det er pekt på momenter for og imot å opprette et slikt organ. Arbeidsgruppens forslag er at det bør etableres lokale organ, men at dette reiser spørsmål som krever nærmere utredning. Jeg vil avvende resultatet av denne høringen.

Konklusjon

Forslaget om opprettelse av et Statlig Polititilsyn har flere gode elementer i seg, men etter min vurdering er det ikke formålstjenlig å fremme forslag om opprettelse av et landsomfattende Statlig Polititilsyn slik det her er beskrevet.

Rapporten fra arbeidsgruppen som har undersøkt kvaliteten på Sefos arbeid og høringsuttalelsen til denne, vil gi et viktig grunnlag for forbedringer som reduserer de problemene som forslagsstillerne er inne på.

Under enhver omstendighet vil det være formålstjenlig å slutføre behandlingen av denne rapporten før man begynner å vurdere andre forslag. Jeg vil åpent vurdere de reaksjoner som kommer frem i høringen.