



Innst. S. nr. 127

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

St.meld. nr. 46 (2002-2003)

Innstilling fra justiskomiteen om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Bakgrunn

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

1.2 Samfunnet sin kontroll med politiet si tenesteføring

I politilova og politiinstruksen er det gitt ei rekkje reguleringar for korleis den einskilde polititeneestemann/-kvinne skal opptre i møtet med publikum. I tillegg er det gitt reglar og retningslinjer for korleis politiet bør opptre utanfor tenesta, sidan den einskilde sitt omdøme vil påverke publikum sitt syn på politiet generelt.

Det er svært ulike reglar for vedtak om, gjennomføring og rapportering av kontroll, undersøking, visitasjon og ransaking. Dei strekkjer seg frå eit uformelt vedtak til formelt skriftleg vedtak med krav om skriftleg rapport om resultatet. Politiet har fleire lovheimlar for å gå inn i innbyggjarane sin private sfære. For å hindre at denne makta vert misbrukt, må maktutøvinga vere under god kontroll. Samfunnet søkjer å sikre best mogeleg tenesteutøving, både gjennom gode og til-

strekkelege lover og reglar, gjennom utveljing og opplæring av dei som skal gjere polititeneeste, og gjennom system for tilsyn, instruksjon, omgjerung, klagebehandling og eventuelt straffefølgjing. I tillegg finst fleire formelle og uformelle kontrollmekanismar.

Dei siste åra er det lagt ned mykje arbeid i å følgje opp kritikken som har vore retta mot norsk politi frå mellom anna ECRI og CERD. Under tiltakskapitlet i Regjeringa sin Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) fokuserer fleire punkt på politiet sitt tilhøve til etniske minoritetar, og måtar dette kan betrast på. Politidirektoratet har fått i oppdrag å følgje opp relevante punkt i handlingsplanen. Det er sett tidsfristar for oppfølginga, og direktoratet rapporterer til departementet.

I kapittel 3 i meldingen gjennomgår departementet praksis i andre land.

1.3 Politidirektoratet sin rapport "Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikkontroller"

I Politidirektoratet sin rapport er det teke utgangspunkt i at stortingsvedtaket er basert på det overordna føremålet å verne publikum mot grunnlause integritetskrenkingar, og i særleg grad verne etniske minoritetar mot diskriminerande politipraksis. I rapporten vert det vurdert kva føremål overvakinga av politiet sin praksis skal tene. Ein konkluderer med at ei eventuell kvitteringsordning som berre tek sikte på å gi den einskilde ei kvittering utan at denne vert knytt til informasjon om politiet si grunngeving for handlinga, ikkje vil kunne gi noko høve til styring eller kontroll. Ei slik ordning vil heller ikkje ha særleg bevisverdi for den einskilde. Det sentrale vil ikkje vere om ein person er blitt stoppa av politiet eller ikkje, men kva som var grunnlaget for at politiet stoppa vedkomande, og om grunnlaget var tilstrekkeleg. Ein meiner at ei registrering og databehandling/overvaking i større grad vil kunne oppfylle Stortinget sitt ønskje om å undersøkje

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

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

I samband med utgreiinga har ein rekna ut kor stort ressursbehovet er i høve til ulike løysingar, kva opplysningar som må registrerast, og ei vurdering av kva typer kontakt mellom politiet og publikum som eventuelt bør registrerast. Generelt konkluderer rapporten med at ei registreringsordning vil vere kostbar og ressurskrevjande.

Oppdraget frå Justisdepartementet inkluderte skildring av eit pilotprosjekt. Det vert lagt fram forslag til eit prosjekt over eitt år, lagt til Søndre Buskerud og Agder politidistrikt. Prøveprosjektet som blir foreslått er rekna ut til å koste ca. 2,9 mill. kroner. Dette vil dekke kostnader til løn og drift. Eventuelle utgifter til teknisk utstyr kjem i tillegg.

1.4 Oppsummering av innspel frå høyringsinstansane

Justisdepartementet sende Politidirektoratet sin rapport på høyring i februar 2003. I kapittel 5 i proposisjonen foretar departementet ein gjennomgang av høyringsuttalane når det gjeld spørsmåla som vert stilt i høyringsbrevet, inkludert ei oppsummering av kva for instansar som stiller seg positive og negative til ei kvitteringsordning eller eit prøveprosjekt.

1.5 Departementet sine drøftingar og konklusjonar

1.5.1 Forsking

I rapporten refererer Politidirektoratet til problemet ved manglande kunnskap om politiet sitt forhold til, og behandling av personar og grupper med minoritetsbakgrunn. Departementet foreslår at det vert sett av midlar innan Justisdepartementet sine rammer til oppstart av eit forskingsprosjekt der det vert gjort kvalitative og kvantitative undersøkingar av tilhøvet mellom politiet og etniske minoritetar. Ein foreslår at følgjande oppdrag blir gitt til eit etablert forskingsmiljø:

- Kartleggje tilhøva før prøveprosjektet vert sett i gang. Slik kartlegging må inkludere ei undersøking av tilhøvet mellom politiet og personar/grupper med minoritetsbakgrunn, slik at ein kan vurdere

om politiet opptre annleis i forhold til desse enn til andre.

- Følgje og evaluere prøveprosjektet i aktuelle politidistrikt.
- Vurdere effekten av prøveprosjekt med kvitterings-/registreringsordning og parallell bruk av tenestenummer.

Det er viktig at både politiet og publikum sine reaksjonar på prøveprosjektet vert tekne med i evalueringa. Det må vidare hentast inn synspunkt frå relevante interesseorganisasjonar i samband med evalueringa. Det er viktig at forskingsarbeidet vert sett i verk snarast råd, slik at nå-situasjonen kan kartleggjast før eit prøveprosjekt med kvitterings-/registreringsordning vert sett i verk. Sjølv om Oslo ikkje vert foreslått som prøvedistrikt for registrerings-/kvitteringsordning, er det særleg viktig at tilhøva i Oslo vert kartlagte, sidan mange oppfatar hovudstaden som "problemeigar" i denne samanhengen.

1.5.2 Prøveprosjekt kvitterings-/registreringsordning

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

Ved val av stad for prøveprosjekt må ein vurdere relevante kriteriar sett i høve til Stortinget sine intensjonar. Kriteriar som folketettleik, del av innbyggjarar med minoritetsbakgrunn, kriminalitet, nærleik til asylmottak m.m. skal gå inn i vurderinga. Vidare må det takast omsyn til ressursituasjonen i politidistriktet. For å få eit tilstrekkeleg vurderingsgrunnlag bør det gjennomførast prøveprosjekt på to ulike stader. Departementet meiner Søndre Buskerud politidistrikt er godt egna som prøvedistrikt, med Drammen som ein relativt stor by i norsk samanheng, og med innbyggjarar med svært ulik etnisk bakgrunn. Ein foreslår at det andre prøvedistriktet vert vald i samråd med Politidirektoratet og representantar for etniske minoritetar.

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

Departementet føreset at ordninga famnar kontroll og undersøkingar etter utlendingslova. Dette vil ikkje gjelde kontrollar og undersøkingar i samband med grensepassering (Schengen yttergrense) og ved grense-

nære aksjonar. Det vil heller ikkje vere føremålstenleg å la ordninga gjelde førehandsplanlagte visitasjonar av større grupper der det ikkje er rom for vurdering frå den einstilte tenestekvinne eller tenestemann. Ein foreslår difor at desse vert haldne utanfor.

Departementet foreslår at planlegging og gjennomføring av prosjektet vert overlevert til Politidirektoratet og dei utvalde prøvedistrikta.

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

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

1.5.3 Bruk av synleg tenestenummer på uniformer

Departementet vil be Politidirektoratet vurdere ulike konsekvensar ved bruk av synleg tenestenummer. Siktemålet skal vere å prøve ut synleg tenestenummer i samband med prøveprosjektet. Departementet meiner bruk av tenestenummer vil verne den einstilte tenestemann/-kvinne av di det i fleire samanhengar kan erstatte bruk av namn, og såleis redusere sjansen for at vedkomande vert identifisert som privatperson i situasjonar der dette vil vere uheldig. Vidare vil publikum sleppe å måtte spørje om namn eller nummer dersom dei ønskjer å klage på ei tenestehandling. I tillegg meiner departementet det kan opplevast trygt for publikum å kunne identifisere tenestemannen/-kvinna, sidan publikum har plikt til å oppgi namn og personalia når politiet spør om det.

1.5.4 Framdrift og økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaga som Justisdepartementet fremjar i denne meldinga er så ulike forslaga i Politidirektoratet sin rapport at direktoratet sine tal ikkje kan leggjast til grunn for utrekning av kostnadene ved forslaget. Departementet meiner mellom anna at prøveprosjektet med kvitterings-/registreringsordninga bør gå over eitt år.

Justisdepartementet har, i samråd med Politihøgskulen, rekna ut at kostnadene ved eit forskingsprosjekt over 3 år vil kome til å bli kring 1,8 mill. kroner. Dette inkluderer kartlegging av tilhøva før eit prøveprosjekt vert sett i verk, innsamling av data under prosjektperioden og evaluering av prosjektet etterpå.

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

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Anne Helen Rui og Knut Storberget, fra Høyre, Carsten Dybevig, lederen Trond Helleland og Linda Cathrine Hofstad, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, er opptatt av at norsk politi både skal opptre i tråd med gjeldende lover og likeverdig overfor alle deler av befolkningen. Komiteen støtter intensjonen i forslaget behandlet i Innst. O. nr. 62 (2001-2002) og Stortingets vedtak av 19. juni 2002. Bakgrunnen for vedtaket var å sikre et godt forhold mellom publikum og politi, samt å sikre at enkeltgrupper i samfunnet ikke blir diskriminert ved kontroller og visitasjon. Komiteen er videre svært opptatt av at rettssikkerheten til publikum må ivaretas når offentlig myndighet utøves.

Komiteen ser det som svært positivt at departementet har tatt flere initiativ i forbindelse med behandlingen av forslaget om kvitteringsordning for politiet. Komiteen viser til at Riksadvokaten har uttalt at han bl.a. vil skjerpe inn straffeprosessloven § 199, 2. ledd som krever at det skal skrives rapport hver gang noen har vært ransaket med hjemmel i straffeprosessloven § 198, 1. ledd nr. 2 og 3. For det andre viser komiteen til at Regjeringen foreslår at det blir satt av midler innen Justisdepartementets rammes til oppstart av et forskningsprosjekt der det blir gjort kvalitative og kvantitative undersøkelser av forholdet mellom politiet og etniske minoriteter. Komiteen støtter dette initiativet. For det tredje har komiteen merket seg at Regjeringen har tatt opp problemstillingen vedrørende synlig tjenestenummer på politiuniformen.

Komiteen vil særlig framheve viktigheten av at tjenestenummeret snarest mulig gjøres synlig for publikum. Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge til rette for en varig ordning med synlig tjenestenummer for politi i operativ tjeneste. Samtidig forutsettes at politi i sivil har hensiktsmessig legitimasjon som kan fremvises. Nærmere bestemmelser om tjenestenummer og den praktiske gjennomføringen utformes av Regjeringen."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil bemerke at Fremskrittspartiet støttet vedtaket den 19. juni 2002. Bakgrunnen for denne støtten var hensynet til den grunnleggende rettssikkerheten for alle som blir visitert og ransaket av politiet. Høyre og Kristelig Folkeparti støttet ikke vedtaket fra 2002.

Flertallet mener imidlertid at den foreslåtte ordning med kvitteringer ikke er egnet til å fremme formålet om å sikre et godt forhold mellom politi og publikum. Fra land der ordningen er utprøvd, viser undersøkelser at en kvitteringsordning tvert om fremmer avstand mellom publikum og politi samt er unødvendig ressurskrevende. Flertallet mener at politiet allerede har en utfordring i å utføre mange viktige samfunnsoppgaver innenfor et stramt politibudsjett. Flertallet mener derfor at politiets likebehandling av publikum må sikres på en mer målrettet og mindre ressurskrevende måte. Flertallet viser videre til uttalelser fra Politidirektøren og Riksadvokaten om innskjerping av allerede gjeldende rutiner. Flertallet mener at denne innskjerpingen vil styrke tilliten mellom politi og publikum, og vil komme tilbake til spørsmålet dersom den viser seg å ikke være tilstrekkelig.

Flertallet viser til den ordning med visittkort som saksordfører i sine merknader beskriver. Flertallet vil ikke støtte den foreslåtte ordning, og vil bemerke at ordningen foreslås gjennomført uten forutgående utredning. Ordningen er p.t. kun kort omtalt av Runa Bunæs i hennes oppgave fra 1. september 2003 "To what extent should Norway adopt the British system of ethnic recording and monitoring of stop and search?". Flertallet er svært kritiske til at mindretallet foreslår innført en ordning som på ingen måte har vært på høring hos de berørte parter, ei heller utredet med tanke på ressurser og andre praktiske forhold. Flertallet er spesielt kritiske til at problemstillinger vedrørende muligheten for innsamling av kort på ingen måte er berørt i merknadene fra saksordfører.

Flertallet viser til at politiet generelt nyter stor tillit i befolkningen, og at det fra politiets side arbeides med holdningsskapende arbeid internt. Det er etter flertallets oppfatning viktig at det holdningsskapende arbeidet i politiet fortsetter, og at det reageres konsekvent mot diskriminerende adferd. Politimesters arbeidsgiveransvar står i denne sammenheng sentralt.

Flertallet vil videre understreke viktigheten av at man allerede tidlig i polititidningen vektlegger prinsipper om likebehandling og respekt for personer med ulik kultur og bakgrunn. Flertallet viser også til Innst. O. nr. 15 (2003-2004) der komiteen ber Regjeringen snarest mulig komme tilbake til Stortinget med forslag om en modell for klager på polititjenestemenn. Etter flertallets syn vil en slik forbedret klageordning kunne håndtere klager der publikum mener seg diskriminert eller urettmessig behandlet. En forbedret klageordning vil kunne føre til man opprettholder tilliten til etaten i hele befolkningen.

Flertallet mener at en ordning med synlig tjenestenummer på politiets uniformer vil ivareta målsettingen om et godt forhold mellom politi og publikum på en hensiktsmessig måte. Synlig tjenestenummer gir publikum mulighet til å identifisere tjenesteperson som opptrer urettmessig eller diskriminerende. Flertallet foreslår derfor en varig ordning med synlig tjenestenummer på uniformert politi.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) hvor det vedkjennes at det kan være tilfeller av etnisk diskriminering i politiet. Planen oppstiller flere tiltak for å endre denne situasjonen, og et av punktene er å følge opp Stortingets vedtak om å opprette en kvitteringsordning. I tillegg vurderer Regjeringen å gå videre ved å opprette en registreringsordning ved politikontroller.

Disse medlemmer mener en kvitteringsordning vil bidra til å skape den nødvendige tillit mellom politi og minoritetsbefolkningen ved at politiet blir mer målrettet i sine kontroller og dermed møter større forståelse hos publikum for sine kontroller. Disse medlemmer vil vise til at European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) i sin siste rapport om Norge anbefaler innføring av et system for overvåking av hyppigheten av politikontroller av enkeltpersoner. Norge har dessuten fått kritikk fra FN for at vi ikke har noen ordninger som kontrollerer at politiet ikke diskriminerer etniske minoriteter. FN-organet CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) har tidligere bedt norske myndigheter forklare hvorfor de ikke har innført et system for dokumentasjon på kontroll. CERD mener Norge bryter menneskerettighetene hvis personer med innvandrerbakgrunn kontrolleres oftere enn andre på gaten.

Disse medlemmer mener det er synd at Fremskrittspartiet har snudd i denne saken. Disse medlemmer er enig med Fremskrittspartiets representant, Andre Kvakkestad, som i Stortinget 12. juni 2002 uttalte følgende:

"For Fremskrittspartiet er dette et spørsmål om en grunnleggende rettssikkerhet for alle som blir visitert, og slik sett et behov for å kunne dokumentere dette rent bevismessig hvis det skulle oppstå problemer i forhold til om det har foregått en visitasjon eller ikke. Dato for kontrollen, tid, sted og tjenestenummer kan neppe være så tidkrevende å gi at dette skulle medføre noe særlig ekstra saksbehandlingstid. Slik sett ønsker vi å få forslag om dette til Stortinget".

Disse medlemmer har hele tiden ment at det er viktig at en eventuell kvitteringsordning skulle bli så lite byråkratisk som overhodet mulig. Ordningen slik den er utprøvd i England er altfor omfattende, tidkrevende og detaljert. I tillegg registrerer man etnisitet og navn i de engelske politiregistrene, noe som etter disse medlemmers mening ikke ville vært ønskelig. Erfaringen tilsier at publikum syns det er ubehagelig å komme i politiets registre, og både publikum og politiet i England syns det er ubehagelig å bli spurt og å spørre om etnisitet.

Disse medlemmer vil understreke at den norske kvitteringsordningen etter all sannsynlighet ville blitt begrenset til følgende, dersom den hadde blitt vedtatt: Tjenestenummer, dato og sted/adresse for kontrollen skulle noteres på et kort, utformet som et visittkort. Det ville være opp til politibetjenten selv å vurdere hva som

burde noteres i PO-loggen for å sikre at han eller hun visste hva som hadde hendt dersom saken hadde fått et etterspill. På denne måten ville politibetjentene forhåpentligvis hatt et incentiv til å bli enda mer bevisste på sitt eget arbeid, på møtene med publikum og på viktigheten av å gi god informasjon utad. I tillegg ville ordningen sannsynligvis blitt oppfattet som en serviceerklæring til innbyggerne generelt, og ganske særlig til de delene av befolkningen som i dag opplever at tilliten til politiet ikke er den beste. En kvitteringsordning kunne muligens forhindre at noen opplever seg overkontrollert, i alle fall ville den gjort det enklere for enkelte å klage på kritikkverdige forhold. Disse medlemmer tror ikke at en kvitteringsordning ville gjort underverker. Men disse medlemmer mener det er trist at prøveprosjektet som departementet foreslo ikke blir gjennomført, fordi et slikt prosjekt kunne gitt nyttige og verdifulle innspill både til politiet selv og til justiskomiteens medlemmer.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

St.meld. nr. 46 (2002-2003) om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll, vedlegges protokollen

II

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for en varig ordning med synlig tjenestenummer for politi i operativ tjeneste. Samtidig forutsettes at politi i sivil har hensiktsmessig legitimasjon som kan fremvises. Nærmere bestemmelser om tjenestenummer og den praktiske gjennomføringen utformes av Regjeringen.

Oslo, i justiskomiteen, den 17. februar 2004

Trond Helleland
leder

Inga Marte Thorkildsen
ordfører

