

RIGSPOLITIET

POLITI

Redegørelse om Rigspolitiets opfølgning på Tibetsagen

**Rigspolitiet, Direktionssekretariatet
15. august 2018**



Indledning

Justitsministeriet har ved brev af 14. juni 2018, sagsnr. 2018-0110-0071 anmodet Rigspolitiet om... ”at redegøre for, hvordan Rigspolitiet har fulgt op på den kritik og de øvrige læringspunkter, der kan udledes af Tibetkommissionens beretning.

Rigspolitiet anmodes ligeledes om at redegøre for status på de tiltag, som fremgår af Rigspolitiets pressemeddelelse af 18. december 2017, herunder udarbejdelsen af landsdækkende retningslinjer for den ledelsesmæssige forankring, legalitetskontrol og godkendelse af politiets operationsplaner samt erfaringer fra oprettelsen af en ny afdeling for operativ kvalitet i Københavns Politi.

Justitsministeriet ønsker endvidere en redegørelse for, hvilke tiltag Rigspolitiet har iværksat og implementeret med henblik på at sikre, at erfaringerne fra kommissionens beretning spredes og implementeres ud i alle dele af organisationen.

Endelig ønskes der en redegørelse for, hvilke yderligere tiltag som de nye oplysninger, der er kommet frem om flere officielle kinesiske besøg siden 1995, giver anledning til at iværksætte, herunder for så vidt angår afviklingen af officielle besøg generelt.”

Politiet er til for borgerne. Det betyder særligt, at politiet skal beskytte borgernes grundlæggende rettigheder. Borgerne skal kunne stole på, at politiets arbejde foregår efter retsprincippet om lovmæssig forvaltning, ligesom borgerne skal kunne stole på, at de oplysninger, som politiet afgiver til Folketinget og offentligheden i øvrigt, er korrekte.

Tibetkommissionens beretning viser, at politiet har begået meget alvorlige fejl, som Rigspolitiet ser på med allerstørste alvor.

Rigspolitiet har i lyset af Tibetsagen iværksat en række konkrete tiltag med henblik på at sikre, at disse fejl ikke gentager sig. Tiltagene er rettet mod følgende indsatsområder:

- Styrket kvalitets- og legalitetskontrol med det operative planlægningsarbejde
- Forstærket fokus på organisationskultur og adfærd i politiet
- Omverdenens syn på politiet
- Udbredelse og forankring af principperne om god adfærd i det offentlige og de centrale pligter i Kodex VII
- Forbedret understøttelse af Justitsministeriets minister- og folketingsbetjening med særligt henblik på at sikre korrekt og rettidig besvarelse af folketings spørgsmål.

Justitsministeriet gennemfører endvidere følgende tiltag af betydning for Rigspolitiets indsats for at sikre, at fejlene ikke gentager sig:

- Whistleblowerordning på hele Justitsministeriets område
- Korrekt og sikker behandling af data.

Politikredsene arbejder med at implementere de centralt fastlagte tiltag samt lokale tiltag med henblik på at sikre, at fejlene i Tibetsagen ikke gentager sig:

- Politikredsenes øvrige opfølgning på Tibetsagen
- Styrket kvalitets- og legalitetskontrol med det operative planlægningsarbejde i Københavns Politi.

A. Rigspolitiets tiltag

Styrket kvalitets- og legalitetskontrol med det operative planlægningsarbejde

Tibetsagen har vist, at der er et behov for at styrke legalitetskontrollen af og det ledelsesmæssige fokus på politiets plansæt. Det gælder både i forbindelse med planlægning og gennemførelse af politioperationer.

Rigspolitiet har derfor udarbejdet et cirkulære indeholdende landsdækkende retningslinjer for den ledelsesmæssige forankring, legalitetskontrol og godkendelse af politiets plansæt. Cirkulæret er fastsat med henblik på at sikre, at processerne i forbindelse med ledelsesmæssig godkendelse og legalitetskontrol af politiets operative plansæt tilrettelægges og dokumenteres ensartet i hele landet.

Retningslinjerne indebærer, at plansæt udarbejdet af politikredsene og Rigspolitiet skal godkendes af den operative ledelse. Den ledelsesmæssige godkendelse skal dokumenteres, så det fremgår af politiets sagsstyringssystem POLSAS, hvem der har godkendt et plansæt og hvornår.

Forinden plansæt for operative indsatser forelægges til godkendelse hos den operative ledelse, skal der efter cirkulæret ske legalitetskontrol. Legalitetskontrollen kan foretages af en eller flere særligt udpegede jurister i de enkelte politikredse og områder i Rigspolitiet.

Ved politiets plansæt forstås alle strategiplaner, operationsplaner og operationsbefalinger samt taktiske befalinger og action cards, som udarbejdes i forbindelse med konkrete operative indsatser, herunder for så vidt angår afviklingen af officielle besøg generelt. Politiets plansæt omfatter tillige nationale retningsgivende koncepter og planer.

Retningslinjerne gælder ved udarbejdelse og udmøntning af nationale og lokale plansæt, som danner grundlag for planlagte hændelser.

Ved uvarslede hændelser, som ikke giver mulighed for forudgående planlægning, har de involverede ledere også pligt til at foretage en ledelsesmæssig vurdering af opgaveløsningen i forhold til sikring af legalitet. Det påhviler i den forbindelse ledelsen at sikre juridisk inddragelse i legalitetsvurderingen i muligt og nødvendigt omfang.

Politikredsene og områderne i Rigspolitiet skal følge op på, at retningslinjerne efterleves. Kontrollen foretages af kredsenes ledelsessekretariater ved stikprøvevis kontrol af, om de operative indsatser gennemføres i overensstemmelse med de udarbejdede plansæt og i øvrigt i overensstemmelse med lovgivningen og de fastlagte retningslinjer. I områderne i Rigspolitiet varetages kontrollen af udpegede jurister.

Rigspolitiet kontrollerer i forbindelse med det løbende tilsyn med politikredsene, om retningslinjerne i cirkulæret overholdes.

Cirkulæret trådte i kraft 1. august 2018. Cirkulæret har virkning for det planarbejde, der gennemføres herefter. Rigspolitiet følger op på arbejdet med at kontrollere eksisterende plansæt.

Forstærket fokus på organisationskulturen og adfærden i politiet

Politiet bygger som den øvrige offentlige sektor på respekt for det parlamentariske demokrati og værdier som åbenhed, retssikkerhed, integritet, uvildighed, saglighed, faglighed, habilitet og loyalitet. Samtidig forventes det, at politiet varetager opgaveløsningen effektivt og med en høj kvalitet.

Politiet løser mange forskellige opgaver, herunder opgaver i beredskabet, servicecentre og i forbindelse med efterforskning. Fælles for varetagelsen af disse opgaver er, at borgerne skal have en kompetent, ordentlig og hensynsfuld behandling med udgangspunkt i de ovennævnte værdier. Det er, sammen med efterlevelsen af retsprincippet om lovmæssig forvaltning, de grundlæggende forudsætninger for, at borgerne kan have tillid til politiet.

Tibetkommissionens beretning har sammen med de nye oplysninger, der er fremkommet om politiets håndtering af flere officielle kinesiske besøg siden 1995 og den offentlige debat, hvor der er stillet spørgsmålstejn ved, om Tibetsagen er et udtryk for en usund kultur i politiet, givet anledning til selvransagelse i politiet. Især det forhold, at offentligheden er blevet efterladt med det indtryk, at politiet har udfordringer med at erkende, korrigere og lære af sine fejl hurtigt nok, er bekymrende. På den baggrund vil politiet sikre, at det bliver belyst, om der i organisationskulturen i politikredsene og områderne i Rigspolitiet er forhold eller en adfærd, der ikke er forenelig med de ovenfor nævnte værdier.

Derfor gennemføres der i 2. halvår 2018 et tværgående kulturinitiativ i politiet, som omfatter samtlige politikredse og områder i Rigspolitiet. Initiativet skal sætte fokus på den organisationskultur og de værdier, herunder ledelsesmæssige værdier, der er fundamentet for borgernes tillid til politiets opgavevaretagelse. Samtidig skal gennemførelsen af initiativet sikre, at erfaringerne fra Tibetsagen spredes og implementeres ud i alle dele af politiet.

I forbindelse med gennemførelsen af initiativet skal der foretages en selvevaluering af organisationskulturen og adfærden i de enkelte politikredse og områder i Rigspolitiet. Denne evaluering skal ske i et tæt samarbejde mellem ledelse og medarbejdere, ligesom de lokale samarbejdsudvalg skal inddrages i processen.

Som et væsentligt input til selvevalueringen vil der blive afholdt refleksionsmøder i henholdsvis Koncernledelsen, de enkelte politikredse og i områderne i Rigspolitiet.

Formålet med refleksionsmøderne er at skabe rammerne for en proces, hvor politikredse og områderne i Rigspolitiet får mulighed for at se indad på den organisationskultur og adfærd, der er i politiet, og på den baggrund skabe rum til at italesætte og drøfte eventuelle udfordringer, som måtte være ved kulturen og adfærden.

I relation til de elementer i organisationskulturen og adfærden, der er i konflikt med de grundlæggende værdier, som politiets opgavevaretagelse bygger på, vil der blive iværksat tiltag, der kan imødegå og forebygge disse. Tiltag, der iværksættes, skal hver enkelt politikreds og område i Rigspolitiet adressere i en handlingsplan, således at det kreds- og områdespecifikke arbejde med kulturen og adfærden sker målrettet.

Det er afgørende, at tiltagene når helt ud i den ende af politiets organisation, hvor politiet møder borgerne. Derfor vil der på refleksionsmøderne og i forbindelse med udarbejdelsen af handlingsplanerne være særligt fokus på at sikre, at den kommunikation, som alle ledelseslag i politiets organisation skal forestå i forbindelse med dialogen om kulturen og adfærden i politiet, er vedkommende, handlingsanvisende og tager afsæt i et solidt borgerfokus.

Opfølgningen på gennemførelsen af handlingsplanerne vil ske politiets koncernledelse.

Refleksionsmøderne skal være gennemført, og handlingsplanerne skal være udarbejdet inden udgangen af 2. halvår 2018.

Omverdenens syn på politiet

Det kan være vanskeligt objektivt at vurdere kulturen og adfærden i ens egen organisation. Rigspolitiet vil derfor inddrage omverdenens syn på politiet i arbejdet med organisationskultur og adfærd. På den baggrund er der iværksat et arbejde, der skal belyse, hvilken form for initiativ der bedst muligt bidrager til at afspejle omverdenens syn på politiet. Initiativet skal både omfatte politikredsene og Rigspolitiet.

Initiativet kan eksempelvis indebære etablering af et rådgivende kulturpanel, gennemførelse af en borger- og interessentundersøgelse, fokusgruppeinterview el.lign. Det centrale er, at initiativet kan afspejle omverdenens syn på politiet og dermed bidrage til at identificere de blinde vinkler i organisationskultur og adfærd, som politiet ikke selv er tilstrækkelig opmærksom på.

Det konkrete indhold i initiativet skal være besluttet inden udgangen af 1. november 2018.

Udbredelse og forankring af principperne om god adfærd i det offentlige og de centrale pligter i Kodex VII

Rigspolitiet har i samarbejde med Rigsadvokaten iværksat tiltag, som skal sikre, at principperne for god adfærd i det offentlige og de syv centrale pligter i Kodex VII forankres hos alle medarbejdere.

Det fremgår af henholdsvis politiets og anklagemyndighedens mål- og resultatplaner for 2018, at der inden den 1. marts 2018 skal forelægges en plan for implementeringen af vejledningen om god adfærd i det offentlige for Justitsministeriet. Planen skal omfatte en angivelse af, hvilke tiltag der iværksættes for forskellige medarbejdergrupper samt en præcis angivelse af milepæle for gennemførelsen af de enkelte tiltag. Implementering af planen skal være gennemført inden udgangen af 2018. Rigspolitiet fremsendte i overensstemmelse hermed ultimo februar 2018 implementeringsplanen til Justitsministeriet.

Som led i gennemførelsen af implementeringsplanen iværksætter Rigspolitiet i samarbejde med Rigsadvokaten en kampagne om god adfærd i politiet, der er rettet mod samtlige medarbejdere i politikredsene og Rigspolitiet. Kampagnen omfatter et skræddersyet læringsforløb, der gennemføres på politiets intranet samt en pjece, som fremadrettet skal anvendes i forbindelse med modtagelse af nye medarbejdere (onboarding) og uddannelse.

Alle medarbejdere i politiet skal gennemføre læringsforløbet, og Rigspolitiet vil løbende følge op på, at dette sker.

Det fremgår endvidere af implementeringsplanen, at Rigspolitiet vil forestå kurser om Kodex VII for medarbejdere i ledelsessekretariater og øvrige medarbejdere, der bidrager direkte til ministerbetjening, og som ikke allerede har deltaget i et af de kurser eller workshops om Kodex VII, som Rigspolitiet tidligere har udbudt.

Rigspolitiet har i overensstemmelse med implementeringsplanen foretaget en kortlægning af de eksisterende onboardning-initiativer og beskrevet fremadrettede konkrete initiativer, der skal sikre inkorporering af principperne om god adfærd i det offentlige og pligterne i Kodex VII i Rigspolitiets og politikredsens onboardning-forløb.

Tilsvarende er der foretaget en kortlægning af den nuværende undervisning på Politiskolen, som relaterer til god adfærd i det offentlige og Kodex VII. Kortlægningen viser, at principperne og pligterne er adresseret i de væsentligste af politiets uddannelser. Politiskolen udarbejder supplerende en særskilt plan for inddragelse af det udarbejdede materialet om god adfærd i politiet og anklagemyndigheden i politiskolens uddannelser.

Endelig vil der i forbindelse med videreudviklingen af efter- og videreuddannelsen i politiet ske en vurdering af behovet for at etablere uddannelseselementer med fokus på god adfærd i det offentlige og Kodex VII, der er målrettet medarbejdere på specifikke karriereveje.

Samtlige initiativer i implementeringsplanen skal være gennemført inden udgangen af 2018. Implementeringen forløber planmæssigt.

Med henblik på at sikre et vedvarende fokus på udbredelse og forankring af principperne om god adfærd i det offentlige og de centrale pligter i Kodex VII i hele politiet, vil der i politiets virksomhedsstrategi for 2019 blive fastsat mål for det fortsatte arbejde hermed.

Forbedret understøttelse af Justitsministeriets departements minister- og folketingsbetjening

Rigspolitiet har inden offentliggørelsen af Tibetkommissionens beretning gennemført en række tiltag for at styrke politiets minister- og folketingsbetjening. Tiltagene har haft til formål at sikre, at der er de fornødne personaleressourcer og kompetencer til at besvare folketingssspørgsmål og yde ministerbetjening i rette kvalitet og til tiden.

Rigspolitiet har endvidere afholdt workshops og udbudt kurser i minister- og folketingsbetjening samt Kodex VII for relevante medarbejdere i Rigspolitiet og politikredsene.

Efter offentliggørelsen af Tibetkommissionens beretning har Rigspolitiet yderligere på en række helt centrale områder styrket arbejdet med kvaliteten af minister- og folketingsbetjeningen. Det gælder særligt i forbindelse med besvarelsen af folketingspørgsmål.

Som led i dette arbejde er der iværksat følgende tiltag:

- Minister- og folketingsbetjeningsopgaver er primo juni 2018 blevet samlet i Direktionsekretariatet i Rigspolitiet. Visitering, koordinering og endelig kvalitetssikring af besvarelsen af samtlige folketingspørgsmål sker således nu i én fælles koncernfunktion for hele politiet.
- Fastlæggelse af nye koncepter, vejledninger og processer for besvarelse af folketingspørgsmål. Arbejdet skal sikre klarhed om roller og ansvar i sagsbehandlingen, herunder at materiale godkendes på rette ledelsesniveau. Arbejdet skal være afsluttet inden udgangen af 2018.
- Yderligere personale- og kompetencemæssig styrkelse af løsningen af opgaver vedrørende minister- og folketingsbetjening. Arbejdet er afsluttet inden årets udgang.
- Styrkelse af dokumentation og videndeling ved at forbedre kvaliteten af journaliseringen i Rigspolitiet. Dette sker ved indførelsen af et nyt journalsystem og et tilhørende kvalitetssikringskoncept. Herudover vil der blive gennemført initiativer med henblik på at skærpe opmærksomheden på god journalisering i Rigspolitiet. Det nye journalsystem skal efter planen tages i brug i Rigspolitiet i løbet af 2. halvår 2018.

Parallelt med implementeringen af det nye journalsystem i Rigspolitiet foretages en vurdering af muligheden for at implementere systemet i politikredsene. Det sker med henblik på at sikre en bedre kvalitet i journaliseringen af de administrative sager i kredsene.

B. Øvrige tiltag af betydning for Rigspolitiets indsats

Etablering af whistleblowerordning på hele Justitsministeriets område

Tibetsagen har givet anledning til, at alle ansatte i politiet skal være mere opmærksomme på løbende at reflektere over lovligheden i de dispositioner, som de foretager. Det gælder både i det daglige og på et mere generelt plan.

De tiltag, der er ved at blive gennemført, skal blandt andet fremme en kultur i politiet, hvor medarbejderne ved, at de ikke alene har ret til, men også pligt til at sige

fra, hvis de observerer forhold, som er klart ulovlige, eller får en ordre om at foretage handlinger, som er klart ulovlige.

Særligt set i lyset af de nye oplysninger, der er kommet frem om politiets indsats i forbindelse med flere officielle kinesiske besøg siden 1995, er det besluttet, at der skal etableres en whistleblowerordning på Justitsministeriets område.

En whistleblowerordning kan bl.a. medvirke til at øge de ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen uden at frygte for negative konsekvenser og medvirke til at højne niveauet for varetagelsen af myndighedernes opgaver, idet myndighederne lettere kan blive gjort opmærksomme på eventuelle regelbrud eller uhensigtsmæssigheder, der skal rettes op på.

Korrekt og sikker behandling af data

Som led i en markant styrkelse af det strategiske fokus på håndtering af data har Justitsministeriet iværksat arbejdet med en omfattende og tilbunds gående undersøgelse af politiets, PET's og Anklagemyndighedens it-systemer.

Undersøgelsen skal blandt andet kortlægge praksis for opbevaring og sletning af data samt analysere it-sikkerheden hos de enkelte myndigheder. For så vidt angår politiets og Anklagemyndighedens it-systemer gennemføres undersøgelsen af eksterne konsulenter med specialistkompetencer på området for it- og informations-sikkerhed.

C. Politikredsens tiltag

Politikredsens opfølgning på Tibetsagen

Det er vigtigt, at hele politiet drager lærer af Tibetsagen, så det sikres, at de alvorlige fejl, der er begået, ikke gentager sig.

Rigspolitiet og Rigsadvokaten har i forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse gennemført en høring i politikredsene for at kortlægge, hvilke tiltag der er iværksat – og/eller forventes iværksat – i anklagemyndigheden og politiet i lyset af den kritik og de øvrige læringspunkter, der kan udledes af Tibetkommissionens beretning.

På den baggrund kan det konstateres, at udover de tiltag, som Rigspolitiet har iværksat, der vedrører hele politiet, har Tibetsagen ligeledes givet politikredsene anledning til at gennemføre lokale tiltag.

Som eksempler på lokale tiltag, der er gennemført i en eller flere politikredse, kan nævnes:

- Afholdelsen af personalemøder om de læringspunkter der kan udledes af Tibetkommissionens beretning.
- De budskaber om god organisationskultur, værdier og stærkt borgerfokus i politiet, som Justitsministeriets departementschef fremkom med på mødet for politiets og anklagemyndighedens øverste chefer den 19. juni 2018, er kommunikeret.
- Styrkelse af det ledelsesmæssige fokus på besvarelsen af folketings-spørgsmål. Dette sker blandt andet ved, at politidirektøren, og i dennes fravær stabschefen, godkender bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål. Rigspolitiet vil udbrede denne procedure til samtlige politikredse således, at en fra øverste ledelse altid godkender bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål.

Herudover har kredsene på baggrund af Rigspolitiets tiltag:

- Iværksat implementering af Rigspolitiets cirkulære om ledelsesmæssig godkendelse og legalitetskontrol af politiets plansæt.
- Et stærkt fokus på at forankre principperne om god adfærd i det offentlige og de centrale pligter i Kodex VII. Arbejdet sker bl.a. gennem den lokale udmøntning af Rigspolitiets implementeringsplan.

Styrket kvalitets- og legalitetskontrol med det operative planlægningsarbejde i Københavns Politi

Københavns Politi iværksatte i november 2015 en styrkelse af det operative planlægningsarbejde med fokus på at sikre kvalitet og legaliteten i planarbejdet, herunder ved udarbejdelsen af operationsplaner og taktiske befalinger.

Styrkelsen af kvalitets- og legalitetskontrollen af planarbejdet omfatter bl.a. følgende tiltag:

- Organisering af kvalitets- og legalitetskontrollen i nyetableret sektion for Operativ Kvalitet i Beredskabsenheden i Københavns Politi. Sektionen er bl.a. bemandet med juridiske ressourcer, der er dedikeret til at understøtte kvalitets- og legalitetssikringen af planarbejdet.
- Fastlæggelse af fleksible procedurer og interne skriftlige beskrivelser af typiske arbejdsgange, der sætter rammen for planarbejdet i politikredsen.

- Uddannelse af operationsansvarlige ledere, indsatsledere, delingsførere og gruppeførere, hvor der bl.a. sættes fokus på varetægelse af hensynet til forsamlings- og ytringsfrihed i forbindelse med polititaktiske manøvrer.
- Styrket videndeling gennem udarbejdelse af materiale om domme og afgørelser, som kan have betydning for fremtidig udførsel af politioperative indsatser samt ved på ugentlige møder med de operative ledere, at informere om ændringer, der har betydning for tilrettelæggelse og udførelse af politiindsatser.
- Udarbejdelse af huskekort og action cards til de udførende polititjenestemænd med vigtige pointer i forhold til generelle problemstillinger, hvor man i operativ tjeneste anvender politilovens beføjelser.
- Udvikling af operative kvalitetstiltag herunder tilrettelæggelse af øvelser og undervisning samt evaluering af indsatser mv.

Rigspolitiet har i 2. og 3. kvartal 2018 foretaget et tilsyn med Københavns Politis arbejde med at styrke kvalitet og legalitet i udarbejdelsen af operationsbefalinger.

Sammenfattende kan det konstateres, at Københavns Politi har styrket både det ledelsesmæssige og juridiske fokus på planarbejdet. Dette er særligt sket ved etableringen af sektionen for Operativ Kvalitet, hvor der er juridiske ressourcer dedikeret til planarbejdet, og ved indførelsen af fleksible procedurer for politikredsens planarbejde der sætter rammerne herfor, jf. ovenfor.

Det er ligeledes konstateret, at disse procedurer ikke foreligger i skriftlig form. Rigspolitiet vurderer, at det yderligere vil øge kvaliteten i kredsens planarbejde og muligheden for at følge op på, at procedurerne overholdes, såfremt disse fastlagte procedurer foreligger skriftligt.

For at sikre, at kvalitets- og legalitetskontrollen med det operative planlægningsarbejde i politiet sker ensartet på tværs af politikredsene har Rigspolitiet fastlagt landsdækkende retningslinjer for planarbejdet i hele politiet i form af cirkulære om ledelsesmæssig godkendelse og legalitetskontrol af politiets plansæt.

Københavns Politi har oplyst, at kredsens procedurer for planarbejdet vil blive justeret således, at disse er i overensstemmelse med Rigspolitiets cirkulære. De lokale procedurer udmøntes i skriftlige retningslinjer.