Justitieutskottets betänkande 1985/86:32

om anmälningar mot polismän (prop. 1985/86:100 bil. 4, B, jämte motion)

JuU
1985/86:32

Propositionen m. m.

Regeringen har i proposition 1985/86:100 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkt B 4 (s. 67) berett riksdagen tillfälle att ta del av vad chefen för justitiedepartementet anfört om anmälningar mot polismän (s. 53–65). Över propositionen i denna del har utskottet inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet. Det fogas som *bilaga* till detta betänkande.

Motion

I motion 1985/86:Ju215 av Anita Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inrättande av en central disciplinnämnd för polisväsendet.

Utskottet

Inledning

Frågan om i vilken ordning misstankar mot polispersonal för brott eller tjänsteförseelser bör utredas har sedan länge varit föremål för uppmärksamhet i skilda sammanhang (jfr JuU 1980/81:33 s. 15 ff och JuU 1984/85:29 s. 18 f).

I budgetpropositionen lämnar departementschefen en redovisning i saken grundad på polisberedningens förslag i betänkandet (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän och remissbehandling av det.

En central disciplinnämnd

I polisberedningens betänkande läggs fram förslag om att en central disciplinnämnd skall inrättas för polisväsendet. Departementschefen uttalar i budgetpropositionen att förslaget i denna del kräver viss ytterligare beredning samt att han avser att anmäla denna fråga i särskild ordning.

Motionärerna framhåller att det med tanke på sakens vikt är angeläget att riksdagen redan nu uttalar sig för att polisberedningens förslag i denna del i princip bör genomföras.

Utskottet kan för sin del ansluta sig till motionärernas bedömning att spörsmålet om de organisatoriska formerna för beslut om disciplinansvar, avskedande och därmed sammanhängande frågor är av stor betydelse. Som

nyss sagts övervägs emellertid saken för närvarande i regeringskansliet, och i det läget bör riksdagen enligt utskottets mening inte ta något särskilt initiativ. Utskottet vill dock – i linje med tankegångarna bakom motionsönskemålet – framhålla att utskottet utgår från att resultatet av de pågående övervägandena kommer att underställas riksdagen i lämpligt sammanhang. Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionen.

Anmälningar mot polismän

I budgetpropositionen redovisar departementschefen sina synpunkter på polisberedningens förslag i övrigt. Särskilt framhåller han betydelsen av insatser i förebyggande syfte för att motverka obefogat polisvåld. När det gäller handläggningen av våldsanmälningar delar departementschefen beredningens uppfattning att anmälningarna även i fortsättningen bör handläggas inom ramen för det ordinarie systemet för utredning och lagföring av brott. Härvidlag bör man enligt departementschefen sträva efter att öka åklagarnas insatser; det är en fördel om undersökningsledaren i all den utsträckning som är möjlig och lämplig själv håller förhören eller anlitar annan åklagare för detta. Departementschefen uttalar sig vidare för tanken att polisstyrelsen inom sig utser en delegation med uppgift att följa de utredningar det här gäller; lekmännens främsta uppgift bör vara att följa själva förundersökningsarbetet. Slutligen berör departementschefen tanken att JO:s granskning av aktuella ärenden skulle vara ytterligare en metod att utesluta föreställningar hos allmänheten om att behandlingen av våldsanmälningar skulle påverkas av ovidkommande faktorer. Han anger att saken har samband med frågan om JO-ämbetets framtida organisation och verksamhet som för närvarande övervägs i konstitutionsutskottet.

Justitieutskottet kan i allt väsentligt ställa sig bakom departementschefens uttalanden, och utskottet vill särskilt understryka vikten av insatser i förebyggande syfte. Det gäller här åtgärder både vid rekryteringen till polisyrket och vid utbildningen under poliskarriären. Stort intresse tilldrar sig i sammanhanget också den utbildning i yrkesetiska frågor som bör förekomma på lokal och regional nivå, ofta i anslutning till aktuella händelser.

Allmänt sett vill utskottet nu – såsom tidigare – stryka under att det är utomordentligt angeläget att ha en ordning för handläggning av anmälningar mot polispersonal som innebär att allmänhetens förtroende för polisväsendet upprätthålls samtidigt som kraven på rättssäkerhet och objektivitet tillgodoses. Detta uttalande har sin betydelse också när det gäller JO:s tillsynsuppgifter på polisområdet.

I denna sak vill utskottet för sin del erinra om att utskottet vid behandlingen av frågorna om anslag till polisväsendet m. m. förra året uttalade sympati för polisberedningens tankar i fråga om JO:s tillsyn över polisverksamheten. Det förtjänar också nämnas att det från JO-ämbetets sida uttalats, att det skulle vara naturligt om riksdagen – i betraktande av den ingripande maktutövning från polisen mot medborgarna som det här gäller – gärna skulle se att den tillsyn över polisen som utövas genom JO något skärptes; en sådan meningsyttring skulle självfallet efterkommas utan att

några bindande bestämmelser härom behövs. – Utskottet saknar anledning att frångå sitt ställningstagande från förra året. Därmed kan utskottet också – utan att därigenom ett formellt överförande av förvaltningsuppgifter på JO aktualiseras – ansluta sig till vad konstitutionsutskottet uttalat i sitt yttrande i ärendet, nämligen att det får ankomma på JO att avgöra i vilken utsträckning han inom sin verksamhet kan intensifiera den ifrågavarande granskningen.

Vad utskottet sålunda uttalat med anledning av vad departementschefen anfört om anmälningar mot polismän bör riksdagen godkänna och som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *en central disciplinnämnd*

att riksdagen avslår motion 1985/86:Ju215,

2. beträffande *anmälningar mot polismän*

att riksdagen med godkännande av vad utskottet anfört i detta hänseende som sin mening ger regeringen detta till känna.

Stockholm den 29 april 1986

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Arne Nygren (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Bengt-Ola Ryttar (s), Göran Ericsson (m) och Lars Sundin (fp).

1* *Riksdagen 1985/86. 7 saml. Nr 32*

Rättelse: S. 3 Sista raden Utgår: Göran Magnusson (s)

Konstitutionsutskottets yttrande 1985/86:9 y

om JO:s tillsyn på polisområdet

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har begärt konstitutionsutskottets yttrande med anledning av vad chefen för justitiedepartementet anfört i budgetpropositionen (1985/86:100, bil. 4) om anmälningar mot polismän. Yttrandet skall avse JO:s tillsynsuppgifter på området.

Av det berörda yttrandet i budgetpropositionen framgår bl. a. följande: Polisberedningen har i sitt delbetänkande (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän som en väg att utesluta föreställningar hos allmänheten om att behandlingen av våldsanmälningar mot polispersonal skulle påverkas av ovidkommande faktorer pekat på möjligheten att låta JO göra en granskning av utredningarna. Detta förslag har enligt propositionen fått ett starkt stöd bland de remissinstanser som yttrat sig över polisberedningens förslag, däribland JO själv. Frågan har också behandlats i riksdagen, som ställt sig bakom ett yttrande av justitieutskottet, av innebörd att utskottet hyste sympati för tanken (JuU 1984/85:29). Vissa remissinstanser, bl. a. justitiekanslern (JK) och riksåklagaren (RÅ) har emellertid ställt sig avvisande. Justitieministern förutsätter att frågan om JO:s tillsynsuppgifter på polisområdet kommer upp till bedömning i samband med att principerna för JO-ämbetets framtida verksamhet och organisation läggs fast av riksdagen.

JO-utredningen tar avstånd från tanken att tillföra JO denna särskilda uppgift och anför för egen del följande i frågan.

Polisberedningen har inte närmare utvecklat hur JO:s eftergranskning och handläggning skulle tillgå. Som framgått ovan synes två huvudalternativ vara aktuella, nämligen att JO kopplas in antingen så snart en anmälan gjorts eller först sedan vederbörande myndigheter (polis/åklagare) avslutat sin utredning. I bägge fallen har tydligen tanken varit att JO skulle ges rätt att ensam bestämma när han önskade överta ett ärende. Det sistnämnda ger JO-utredningen anledning framhålla att den inte anser det – mot bakgrund av den ställning som JO har vid sidan av den ordinarie myndighetsorganisationen – möjligt att låta JO inta överordnad ställning gentemot ordinarie myndighetsorgan.

Innan utredningen tar upp den principiella frågan om det med hänsyn till JO:s extraordinära ställning bör komma i fråga att tilldela JO en särskild förvaltningsuppgift i fråga om fall av påstått polisvåld vill utredningen framhålla följande. Även om man skulle inskränka sig till att låta JO endast eftergranska själva anmälningarna med eventuella tillhörande handlingar skulle detta enligt utredningens mening innebära en omfattande arbetsupp-

gift. Skulle JO själv överta utredningarna i ett icke obetydligt antal ärenden och genom sin personal hålla olika förhör m. m. skulle – bl. a. mot bakgrund av att JO-ämbetet har säte i Stockholm – olika problem av praktisk natur uppkomma.

Polisberedningen har inte ansett något principiellt hinder föreligga mot att JO utför en generell granskning av anmälningar om polisvåld. Beredningen har därvid pekat på polisverksamhetens särskilda karaktär och dess betydelse för medborgarna. Vidare har påpekats att det tidigare förekommit att JO och dåvarande MO ålagts vissa uppgifter av fortlöpande karaktär. JO-utredningen vill för egen del anföra följande. Under 8.1 har utredningen framhållit vikten av att JO är ett extraordinärt organ. Utredningen har vidare angivit att det av JO:s ställning som extraordinärt organ vid sidan av myndighetsorganisationen också bör följa att JO:s handlingsfrihet inte bör begränsas genom att JO tillförs uppgifter eller ärenden som omvandlar JO till en vanlig myndighet. Utredningen anser inte att det finns skäl som motiverar att man avviker från det synsättet när det gäller den nu diskuterade tillsynsuppgiften, oberoende av om denna innebär att alla anmälningar skall gå till JO eller att verkställda utredningar skall eftergranskas av JO. En tillsynsuppgift i fråga om fall av påstått polisvåld är av principiellt annorlunda art än de i det föregående omnämnda uppgifter av fortlöpande karaktär, vilka JO och dåvarande MO tidigare haft. Det bör uppmärksammas att, för den händelse JO skulle tillföras en uppgift av aktuellt slag, det skulle bli fråga om en verksamhet vilken såsom förvaltningsuppgift hos JO inte blir underkastad någon tillsyn.

Frågan tas inte upp i någon av de med anledning av JO-utredningens betänkande väckta motionerna, men berörs i ett femtontal av remissyttrandena över förslaget. JK, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, kammarrätten i Stockholm, Lantbrukarnas riksförbund, länsstyrelsen i Kopparbergs län, polismyndigheten i Malmö, rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och rättshjälpsnämnden i Stockholm ansluter sig till utredningens bedömning, medan justitieombudsmännen Per-Erik Nilsson och Anders Wigelius, Svenska polisförbundet, Sveriges domarförbund och TCO anser att JO bör erhålla den ifrågavarande uppgiften. (Utskottets remissammanställning i denna del fogas som bilaga till utskottets yttrande.)

Utskottets överväganden

Utskottet har nyligen inlett behandlingen av JO-utredningens betänkande och har således ännu inte i någon del tagit ståndpunkt till utredningsförslagen. Med den reservation som ligger i det sagda har utskottet emellertid ansett sig böra tillmötesgå justitieutskottets framställning och har därför i särskild ordning övervägt frågan om JO skall tillföras de föreslagna befogenheterna vad gäller utredningar som rör våldsanmälningar mot polispersonal.

JO-utredningen har ställt sig avvisande till att ge JO en sådan uppgift som den här aktualiserade och därvid i första hand pekat på JO:s ställning som ett extraordinärt organ. Av denna ställning följer enligt utredningen att JO:s handlingsfrihet inte bör begränsas genom att JO tillförs uppgifter eller ärenden som ger JO karaktär av vanlig myndighet. Utredningen framhåller också att även om JO:s befattning med utredningarna skulle inskränkas till

en eftergranskning av anmälningarna med eventuella tillhörande handlingar skulle detta innebära en omfattande arbetsuppgift.

Utredningens ståndpunkt ligger väl i linje med den uppfattning om JO:ämbetet som ett extraordinärt organ som utskottet tidigare gett uttryck för och som riksdagen ställt sig bakom. Utskottet uttalade vid förra JO-reformen bl. a. följande (KU 1975/76:22, s. 49):

Som framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen vill utskottet understryka att JO-ämbetet är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Detta följer redan av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-institutionen skiljer sig därigenom väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen. Utskottet ville erinra om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet underströk att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Enligt utskottet har detta riksdagsuttalande full giltighet även i dag.

Utskottet har fortfarande samma grundläggande inställning till JO-ämbetet som kommit till uttryck i det nu återgivna uttalandet. Utskottet delar därför JO-utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att det från principiella utgångspunkter skulle vara mindre väl förenligt med JO:s roll i samhällssystemet att – som polisberedningens förslag innebär – tilldela JO en särskild förvaltningsuppgift.

Det sagda innebär inte att utskottet inte har förståelse för polisberedningens förslag. Som framhålls av bl. a. JO Wigelius i dennes remissvar finns det ingenting som hindrar att JO ägnar sådana utredningar som det här är fråga om en skärpt tillsyn utan att för den skull förvaltningsuppgifter formellt överförs till JO. De vägar som JO förordar är en mera frekvent eftergranskning av de ordinarie utredningsorganens undersökningar och beslut jämte något fler utredningar på JO:s eget initiativ. Dessutom kan möjligen antalet inspektioner ökas något.

Enligt utskottets mening får det ankomma på JO själv att avgöra i vilken utsträckning han inom ramen för sin verksamhet kan intensifiera den nu ifrågavarande granskningen.

Stockholm den 19 februari 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Leo Persson (s) och Bo Hammar (vpk).

4.3 Särskilda uppgifter beträffande polismän?

Utredningens överväganden beträffande den i annat sammanhang framförda tanken att JO skall ges vissa särskilda uppgifter beträffande utredningar om brott begångna av polismän (bet. 8.2.5.1) tas upp i ett femtontal remissyttranden. *JK, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, kammarrätten i Stockholm, Lantbrukarnas riksförbund, länsstyrelsen i Kopparbergs län, polismyndigheten i Malmö, rikspolisstyrelsen, RÅ*, och *rättshjälpsnämnden i Stockholm* ansluter sig till JO-utredningens bedömning i saken. Bland de synpunkter som därvid anges kan nämnas följande.

JK: Vad utredningen anför om JO:s tilltänkta uppgifter i fråga om påstått polisvåld ligger helt i linje med vad jag anfört i mitt remissvar den 30 januari 1985 över polisberedningens delbetänkande (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän. Här skall endast pekas på vad jag i det sammanhanget anfört om risken för att ökade befogenheter för JO på detta område skulle kunna leda till att JK helt får avstå från befattningen med ärenden rörande polisvåld.

Kammarrätten i Stockholm, som ansluter sig till vad utredningen anfört om tillsyn över polisområdet – liksom om tillsynen över dataområdet (avsnitt 8.2.5.2) samt i fråga om invandrare (avsnitt 8.2.5.3) – anför följande. Den extraordinära karaktären av JO:s verksamhet får inte äventyras genom att den tilläggs uppgifter av mer allmän myndighetskaraktär. Det är också opraktiskt att lägga fast inriktningen på skilda specialområden. Dessa växlar med utvecklingen och det bör anförtros åt ämbetet självt att beakta sådana förhållanden när arbetet planeras.

Rikspolisstyrelsen: Polisberedningen förordade i sitt betänkande Anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10) att JO skulle få i uppgift att generellt eftergranska samtliga utredningar om våld av polismän. Rikspolisstyrelsen tillstyrkte i ett remissyttrande den 23 januari 1985 förslaget. I det nu aktuella betänkandet har JO-utredningen funnit att en sådan granskningsuppgift skulle falla utanför ramen för JO:s verksamhet som ett extraordinärt organ och att förslaget därför inte bör genomföras (s. 154). Rikspolisstyrelsen anser att utredningens bedömning får godtas.

RÅ, som instämmer i utredningens överväganden, tillägger för egen del följande. Huvudskälet till att man velat finna en ordning där handläggningen sker "utanför polisen" är inte att de utredningar som utförts i traditionell ordning är behäftade med brister utan att man "från psykologisk synpunkt" funnit det angeläget att så att säga lyfta ut sådana utredningar från polisens ordinära utredningsorgan. Trots att en sådan ordning tillämpas har emellertid antalet anmälningar till JO avseende polisvåld förblivit tämligen stort. JO har med andra ord, kan man anta, setts som det yttersta värnet för den som funnit sig förfördelad av polisen. Skulle nu JO regelmässigt granska alla gjorda utredningar rörande polisvåld och dessutom själv ta över själva handläggningen av polismålen i ett stort antal fall, skulle JO inte bara på ett väsentligt område kunna förlora karaktären av ett extraordinärt organ utan också löpa risk att förlora tilltron som ett över de allmänna utrednings- och handläggningsorganen upphöjt och fristående kontrollorgan. RÅ vill därför, liksom han gjort i ett tidigare yttrande över polisberedningens förslag, bestämt avstyrka den av beredningen förordade ordningen.

Utredningens ståndpunkt i den förevarande frågan godtas ej av *JO Nilsson*, *JO Wigelius*, *Sveriges domareförbund* och *TCO* (sistnämnda remissinstans hänvisar till vad *Svenska polisförbundet* i sitt remissvar anfört i saken). I det följande återges vissa av de synpunkter som dessa remissorgan framfört.

JO Nilsson anger att det rimmar alldeles utomordentligt väl med hans uppfattning om JO:s roll och verksamhet att JO ges bl. a. de utvidgade befogenheter som utredningen behandlar i avsnitten 8.5.2.1 (tillsynen på polisområdet) och 8.7.3 (rätt till tolkningsbesked, rätt till extraordinär besvärsrätt, rätt att inhibera beslut och rätt att bevilja skadestånd). JO Nilsson fortsätter. Åtgärder av det slaget kompletterar naturligt den del av JO:s verksamhet som traditionellt är inriktad på att höja standarden i förvaltningen och därmed förebygga fel och misstag; en så utformad verksamhet bedriven i den organisatoriska dräkt som utredningen föreslår gör JO-ämbetet till en institution som kan bli till verklig nytta och hjälp för den enskilde också i hans högst individuella mellanhavande med en myndighet.

JO Wigelius: Enligt 3 § instruktionen för riksdagens ombudsmän skall JO särskilt tillse att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Detta bör väl så förstås att JO har anledning att vara extra uppmärksam på vad som tilldrar sig inom de sektorer av det offentliga där det är vanligt förekommande att enskilda i det gemensammas intresse får finna sig i att dessa deras fri- och rättigheter kan med stöd av lag skjutas åt sidan. Skyldigheten att verkställa sådana intrång i de enskildas integritetssfär åvilar särskilt polisen, som alltså får stå för den fysiska sidan av maktutövningen mot medborgarna. – Det förefaller mig naturligt om riksdagen i medvetande om det förhållandet och om den utomordentliga vikten av att sådan verksamhet hålls inom lagens gränser gärna skulle se att den tillsyn över polisen som utövas genom JO något skärptes. Jag kan för min del inte finna något principiellt hinder för riksdagen att i så fall uttala sin önskan. Denna kommer självfallet att efterkommas utan att några bindande bestämmelser härom behövs. – Den skärpta tillsyn som jag vill förorda skulle främst utövas genom mera frekvent eftergranskning av ordinarie utredningsorgans undersökningar och beslut jämte något fler utredningar på JO:s eget initiativ. Härjämte kunde möjligen inspektionernas antal ökas något. Något överförande av förvaltningsuppgifter till JO har det, såvitt jag förstår, aldrig varit fråga om.

Svenska polisförbundet: I annat sammanhang har Polisförbundet inför 1981 års polisberedning föreslagit att JO mer regelmässigt skulle granska vissa anmälningar om påstådda brott begångna av polismän. Polisförbundet har framfört förslaget mot bakgrund av den kritik som riktats mot att brott av polismän utreds av polismän. En kontroll av JO, mer regelmässigt, utformad enligt principer som JO själv måste utforma, torde ge samhället och riksdagen en kontroll över denna typ av utredningar som är unik utan att en orimlig kostnad därför behöver drabba statsverket. Förbundet har ansett att JO-ämbetet därför skulle förstärkas med ytterligare någon handläggare för dessa uppgifter. – De av polisförbundet och polisberedningen framförda tankegångarna om en mer regelmässig kontroll av vissa brottsutredningar

där polismän misstänks för brott avvisas av JO-utredningen. – Polismännen kan vidta frihetskränkande åtgärder som är unika och får långtgående konsekvenser för enskilda människor. Frihetsberövanden är ett område där polisen har givits långtgående besluts- och effektueringsbehörighet. Att riksdagens kontrollorgan, JO, skulle ges i uppdrag av riksdagen att mer regelmässigt följa vissa typer av brottsutredningar skulle enligt förbundet inte på något sätt förändra JO-funktionen negativt. Att riksdagen har ett särskilt intresse av kontrollen av polisen förefaller snarare troligt och logiskt. Enligt Polisförbundets mening bör riksdagen uttala att JO skall ägna särskild uppmärksamhet åt polisen. Hur denna särskilda uppmärksamhet skall effektueras måste JO själv avgöra med ledning av vad som vid varje tillfälle kan bedömas lämpligt.

Sveriges domareförbund: Förbundet instämmer i den på flera ställen i betänkandet framförda åsikten, att JO inte får bli en vanlig myndighet med fortlöpande arbetsuppgifter utan bör stå utanför förvaltningen och ägna sig åt extraordinär prövning i olika former. Det problem som här diskuteras – polisområdet – är svårlöst och hittills olöst. Det är viktigt att man åstadkommer en sådan ordning för utredning av anmälningar mot polismän som kan vinna allmänhetens – och kanske framför allt vissa massmedias – förtroende. Polisberedningen anser att det inte föreligger något principiellt hinder mot att JO utför en generell granskning av anmälningar om polisvåld. Förbundet instämmer i denna bedömning och anser en sådan granskning vara en lämplig och förtroendeskapande lösning av ett besvärligt rättssäkerhetsproblem. Då måste betänkligheter rörande JO-ämbetets arbetsbörda och organisation ställas åt sidan.