

GRI-rapport 2010:4

Uppdraget

En utredning om Illojal maktanvändning
(Detournement de Pouvoir) som misslyckades
p.g.a. illojal maktanvändning

Dennis Töllborg



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

© Gothenburg Research Institute
Allt mångfaldigande utan skriftligt tillstånd
förbjudet.

Gothenburg Research Institute
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Box 603
405 30 Göteborg
Tel: 031 - 786 54 13
Fax: 031 - 786 56 19
E-post: gri@gri.gu.se

ISSN 1400-4801

Layout: Lise-Lotte Walter

Uppdraget

*To the memory of Jean-Paul Brodeur,
the greatest of them all*

Uppdraget

| | |
|--|----|
| INLEDNING | 8 |
| 1. VÅLDSANVÄNDNING VID POLISINGRIPANDE | 12 |
| 1.1. Regelverket 2010 | 13 |
| 1.2. Polisgrepp och hjälpmedel | 16 |
| 1.2.1. Särskilda hjälpmedel | 20 |
| 1.2.2. Handfängsel | 26 |
| 1.2.3. Hund | 27 |
| 1.3. Särskilt om s.k. exciterat (eller agiterat) delirium | 28 |
| 1.4. Särskilt om behovs- och proportionalitetsprincipen m.m. | 30 |
| 1.5. Sammanfattning | 33 |
| 2. HANDLÄGGNINGEN AV ÄRENDEN MOT POLISMÄN | 34 |
| 2.1. Regelverket | 35 |
| 2.1.1. Fokus på brott | 35 |
| 2.1.2. Förslag om händelseorientering | 42 |
| 2.1.3 Den rättsliga regleringen från och med den 1 januari 2011 | 45 |
| 2.1.4. Kort exkurs om disciplinansvaret | 46 |
| 2.1.5. Empiri | 47 |
| 2.1.6. Nu gällande rättslig reglering, Johanfallet och framtiden | 48 |
| 2.2. Organisation | 52 |
| 2.3. Sammanfattande slutsatser | 57 |
| 3. FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR | 60 |
| 3.1. Våldsanvändning m.m. vid polisingripande | 60 |
| 3.2. Handläggningen av ärenden mot polismän | 62 |
| 3.2.1. Åtgärder när poliser är inblandade i händelser... | 62 |
| 3.2.2. Åtgärder när i övrigt kritik riktas mot polisen i konkreta ärenden | 66 |
| 3.2.3. Förslag syftande till ökad professionalisering av polisverksamheten | 68 |
| 3.2.4. Förslag till organisatoriska förändringar | 69 |
| 3.3. Övriga förslag av mer övergripande karaktär | 70 |
| DEL II. KONTEXTEN – VÅR TIDS RÄDSLOR FÖR KVALITÉ | 74 |

BILAGOR

Bilaga 1. Delrapporten

Bilaga 2. JK dnr 3187-97-90 & 3697-97-21 Sammanfattning, s 3-9 i Rapport till Regeringen november 1998

Bilaga 3. Slutliga beslut av Bo Lindgren, Björn Ericson och Jörgen Lindberg rörande Johan Liljeqvist, SR/Ekots oredigerade intervju med Jörgen Lindberg, James van Reis beslut i förundersökning rörande den medicinska personalens agerande samt JO:s granskning den 19 november 2010

Bilaga 4. Bommat och tunt

Bilaga 5. Metropolitan Police DPS Special Investigations, organisationsbeskrivning samt Family log, Decision Log, Crime Scene Log samt Incident Management Log

Bilaga 6. Learning the Lessons

Bilaga 7. Exiterat Delirium, Metropolitan Police, Special Investigations PP samt utredning av Ingemar Thiblin

Bilaga 8. Faksimil av appendix till Johannes Knutsson (red) Politiets bruk av skytevåpen i Norden

Bilaga 9. Referenser

Bilaga 10. Kostnadsredovisning

För beställning av bilagorna, mejla dennis.toellborg@gri.gu.se.

Inledning

Denna GRI-rapport är min version av den utredning som jag utfört på uppdrag av Polismyndigheten i Västra Götaland. När jag accepterade förfrågan tillfrågades jag om jag trodde att jag skulle orka stå upp, när det började blåsa. Skälet till att man bad mig göra utredningen var nämligen tydlig – anomalierna hade blivit så stora att det var nödvändigt att få till stånd en förändring.

Jag stod upp. Andra hade lite svårare för det. Med på resans gång, hela tiden, oförtrutet argumenterande i sak och brinnande för en bra utredning utan hänsynstagande till vad den ene eller andre potentaten kunde tycka, var hela tiden Mats Eriksson, åklagare, och Björn Ohde, advokat. Fan vet om jag verkligen ännu en gång orkat stå upp utan er!

Så här blev i vart fall utredningen i den oredigerade formen – för innehållet i denna ansvarar jag helt ensam. Den redigerade, som till slut bara jag, Björn och Mats stod bakom skall enligt uppgift förpassas i papperskorgen, inte ens läsas, eftersom vi hade mage att ta uppdraget på allvar;

Enligt direktivet (Polismyndigheten i Västra Götaland, dnr AD-195-6137/10) skall utredningen genomföra (i) en genomlysning av våldsanvändning vid polis-ingripanden samt (ii) handläggning av ärenden mot polismän.

Det är svårt att se hur denna fråga har relevans endast för Polismyndigheten i Västra Götaland. Jag nämner detta eftersom efter det att vi publicerade delrapporten i augusti har såväl justitiedepartementet som Rikspolisstyrelsen och de som företräder polisförbundet i referensgruppen försökt angripa utredningen under påståendet att vi gått utöver våra direktiv och/eller att Polismyndigheten i Västra Götaland tillsatt en utredning med uppgift som gick utöver Polismyndighetens mandat. Polismyndigheten utsattes nämligen samma dag, redan tidigt samma morgon, för omedelbara påtryckningar från Rikspolisstyrelsen, i sin tur enligt de som bara vågar ringa, och bara vågar ringa sekreteraren Anders Månsson, inte mig, en funktion av att tjänstemän på Justitiedepartementet krävde in direktiven för att se om man kunde bestraffa någon på formella grunder, när delrapportens förslag inte gick att angripa på sakliga grunder.¹ Det kunde man naturligtvis inte, men hotbilden klargjordes. För egen del tackar jag för detta utmärkta exempel på Illojal maktanvändning, och lyfter naturligtvis fram det, även om jag beklagar att man blev så skraja på RPS och Polismyndigheten att vi – inklusive den av rikspolischefen själv föreslagna medföljaren Lars Göran Carlsson, senare utsedd till chef för den nya interutredningsenheten under RPS – tvingades tacka nej till en inbjudan att t.o.m. operativt följa det internationellt mycket uppmärksam-

¹ Jfr den engelska serien The Thick of It

made och framgångsrika arbetet mot Detournement de Pouvoir i Queensland.² Därmed förhindrades effektivt möjligheterna – bortsett från att de märkligheter som inträffat efter delrapporten tagit både mycket tid och kraft – att presentera världens hittills mest framgångsrika system för stävande av illojal maktanvändning ö.h.t., inte bara av polisen. Det är beklagligt, och förefaller säkert för en utomstående synnerligen märkligt när det sker just när Göteborgskorruptionen, efter många decennier, börjar krackelera, och detta är en utredning med bas just i Göteborg. Själv har jag dock varit med så länge att jag är luttrad – den demokratiska och rättsstatliga mognaden i ett land är ju alltid till syvende och sist betingat av med vilken kraft befolkningen orkar ta sitt ansvar.

Det är min förhoppning att någon, gärna under personligt ansvar, åtminstone sedan huvudrapporten nu presenterats, förklarar a) hur denna fråga kan vara lokal samt b) hur man skall kunna hantera denna och andra frågor som reses i direktiven, om de nu utgör ett problem, utan att ta ett holistiskt grepp, sedan ett tiotal tidigare utredningar med betydligt mer resurser och makt uppenbarligen misslyckats så till den milda grad att anomalierna tvingade fram denna rapport. Jag saknar själv i vart fall förmågan att producera skräp, och är inte beredd att skita ned mig vilka erbjudanden, eller hot, jag än må få och ha fått under utredningens gång.

Utredningen behandlar i del I först polisens rätt till våldsanvändning, därefter handläggningen av ärenden mot polismän. Del I är författad i vi-form och där har samtliga i referensgruppen haft såväl vetorätt, därtill i anonymiserad form (en märklighet vars nödvändighet blev tydlig efter händelserna beskrivna ovan), som rätt att författa självständiga kommentarer, reservationer och tillägg. Denna del avslutas med en rad konkreta förslag till förändring. Dessa bygger på de förslag som presenterades i den delrapport som producerades för att utgöra underlag för seminarier med alla berörda grupper *innan* slutrapporten presenteras (en ordning som förefaller mig självklar, även om jag är medveten att ett sådant förhållningssätt avviker från normalitet). Vi genomförde fyra sådana seminarier, ett riktat i första hand till polis och åklagare, men där även domstolsrepresentanter var inbjudna, ett till media, ett mer traditionellt akademiskt och slutligen ett till allmänheten. Vid några av seminarierna hade vi särskilt inbjudna inledare, som jag särskilt vill tacka: Tony Evans och Paul Monk från Special Investigations, Metropolitan Police, England, Rolf Granér från Linnéuniversitetet samt Robert Hårdh från Civil Right Defenders. Det var fler än jag som lärde sig mycket av inledarna, och både jag och Anders, liksom de i referensgruppen som hade lust och tillfälle att närvara, fick i flera fall goda argument som medfört att vi reviderat de ursprungliga förslagen. Och detta var också hela, och enda, avsikten med delrapporten och seminarierna.

² ”Jag växte upp i Queensland County Town där folk var uppriktiga. De betraktade regeringen som något där det kunde förekomma korruption om man inte var vaksam. Den mörka tiden med korruption i Queenslands regering före Fitzgeralds utredning är ett bevis på vad som händer när politikerna sätter munkavle på medierna. De här sakerna bär jag med mig. Wikileaks skapades utifrån de grundvärderingarna.” Julian Assange, debattartikel i Australian, här i Aftonbladets översättning 2010-12-07. Detta är den förebild till organisation vi blev inbjudna att följa.

Vi har gjort omfattande litteraturgranskningar och haft en rad möten såväl nationellt som internationellt. Dessa framgår av bilaga. Med något undantag har de flesta varit mycket hjälpsamma, och ärliga, och vi tackar för det. Särskilt tack till de aktiva poliser och åklagare, inom och utom varje lands internutredningsverksamhet, som delat med sig av sina erfarenheter och synpunkter.

Jag är vetenskapsman, inte konsult, politiker eller värdegrundsföreläsare. För mig är frågan *varför* både viktigare och svårare än *hur*. Del 2 innehåller därför ett försök att förstå genom att sätta den empiri vi möter i kontext. Denna är av naturliga skäl skriven i jagform, liksom detta förord. Det bär för långt att förvänta sig att alla i referensgruppen på den korta tid och de knappa resurser vi haft – och än mindre använt – skulle kunna förhålla sig till vad en professor under mer än trettio år stångat sig fram till, och det oberoende av om dennes förståelse är välgrundad eller ett resultat av ett stort missförstånd.

I del 3 har vi samlat några bilagor. Utöver delrapporten återfinner läsaren här några andra rapporter och lite annat material av hög relevans, som står på egna ben.

I referensgruppen har ingått Erik Siverbo, polisintendent, Per-Åke Hammarnäs, Polisförbundet samt Anders Carlsson, Polisens skyddsorganisation. Dessa har utsetts efter förslag från Polismyndigheten, medan Carin Ewald, polismästare, Mats Eriksson, vice chefsåklagare och Björn Ohde, advokat, utsetts efter förslag från mig.

Hammarnäs och Carlsson lämnade referensgruppen några veckor efter det att delrapporten släppts och justitiedepartementet börjat visa missnöje. De försökte skapa uppmärksamhet kring sitt avhopp, och angav som skäl att referensgruppen inte lyssnades på samt att utredningsarbetet inte följde direktiven. Hammarnäs anmälde redan inledningsvis på första referensgruppsmötet – utöver en hel del annat som jag inte tänker återge här – att han var fundersam över om han skulle vara med i referensgruppen, trots att han omgående till Länspolismyndigheten anmält att han ville sitta med i referensgruppen, så snart det stod klart att det skulle bli en utredning. Carlsson har inte varit med på ett enda referensgruppsmöte. Anders Månsson hävdar att Carlsson var med på polisseminariet – och därtill då sa till Månsson att han tyckte såväl seminariet som delrapporten var bra – men presenterade sig aldrig för mig. Jag vet alltså den dag som idag är inte ens hur mannen ser ut!

Jag tackar de i referensgruppen som deltagit i våra möten, kommit med kritik, lyssnat, hjälpt till med att justera och dessutom varit mer allmänt stöd när trycket varit som hårdast.

”Evil is knowing better but doing worse”
Irving Sarnoff

”Using minimum force is not merely incidental to the police mandat, but constitutive of it.”¹

1. Våldsanvändning vid polisingripande

Parallellt med att polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965 ersattes den då drygt hundra år gamla Strafflagen² av Brottsbalken (1962:700), BrB. I Strafflagen 5:10 hade återfunnits ett mer allmänt lagstöd för polisens rätt att använda våld. Detta överfördes nu till 24:2 BrB:

Om polisman, som skall verkställa tjänsteåtgärd, mötes eller angripes med våld eller hot om våld, må han för åtgärdens genomförande bruka det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Detsamma gäller sådan vaktpost eller annan krigsman eller civilförsvarspersonal under civilförsvarsberedskap, som fullgör polisuppgift eller tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning.

Rymmer fånge eller den som är häktad, anhållen eller eljest berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, må ock till rymningens hindrande eller ordningens upprätthållande brukas det våld som med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt. Om någon skall häktas, anhållas eller eljest berövas friheten söker undkomma eller hindra den som äger verkställa åtgärden, må jämväl brukas våld enligt vad nu är sagt. Detsamma skall gälla därest, i fall som avses i detta stycke, motstånd utövas av annan än förut nämnts.

Har någon enligt denna paragraf rätt att bruka våld, äger envar som kommer honom till hjälp samma rätt.

Utöver detta lagstöd kunde polisen, fram till ikraftträdandet av 1975 års Regeringsform, åberopa det som brukar kallas sedvanerätt³ men också § 18 i 1964 års Polisinstruktion:

18 § För att verkställa tjänsteåtgärd får polisman icke använda strängare medel än förhållandena kräva. Han bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

Våld får tillgripas endast när tjänsteuppgiften icke kan lösas på annat sätt. Tillgripes våld skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda re-

¹ Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 108

² Förordnad av Kungl. Maj:t den 16 februari 1864

³ ”Så här har vi alltid gjort, det ligger i sakens natur, och varken domstolar eller riksdag har slagit oss på fingrarna därför”

sultatet användas. Våld får ej brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

Skadas någon till följd av polisens ingripande och är skadan ej obetydlig, skall polisen skyndsamt sörja för att den skadade får behövlig vård och ofördröjligen anmäla det inträffade till sin förman.

Om användande av skjutvapen finns särskilda bestämmelser.

Stadgandet överfördes i exakt likalydande form till 1965 års Polisinstruktion, m§ 18, och den 1 januari 1973, med enbart språkliga ändringar och ett tillagt sista stycke, till § 16 i 1972 års Polisinstruktion:

16 § (...) Bestämmelserna i denna paragraf gäller i tillämpliga delar även den som utan att vara polisman förordnas att fullgöra polisverksamhet.

Inom dagens polis har jag hört myten att det var först med 1972 års polisinstruktion som rätten till våldsanvändning kom att regleras särskilt, inte bara genom sedvanerätt, en myt som kan ha förstärkts genom otydligheter i historieskrivningen i senare offentliga utredningar.⁴ Som framgår av redovisningen ovan är det alltså inte korrekt.

Sedan den 1 juli 1994 har BrB 24:2 följande lydelse:

2 § Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han sig med våld eller hot om våld till motvärn eller gör han på annat sätt motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma skall gälla, om någon annan än som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall. Om rätt för polismän och viss annan personal att bruka våld finns i övrigt föreskrifter i polislagen (1984:387).

Polisens befogenhet att använda våld är alltså numera främst reglerad i Polislagen (1984:387), närmare bestämt i dess § 10. Som framgår av redogörelsen nedan är denna rätt alltså en undantagsregel – ingen, inte heller polisen, har rätt att med våld inkräkta i en annan människas livssfär utan lagstöd, och den som vidtar åtgärden har bevisbördan för att sådant stöd fanns i varje särskild situation.⁵ Å andra sidan gäller samma regler om nöd och nödvärn, som kan åberopas av alla medborgare, även polisen i dess tjänsteutövning.

1.1. Regelverket 2010

Regeringsformen (1974:152), dvs den mest centrala av våra grundlagar, stadgar att ”Den offentliga makten utövas under lagarna” (1:1) och att den ”skall utövas med respekt ... för den enskilda människans frihet och värdighet” (1:2). Grund-

⁴ Se t.ex. SOU 2003:114, s.s. 314 f

⁵ Jfr dåvarande JK Regners motsvarande slutsats i JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 43, även där f.ö. med hänvisning till Europadomstolens praxis på sätt som jag redovisat i min delrapport

lagen gäller, naturligtvis, även för polisen i dess tjänsteutövning, och skulle det återfinnas författningar eller myndighetsinstruktioner som tillåter eller påbjuder annat beteende, viker dessa för grundlagspåbudet.⁶

Andra kapitlet i Regeringsformen har rubriken Grundläggande fri- och rättigheter. Av relevans i detta sammanhang är framförallt §§ 6, 8 och 12, som stadgar följande:

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp (...) Han är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan eller liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande (2:6)

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. (2:8)

De fri- och rättigheter som avses i ... 6 och 8 §§ ... får, i den utsträckning som 13-16 medger, begränsas genom lag ... Begränsning ... får göras enbart för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den ... (2:12)

Om man nu tar detta på allvar, och det är alltså tanken att man skall göra, innebär det att alla är skyddade mot bl.a. frihetsberövande och andra inskränkningar av den personliga friheten, så länge den som vidtar åtgärden inte har stöd i lag för att vidta densamma.⁷

Det finns en rad lagstadgade undantag. Rättegångsbalken (1942:740) ger t.o.m. alla medborgare, inte bara poliser, rätt att gripa den som på bar gärning eller flyende fot har begått ett brott varpå det kan följa fängelse, eller som är efterlyst (24:7). Polisman har enligt samma bestämmelse än mer långtgående rätt att gripa personer – för sådan rätt krävs varken att den gripne är anhållen, efterlyst, tas på bar gärning eller försöker fly, men det krävs att gripandet brådskar och det krävs skäl till anhållande. Inte ens polisen ges i RB 24:7 således någon diskretionär makt att frihetsberöva någon – gripandet kräver lagstöd, och saknas sådant gör sig polismannen skyldig till ett brott, brottet *olaga frihetsberövande* (BrB 4:2).

Polismän har genom polislagen (1984:387) §§ 11-14 givits större befogenheter än vad som medges i RB 24:7 att frihetsberöva människor. Även i annan lagstiftning, t.ex. lagen (1976:511) omhändertagande av berusade personer m.m. (s.k. LOB-fall) återfinns regler som ger polismän längre gående befogenheter än vad som följer av RB 24:7. Inte heller denna lagstiftning ger emellertid polisen någon diskretionär makt att gripa – varje författningsstöd för rätten att gripa anger vissa konkreta omständigheter som skall vara uppfyllda, och i t.ex. polisla-

⁶ Se t.ex., bland massor av andra rättskällor med samma innebörd, Töllborg, Medborgerligt pålitlig?, s 53 ff

⁷ Jfr JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 5

gens § 15 finns regler som säger att beslutet snarast skall underställas förman för beslut, i § 16 tidsfrister för hur länge frihetsberövandet, utan anhållandebeslut (som tas av åklagare), får pågå och i § 17 att frihetsberövandet skall ske med stil. FAP 102-1, om förvaring av personer i polisarrest, innehåller regler som är konsistenta med lagregleringen; den som misstänks för brott får inte enbart på den grunden förvaras i polisarrest (kap. 2) och beslut att belägga någon med fängsel skall tas av föreståndaren, dvs chefen (kap. 4). Vi återkommer nedan under punkten 1.4 till de principer som sätter de yttersta gränserna för polisens rätt att utöva denna, och annan, typ av makt.

Polislagens § 10 reglerar polismans rätt att bruka våld. I samma författning, § 29, ges envar, alltså även icke polismän, rätt att utöva våld för att kvarhålla den gripne och bryta ned dennes motstånd samt t.o.m. rätt att kroppsvisitera denne för att omhänderta vapen och andra farliga föremål, dock inte av annat skäl (som t.ex. för att fastställa identitet, det får bara polisman kroppsvisitera för). Envar, således även polismän, har därtill nödvärnsrätt enligt BrB 24:1, för det fall de själva angrips med våld eller hot om våld – man får använda så mycket våld som krävs och t.o.m. visst mått av övervåld; gränsen går vid att det våld som används (i) skall vara för att avvärja angrepp, eller hot om angrepp, mot en själv, dvs det handlar om försvar, ej attack, samt att (ii) det mått av våld man använder inte får vara *uppenbart* oförsvarligt. Har omständigheterna varit sådana att den som utövat våldet svårligen kunnat besinna sig, kan strafffrihet inträda även om man överskridit denna gräns, BrB 24:6. Vad som nu sagts gäller även den som kommer en nödställd till hjälp, BrB 24:5.

Liksom såvitt avser frihetsberövande ger polislagen polismän större rätt att använda våld än vad som tillkommer gemene man, § 10:

En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han möts med våld eller hot om våld,
2. någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller skall kontrollera ett fordon eller ett fordons last,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid

exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller 7. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I fall som avses i första stycket 4 och 6 får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.

Om rätt att i vissa fall bruka våld finns i övrigt föreskrifter i 24 kap. brottsbalken.

Uppräkningen är uttömmande, dvs våld får – utom såvitt avser nöd och nödvärn – användas endast i de situationer som anges i bestämmelsen.⁸

Sammanfattningsvis har alltså ingen person, det må vara allmänhet eller polis, rätt att diskretionärt utöva makt, än mindre gripa någon eller utöva våld. Varje frihetsberövande, liksom varje våldsanvändning, kräver lagstöd. Den som genomfört gripandet eller utövat våldet har bevisbördan för att de hade denna rätt. Vid avvärjande av angrepp mot den egna personen tillåts en viss marginal av övervåld. Den utvidgade rätt att utöva våld som tillkommer polisman, trots att inget angrepp skett mot den egna personen eller polisen ens möts av motstånd, får aldrig användas annat än i den mån andra medel är otillräckliga och det dessutom, med hänsyn till omständigheterna, är försvarligt att använda våld för att genomföra tjänsteåtgärden. Samtidigt skall här understrykas att för att agerandet skall bedömas som olaga frihetsberövande, misshandel, dråp eller mord krävs uppsåt, dvs att gärningsmannens vilja täcker de objektiva rekvisiten i straffstadgandena. Detta krav gäller dock inte vid vållande till kroppsskada.

1.2. Polisgrepp och hjälpmedel

Det är en omhuldad myt, förstärkt inte minst av TV-dramer om polis, att just polisarbete hör till de yrken som är farligast, i meningen störst risk att den egna personen blir skadad. Internationella studier visar att polisyrket inte ens hör till topp tio bland de farligaste, en lista som istället toppas av yrken som skogshugare, fiskare och piloter som flyger mindre flygplan.⁹

I slutet av förra seklet introducerade RPS en s.k. våldsanvändningstrappa för att åskådliggöra polisens våldsanvändning när en tjänsteåtgärd skall genomföras.¹⁰ Rangordningen innebar att polisen i första hand skulle försöka med kommunikation, dvs kroppsspråk och samtal. Räckte inte detta var steg två lindrig-

⁸ jfr t.ex. JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 16f

⁹ Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 39

¹⁰ "...police use of force is potential rather than actual", Jean-Paul Brodeur, s 116 "95 % of what constitute the routine of police work has nothing to do with force. Perhaps 99 %", *ibid*, s 117, citerande professor emeritus Egon Bittner. Ett problem är att allmänheten kräver att polisen skall möta våld med motvåld, samtidigt som användandet av våld i sig själv är stigmatiserande för den yrkesgrupp som ser våldsanvändning som ett sätt att lösa ett problem, jfr Brodeur, s 123f; "the idea, the human ideal of minimal force, and the practical aspect of doing it create tensions that are inherent in the work and very difficult to control", Bittner/Brodeur, citerat från Brodeur, *The Policing Web*, s 126

are fysiskt våld, såsom fasthållning och lättare tryck, därefter kraftfulla fysiska metoder som grepp och slag. Först därefter kunde man börja använda hjälpmedel, i första hand då batong och fångsel, därefter pepparspray och i allra sista hand skjutvapen. Giltigheten av våldsanvändningstrappan har ifrågasatts såväl inom som utom polisen.¹¹

Polishögskolan (PHS) har 1998 utarbetat en särskild handbok i ingripande- och självförsvarsteknik. Projektledare var Björn Jacobsson på polishögskolan. Handboken, som ersätter tidigare handböcker i bl.a. ”grepp- och batongteknik” (1966 & 1971), ”självskyddsteknik” (1978) och ”självskydd” (1986), innehåller utöver den nyss nämnda våldstrappan förslag till tekniker och metoder som bör respektive inte bör användas, allt från vid omhändertagande av sjuk person till försvar och gripande. Redan inledningsvis fastslås att utgångspunkten för polisens rätt att ö.h.t. använda våld är det regelverk som beskrivits ovan i avsnitt 1.1. Här framhålls också att det är viktigt att polisen mentalt är förberedd på alternativa scenarier då en tjänsteåtgärd skall genomföras: ”Det är väl känt att det i stressade situationer är lätt att drabbas av tunnelseende. Det innebär inte bara att synfältet minskar, utan även att den mentala sfären krymper. Koncentrationen riktar mot ett enda mål, s.k. målfixering.”¹² Det är bra att denna mänskliga svaghet lyfts fram i handboken, och det är ännu bättre att man – även om det sker några sidor senare och inte i samma sammanhang – lyfter fram vikten av att hjälpa en kollega som fastnar i målfixering: ”Om det vid ett omhändertagande uppstår en konfliktsituation bör du på polisstationen, eller om möjligt tidigare, lämna över personen till en kollega för att minska risken för att konflikten trappas upp.”¹³

I handboken ges konkreta exempel på hur polisen skall agera, konsekvent illustrerade med bilder och kombinerat med aktiv konkret träning på PHS. Man får också lära sig att ”läsa” den person som skall bli föremål för tjänsteåtgärden, åtminstone såvitt avser självskydd:

”Erfarenheter visar att om en person vid konfrontation med polis visar något eller några av följande kännetecken innebär detta att han kan vara på väg att bli aggressiv.

- direkt förlängd ögonkontakt
- färgskiftningar i ansiktet
- han ’gör sig stor’ med huvudet tillbakafört
- han står oroligt – flyttar fötter, rör armarna, spelar med fingrarna o.s.v.
- snabba, ljudliga andetag
- han visar i sin argumentation att det är polisen som är problemet
- han talar stötvis

¹¹ Se JO dnr 5928-2006, 1579-2007, 2930-2007, 5220-2007, 5221-2007, 5222-2007, 126-2008 samt 4491-2008, s 25f

¹² PHS Konflikthantering & Självskydd, s 11.

¹³ Ibid s 26

Om en person visar följande tecken bör polisen inta säkerhetsavstånd, eftersom ett angrepp kan vara omedelbart förestående.

- knyter och öppnar händerna
- läpparna blir till ett streck över tänderna
- huvudet böjs framåt
- ögonbrynen sänks/rynkas
- utgångsställningen ändras från att stå mitt emot till att stå med sidan mot
- händerna lyfts
- ögonen går mot det område han tänker attackera
- tyngdpunkten sänks samtidigt med en häftig inandning.

Anfall brukar initieras av en tyngpunktsförskjutning

(...) Om en person tystnar i en argumentation kan det betyda att han mentalt förbereder en attack.”¹⁴

Handboken beskriver här på ett föredömligt sätt olika signaler som gör att polismannen bör förbereda sig på en eskalering. Sådan kunskap innebär inte bara att polismannen kan förbereda sig på en attack och därmed öka möjligheterna att avvärja attacken med fysiska motmedel, den ger också – eller bör i vart fall ge – polismannen en signal om att pröva en alternativ form än den förberedda för att genomföra tjänsteåtgärden, ungefär som en förälders trick att avbryta ett hysteriskt barns gråt genom att få detta att fokusera på något annat än det som gör barnet upprört. Inget nämns emellertid om detta i handboken, vilket är ägnat att överraska. Vi saknar också en motsvarande uppräkningslista av karakteristika hos den som skall bli föremål för tjänsteåtgärden och som ger antydning om att denne lider av sjukdom, exciterat delirium eller motsvarande. Det närmaste vi funnit är påpekandet att ”(s)tora pupiller kan tyda på påverkan av centralstimulerande medel medan små pupiller kan kopplas till opiater”¹⁵. Inte ens i det sammanhanget nämns dock vilka typiska beteenden man kan vänta sig av människor som är påverkade av centralstimulerande medel respektive opiater, och förslag på hur dessa bör hanteras. Det är möjligt att sådan information lämnas i andra delar av polisutbildningen, men det är min uppfattning att oberoende därav har sådan information också en funktionell plats i själva handboken.

När det gäller olika typer av grepp, dess för- och nackdelar och de risker som sammanhänger därmed, förefaller, så långt vi kan bedöma, handboken däremot föredömlig. Det anges också tydligt att t.ex. greppkoppling mot halsen är ”helt olämplig” och att vissa andra grepp är olämpliga respektive riskabla. Vad gäller risken för kvävning eller cirkulationskollaps är detta väl beskrivet, så långt min kunskap sträcker sig:

¹⁴ ibid s 33f

¹⁵ ibid 34

”Kvävning/cirkulationskollaps kan inträffa när en person under ett utsträckt tidsförlopp ligger ner, om något eller några av de nedanstående förhållandena råder:

- personen ligger på mage och är fångslad med händerna på rygg
- personen trycks ned mot underlaget med belastningen på rygg, buk eller bröstorg
- personen är så placerad att han inte kan röra sig

Risken ökar om personen:

- är påverkad av alkohol eller centralstimulerande medel (amfetamin, kokain) samt vissa psykofarmaka
- har varit våldsam, men blivit betvingad rent fysiskt
- har övervikt

Risken minskar om:

- handfångslade personer tillåts sitta upp – särskilt viktigt vid transporter – eller ligga på sida
- polisen undviker att pressa mot personens rygg, buk eller bröstorg efter det att denne upphört med sitt aktiva motstånd
- personens hälsoläge kontinuerligt kontrolleras

Varningssignaler:

- personens våldsamma motstånd upphör gradvis, men relativt snabbt
- gurglande ljud hörs från andningen – detta kan uppfattas som om personen somnat
- svårigheter att tala
- färgen på ansiktet och läpparna förändras

(...)

Tryck mot buk, bröstorg eller rygg får enbart ske under kortare tidsrymd (...). Det är också viktigt att han inte läggs i en ihoppressad position så att han inte kan röra sig under en längre tid, t.ex. vid transport. Naturligtvis skall eventuella handbojor omedelbart lossas om personen visas (sic!) tecken på kvävning/cirkulationskollaps.”

Också i andra sammanhang är man i handboken på ett föredömligt sätt noggrann med att påpeka att försiktighet skall iakttas vid vissa grepp och att det föreligger skaderisk.¹⁶

Jacobsson arbetar f.n. med en revidering av handboken, varvid bl.a. de kunskaper som Thiblin tagit fram om s.k. exciterat delirium skall arbetas in, se nedan avsnitt 1.3. Det var min avsikt att som bilaga lägga med den nya handboken, åtminstone i de delar som handlade om just exciterat delirium och rekommendationer om agerande i dessa fall. Vid mitt besök på Polishögskolan diskuterade jag denna fråga, och noterade att man i utbildningen gav en beskrivning på tillståndet, se återigen avsnitt 1.3. Några instruktioner om hur polisen bör agera, och hur man absolut inte bör agera, vid dessa situationer hade då, i avvaktan på

¹⁶ T.ex. vid skuldergrepp, Konflikthantering och Självskydd s 76, vid liggande fasthållning, s 89, vid nedläggning med benfällning, s 101, nedläggning med handledsvridning, s 103, liggande fasthållning, s 105 m.fl. ställen

Thiblins utredning och ytterligare kunskap, inte utarbetats. Man kan dock anta att polishögskolan i utbildningen kommer att följa de rekommendationer som Thiblin ger, möjligen kompletterade med de kunskaper som Special Investigation vid Metropolitan Police tillägnat sig. Dessa redovisas i bilaga 7.

1.2.1. Särskilda hjälpmedel

Skjutvapen

Polismans användning av skjutvapen regleras f.n. i Kungörelse (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten.

Enligt kungörelsen har polisman självständig rätt, dvs rätt att utan särskilt tillstånd från överordnad, använda pistol (i) i anslutning till att någon, som på sannolika skäl är misstänkt för vissa uppräknade grövre brott (mord, våldtäkt, mordbrand, spioneri, grovt narkotikabrott et cetera), skall gripas, (ii) för att hindra någon från att rymma, eller gripa denne om denne rymt, förutsatt fråga är om nyss nämnda brott, (iii) omhändertar person som är uppenbarligen farlig för annans liv eller hälsa. Polis mannen har också enligt kungörelsen självständig rätt att använda vapnet i nödvärn enligt samma förutsättningar som redan framgår av BrB:s ovan redovisade regler om nödvärnsrätt. I övrigt krävs tillstånd från polischef, eller den till vilken denne delegerat sådan rätt att ge tillstånd, för användande av pistol. För användande av annat vapen än pistol, i första hand mp5 eller undantagsvis hk53¹⁷, krävs på samma sätt – med undantag för avlivande av djur – tillstånd från polischef eller den till vilken polischefen delegerat sådan tillståndsrätt. Endast den nationella insatsstyrkan får använda prickskyttevapen (PSG90).¹⁸

FAP 104-2 föreskriver plikt för polisman att, när denne är i tjänst, bära det eller de skjutvapen som tilldelats polismannen. Polis myndighet får besluta om såväl generella som enskilda undantag, fr.a. vid inre tjänst. (§ 9). Skjutvapnet skall bäras i pistolhölster och måste vara säkrat – först när det börjar närma sig skarpt läge får vapnet osäkras och hållas i handen (§ 16). Man får inte avge verkanseld utan att först tillkännage att man är polis och har för avsikt att skjuta (såvida inte detta framstår som klart olämpligt eller verkningslöst), man skall ha klart synfält gentemot målet, så långt möjligt se till minimera risken för utomstående, undvika skottlossning där föreligger risk för följdskador t.ex. p.g.a. att förråd med

¹⁷ MP5 är ett 9 mm:s, d.v.s. samma ammunition som i tjänstepistolen, förstärkningsvapen med möjlighet att använda även som automatvapen. HK53 är ett vapen som motsvarar AK5:an, d.v.s. ett höghastighetsvapen. Det händer, enligt Etiska rådet, ytterst sällan, kanske någon gång om året i genomsnitt, att vapnet kommer till användning, RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 20. I Västra Götaland begärs och ges tillstånd till HK53 ca 200 gånger varje år, men det används med verkanseld bara 1 till 2 gånger per år.

¹⁸ PSG står för PrickSkytteGevär. Etiska rådet resonerar endast om dess användning i anslutning till insatser av Nationella insatsstyrkan, RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 21. RPS tog ett beslut 2005-07-01 om att detta endast får användas av särskilda insatsstyrkan

farliga ämnen kan träffas, så långt möjligt alltid först avge varningsskott och vid verkanseld sikta mot benen (§ 20). Har skottlossning skett skall närmaste förman underrättas snarast (detta gäller så snart vapen avlossats, oberoende av skäl och sammanhang) och är det fråga om varningsskott eller verkanseld skall polischefen underrättas omedelbart (§ 28).

Fr.o.m. polisväsendets förstatligande blev samtliga polismän i anslutning till examinering från polishögskolan (och tidigare motsvarigheter) beväpnade. Det är inte en självklarhet att polisen, eller i vart fall samtliga poliser, skall vara beväpnade med skjutvapen. I t.ex. London är bara drygt 2.000 poliser av totalt 55.000 beväpnade och i Norge har polismännen vapnet förvarat i en särskild låda i polisbilen, att användas först efter särskilt tillstånd in casu. Skälet är naturligtvis att minimera risken för dödsfall och allvarlig skada i anslutning till polisgripande, då så vitt avser den som skall gripas. Mot det skall vägas intresset av att polisen inte skadas samt den möjligheten att användning av vapnet, t.ex. genom varningsskott eller bara genom att visa det, kan medföra att den som skall gripas passiviseras, varvid behovet av våld för genomförande av tjänsteåtgärden kan minskas.

Argumenten är klassiska, och bär båda rationalitet. Jag har medvetet valt att inte positionera mig i denna fråga, och det av tre skäl. För det första har jag inte hittat något tillräckligt användbart empiriskt underlag som ger besked om omfattningen av användningen av skjutvapen av svensk polis, i anslutning till genomförande av tjänsteåtgärder, och dess orsaker.¹⁹ I det danska betänkandet nr 1507, Betänkning om behandling af klager over politiet, anges dock att Sverige, tillsammans med Holland och just Danmark, toppar statistiken med flest personer per capita som blivit sårade eller dödade efter det att polisen använt skjutvapen.²⁰ Vi har diskuterat frågan med utländsk polis, såväl dansk som norsk och engelsk, och noterat att i en storstad som London bara två skjutincidenter inträffade förra året och att i Norge dessa är betydligt ovanligare än i Sverige. Vi har också tagit del av de statistiska uppgifter som presenteras i professor Knutssons bok *Politiets bruk av skytevåpen i Norden*. Dessa visar att det är en tydlig, statistiskt tveklöst markerad, skillnad mellan å ena sidan Danmark och Sverige gentemot å andra sidan Finland och Norge. Vi kan också se antalet incidenter, där dansk respektive svensk polis skadat eller dödat motpart med hjälp av skjutvapen, under åren 1997-2002 uppgår till ca 5 personer per miljon invånare medan samma siffror för Norge är 1,3 och för Finland 2,5 personer per miljon invånare. Ur statistiken, som redovisas i faksimil i bilaga 8, går också att utläsa att i Danmark och Sverige leder användandet av vapen till dödlig utgång i vart femte fall, medan i Norge och Finland detta ”bara” sker i vart sjätte fall. Det är svårt att härleda dessa skillnader till behovet av skjutvapen i de olika länderna, betingade av olika grad av grov brottslighet länderna emellan. Vi vet däremot att dansk och svensk polis är ge-

¹⁹ vilket i sig är anmärkningsvärt och ytterligare understryker behovet av mer systematiserat organiserad polisforskning i Sverige, se mitt förslag om polisforskning i avsnitt 3.2.3

²⁰ ibid s 181

nomgående beväpnade, medan det normala i Norge är att vapnet förvaras i en låst låda i polisbilen, och endast får användas – bortsett från akuta lägen – efter särskilt tillstånd från förman. Samtidigt vet jag att även den finska polisen är beväpnad. Även om de finska poliserna inte, såsom i Sverige, har plikt att vara beväpnade, och endast ca 90 % av finska polisstyrkan väljer att faktiskt vara beväpnade,²¹ så betyder detta ändå att frågan om antalet skjutningar inte bara kan kopplas till just huruvida polisen är beväpnad eller ej.

Jag har diskuterat frågan i referensgruppen, med svenska poliser och med anställda på Polishögskolan, och där dels, vilket är mitt andra skäl, mötts av tvekan till uppgifternas korrekthet, dels, vilket är mitt tredje skäl, förstått att efter det att svensk polis varit beväpnad sedan snart ett halvsekel det krävs mer än just dessa två rapporter för att lyckas förankra ett så radikalt förslag som att delvis avvärpa svensk polis.²² Det är också så att uppgifterna förvånat också mig – de stämmer illa med min sammantagna erfarenhet av svensk polis användning av skjutvapen; det är alltså inte min uppfattning att svensk polis, än mindre vid en internationell jämförelse, är särskilt benägen att använda pistol i tid och otid. Sammantaget har detta inneburit att jag i denna del stannar vid en redovisning av de regler som gäller idag, och begränsar mig till att anmäla att det känns angeläget att få fram ett tydligare empiriskt underlag. I den mån det finns ett sådant, och jag med min begränsade tid och omfattande uppdrag, missat detta, välkomnar jag sådant, och förutsätter att man från ansvarigt håll mer analytiskt reflekterar över för- och nackdelar med att samtliga poliser är beväpnade med skjutvapen.

Regeringen inrättade hösten 2004 ett etiskt råd vid Rikspolisstyrelsen. Av en rapport från augusti 2005 framgår att rådet ansåg att polisen alltjämt borde ha rätt att använda pistol som tjänstevapen. Rådet anmälde dock som sin uppfattning att man borde utvärdera användningen av expanderande ammunition samt att endast nationella insatsstyrkan skulle ha rätt till prickskyttevapen.²³

Tårgas

Användningen av tårgas är inte särskilt reglerad i författning. I FAP 933-1, som kortfattat beskriver polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, nämns, märkligt nog, inte tårgas, men däremot el-pistol, eller s.k. teaser. El-pistol får f.n. inte användas av polisen, till skillnad från tårgas. I FAP 104-3 ges föreskrifter och råd om användningen av tårgas. Tårgas "bör", enligt dessa råd, inte användas om man med mildare tvång kan genomföra åtgärden, och man skall vara särskilt försiktig med användandet när spädbarn, äldre samt människor med lungsjukdomar (t.ex. astma) eller hjärtbesvär kan drabbas. (§ 1). Vidare anges, i § 3, att tårgaspatron endast får användas mot hårda ytor såsom fönster, väggar, bilar et cetera

²¹ mail till författaren den 30 november från Tomi Kataja, Instructor in Use of Force vid Police College of Finland

²² Jfr RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 17, med samma typ av – inte självklara, skall medges - resonemang

²³ RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 17, 19 respektive 21

och aldrig mot person. Användningen av tårgas hade, enligt Etiska rådet, minskat betydligt redan 2005, ersatt av distraktionsgranater.²⁴

Pepparspray (OC-spray - Oleoresin Capsicum)

Pepparspray är ett vapen. Det riktas mot ögontrakten, har en effektiv räckvidd på ca 3-4 meter och orsakar normalt kraftig och omedelbar smärta. I normala fall återhämtar sig offret snabbt efter sanering²⁵ och utan kvarstående men. Etiska rådet hade inga invändningar mot det då rätt nya vapnet OC- eller, i dagligt tal, pepparspray, även om man ansåg att Rikspolisstyrelsens föreskrifter beträffande dessa borde förtydligas.²⁶ Något sådant förtydligande har emellertid inte skett; den senaste utgivna FAP:en som reglerar frågan utkom från trycket den 11 november 2004 (FAP 104-4).

Enligt denna föreskrift får pepparspray bara användas om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något annat, mindre ingripande sätt, och inte annat än som nödvärn om den används mot personer som ingår i en folksamling (§ 10). Sedan pepparspray använts skall man se till att den mot vilken sprayen använts snarast saneras (§ 11) och därefter skall snarast förmannen informeras om att vapnet använts (§ 14).

Dåvarande ChefsJO Mats Melin presenterade den 1 december 2009 en granskning av polisens användning av pepparspray²⁷, och uttalade kritik mot att vapnet kommit att användas sedan polisen redan bemäktigat sig en person och t.o.m. då våld eller hot om våld inte förekommit. ”En sådan våldsanvändning kan inte accepteras.” Också JO uttalar kritik, såsom tidigare det Etiska rådet, mot den nu gällande FAP:en på området – denna är ”otillräcklig” och råden ”för allmänt hållna”. Inte heller JO:s kritik har dock föranlett någon ändring. Detta är anmärkningsvärt, inte minst med tanke på att pepparspray är tänkt att användas som alternativ till vapen som innefattar större kraft i våldsutövandet. Det är f.ö. en allmän uppfattning även hos polisen, vapnets övriga för- och nackdelar ej beaktade, att detta syfte misslyckats. I nyss nämnda rapport talar JO om ”en glidande utveckling i praxis”²⁸. Istället för att minska användningen av kraftfullare våldsanvändande har pepparspray blivit ett vapen som används även när tjän-

²⁴ RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 19, men där dessa distraktionsgranater, å andra sidan, av bl.a. piketstyrkorna kommit att användas allt för ofta, ibid s 24

²⁵ I PHS självskyddshandbok anges tidsintervallet 15-30 minuter, dock utan att ange huruvida denna tidsintervall gäller efter sanering eller oberoende av sådan, ibid s 64. Sanering skall dock, enligt såväl självskyddshandboken som FAP 104-4 inledas ”genast” respektive ”snarast”

²⁶ RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 16

²⁷ JO dnr 5928-2006, 1579-2007, 2930-2007, 5220-2007, 5221-2007, 5222-2007, 126-2008 samt 4491-2008

²⁸ ibid, s 3

steåtgärden kan genomföras med mildare medel.²⁹ Den ursprungliga tanken var att vapnet främst skulle användas vid upplopp, och där som självförsvar – numera används det aktivt också vid gripanden.

Elpistol

I en rapport från augusti 2005 avvisade Etiska Rådet inom RPS införandet av elpistol, s.k. teaser.³⁰ Som skäl angav man att behovsbilden inte analyserats tillräckligt, samtidigt som det ännu var oklart om användandet av teaser kunde medföra bestående skador. Teaser var vid tillfället ett mycket omdiskuterat vapen, särskilt i USA, där det fanns kritiker som menade att ett antal dödsfall kunde hänföras just till användningen av detta vapen. El-pistol ingår inte heller, i vart fall inte ännu, i polisens vapenarsenal, även om det, märkligt nog, nämns som exempel på särskilda hjälpmedel i FAP 933-1 (§ 2). Mot bakgrund av de kunskaper vi har i dag om s.k. exciterat delirium, se avsnitt 1.3. samt bilaga 7, är det min uppfattning att frågan bör bli föremål för nytt övervägande, där de synpunkter som Thiblin anför bör vägas in. De mycket kritiska synpunkter mot vapnet, som redovisas i *The Policing Web*, måste naturligtvis därvidlag också värderas.³¹

Batong

Etiska rådet ansåg inte att s.k. distansbatonger skulle få lov att användas av svensk polis.³² En distansbatong är ett slags skjutvapen med ammunition i form av påsar med kulor – tanken är att det vid träff skall samma effekt som ett slag med traditionell batong, men alltså kunna användas, som namnet anger, utan samma krav på närkontakt. Frågan hade rests i ett projekt vars avsikt var att på sikt erbjuda alternativa vapen till tjänstepistolen, t.ex. då distansbatong och s.k. peppar- eller OC-spray. Distansbatong används inte av svensk polis.

I FAP 200-7 finns det bestämmelser om användandet av s.k. expanderbar batong – det är denna typ av batong som ska användas, och som inom i vart fall Polismyndigheten i Västra Götaland är den enda använda. I media har jag dock sett exempel på att den vita klassiska gummibatongen alltjämt förefaller användas i Stockholm. En expanderbar batong är tillverkad av fjäderstål och konstruerad för att kunna användas till att slå av muskelfibrer, i första hand då i överarmar och ben. Den klassiska vita gummibatongen orsakade mycket mer omfattande muskelskador, och ledde emellanåt till att den angripne också fick skelettskador. I

²⁹ IJO rapport redovisas en rad sådana exempel: användning av pepparspray mot handfångslade, i polisfordon, då en person som skulle avvisiteras vägrade ta av sig byxorna, vid ordningsstörande folksamlingar, när någon försökt springa från polisen

³⁰ RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 5 (se även ibid s 25f), med argumentet att "Bärande av elpistol kan ge allmänheten intryck av att polisens huvudalternativ är att ingripa med våld". Argumentet förefaller mig inte särskilt övertygande mot bakgrund av den inställning rådet intog såvitt avser handeldvapen, se ovan. F.ö. är den korrekta engelska benämningen inte Teaser, utan Taser, taget från det amerikanska bolag som började utveckla vapnet. Jag har böjt mig för faktum, ordet som används i Sverige när man vill verka internationellt beivrad, är nu en gång "teaser", och används därför även i denna rapport.

³¹ Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 283ff

³² RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s5

PHS Handbok för Konflikthantering & Självskydd är det den vita gummibatongen som används som illustration. Ingenstans nämns risken för omfattande muskel- och skelettskador.³³ Jag tar för givet att detta kapitel i handboken i de praktiska övningarna utgått och ersatts av instruktion och träning vid användning av expanderbar batong, och att kapitlet är föremål för revidering i anslutning till det arbete som f.n. pågår.

FAP 200-7 innehåller inga regler om hur och när batongen får användas, men ställer krav på att polismannen erhållit godkänt resultat efter att ha genomgått utbildning i handhavande. Enligt bestämmelsen krävs dessutom att polismannen har behov av att bära sådan batong och att polismyndigheten givit polismannen tillstånd att bära den. Etiska rådet anmälde i sin granskning 2005 att reglerna om expanderbar batong borde ses över.³⁴ I den mån någon sådan översyn skett har de i vart fall inte föranlett förändringar eller tillägg i FAP.

Distraktionsgranater

En distraktionsgranat är en typ av handgranat som ger verkan genom tryck, ljud och/eller ljus. De kraftiga ljusblixtarna skapar några sekunders blindhet och med smållar upp till 180 decibel rubbas vätskan i innerörat - balansorganet - så att personerna i rummet för en kortare period tappar handlingsförmåga. Syftet är alltså att distrahera, inte att skada, och de används därför i första hand vid inbrytning i rum. I Sverige används distraktionsgranater av polisens piketgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö, samt av Nationella Insatsstyrkan. Etiska rådet ansåg att Distraktionsgranater bör få användas av nationella insatsstyrkan samt av storstädernas piketenheter under förutsättning att det utfärdas tydliga regler om bl.a. beslutsnivåer, användningsområden och dokumentation.

RPS har inte utfärdat någon FAP rörande användandet av distraktionsgranater. I FAP 933-1 nämns distraktionsgranat som ett exempel på särskilda hjälpmedel för polisen vid våldsanvändning (§ 2). Där nämns å andra sidan också el-pistol, och sådan är ju f.n. svensk polis inte utrustad med.

Enligt Etiska rådet har även användningen av distraktionsgranater, liksom av tårgas, minskat ”påtagligt”.³⁵

Förföljande biljakt

Enligt polislagen (1984:387) får polis under där angivna förutsättningar stoppa ett fordon:

- 22 § En polisman får stoppa ett fordon eller annat transportmedel
1. om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott,

³³ a.a. s 114ff

³⁴ RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 4

³⁵ RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 22

2. om det av någon annan anledning behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet, genom att beröva honom friheten, på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet eller underkasta honom kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,
3. om det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet eller
4. om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet

Polislagen § 10, femte punkten ger uttryckligt lagstöd för polisen att använda våld i dessa sammanhang. I FAP 104-1 finns regler om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon, hur och i vilket sammanhang, samt om förföljande och prejning. Påbörjat förföljande eller planerad prejning skall omedelbart rapporteras till befäl (mc-poliser och ensampatruller kan avvakta till sådan rapportering kan ske utan att riskera trafiksäkerheten). Vakthavande polisbefäl skall därefter kontinuerligt hållas informerad om utvecklingen av jakten, och löpande bedöma om förföljandet bör avbrytas, med hänsyn till trafiksäkerhet och hur allvarligt det brott är som föranleder biljakten (§ 4). Användande av hinder, såsom t.ex. spikmatta eller fasta hinder (t.ex. polisbilar) beslutas av polismyndigheten och ”bör” fortlöpande omprövas (§ 5).³⁶ Fasta hinder får bara användas högst undantagsvis (§ 9).

1.2.2. Handfängsel

Polislagen § 10a ger polisman rätt att använda fängsel. Sådan användning får ske (i) om det är nödvändigt av säkerhetsskäl samt (ii) om det inte finns några alternativa möjligheter att betvinga ett så våldsamt uppträdande från den gripne att detta innebär fara för den gripne eller annans liv eller hälsa. Så snart de nu nämnda skälen upphör skall den gripne befrias från fängslen.

Samtidigt får poliseleverna i Handboken för Konflikthantering & Självskydd lära sig att användning av handbojor medför att ”risken för personskador minskar, både för polis och för den som beläggs med sådana”.³⁷ I handboken nämns inte att handfängsel endast får användas undantagsvis och omedelbart skall låsas upp när behov inte längre är absolut nödvändigt. Här föreligger en konflikt mellan vad som är lämpligt och vad som är lagligt, och det ligger i farans riktning att den operative polismannen i första hand förhåller sig till vad som är lämpligt – möjligen rentav bör göra det – och endast sekundärt till lagregeln och risken av att ha gjort sig skyldig till tjänstefel. Det här är en olämplig inkonsistens, där det är min uppfattning att lagregeln bör ändras – det föreligger annars en risk för att domstolar, helt rimligt, väljer att hellre fria än fälla i denna typ av ärenden, med åtföljande diskussion om poliser står under lagen eller ej.

³⁶ Spikmatta får under vissa omständigheter användas även vid efterföljande biljakt. Skillnaden mellan förföljande och efterföljande biljakt är själva syftet med jakten, där syftet med förföljande är att stoppa fordonet medan efterföljande biljakt endast syftar till att försöka utreda vart fordonet (dvs dess förare och eventuella passagerare) tar vägen för att därefter, i förekommande fall, där ingripa

³⁷ a.a. s 108

Per den 1 april 2011 skärps istället bestämmelserna för användande av fängsel – det måste enligt den nya lagtexten vara ”absolut nödvändigt” med fängsel av den gripne, och nödvändigheten skall relatera sig ”till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.” I övrigt får fängsel, som nu, bara användas av säkerhetsskäl vid förflyttningar eller vistelse utanför cellen. Med den lagstiftning som gäller fram till 1 april 2011 har polisman – och för den skull även annan vid s.k. envarsgripande enligt RB 24:7, se ovan – ansetts ha viss rätt att använda fängsel gentemot person som kvarhålls för förhör enligt RB 23:9 eller som skall tvångsvis hämtas till rätten enligt RB 9:10.³⁸ Det är svårt att se att de lagändringar som träder ikraft den 1 april nästa år kommer att anses inskränka även den rätten, under i övrigt uppfyllda förutsättningar.

1.2.3. Hund

RPS har utfärdat FAP 214-1 om polisens hundverksamhet och FAP 214-2 om prövning av polisens hundar. Dessa båda FAPar tillhör de mest omfattande FAParna RPS utfärdat, men man letar förgäves efter några anvisningar/regler om själva användandet av hund i skarpt läge. Det förefaller således som om RPS inte betraktar användning av hund, inte ens då hunden används för att gripa en person eller mot folksamlingar, som hjälpmedel vid våldsanvändning. I FAP 933-1, som alltså t.o.m. anger el-pistol som ett sådant hjälpmedel, nämns inte hund.

Hund kan användas av polisen för att få genomfört tjänsteåtgärd, t.ex. ett gripande. Använd i sådana sammanhang måste hund betraktas som ett vapen. Trots det saknas alltså såväl lagregler som FAP som reglerar användandet av hund, när den används som hjälpmedel i sådant och liknande sammanhang.³⁹ Den yttersta gränsen för användning av hund för våldsutövning i polisiär verksamhet är därmed de förutsättningar som anges i PL § 10.

I den hundutbildning som polishögskolan ger rekommenderas dock att hund bör användas med stor urskiljning vid tvång- och våldssituationer, särskilt vid omhändertagande av berusade och på annat sätt omtöcknade personer. Endast om det är oundgängligen nödvändigt bör hund användas vid dessa tillfällen, och används hund skall, återigen dock endast enligt utbildningspärmen, användandet rapporteras till förman. Av polisförordningen 4:2 följer en allmän skyldighet för polisman att genast se till att den som skadats till följd av polisingripande får den vård som behövs (förutsatt att skadan inte är helt obetydlig) samt att det hela anmäls till förman. Denna skyldighet gäller naturligtvis även när skadan förorsakats av polishund som agerat under polismans ledning.

Många människor är rädda för hundar, och kanske särskilt för schäfrar. Det gör å ena sidan hunden till ett bra hjälpmedel i polisens arbete, men innefattar

³⁸ SOU 2003:114, s 322f

³⁹ Redan 2005 framförde Etiska rådet kritik mot att det saknades tydliga, klara och överskådliga regler för polisens våldsanvändning. Sådana ”måste” finnas, angav man, en uppfattning jag ansluter mig till, jfr RPS Polisens våldsanvändning. Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 4

– liksom andra hjälpmedel – också risker. En sådan risk är när en person redan är i upprört eller skrämt tillstånd, som t.ex. förefaller ha gällt i fallet med Johan Lindqvist. Där kan hundanvändningen eskalera stresstillståndet (understundom även hos hundföraren, som ju lever ihop med hunden även på sin fritid, och således har en personlig relation till hunden, som kan bli skadad i anslutning till ingripandet). Även om det krävs särskild utbildning för att få lov att vara hundförare, och denna utbildning är av omvittnat hög kvalité, menar jag ändå att RPS, inte minst mot bakgrund av den kunskap som börjar växa fram om s.k. exciterat (eller agiterat) delirium, bör överväga att utfärda regler om användande av hund.

1.3. Särskilt om s.k. exciterat (eller agiterat) delirium

Exciterat delirium är en sammanfattande beskrivning av ett bisarrt beteende präglad av agitation, aggressivitet, osammanhängande skrikande, oväntad fysisk styrka, svag eller obefintlig reaktion på vanligen smärtsamma stimuli och pepparspray, hög kroppstemperatur och kraftig svettning. Det finns ingen etablerad diagnos som kallas exciterat delirium och tillståndets existens har ifrågasatts, men är i dag accepterat av flertalet auktoriteter. En person i exciterat delirium kan uppbåda högst avsevärda krafter och samtidigt inte förnimma smärta eller reagera på pepparspray. Exciterat delirium kan ensamt leda till döden, men det är ovanligt att sådana dödsfall sker i ett kort tidsperspektiv – ofta är det ett utdraget tillstånd, som emellertid kan vara svårt eller omöjligt att bryta när personen hamnat i tillståndet; det har beskrivits för mig som att ”hjärnan börjar koka, och sedan börjar hjärnan successivt och irreversibelt stänga ned de olika kroppsorganen”. Ofta, men definitivt inte alltid, ser man en koppling mellan tillståndet och användandet av droger, särskilt då centralstimulerande såsom kokain och amfetamin.⁴⁰

I utbildningen på polishögskolan nämns exciterat delirium. Det beskrivs där som ett upphetsat förvirringstillstånd som har ett antal igenkänningstecken:

- aggressivitet
- kampvillighet
- besittande av ”övernaturlig” styrka
- smärtokänslighet
- vägran att ge sig
- paranoid
- märkligt beteende
- hallucinationer
- skriker osammanhängande
- har skakning
- svettas ymnigt, samt
- är oklädd.

⁴⁰ För en synnerligen kritisk diskussion kring begreppet exciterat delirium, se Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 283ff

Poliserna får lära sig att vanlig kommunikation såsom tillsägelser m.m. inte fungerar, och att det finns risk att person vid ingripande kan drabbas av kollaps. Några mer detaljerade handlingsföreskrifter har ännu inte utvecklats – åtminstone inte redovisats för mig vid tillfället för huvudrapportens författande – men polismännen och studenterna får lära sig att lägesbetingad syrebrist kan uppstå, och att en sådan särskilt föreligger i samband med liggande fasthållning. Inget nämns om övervikt.

Såsom bilaga till denna rapport har bifogats professor Ingemar Thiblins utredning *Dödsfall vid polisgripande – riskfaktorer och rekommendationer*. Thiblin är professor i rättsmedicin. I rapporten behandlas bl.a. exciterat delirium. Jag ansluter mig i dess helhet till de rekommendationer som Thiblin lämnar (sammanfattat på sid 35 i hans utredning), och som också överensstämmer med de rekommendationer jag hört sprids bland engelsk polis; vid misstanke om risk för tillståndets inträdande, t.ex. då någon är kraftigt överviktig eller misstänks påverkad av centralstimulerande droger, bör gripandet ske med ambitionen att inte framprovocera agitation, man bör om möjligt avvakta förstärkning före ingripande (samt då, enligt min uppfattning, undvika hundanvändning), förefaller personen redan ha börjat utveckla ett agiterat tillstånd skall ambulans tillkallas och sjukvården sättas i beredskap och om gripande måste ske med våld så bör sådant genomföras med så liten risk för tryck mot bålen, och så kortvarigt bukläge, som möjligt. Används handfångsel är det särskilt viktigt att personen placeras i sådant läge att andningen inte påverkas.

Jag har informerats om att sedan i vart fall början av detta år pågår ett arbete med revidering av Polisens självskyddsinstruktion. Jag hade hoppats kunna lägga med den reviderade versionen av den nya självskyddsinstruktionen som bilaga, men den är när denna rapport skrivs ännu inte färdig. Jag måste anmäla att det framstår som anmärkningsvärt att denna information, som diskuterades redan i Osmo Vallo-utredningen,⁴¹ dvs april 2002, ännu inte nått ut i polisorganisationen, ett faktum som är bekymrande mot bakgrund av JK:s påpekande redan 1998: "Vid genomgången av de aktuella dödsfallen har jag funnit exempel på att de polismän som deltagit vid ingripandena har agerat på ett sätt som antyder att deras ingripande har präglats av ett avståndstagande och kanske även rädsla gentemot de personer som varit föremål för ingripandet. Jag har vid granskningen funnit exempel på förfaranden som enligt mitt förmenande varit oacceptabla. Granskningen har gett vid handen att frågor om attityder och etik inom polisarbetet måste uppmärksammas och vara föremål för en ständig diskussion och debatt (...) ingripandena i de enskilda fallen [har] skett under former där den enskildes människovärde och välbefinnande inte respekterats fullt ut."⁴² Jag vill gärna tillägga att när ledningen inte ens bemödar sig om att föra ut denna typ av väsentlig information till de som har att utföra det operativa arbetet, kan

⁴¹ SOU 2002:37, s 25, 29 och 78

⁴² JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 4, se även s 8f

möjligen en sådan kulturs framväxt och bestånd framstå som närmast självklar.⁴³ Icke desto mindre är den bekymrande. Jag har också kunnat konstatera, definitivt efter det att delrapporten släpptes i augusti, att ambitionsnivån på åklagarsidan, dvs Riksenheten för polismål, lämnar en del i övrigt att önska, ett faktum som kan antas ytterligare späda på en sådan icke önskvärd kultur. Således ansluter jag mig till den av dåvarande JK redan för tolv år sedan framförda, som jag ser det, självklarheten att det ”är av yttersta vikt att information i dessa frågor förs ut i organisationerna och integreras i medvetandet hos den personal som har att verkställa omhändertaganden och tvångsåtgärder.”⁴⁴ I de förslag som lämnades i delrapporten, och som återkommer i denna rapport, se kapitel 3, redovisas några åtgärder som skulle kunna medverka till att JK:s förslag realiserar.

1.4. Särskilt om behovs- och proportionalitetsprincipen m.m.

Det anses vara en tjänsteplikt för polisman att använda det våld som är försvarligt. Våldet får alltså inte utövas diskretionärt, utan plikten och rätten till att inkräkta i en annan människas livssfär begränsas av fyra principer kallade legalitets-, ändamåls-, behovs- respektive proportionalitetsprincipen.

Legalitetsprincipen har sin rättsliga utgångspunkt i internationella konventioner

⁴³ ”Företrädare för Polishögskolan har uppgett att polisaspiranter inte sällan framfört att de uppfattat att det i etiska frågor varit mycket stor skillnad mellan vad de fått lära sig på utbildningen och hur de upplevde attityderna i den praktiska verksamheten.”, JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 86. Så uppstår ett slags institutionaliserat hyckleri som på det privata planet endast kan hanteras genom cynism eller indifferens. Internationella studier pekar på hur stark denna kultur är – det ökade inslaget av kvinnor inom poliskåren, ett internationellt fenomen och ofta förespråkade som ett sätt att bryta den typiska manliga kultur som präglar bilden av traditionellt polisarbete (åtminstone ordningspolisart, men även kriminalarbete; jfr rollfiguren Gunvald Larsson i Martin Beck) fungerar inte alls. De kvinnliga poliserna antar istället stereotypiska manliga drag; ”the power of the police organization to change the individuals belonging to it is much greater than the capacity of these individual members to change the police organizational culture”, Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 147. Även s 180

⁴⁴ JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 60 f. I anslutning till delrapportens offentliggörande gjorde jag i utredningen en ansats för att försöka bidra till denna informationsspridning, och bad de inbjudna inledarna från Special Investigations vid Metropolitan Police att avsätta en del av tiden till att berätta vad de visste om just detta tillstånd, och vilka råd de givit till den engelska polisorganisationen vid misstanke om s.k. exciterat delirium. Jag bjöd in såväl chefen för Riksenheten för polismål som dennes ställföreträdare, men fick inte ens svar på inbjudan! Något säger det, menar jag, om var problemet ligger med att inte förändra i organisationen, särskilt som det angivits att även efter den 1 januari nästa år det i allt väsentligt skall vara ”business as usual”, se kapitel 2.

Sverige är bundet av⁴⁵, vår grundlag och polislagen. I kapitel 1 t.o.m. 1.2. har utvecklats denna princip, som konkretiseras i polislagen § 10, första stycket. Där stadgas att polisman, (i) *i den mån andra medel är otillräckliga* samt (ii) *det med hänsyn till omständigheterna* (inte brottet, något jag återkommer till nedan) *är försvarligt, får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd.*

Ändamålsprincipen innebär att polisens rätt att använda våld eller ett tvångsmedel, t.ex. gripa eller belägga med handfängsel, måste vara befogat i förhållande till orsaken till varför åtgärden skall genomföras. Som exempel får man inte använda buggning eller telefonavlyssning för att ta reda på en människas politiska preferenser eller använda handfängsel eller våld för att den som tjänsteåtgärden utförs mot skall ”lära sig veta hut”, s.k. gatubestrafning, hur befogat ”allmänheten” än anser sådan vara.⁴⁶

Behovsprincipen innebär att polisen får använda tvångsmedel när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Behovsprincipen blir bl.a. relevant för frågan om när och hur omhändertagande, t.ex. ett gripande, skall genomföras. Våld skall så långt möjligt undvikas och får utövas endast när det inte finns några andra relevanta alternativ. Vid transport, t.ex. i piket, skall frihetsberövad inte tvingas sitta på bilgolvet, annat än undantagsvis. JK har för sin del anmält att det är diskutabelt om detta sätt att transportera en frihetsberövad ö.h.t. någonsin kan accepteras⁴⁷, och för det fall polis – vilket förekommit – transporterar frihetsberövad i piket liggande på golvet med en känga tryckt över huvudet så är det, tveklöst, aldrig tillåtet.

Proportionalitetsprincipen, slutligen, är den mest bekanta, även för polisen, även om det förekommer att den missförstås. Denna princip innebär att om, övriga principer beaktade, våld måste användas, får åtgärden ändå inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är absolut nödvändigt för att uppgiften skall kunna fullgöras. I såväl fråga om styrka som räckvidd och varaktighet skall åtgärden stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.⁴⁸ Det är mot bakgrund av denna innebörd av proportionalitetsprincipen jag noterat att

⁴⁵ Se särskilt artikel 8 i Europakonventionen till skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna; ” 1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

⁴⁶ det är ett problem för polisen att allmänheten, å ena sidan, förväntar sig att polisen använder sin makt för att bestraffa ”den skyldige” redan på plats, t.ex. genom att gripa denne och föra den till polishuset, samtidigt som samma allmänhet, å andra sidan, ofta reagerar kraftfullt när polisen använder markerat våld för att genomföra en tjänsteåtgärd tydligt, just för att minska risken för eskalering. ”Damned if you do, damned if you don’t”, men det är alltså ett problem som följer med yrkesrollen, precis som för domaren som måste döma, men naturligtvis inte har en susning om vad som hänt – vet domaren vad som hänt är ju denne jävig.

⁴⁷ JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 50

⁴⁸ se prop. 1988/89:124, s 26

det förefaller föreligga ett missförstånd hos polisen. Jag har nämligen stött på argumentet att det är den misstänkta *brottsliga gärningens allvarlighet* som avgör hur kraftfull åtgärden kan vara, ett missförstånd som möjligen kan ha sin bakgrund i reglerna för nöd, nödvärn och nödvärnsexcess. Så är det alltså inte. Själva brottet har bara medelbar betydelse, d.v.s. är en av flera faktorer som skall vägas in, när man inför åtgärden försöker skaffa sig en uppfattning om hur mycket, och vilken typ av, våld som kan och bör användas. Det är således en bedömning av själva *situationen*, givet all den information man har och kan inhämta före och under insatsen, som avgör hur kraftfull insatsen kan vara, oberoende av hur insatsens kraft med full vetskap efter dess fullgörande kan komma att bedömas. Man har alltså inte rätt att använda mer våld bara av det skälet att fråga är om en insats mot en misstänkt mördare eller terrorist, eller ö.h.t. inget våld bara av det skälet att det handlar om snatteri eller tjuvåkning för att klargöra principens innebörd i ett kanske övertydligt exempel.

Omvänt innebär alltså proportionalitetsprincipen inte att användandet av våld ens kräver att polismannen möts av motstånd. Det är en tjänsteplikt för polisman att avstyra mycket allvarliga och överhängande brottsliga gärningar, t.ex. ett hot mot någon att använda livsfarligt vapen eller genomföra en terroristattack. Det är den information man har om hotet, dess aktualitet, kunskap om gärningsmannen, platsen och övrig relevant kunskap då insatsen förbereds och sedan genomförs, allt under kontinuerlig revidering av den kunskap som framkommer under själva insatsen, som styr hur mycket våld som kan anses proportionerligt försvarbart. Onödig kraftutveckling skall undvikas, och smärtsamma grepp och slag skall användas bara i den utsträckning situationen så kräver. Slag mot ömtåliga delar av kroppen, sparkar, struptag, grepp i håret och liknande är endast undantagsvis acceptabla, men kan alltså, just undantagsvis, vara det *givet situationen, inte brottet*. Det är aldrig polisens uppgift att utdela pina, att bestraffa, hur beaktansvärt en sådan bestraffning än kan anses vara. Bestraffningen sköts av domstol och verkställs av kriminalvårdsmyndighet. Polisman skall iaktaga självbehärskning, vara hövlig och hänsynsfull och uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning (polislagen § 5), ett säkert inte alldeles lätt beteendekrav att alltid uppfylla. Icke desto mindre är det centralt för att kunna etablera en bra relation till polisens viktigaste resurs i allt polisiärt arbete; allmänheten och de iakttagelser och vittnesmål denna kan ge. Det är därför centralt att skapa en kultur där polismän hjälper varandra ur situationer där någon av dem, högst förståeligt kanske, fastnar i s.k. målfixering (se ovan, avsnitt 1.2), och att polisen, med hjälp av professionell extern internutredning, snabbt har möjlighet att rätta till i de fall det visar sig att något gått över gränsen.

1.5. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan jag inte se att det finns skäl, med det underlag som finns tillgängligt, att föreslå några radikala förändringar vad gäller polisens rätt till våldsanvändning. De påpekanden som sedan länge skett, bl.a. från JK, men som ännu inte föranlett förändringar av FAP, bör naturligtvis snarast åtgärdas, och det är angeläget att information om exciterat delirium, och de rekommendationer Thiblin lämnar, omgående förs ut i organisationen, särskilt då till ordningspolisen och motsvarande inom respektive polismyndighet. Det är också, menar jag, anmärkningsvärt att det saknas FAP rörande när och hur hund får lov att användas som hjälpmedel vid gripande, upploppssituationer och liknande.

Sammantaget förefaller det mig alltså inte som att den svenska polisen generellt sett är särskilt våldsbenägen. En förändring av reglerna för internutredningar i den riktning som föreslogs redan i delrapporten, och som jag återkommer till i det följande kapitlet, framförallt i form av händelseorienterade istället för brottorienterade utredningar, skulle dock fylla de empiriska kunskapsluckor som kan finnas och samtidigt ge så tidiga och tydliga signaler såväl utåt – mot politiska beslutsfattare – som inåt att polisen får en substantiell och inte endast chimär möjlighet att verka som en lärande organisation. Mitt förslag om att införa en samlad ordning för ”förlikning” mellan polis och klagande tillsammans med återföring till en central kunskapsbank rörande sådana förlikningar och deras bakgrund, införande av fri process på sätt som motsvarar vad som sker i Danmark och fokus på ”Learning the Lessons” (se bilaga 6) istället för FAP⁴⁹, skulle ge bättre empiri och därmed också innebära att icke önskvärda tendenser kan upptäckas och stävjas tidigt. Jag har anat sådana såvitt avser användningen av pepparspray och hur proportionalitetsprincipen uppfattas inom polisen. En sådan ordning skulle också ge klarhet i eventuella statistiska felaktigheter som påverkat uppgiften – även förekommande i utländska utredningar när dessa behandlar Sverige – att svensk polis (tillsammans med dansk och holländsk) är mest skjutbenägen per capita i Europa, samt ge möjlighet att utvärdera och fundera över användningen av hund, inte bara i anslutning till misstänkt exciterat delirium utan även i andra sammanhang, och det såväl taktiskt som strategiskt.

⁴⁹ se delrapportens förslag 3a. Även Etiska rådets överväganden vad gäller polisens tillgång till särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, rapport 2005-08-16, s 10

2. Handläggningen av ärenden mot polismän¹

Osmo Vallo dog den 31 maj 1995.² Osmo, som då var i fyrtioårsåldern, var inte den förste som avled, eller blev allvarligt skadad, i anslutning till ett polisingripande. Två polismän åtalades senare, och dömdes för vållande till kroppsskada.³ Johan Liljeqvist avled den 26 april 2008. Johan, som då var i tjugofemårsåldern, kommer inte att vara den sista som avlider, eller blir allvarligt skadad, i anslutning till ett polisingripande.

De båda fallen har det gemensamt att de, men först en tid efter händelsen, uppmärksammats av skickliga journalister som envetet krävde svar på obesvarade frågor, och på frågor som var rimliga att ställa.⁴ Det förefaller mig en rimlig hypotes att det finns fall, där någon avlidit eller skadats allvarligt i anslutning till polisingripande, utan att det uppmärksammats av media. I vart fall har frågan om i vilken ordning denna typ av händelser, liksom andra händelser där det riktas misstankar eller klagomål mot poliser, skall hanteras länge varit föremål för uppmärksamhet.

Redan för 35 år sedan föreslogs således i SOU 1975:20 en särskild ordning för denna typ av ärenden. Förslagen ledde inte till några förändringar, bara en ny utredning: SOU 1979:71. Inte heller denna utrednings förslag genomfördes, men något år senare – 1981 – ändrades utredningsrutinerna något, framförallt innebärande att åklagare omedelbart skulle inträda vid anmälan mot polisman om brott, och att förhör i ärendet skulle, åtminstone i princip, hanteras av polisman från annat polisdistrikt och med högre tjänsteställning än den anmälde. Samma år

¹ Det är i Storbritannien ursprunget till idén om att polisen skall bestå av "able, prudent, and intelligent individuals" växer fram i början av 1800-talet. "When the new English police force was created, the implementation of these standards first resulted in very high turnover rates of personnel, 80 percent of the dismissals being caused by drunkenness...these demands on police personnel were the first signs of a genuine revolution in policing, which resulted in four important developments; first, the dawning of the professional police force, with its attendant consequences, such as unionization; second, increased police scrutiny of police behavior and a call for more accountability; third, the establishment of bodies, such as government commissions of inquiry, to report on allegations of police misconduct; and fourth, the use of the police image and of the symbolic power increasingly vested in the police as an instrument of discipline for the wider population (...) This was the beginning of the long-standing Anglo-Saxon tradition of investigating how the police fulfilled its duties in the repression of 'vice' and what came to be known as 'victimless' crime. This field of policing is notorious for generating police corruption." Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 64f

² SOU 2002:37, s 13

³ Karlstad TR mål B 358/95 (dom 16 april 1995). De båda polismännen dömdes till 60 dagsböter för vållande till kroppsskada, varvid framförallt hundanvändningen och de skador detta medfört var huvudorsaken. Fastställt av Hovrätten för Västra Sverige 24 juni 1997 (mål B 665/96), ansökan om prövningstillstånd avslaget av HD 3 september 1997 (mål B 3088/97). Ansökan om resning från modern såvitt avser vållande till annans död alternativt grov misshandel avslaget den 12 mars 2001 (HD mål nr Ö 73-01) och såvitt avser tingsrättsdomen den 29 maj samma år (Hovrätten Västra Sverige mål nr Ö 1058-01)

⁴ Jfr JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 43

fick 1981 års polisberedning i uppgift föreslå en nyordning ”som uteslöt *föreställningar hos allmänheten* om att utredningsförfarandet påverkades av ovidkommande faktorer”.⁵

Det delbetänkande⁶ 1981 års polisberedning kom att lämna tre år senare, 1984, innebar, som framgår av redovisningen nedan av den rättsliga utvecklingen av dessa frågor, inget mer än att §§ 17-22 i 1965 års polisinstruktion i stort sett i oförändrad form kom att överföras till sjätte kapitlet i den nyskapade Polisförordningen (SFS 1984:730).⁷ ”Föreställningar(na) hos allmänheten” fick därmed goda förutsättningar att bestå.

2.1. Regelverket

Den svenska polisen förstatligades 1965. Det ligger i sakens natur – polisen har av tradition rätt och plikt att utöva våld som ett medel för att fullgöra sina arbetsuppgifter – att frågor om huruvida polisen missbrukat sina maktbefogenheter varit föremål för diskussion redan före denna tidpunkt, och det ligger i sakens natur att de ständigt kommer att resas. Det är bra. Det är däremot dåligt, och stämmer till eftertanke, att trots alla dessa år av diskurs på temat har fokus, därtill med viss konsekvens, hela tiden varit inriktat på individ. Detta fokus har dessutom förstärkts över tid med krav på åklagarinträde, förundersökning och därmed på allvarigare brottsliga gärningar (ringa tjänstefel utesluts så småningom från åtal); utredningarna kommer därmed att handla om (enstaka) individer, inte om strukturella, kulturella, rättsliga eller organisatoriska brister⁸, och sådana centrala saker för utvecklande av värdegrunden som oskicklighet, försummelse och oförstånd försvinner från möjligheten till systematisk bearbetning, att användas i en lärande organisation. Denna brist måste åtgärdas, något det s.k. Etiska rådet framhöll redan i sin rapport till RPS 2005, men som ännu inte lett till några systematiska åtgärder⁹; ”En korrekt tillämpning av bestämmelserna om våldsanvändning med eller utan särskilda hjälpmedel förutsätter att ... det finns väl utvecklade rutiner för uppföljning och analys av användningen av våld och de särskilda hjälpmedel som därvid kommit till användning”.¹⁰

2.1.1. Fokus på brott

Från polisens förstatligande, fram till den 1 januari 2011, har reglerna om hanteringen av dessa ärenden direkt eller indirekt (genom uttrycklig hänvisning till annan lagstiftning) varit reglerade i det som inledningsvis kallades Polisinstruk-

⁵ Berggren/Munck, Polislagen. En kommentar, s 155. Min kursivering.

⁶ Ds Ju 1984:10 Anmälningar mot polismän

⁷ jfr JuU 1985/86:32 samt proposition 1985/86:100, bilaga 4 s 53-67

⁸ Vilket är en, tyvärr, vanlig reaktion med åtföljande konsekvenser, se Philip Zimbardo, The Lucifer Effect

⁹ Se anmärkningar om detta i Granér, Skoglund, Mikkonen – Anmälan mot poliser – en kartläggning (kommande)

¹⁰ RPS Rapport 2005-08-16 av Etiska rådet. Polisens våldsanvändning, s 10

tionen, sedermera Polisförordningen. Om man bortser från SFS 2010:1033, varigenom dessa frågor utmönstrades¹¹ ur Polisförordningen och ersattes av en självständig förordning, Förordning (2010:1031) om handläggningen av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m., har under åren sammanlagt 100 ändringar gjorts i författningstexten. Få av dessa har inneburit annat än marginella förändringar av hur de frågor som behandlas i denna utredning skall hanteras, och ingen av dem har givit allmänheten skäl att förändra sina ”föreställningar”.

Polisinstruktionen (1964:764) trädde ikraft den 1 januari 1965, d.v.s. samtidigt med att polisen förstatligades. Länsstyrelserna hade då ansvaret för ledningen av polisverksamheten i länen, och hade bl.a. att ”verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten” (§ 36). Enligt § 48 var det polischefens ansvar att vidta åtgärder för att rätta fel och försummelser som polismän kunde ha gjort sig skyldiga till, samt förhindra upprepningar. Fråga om entledigande och avskedande prövades av den som tillsatt tjänsten (§ 98). De högsta polischefstjänsterna tillsattes av regeringen, polissekreterare av rikspolisstyrelsen och övrig personal av polischefen. Regler om åtal och disciplinär bestraffning fanns i §§ 101-106. Handlade det om ”försummelse, oförstånd eller oskicklighet” inom Stockholms, Göteborgs eller Malmö polisdistrikt kunde polischefen besluta om (i) varning, (ii) löneavdrag under högst trettio dagar eller (iii) suspension i högst tre månader (§ 102). Om det förelåg särskilda skäl kunde polischefen avstånga polismannen med omedelbar verkan i avvaktan på lagakraftägande dom eller slutligt beslut (§ 105). I övriga polisdistrikt skulle sådana beslut tas av länsstyrelsen. Polismannen hade rätt att först skriftligen eller muntligen uttala sig om vad som åberopades mot honom, och hade då också rätt att anlita biträde av försvarare.

Samma författning gav förman rätt att försätta underlydande polisman ”ur tjänstgöring”, för det fall det bedömdes nödvändigt för att säkerställa ”tjänstens behöriga fullgörande” (§ 106). Förelåg skälig misstanke om tjänstefel, enligt dåvarande lydelse i 20 kapitlet Brottsbalken, hade polischef respektive länsstyrelse plikt att anmäla händelsen till åklagare. Detsamma gällde vid skälig misstanke om annat brott, där man kunde förutse att talan om enskilt anspråk, d.v.s. skadestånd, skulle komma att föras samt då polismannen bestred vad som lades honom till last och polismyndigheten inte själv kunde få till stånd en tillfredsställande utredning.

Sammanfattningsvis låg alltså som huvudregel utredningsverksamheten hos den egna myndigheten, liksom rätten att utdöma sanktioner, så snart inte var fråga om brott. Redan från det polisen förstatligades gavs Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt, de tre största, särställning. Fokus var på ”rötägg”.

1964 års Polisinstruktion kom bara att vara i kraft ett år, och ersattes redan den 1 januari 1966 av Polisinstruktionen (1965:686). I anslutning därtill utmönstrades §§ 102-106 ur Polisinstruktionen och ersattes av en allmän hänvisning till den nya Statstjänstemannalag (1965:274) som trätt ikraft 1966, och som in-

¹¹ undantaget de regler som ger de valda ledamöterna i polisstyrelsen rätt att följa dessa ärenden, en rättighet som – såvitt jag förstått – ytterst sällan utnyttjas.

nehöll bestämmelser om olika former av disciplinär bestraffning m.m. i §§ 18-34 (§ 98).¹² I 1965 års Polisinstruktion behölls dock rätt för förman att försätta underlydande polisman ur tjänstgöring, på samma grunder som tidigare (§ 99). Statstjänstemannalagen innehöll inga bestämmelser som var händelseinriktade, för utredning för fråga om disciplinär bestraffning eller anmälan till brott, utan fokus var även här på individ, dvs ”rötägg”.

1965 års Polisinstruktion kom att vara i kraft till den 1 januari 1973, då den ersattes av 1972 års Polisinstruktion (1972:511), den tredje i ordningen. Några ändringar i sak, såvitt avser det som är relevant för denna utredning, skedde inte – reglerna i tidigare § 99 återfanns nu i den nya instruktionens § 95, och den rätt att försätta underlydande polisman ur tjänstgöring, som tillkom förman och som tidigare återfanns i § 99, bestod och återfanns nu i § 96. Genom 1975:511 ändrades § 49 i instruktionen, innefattande att bl.a. frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan samt skiljande från tjänst på annat sätt än genom avskedande, skulle fattas av polisstyrelsen i plenum. Lagen om offentlig anställning (1976:600) hade då antagits, och ersatte den 1 januari 1977 Statstjänstemannalagen.

Den 1 september 1981 infördes genom SFS 1981:735 de första reglerna om handläggningen ”av anmälan” mot polismän m.m. i Polisinstruktionen, §§ 17-22. Även de nya reglerna var individorienterade och fokuserade på brottsmisstanke: det handlade om (i) det i anmälan mot polisman gjordes gällande att denne gjort sig skyldig till brott eller (ii) förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning. I båda dessa fall skulle, oberoende av hur allvarligt brott eller allvarlig bristen i myndighetsutövningen var, anmälan överlämnas till åklagare ”för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte”. Detsamma gällde, oberoende av anmälan, (iii) om någon *allvarligt* skadats ”till följd av verksamhet som utövats av en tjänsteman” eller ”under vistelse i en polisarest” (§ 17) samt då (iv) det i anmälan uppkommit fråga om polisman gjort sig skyldig till brott utom tjänsten (§ 20).

Den viktigaste nyheten i 1981 års författningsändring var framförallt att ärendet i dessa fall skulle överlämnas till åklagare. Det underströks att sådant överlämnande skulle ske ”skyndsamt”, samtidigt som det särskilt markerades att sådant överlämnande inte innebar att polisen passivt skulle avvakta åklagarens beslut i frågan om förundersökningen skulle inledas eller ej, utan att man på traditionellt sätt, som föreskrevs och föreskrivs i Förundersökningskungörelsen (1947:948) och Rättegångsbalken (1952:740), ”skall vidta de åtgärder som inte utan olägenhet kan uppskjutas”, dvs traditionell bevissäkring m.m. (§ 17, sista stycket). Två andra centrala ändringar, som antyder att författningsändringen föregåtts av kritik mot det hittillsvarande systemet, var införandet av en uttrycklig författningsreglerad skyldighet för polischefen i distriktet att hålla lekmanaledamöterna informerade om hur denna typ av ärenden slutbehandlats (§ 19) samt, och kanske framförallt, en regel om att förhör inte fick hållas av polismän i samma polisdistrikt som den som skulle höras (§ 18). Det senare gällde dock inte om man i di-

¹² under avsnitt 2.1.5 Kort exkurs om disciplinansvaret behandlas kortfattat bl.a. Statstjänstemannalagens regler

striktet inrättat en särskild enhet för handläggning av anmälningar mot polismän, och sådana enheter hade inrättats i de tre största polisdistrikten, dvs Stockholm, Göteborg och Malmö polisdistrikt.¹³

Bara ett år senare, den 1 oktober 1982, ändrades §§ 17 och 19, man får anta efter klagomål från åklagarmyndigheterna. Bland de brott polismän oftast blir inblandade i, och som således skulle överlämnas till åklagare, var och är trafikbrott.

Fr.o. m. SFS 1982:799 kunde polismyndigheten själv besluta inleda sådan förundersökning, jämte låta polismän vid samma polismyndighet som den brottsmisstänkte genomföra nödvändiga förhör. Beslut om att lägga ned sådan förundersökning fick dock endast tas av åklagare.

Den 1 oktober 1984 ersattes polisinstruktionen av den första Polisförordningen (1984:730). I anslutning därtill fick frågorna ett eget kapitel, kapitel 6, som fick rubriken "Handläggning av anmälningar mot tjänstemän inom polisväsendet m.m." Rubriken innehåller alltså inget krav på brottsmisstanke, men de fem paragraferna i det nya kapitlet var, bortsett från vissa språkliga förändringar, identiska med stadgandena i den fram till dess gällande polisinstruktionen.

Den uppmärksamme läsaren noterar alltså, så här långt, att kraven för utredning, såvitt avser polisen, är kvalificerad och individriktad. För att utredning skall ske skall det antingen ha inkommit en anmälan eller så skall någon ha skadats (a) "allvarligt" och (b) denna skada skall ha uppkommit "till följd av verksamhet som har utövats". Det senare ledet utesluter visserligen inte att det skulle kunna

¹³ Senare kom motsvarande enheter att utvecklas i samarbete mellan olika polismyndigheter. I SOU 2002:37, s 42 redovisas följande frivilliga samarbeten, redan före den förändring som i december 2006 skulle lagreglera polisens organisering av internutredningsverksamheten: "Polismyndigheten i Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Blekinge län har en gemensam internutredningsgrupp som är stationerad i Växjö. Vidare har Polismyndigheterna i Värmland och Dalarna samt Örebro, Västmanlands, Uppsala och Gävleborgs län en gemensam internutredningsgrupp som är stationerad i Västerås. Polismyndigheterna i Östergötlands och Södermanlands län har en gemensam internutredningsenhet bestående av tre utredare, varav två är placerade i Linköping och en i Eskilstuna. Slutligen har Polismyndigheterna i Västernorrlands, Västerbottens och Jämtlands län samt Norrbotten en gemensam internutredningsgrupp som är stationerad i Umeå. De gemensamma internutredningsgrupperna, som består av ett varierande antal internutredare, handlägger samtliga internutredningar i de berörda polismyndigheterna. Det finns ett trettiotal internutredare i landet." Lagregleringen 2006 var således bara ett rättsligt fastställande av en i praktiken redan gällande ordning. Jag har försökt ta reda på mer exakt datum för när dessa olika samarbeten påbörjades, vilket är intressant inte minst med tanke på frågan om den faktiska betydelsen av Polisinstruktionens undantag i § 18, men misslyckats inom de resurser och den tidsram som stått till mitt förfogande. Frågan är emellertid obsolet sedan länge; mitt intresse av frågan har mest varit för att få klarhet om med vilken seriositet dessa frågor har behandlats av beslutande myndigheter, en fråga som inte rests i någon av tidigare utredningar på området, men som måste antas ha vissa betydelsefulla återverkningar för ambitionsgrad och professionalitet i själva verksamheten. Jag vet dock att ändringarna knappast varit fullt ut genomförda före november 1998, då JK i sin rapport till regeringen anger att företrädare för RÅ och RPS båda till honom "förklarat sig stödja en regionalisering av utredningsenheterna". Redan då hade polismyndigheterna i Västmanlands, Uppsala, Örebro, Gävleborgs, Dalarna och Värmlands län självmant samordnat denna del av sin verksamhet. De berörda polismyndigheterna sammanföll med verksamhetsområdet för åklagarmyndigheten i Västerås. (Justitiekanslerämbetet dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 53f)

räcka med misstanke om casus, dvs olyckshändelse, för att utredning skall ske, men genom kravet på att frågan skall hänskjutas till åklagare, och angivandet av att dennes uppgift primärt är att avgöra om förundersökning skall inledas eller inte, kommer fokus att ligga på om det i vart fall föreligger ett (i) vållandebrott (ii) orsakat av en eller flera individer (iii) som kan kopplas till skadan. Ett annat sätt att uttrycka det är att det åklagaren har att bedöma blir om han tror sig kunna uppnå en fällande dom mot en eller flera individuella polismän i anledning av en först objektivt konstaterbar skada. De tempoförluster en sådan ordning förorsakar är uppenbara, liksom att fokus blir på individ – rötägg – och på möjligheten att styrka brottsligt handlande, och det redan för plikt att överlämna ärendet till åklagare¹⁴, så snart inte skadan uppkommit under vistelse i polisarrest; då skall ärendet alltid överlämnas till åklagare för prövning.

Några år senare, den 1 juli 1987, skärptes genom SFS 1986:980 §§ 1 och 3 i Polisförordningen. Tidigare hade gällt att ärendena ”skyndsamt” skulle överlämnas till åklagare, fr.o.m. nu gällde att de skulle överlämnas ”omedelbart”. Samtidigt övertog rikspolisstyrelsen slutligen ensamt beslutsbefogenheterna såvitt avsåg avskedande m.m. – med Polisförordningens ikraftträdande den 1 oktober 1984 hade de flyttats från polisstyrelserna till att delas mellan länsstyrelserna och rikspolisstyrelsen. Samtidigt inrättas PAN, Polisens Ansvarsnämnd, vid RPS.

En lång rad författningsändringar i Polisförordningen genomfördes därefter, men samtliga saknar relevans i detta sammanhang bortsett från SFS 1990:1071, varigenom föreskrevs att även vid trafikbrott *skall* överlämnande ske till åklagare, om någon blivit allvarligt skadad i samband med brottet.

Genom SFS 1998:1558 ersattes 1984 års Polisförordning av en ny förordning, 1998 års. I denna flyttas reglerna i 1984 års Polisförordnings sjätte kapitel till ett femte kapitel, och får, vid sidan av språkliga förändringar, en ny rubrik: ”Fråga om anställda inom polisen handlat felaktigt i samband med arbetet”. Rubriken öppnar för en händelseorienterad utredning, men lagtexten är till sitt innehåll alltså lika orienterad mot brott, kravet på åklagare och förundersökning och därmed ”rötägg”. Kapitel fem hade i sin ursprungliga lydelse följande lydelse:

- 1 § Ett ärende skall omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte
1. om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning,
 2. om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest och skadan är allvarlig,
 3. om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet.

¹⁴ Jfr åklagare Bo Lindgren och de skäl han anger i JO dnr 5950-2009 (se bilaga 3) till att det kom att ta så lång tid innan utredningen i fallet Johan Liljeqvist kom att påbörjas

Ett ärende behöver inte överlämnas till åklagare

1. om det är fråga om ett annat brott mot trafikförfattningar än brott mot 1 § andra stycket eller 3-5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
2. om det inte inträffat någon allvarlig skada som sägs i första stycket, och
3. om polismyndigheten beslutat att inleda förundersökning.

Beslut om att lägga ned sådan förundersökning skall fattas av åklagare.

2 § Den myndighet där anmälan har gjorts eller där frågan om att inleda förundersökning har uppstått skall vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

Förhör med anställda inom polisen

3 § Förhör får inte hållas av en polisman som tjänstgör vid samma polismyndighet som den som skall höras vid andra förundersökningar enligt 1 § än sådana som får inledas av polismyndighet.

Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den som håller förhöret vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

Första stycket gäller inte när det vid polismyndigheten finns en särskild enhet för handläggning av anmälningar mot polismän. Andra stycket gäller inte när en polisman vid en sådan enhet utses att hålla förhör med en anställd vid en annan polismyndighet.

Underrättelse till polisstyrelsen

4 § Länspolismästaren skall se till att de övriga ledamöterna i polisstyrelsen får underrättelse om hur ärenden som överlämnats till åklagare enligt 1 § har slutbehandlats. Om polisstyrelsen inte bestämt något annat, skall de övriga ledamöterna också fortlöpande genom länspolismästarens försorg underrättas om sådana ärenden som avses i 1 §.

Polisstyrelsen får utse en eller flera av sina ledamöter eller av de valda ledamöterna i en polisenämnd att särskilt följa utredningarna i sådana ärenden eller en viss grupp av sådana ärenden som avses i 1 §. Styrelsen kan bestämma att den eller de som utsetts på detta sätt skall underrättas enligt vad som anges i första stycket.

Första och andra stycket gäller inte i fråga om ärenden som avses i 1 § andra stycket.

5 § Möjligheten för övriga ledamöter av polisstyrelsen att få följa förundersökning i vissa fall regleras i 7 a § förundersökningskungörelsen.

Fråga om anställda inom polisen har gjort sig skyldiga till brott som inte har samband med arbetet

6 § Ett ärende skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte, om det genom en anmälan eller på något annat sätt har uppstått fråga om att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med arbetet. Ärendet behöver inte överlämnas, om polismyndigheten beslutar att inleda förundersökning.

Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall fattas av åklagare.

Den 1 januari 2000 genomfördes genom SFS 1999:793 några smärre förändringar rörande lekmanaledamöternas insyn i denna typ av ärenden, § 4, ändringar som saknar betydelse i detta sammanhang.

Den 17 maj 2000 utfärdade RPS föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen, FAP 403-2. I denna anges bl.a. att redan i samband med anmälningsupptagningen *skall* "bevisning säkras", liksom uppgift om eventuella vittnen. Det anges emellertid samtidigt att åklagaren skall kontaktas för avgörande "om en brottsplatsundersökning skall göras eller om bevisning i övrigt skall säkras" (2:5, våra kursiveringar). Vidare anges att det skall anges i anmälan om målsäganden "eller den misstänkte" – en märklig språklig konstruktion som alltså i detta sammanhang måste avse den anmälda polismanen/männen – vid gärnings- respektive anmälningstillfället varit påverkad av berusningsmedel. Avrapportering av de berörda polismännen "bör" göras av dem var och en för sig (2:6). Åklagaren och frågan om brott står i centrum, åklagaren är den som faktiskt leder arbetet: ärendet skall "omedelbart" överlämnas till åklagare tillsammans med samtliga handlingar som kan ha betydelse "för prövningen av om förundersökning skall inledas eller inte" (3:1-2), med det tempostopp detta innebär. FAP:en svarar i denna del i.o.f. sig mot en del av det JK 1998 föreslog i sin rapport till regeringen,¹⁵ men saknar det i JK:s förslag avgörande kravet på att utredningen är händelseorienterad med åklagarliknande befogenheter redan för de internutredande polismännen¹⁶. Detta bär emellertid inte RPS ansvaret för: regeringen genomförde inte de förändringar i lagstiftningen som JK föreslog för att uppnå detta resultat. Genom att bara en del av JK:s förslag realiserades, utan de därmed avgörande andra föreslagna ändringarna, kom det ytterligare markerandet av åklagarinträde paradoxalt nog att leda till ökad risk för tempoförluster.

Genom SFS 2005:713, som trädde ikraft den 1 december samma år, markeras också fortsatt missnöje med tempot genom en ändring av 5:2 Polisförordningen:

"Den myndighet där anmälan har gjorts eller där frågan om att inleda förundersökning har uppstått skall *omedelbart* vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

En förundersökning mot en anställd inom polisen skall inledas och bedrivas med särskild skyndsamhet." (våra kursiveringar)

Samtidigt justerades förordningen så att polisen lättare kunde samordnas med den Riksenhet för polismål som inrättats den 1 januari 2005, i anslutning till att organisationen för åklagarväsendet förändrades, se nedan under avsnitt 2.2. Fokus kom dock att även fortsättningsvis vara på brott och individ, och med åklagare som den faktiskt leder arbetet. Varken lagändringen eller den organisationsförändring som genomfördes såväl hos åklagarmyndighet som inom polisväsendet, just beträffande hanteringen av dessa frågor, medförde någon justering av FAP 403-2.

¹⁵ Justitiekanslerämbetet dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 7

¹⁶ Justitiekanslerämbetet dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 8

Granér et al redovisar i en kommande rapport¹⁷ tidsåtgången vid internutredningar 2004: ”Medianen vad gäller tidsåtgång för hantering av anmälningar som inte leder till förundersökning är 9 dagar, (medelvärdet 22 dagar) från det anmälan registrerats hos internutredningsgruppen. För anmälningar som ger en förundersökning är medianen för motsvarande tid 73 dagar och medeltalet 96 dagar.” Siffrorna avser alla veckodagar med 6 % bortfall. Enligt Granér et al hörs den anmälning i knappt 25 % av alla anmälningar, förhör med vittnen i 33 % och förhör med den anmälda i 38 %. Jag har svårt att acceptera dessa siffror som tecken på en fungerande, professionell verksamhet som förtjänar allmänhetens förtroende.¹⁸

2.1.2. Förslag om händelseorientering

Sedan Osmo Vallos död i maj 1995 uppmärksammats av TV-programmet Strip-tease gav RÅ och RPS f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath i uppdrag att göra en översyn av det interna kontrollsystemet inom åklagar- och polisverksamheten. Uppdraget redovisades i april 1997.¹⁹ Morath föreslog bara smärre förändringar.²⁰ Det förefaller som om den dåvarande regeringen inte var nöjd med detta, utan gav i oktober samma år dåvarande JK Hans Regner i uppdrag att granska myndigheternas åtgärder i fall där omhändertagna personer har avlidit²¹: ”Det är allvarligt att det förekommer att personer avlider i samband med att de är föremål för omhändertagande av polisen eller en annan myndighet. När så ändå sker är det viktigt att myndigheterna vidtar *alla åtgärder för att utreda dödsfallet*” (vår kursivering). I november 1998 lämnade JK sin rapport.²² Regner föreslog att utredningarna skulle vara händelseorienterade:

”Förtroendet för utredningarna skulle ... stärkas genom att en ordning införs där vissa åtgärder rutinmässigt skall vidtas i de situationer där någon avlidit eller allvarligt skadats i samband med ett polisingripande. Här bör, anser jag, en ordning övervägas innebärande att en utredning rörande om-

¹⁷ Granér, Skoglund, Mikkonen, Anmälan mot poliser – en kartläggning i en kommande rapport jag fått del av som alltså är opaginerad

¹⁸ Såväl Svea Hovrätt, mål nr B 4280-10, dom meddelad 2010-10-19 och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5369-10 dom meddelad 2010-10-11, liksom JO beslut dnr 5950-2009, beslut 2010-11-19, uttrycker kritik mot internutredningen, pekande på bristande kompetens med följderna för de respektive utredningarnas kvalitet

¹⁹ Åklagare-Polis-Internkontroll, se JK Justitiekanslerämbetet dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 14

²⁰ Justitiekanslerämbetet dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 53

²¹ Regeringsbeslut 1997-10-16, Ju97/3639 samt Ju 97/3604

²² Justitiekanslerämbetet dnr 3187-97-90 & 3967-97-21. Notera att rubriken visar att Regner å ena sidan bara skulle fundera kring rutinerna vid dödsfall men, å andra sidan och det är viktigare, inte bara sådana i anslutning till ingripanden av polisen, utan vid myndighetsingripanden ö.h.t. Redan här finns alltså en förståelse, numera försvunnen, för behovet av att titta på Illojal maktanvändning (Detournement de Pouvoir) även utanför den maktutövning som utövas av polisen. Det visar på att det i vart fall funnits en intuitiv förståelse för att problemet illojal maktutövning måste börja hanteras.

ständigheterna vid dödsfallet eller skadorna med vissa obligatoriska inslag alltid (sic!) bör genomföras genom utredningsenhetens försorg under ledning av åklagaren. De obligatoriska förslagen bör innefatta avspärrning av platsen för skadan eller dödsfallet, platsundersökning, teknisk undersökning, inhämtande av upplysningar samt säkrande av bevisning.”²³

JK:s förslag överensstämmer helt med det förslag som lades i delrapporten i augusti, med den skillnaden att JK i detta citat anger att utredningen skall genomföras under ledning av åklagare. JK föreslog emellertid samtidigt att en lagändring borde ske så att utredarna fick samma rätt som endast tillkommer åklagare att bl.a. använda vissa tvångsmedel.²⁴ Enda skillnaden gentemot mitt förslag är därmed att jag föreslog en ordning där åklagare och utredare omgående skulle arbeta i par till dess lagändringen skett. Om man följt mitt förslag hade t.ex. utredningarna om bombhoten i Göteborg denna höst, och det som sammanhänger därmed, varit klart redan efter någon eller några dagar! Även i andra detaljer överensstämmer JK:s förslag med de jag lade i delrapporten.

När JK så tydligt föreslår en händelseorienterad inriktning är det, såvitt jag kunnat finna, första gången ett sådant förslag läggs. Det har därefter upprepats såväl i Osmo Valloutredningen som i direktiven till Summa Summarum²⁵, i Summa Summarum förslag²⁶ och slutligen i den delrapport jag presenterade i augusti innevarande år.²⁷ I de fall utredningarna remissbehandlats har förslaget genomgående mottagits positivt. Från det seminarium jag genomförde i höst med polis och åklagare, med nyss nämnda delrapport som underlag och Special Investigations från Metropolitan Police, London, som inledare, kan jag också redovisa positiv respons (både i anslutning till seminariet och därefter). De enda invändningarna kom, symptomatiskt nog, från en polisman som sedan länge verkar inom den nuvarande internutredningsenheten och en åklagare som arbetar på Riksenheten för polismål; de anmälde visserligen att de var imponerade av det arbetssätt – händelseorienterat – som Special Investigation arbetade med, och av den professionalitet som präglade organisationen, men såg det som en, som de sa, ”utopi” att motsvarigheten skulle kunna genomföras i Sverige.²⁸ Å andra sidan har chefen för internutredningsenheten vid Polismyndigheten i Västra Götaland uttalat sympati för mitt förslag, och beslutat att inte följa med in i den nya organisation som skapas per den 1 januari 2011.²⁹ Jag återkommer under rubriken 2.2. till organisationsfrågan.

²³ JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 7 f. Även s 55f

²⁴ ibid, s 8

²⁵ Regeringen, Kommittédirektiv 2004:180 22 december 2004

²⁶ SOU 2007:5

²⁷ se bilaga 1, En man i grön hatt.

²⁸ Invändningarna blir något bekymrande med tanke på att den delrapport som utgjorde underlag till seminariet, och som de två skeptiska läst, hade döpts till En man i grön hatt med den förklarande noten ”Möjligheten av ett helt nytt samhälle har ingenting gemensamt med ’möjligheten’ av att en man i grön hatt visar sig i alla dörröppningar i morgon. Men om man behandlar dem på samma sätt så bidrar det till att bringa oönskade möjligheter i vanrykte.” Herbert Marcuse, Den endimensionella människan, s 200.

²⁹ Länsmannen 3/2010

26 av de sammanlagt 100 ändringar som genomförts i denna fråga, sedan den första polisinstruktionen trädde ikraft den 1 januari 1965 fram till den nuvarande Polisförordningens femte kapitel kommer att upphöra per den 31 december 2010, har skett efter det att JK Regner första gången lade fram sitt förslag om en händelseorienterad utredning (vid all myndighetsutövning). Ändå har ingen förändring skett, de positiva remissvaren till trots. Genomgående har lagstiftningen varit fokuserad, de olika rubrikerna till trots, på brott/brottsmisstanke och individ, d.v.s. s.k. rötägg.

Det är som, med en metafor hämtad från mellanöstern, hela systemet agerar som en rullstolsburen man som plötsligt, efter tjugo år i rullstol, återfår sin förmåga att använda benen. Han tar sina första, tvekande, stapplande steg, men saknar den inre styrkan att släppa blicken från den rullstol som symboliserat trygghet under alla dessa år. Varje förändring skapar oro och försvagar självbilden av de insatser man tidigare gjort, undergrävande självförtroendet och till slut modet att våga ta ens några steg framåt. Men släpp rullstolen, ni *kan* både gå och springa, det är ingen utopi!

Den 1 januari 2011 kommer Polisförordningens (1998:1558) femte kapitel att ersättas av Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden *om brott* av anställda *inom polisen* m.m.³⁰ Det nya regelverket avgränsar ytterligare området för granskning – för första gången talar man redan i rubriken om att det bara handlar om *brott*, och i arbetet med den nya organisationen har man förklarat att en väsentlig del av uppstarten är att skapa ett filter, så man direkt kan sälla bort ärenden som inte kan kvalificeras som brottsmisstanke eller endast utgöra ringa tjänsteförseelse (se mer om organisationsfrågor i följande avsnitt, 2.2.). Det grundläggande strukturella rättsliga felet, som påpekats i vart fall ända sedan JK Regners utredning presenterades i november 1998, och som av en enig utredning³¹ föreslogs i Summa Summarum, därtill i ett självständigt kapitel omfattande 18 sidor bärande rubriken ”Obligatoriskt utredningsförfarande vid dödsfall och allvarliga skador i samband med polisingripande m.m.”, är helt ignorerat.

Skapandet av dessa ”filter”, sållande av vad som anses trivialt, ej möjligt (eller rentav ”lämpligt”) eller ansett kräva för stora arbetsinsatser för utredning, är klassiskt inom såväl polis- som åklagararbete. ”It is the complexity of the case rather than the skills, methods, and techniques of the investigator that determines the probability of solving it. Hence, detectives concentrate on the problems with easy solutions and screen out for investigation the cases most likely to result in an arrest, this practice being known as ’skimming’”.³² Det är möjligt att denna internaliserade kultur är skälet till att många av de internutredningsinsatser som leder till att poliser åtalas eller blir disciplinärt bestraffade i hög grad handlar om vad som framstår som trivialiteter jämfört med de fall där någon skadas allvarligt eller avlider i anslutning till ett polisingripande. Genom primatet för åklagarstyrning av

³⁰ Mina kursiveringar

³¹ inkluderande nuvarande chefen för Riksenheten för polismål, Björn Ericson

³² Jean-Paul Brodeur, The Policing Web, 194.

verksamheten centreras utredningsarbetet på att producera bevis som gör åklagaren nöjd.³³

2.1.3 Den rättsliga regleringen från och med den 1 januari 2011

Den lagändring som genomfördes mitt i sommaren 2010 innebar att femte kapitlet i Polisförordningen (1998:1558) upphör att gälla³⁴ per den 1 januari 2011 för att ersättas av en ny självständig förordning, Förordning (2010:1031) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. Några ändringar i sak sker inte, utöver att den nya lagstiftningen omfattar också vissa uppdragstagare inom polisen samt studenter på polisprogrammet jämte de som redan tidigare omfattades. I allt väsentligt är det, återigen, endast fråga om en ”kosmetisk reform”.³⁵

En granskning av den nya förordningen ger således vid handen att man ö.h.t. inte uppfattat, inte hunnit eller valt att inte ens reflektera över, den strukturella defekt som ligger i inriktningen på individ och brott framför händelseorientering, dvs det centrala förslaget i Summa Summarum som handlar om ett obligatoriskt utredningsförfarande, i min delrapport presenterat som den första och mest centrala punkten.³⁶ Enligt den nya förordningens § 3 skall internutredning istället endast ske då

- ”en person har skadats allvarligt antingen under sin vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen *har gjort* i tjänsten” (p. 2, vår kursivering),
- när ”det i en *anmälan* har påståtts att en anställd inom polisen har skadats allvarligt antingen under sin vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen *har gjort* i tjänsten, eller” (p. 1, vår kursivering)
- ”det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen *för brott* som har samband med arbetet.” (p. 3)

Den rättsliga konstruktionen med kravet på att utredningen styrs från åklagarhåll, som i Polisförordningens återfinns i 5:1, kvarstår. I den nya förordningen har regeln fått ett självständigt stadgande, § 10. De problem som därmed uppstår, och som framhölls såväl av JK Regner redan 1998 som av dåvarande ChefsJO Eklundh 2003 – ett av skälen till att Summa Summarum tillsattes med just Eklundh som ordförande – kvarstår alltså. Eklundhs avfärdande av det dåvarande förslaget om en särskild ”Förordning om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen m.m.” som ”onödig”, visade sig också korrekt – för att travestera

³³ Jfr Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 202: ”As an investigation moves from its initial crime-solving stage to the postclearance presentation of a case in court, its emphasis shifts from event to suspect.”

³⁴ SFS 2010:1033

³⁵ Jfr Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web*, s 85

³⁶ Se Delrapporten s 16f

Eklundh så ”finns (det) inte, med det innehåll som kommittén har gett den, någon anledning att flytta reglerna om handläggningen av anmälning mot polisanställda från polisförordningen”.³⁷ Med Eklundh, som tyvärr avled mitt under utredningen, delar jag också, som även framgått redan av min delrapport, den uppfattning om bristerna i den svenska ordningen som vid upprepade tillfällen framförts i Europarådets antitortyrkommittés rapporter rörande Sverige.³⁸

2.1.4. Kort exkurs om disciplinansvaret

Genom statstjänstemannalagen (1965:274) infördes mer enhetliga regler om ämbetsansvar och disciplinär bestraffning för statstjänstemän. Reglerna togs i allt väsentligt i oförändrad form från den Allmänna verksstadgan, och kom på sjuttioalet – då man genomförde en rad förändringar inom arbetsrätten syftande till att få mer likformiga regler för offentlig- och privatanställda – att överföras till Lagen om offentlig anställning (1976:600), som innehöll regler om disciplinansvar i 10 kapitlet. Här återfanns de klassiska möjligheterna till varning samt löneavdrag. Dessa kompletterades med särskilda regler, som emellertid bara omfattade anställda med statligt reglerade tjänster (således alla poliser) om avsked (kapitel 11) samt förfaringsregler (kapitel 14) och beslutande organ (kapitel 15). 1976 års lag ersattes 1994 med en ny lag om offentlig anställning (1994:260), LOA, där regler motsvarande de som återfunnits i 1976 års lagstiftning överfördes till §§ 14–15. Enligt § 17 nämnda lag får disciplinpåföljd ej meddelas om inte arbetstagaren skriftligen underrättats om vad som anförs mot honom inom två år från den påstådda förseelsen, och enligt § 18 över huvud taget inte användas om åtal väckts eller åtgärder vidtagits för föranstaltande av åtal. Myndigheten har skyldighet att anmäla anställd till åtal för det fall denne är skäligen misstänkt för tjänstefel och muta, samt även i andra fall när misstanken avser brott som kan antas medföra fängelse som påföljd, § 22.

Den nuvarande internutredningsverksamheten inleder rätt ofta förundersökning, sedan påstående om att polisman gjort sig skyldig till brott blivit känt, men i de allra flesta fall beslutar åklagaren därefter att lägga ned förundersökningen, och inte väcka åtal.

Det finns i princip tre skäl till att åtal inte väcks; (i) det anses inte vara fråga om ett brott, (ii) åklagaren gör bedömningen att det saknas bevisning eller denna är för svag, brott kan alltså ej styrkas eller (iii) åklagaren gör bedömningen att fråga är om *ringa* tjänstefel, och då skall åtal ej väckas.

Enligt LOA § 18, andra stycket, får en gärning bli föremål för disciplinär utredning, när densamma ”prövats i straffrättslig ordning”, bara om gärningen inte ansetts vara brott av något annat skäl än bristande bevisning. Kvar står därmed, i de fall åklagare positionerat sig i frågan, endast de fall där åtal inte väckts, eller domstol friat, sedan åklagaren alternativt domstolen bedömt gärningen som *ringa tjänstefel*. Dessa skall s.a.s. hanteras inom myndigheten, som alltså är exkluderad

³⁷ JO 2003-09-26, dnr 2496-2003

³⁸ se JO 2003-09-26, dnr 2496-2003, s 5

från att göra en från åklagaren/domstol självständig bevisprövning beträffande gärningens straffrättsliga allvar, som leder till ett fällande beslut (däremot kan man inta positionen att ej heller ringa tjänstefel anses styrkt). Sammantaget kan detta leda till att klagomål om allmänt uppträdande, den helt övervägande delen av de klagomål som riktas mot polisen, delvis exkluderas från lärandeprocessen inom polisväsendet – systemet tenderar att (omedvetet) skapa en antingen/eller-situation. Det kan t.o.m. vara värre än så: även avsaknaden av reaktion vid visst beteende är en reaktion som sänder ett budskap till polisen om vad som går an, och vad som absolut inte går an. Mot bakgrund av ändamålet bakom disciplinansvaret, att fungera såväl som ett instrument för arbetsgivaren att tillse att de anställda fullgör sina skyldigheter som att tillgodose allmänhetens intresse av att myndigheterna fullgör sina uppgifter på ett riktigt sätt, är detta en rättslig imperfektion som bör justeras. En sådan förändring, tillsammans med en händelseorienterad inriktning i det framtida internutredningsarbetet, då ju även det goda exemplet kan komma fram, skulle svara mot det önskemål som framfördes redan av Etiska rådet i dess rapport 2005.³⁹

2.1.5. Empiri

I en kommande rapport har Rolf Granér tillsammans med Peter Skoglund och Maria Mikkonen granskat samtliga anmälningar mot polisen som inkommit till polismyndigheten i Skåne år 2004.⁴⁰ Av 610 anmälningar ledde 5, dvs knappt 1 procent till åtal. Mer än hälften av anmälningarna sållades bort redan innan förundersökning inleddes, och resterande 42 % efter förundersökning. Polismyndigheten själv anger något avvikande siffror för samma period: 814 anmälningar, varav 65 % sållades bort utan förundersökning. Av de återstående ledde 5,3 % till delgivning av misstanke om brott, medan bara 1,23 % ledde till åtal eller strafföreläggande. Skillnaden i siffror kan sammanhånga med att internutredningsenheten har räknat varje anmälan separat, medan Granér et al, dels sållat bort samtliga anmälningar där det klart framgår att de riktar sig mot civilanställd, dels räknat flera sammanhängande anmälningar från en och samma person rörande samma händelse som en enda anmälan.

Författarna pekar på att det är en myt bland polisanställda att de flesta anmälningar kommer från kriminellt belastade eller sådana som i Sverige brukar benämnas "rättshaverister". Bakgrunden till myten kan naturligtvis vara att den vanligaste orsaken till anmälan är just missnöje med polisens uppträdande, inte nödvändigtvis innefattande påstående om att polisen gjort sig skyldig till brott

³⁹ Se RPS Rapport 2005-08-16 av Etiska rådet. Polisens våldsanvändning, s 14. Jfr delrapporten, s 6: "värdegrundskurser och etikspel – sådant verkar närmast kontraproduktivt – utan här finns bara en väg; exemplets makt."

⁴⁰ Granér/Skoglund/Mikkonen, Anmälan mot poliser – en kartläggning (kommande, tyvärr opagerat i det arbetsexemplar jag fått del av)

eller orsakat fysisk skada.⁴¹ En så stor del som 18 % av klagomålen avser dåligt eller kränkande bemötande. Det är fråga om tillmälen som att ”det provet kan du ta och stoppa upp i arslet”, när en person begärt att få lämna urinprov då det påståtts att denne varit berusad, svar som ”ligger du här och runkar?” när en människa ringer och berättar att denne avser att ta livet av sig eller ”Jaha, du kommer därifrån. Alla ljuger som kommer därifrån”, för att bara ta tre exempel från Granér et al:s kommande rapport. Inte i något av dessa tre exempel väcktes åtal eller blev fråga om strafföreläggande: tjänstefelet ansågs som ringa, och det besked den klagande får är då normalt endast ”ej anledning anta brott” respektive ”brott kan ej styrkas”. Det är således, konstaterar Granér et al, ”mycket ovanligt att gärningar som ’endast’ utgör brott mot uppfarandeparagrafen bestraffas som tjänstefel”. I de fall där det istället blir fråga om disciplinära åtgärder rör det sig huvudsakligen om felaktigt användande av polislegitimationen (t.ex. i krogköer och andra sammanhang dit polismannen tagit sig i egenskap av privatperson). Det är t.o.m. så att ”Vanligtvis blir inte den anmälda ens informerad om att en anmälan skett”. I de fallen lär knappast heller händelsen komma ifråga som underlag för systematisk kunskapsinhämtning om beteenden som påverkar allmänhetens förtroende för polis (eller internutredningsverksamheten) på sätt som borde vara en självklarhet i en organisation som vill beteckna sig, eller önskar uppnå målet att kunna beteckna sig, som en ”lärande organisation”. Själva ”uppdraget”, som det så ofta talas om, kontamineras.

Granér et al konkluderar i att ”Dagens kontroll (är) i hög grad repressivt orienterad, d.v.s. samma slutsats som jag dragit, därmed lyftande fram dagens rättsliga och organisatoriska konstruktion som det avgörande problemet.

2.1.6. Nu gällande rättslig reglering, Johanfallet och framtiden

I Polisförordningens (1998:1558) femte kapitel, §§ 1-2a, regleras alltså f.n. hur ärende skall hanteras när ”Fråga om anställda inom polisen handlat felaktigt i samband med arbetet” uppkommer. Det centrala stadgandet är § 1, varav framgår att i centrum står åklagare och brottsmisstanke, d.v.s. fokus på ”ruttet/ruttna äpplen”.

I tre typfall skall internutredning ske:

- när någon *allvarligt* skadas i polisarrest eller i samband med polisens tjänsteingripande,

⁴¹ Samma iakttagelse har också gjorts i SOU 2003:41 liksom i den danska utredningen Justitsministeriet Betänkning nr 1507 Betänkning om behandling af klager over politiet och den senaste norska utredningen på området, NOU 2009:12 Et ansvarlig politi

- när polis blivit *anmäld* för brott eller felaktig myndighetsutövning⁴², samt
- om det i annat fall finns anledning inleda *förundersökning* mot polisman för något denna gjort under sin tjänsteutövning

I dessa fall skall polismyndigheten omedelbart skilja sig från ärendet och överlämna det till åklagare, som övertar ledningen av den fortsatta utredningen och med ledning av vad som framkommit där beslutar att inleda förundersökning eller att fortsatt granskning av händelsen ej behöver ske.

Med Johanfallet som naturlig referenspunkt kan jag konstatera att något överlämnande inte skedde direkt, trots att Johan befanns så allvarligt skadad i anslutning till polisingripandet att polismännen beslöt att akut köra honom till sjukhus. Detta sammanhänger med den restriktiva tolkning av stadgandet som blivit praxis. Enligt bestämmelsen skall nämligen sådant överlämnande ske när den allvarliga skadan har uppkommit genom ”något som en anställd inom polisen har gjort” (vår kursivering). Så som stadgandet har kommit att tolkas i praxis räcker det inte med att någon blivit allvarligt skadad i anslutning till polisingripande, denna skada skall ha orsakats (möjligen dessutom uppsåtligen) av polisen. Därmed har man avsnävat området för uppstartande av internutredning till sådana fall där först misstanke om brott kan konstateras, det mest centrala systemfelet på den rättsliga nivån. Detta är också orsaken till fördröjningen av Johanfallet: redan inledningsvis angavs till Kortedalapolisen således ”ingen misstanke om brott”, och då faller ju andra punkten i PF 5:1. Ärendet kom därför att överlämnas först sedan chefen för länsordningspolisen vid ett möte med sina enheter på tisdag eftermiddag fick reda på händelsen. Han insåg då att här kan det, med en man liggande i koma sedan några dagar och det efter ett polisingripande med såväl hund som piket och där våld ingått i gripandet, komma att bli problem. Chefen för länsordningspolisen anmälde därför på onsdag förmiddag händelsen till åklagare, och några timmar senare inkom en anmälan om brott från Johans bror till Kortedalapolisen, d.v.s. 5:1 punkten 1 (anmälan ingivits) var även den uppfylld. Det

⁴² I SOU 2010:29 En ny förvaltningslag har föreslagits en utmönstring av begreppet myndighetsutövning, åtminstone ur förvaltningslagen, bl.a. med motiveringen att begreppet är odistinkt, ej synkroniserat mellan olika författningar där det används och med en ”oklar och ofta substanslös” rättspraxis ... ”Det är inte omöjligt, att myndigheternas bekvämlighet i några fall satts före medborgarnas berättigade anspråk”, ibid s 99 ff. Förslaget har dock mött hård kritik av bl.a. Justitiekanslerämbetet och Datainspektionen, och i regeringens proposition 2010/11:3 Följändringar till en reformerad grundlag.

hade då gått mer än tre dygn sedan händelsen, och såväl platserna där händelsen inträffat som minnet hos de inblandade var kontaminerat. ”En sådan ordning är givetvis inte acceptabel.”⁴³

Rättegångsbalken (1942:740) innehåller regler om förundersökning. Beslut att inleda förundersökning kan fattas av såväl polismyndighet som av åklagare. Är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagare, ”så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet”, RB 23:3. Det är dock inte nödvändigt att det objektivt kan konstateras att brott föreligger för att förundersökning skall inledas – så snart någon angivit ett påstått brott, eller det av annat skäl finns anledning att anta att brott som faller under allmänt åtal har begåtts, skall förundersökning inledas, för det fall det inte är *uppenbart* att brottet inte går att utreda, RB 23:1. Däremot är det *inte* tillåtet att inleda förundersökning enbart för att utreda om något brottsligt förfarande förekommit – det krävs anledning att anta brott, även om misstankegraden kan vara mycket låg. En enkel anmälan räcker, i vart fall så länge den inte är *uppenbart* grundlös. Om polismyndigheterna således satte i system att alltid anmäla, så snart någon skadats eller avlidit i samband med ett polisingripande, är kravet uppfyllt.

Det krävs alltså inte heller åklagarbeslut för att inleda förundersökning. Om polismyndigheten leder förundersökningen skall dock åklagaren omedelbart underrättas och fortlöpande hållas underrättad om förundersökningens gång, Förundersökningskungörelsen (1947:948), § 2.⁴⁴ I sådant fall kan också åklagaren överta ledningen ”när det är påkallat av särskilda skäl”, RB 23:3. Enligt 5:1 Polisförordningen (1998:1558) skall ärendet omedelbart överlämnas till åklagare, när polis misstänks för brott (bortsett från vissa trafikbrott). Ärendet hanteras då av åklagare vid Riksenheten för polismål och det konkreta utredningsarbetet hanteras av poliser vid den berörda internutredningsenheten inom någon av de sex olika polismyndigheter som har ansvar för utredningar av misstankar mot poliser om brott. Just när det gäller polismål har man därmed i polisförordningen byggt in en risk för tempoförlust, trots att det samtidigt anges att denna typ av ärenden skall handläggas skyndsamt!

Nu nämnda regler innefattar alltså i princip inga hinder för att omedelbart vidta åtminstone de förstahandsåtgärder som, i vart fall vid allvarligare brott, är legio: avspärrning, brottsplatsundersökning et cetera, men också förhör och andra utredningsåtgärder av betydelse för utredningen, jfr RB 23:3, tredje stycket. Sådana åtgärder brukar kallas primärutredning, och är alltså rutin vid allvarligare brott. Primärutredning kan och bör alltid ske, vid allvarligare brott, och det lig-

⁴³ JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 54, min kursivering. Lik förbaskat är det den ordning vi alljämt lever med och som också skall bestå. Motståndet mot förändring har jag verkligen känt av sedan jag la min delrapport, t.o.m. innefattande påståenden om att rapporten var ”tunn” och ”politisk”, hävdad av en som också i en intervju uppger att han ”föraktar falskhet” och har ”integritet” som ideal. Budskapet ut i organisationen om vad som går an är därmed solklart, för det fall ingen reaktion kommer.

⁴⁴ Vid förundersökning mot någon under 18 år skall sådan underrättelse alltid ske, oavsett det misstänkta brottets allvarlighetskaraktär, såvida sådan underrättelse inte är obehövlig.

ger inget kontroversiellt i att påstå det. Det är också okontroversiellt att ytterligare ett steg tas innan formellt beslut om förundersökning tas, nämligen en s.k. förutredning. Med förutredning – liksom ”primärutredningen” en skapelse för att upprätthålla någon form av professionalitet i polisarbetet de formella reglerna om förundersökning till trots – förstås punktvisa insatser, t.ex. i form av kompletterande upplysningar från anmälaren eller kontroll av att anmäld händelse ö.h.t. inträffat.

Sammantaget innehåller alltså regelverket inga hinder för att även i dessa mål hålla ett högt tempo, och såväl femte kapitlet polisförordningen som kommande Förordning om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen m.m. stadgar dessutom att denna typ av ärenden skall handläggas med särskild skyndsamhet. De rent faktiska omständigheterna vid dessa ärenden skapar ytterligt goda förutsättningar för snabba utredningsåtgärder: i få ärenden som blir föremål för undersökning har utredande organ så tidig, ja många gånger momentan, information om att en händelse skett (emellanåt t.o.m. att en händelse är på gång) och en stor del av de inblandade är omedelbart identifierbara och tillgängliga för hörande. Ändå är tempoförlusterna i dessa ärenden legio. I två fall, som båda inträffade *efter* jag släppt min delrapport, och konsensus om åtminstone vikten av högt tempo kunnat konstateras i den allmänna debatten, frågade vi berörda varför de inte omedelbart åkte ut till platsen, säkrade bevisning och tog upp förhör med alla som kunde ge information om händelsen. Svaret var att det vore en så stark avvikelse från praxis, att det skulle leda till ett ramaskri. Vi har tidigare fått motsvarande svar när vi diskuterat samma fenomen med anställda inom andra enheter, som har att hantera polismål, och vi har kunnat se att dessa svar korrelerar närmast hundra procentigt mot empiri.

Man kan, och bör särskilt i detta sammanhang, fråga sig varför. Vi tror att vi kan se åtminstone två orsaker – utöver att människan tenderar att göra ”som vi alltid gjort” – som sammanhänger med den rättsliga konstruktionen. För det första tenderar människor att bli väldigt formella när de i sin profession ställs inför presumtivt komplicerade ärenden där misstag kan komma att hota egen etablerad position.⁴⁵ Ett sådant förhållningssätt kan dessutom förstärkas av den upplevda vikten av att man måste förhålla sig ”objektiv”, något som naturligtvis blir särskilt aktuellt, såväl i förhållande till allmänhet och media som till kollegor och chefer, när det är polisens eget agerande som skall utredas. Det andra skälet ligger i just fokus på misstanke om brott, och att leta bevis och motbevis rörande detta, istället för att – som traditionen bjuder vid andra polisutredningar i dess initialfas – fokusera på händelsen och säkra dokumentation kring denna. Och det är inte så konstigt att fokus hamnar där; I nu gällande regelverk (Polisförordningens femte kapitel) talas om att ett ärende omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning av förundersökning – d.v.s. skarpt läge direkt – när en polis ”har gjort” något i tjänsten. Tanken förs redan i denna lagstiftning till fråga om uppsåt, d.v.s. inriktas på en eller flera individer som underförstått kan ha gjort sig skyldiga till regelbrott, och därför skall straffas. I den nya lagstiftning som ersät-

⁴⁵ Jfr diskussionen om noviser och experter i delrapportens not 7

ter Polisförordningens femte kapitel, och som träder ikraft den 1 januari 2011, lyser detta igenom än tydligare: förordningen bär redan i sin rubrik uppgift om vad man skall hantera, ”brott av anställda inom polisen m.m.” (vår kursivering).

Med denna typ av rättslig konstruktion ligger det redan initialt inbyggt en tempoförlust, skyndsamhetskraven i de båda förordningarna till trots; maskineriet kommer att gå igång först när det uppstått misstanke om brott. Med en sådan ingång kan man känna sig tvingad att först avvakta t.ex. rättsläkarintyg, och där kan fördröjningar hos en annan myndighet, som man inte har kontroll över, leda till att polismyndighetens och/eller åklagarmyndighetens utredning tappar i kvalité och förtroende.

2.2. Organisationen

Den 1 januari 2005 omorganiserades åklagarväsendet, och i anslutning därtill inrättades en särskild enhet, Riksenheten för polismål. Enheten har indelats i tre operativa åklagargrupper, placerade i Stockholm, Göteborg och Malmö. Malmö är kansliort.⁴⁶ Malmögruppen har, av personliga skäl, en åklagare placerad i Eksjö och Göteborgsgruppen en åklagare placerad i Umeå.

Inom polisen hade det då funnits särskilda internutredningsenheter sedan redan före polisens förstatligande. Polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö omfattade så pass många anställda poliser att de poliser som arbetade inom deras internutredningsenheter kunde ha detta som huvudansvar. Även för de polismyndigheter som föll inom Västerås åklagardistrikt hade då inrättats en särskild enhet, se ovan not 12.

Sedan åklagarmyndigheten omorganiserats 2005 beslöt man att även polisens internutredningsverksamhet skulle centraliseras, och placeras på sex olika polismyndigheter med ansvar för hela landet; Stockholm, med ansvar även för RPS och Polismyndigheten i Gotland; Västra Götaland med ansvar även för Halland; Skåne med ansvar även för Blekinge, Kalmar och Kronoberg; Östergötland med ansvar även Södermanland och Jönköping; Västmanland med ansvar även för Dalarna, Värmland, Gävleborg, Uppsala och Örebro samt Västerbotten med ansvar även för Västernorrland, Jämtland och Norrbotten. Internutredningsenheten i Stockholm har varit den klart största enskilda enheten ända sedan starten. En närmare beskrivning av organisationen finns i delrapporten, citerande Ulf Bergs rapport.⁴⁷ Organisationsförändringen skedde med stöd av en författningsändring i Polisförordningen, SFS 2005:713, då det infördes en ny § 2a, vilken trädde ikraft den 1 december 2005:

2a § Inom polisen skall det finnas särskilda enheter för utredning av ärenden om huruvida anställda inom polisen har gjort sig skyldiga till brott i samband med arbetet eller på något annat sätt handlat felaktigt i sin myndighetsutövning.

Rikspolisstyrelsen får, efter samråd med Åklagarmyndigheten, meddela föreskrifter om hur många utredningsenheter som skall finnas, enheternas

⁴⁶ Åklagarmyndighetens författningssamling (ÅFS) 2005:5

⁴⁷ Se bilaga 1, s 11ff

lokalisering och inom vilka polisdistrikt en enhet skall vara verksam.

Av 11 § åklagarförordningen (2004:1265) framgår vilka åklagare som får handlägga frågor om ansvar för brott som anställda inom polisen misstänks ha begått i samband med arbetet.

Samtidigt ändrades emellertid § 3 i samma förordning⁴⁸, och förbudet mot att förhör i dessa ärenden hölls av polisman vid samma myndighet som den förhörde undanröjdes, en substantiell försämring för det fall avsikten var att undanröja ”föreställningar hos allmänheten om att utredningsförfarandet påverkades av ovidkommande faktorer”, se ovan vid not 3 (tidigare variant av lagtexten här överstruken, ny lydelse i kursiverad text:

3 § Förhör får inte hållas av en polisman som tjänstgör vid samma polismyndighet som den som skall höras vid andra förundersökningar enligt 1 § än sådana som får inledas av polismyndighet. Förhör med en anställd inom polisen i ärenden som avses i 1 § skall hållas av undersökningsledaren eller av en polis som är verksam vid en sådan särskild enhet som avses i 2a §.

Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en annan polis som dock inte får tjänstgöra vid samma polismyndighet som den som skall höras.

Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den som håller förhöret vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

Första stycket gäller inte när det vid polismyndigheten finns en särskild enhet för handläggning av anmälningar mot polismän. Andra stycket gäller inte när en polisman vid en sådan enhet utses att hålla förhör med en anställd vid en annan polismyndighet.

Två centrala delar av JK Regners förslag från 1998 ignorerades; dels att utredningarna skulle vara händelseorienterade, dels den centrala förändringen av kompetensfördelningen mellan polis och åklagare i dessa sammanhang, en avgörande premiss för att utredningsarbetet skulle kunna bli just händelseorienterat.⁴⁹

Årsskiftet 2010/11 omorganiserades den polisiära delen av arbetet med internutredningar av polisen. Förändringen innebär att internutredningen, rent formellt men ej fysiskt, flyttas från de sex olika Polismyndigheter där den hittills varit organisatoriskt placerad till att istället placeras under RPS som övertar ansvaret. Anledningen till att Malmö blev kansliort för Riksenheten för polismål är mig obekant, och vi har inte kunnat finna något resonemang pro/contra att behålla Malmö som kansliort sedan polisens internutredning per den 1 januari 2011 centraliserats med placering direkt under RPS, d.v.s. i Stockholm. I den utsträckning ett av skälen till omorganiseringen av polisens internutredningsverksamhet var att öka effektiviteten, inte minst i samarbetet mellan åklagare, d.v.s. förunder-

⁴⁸ En nyordning som svarar mot den av JK redan 1998 föreslagna ordningen, se JK JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 7 och 53

⁴⁹ Se mitt redan i delrapporten framförda förslag på en omedelbar interimistisk förändring därvidlag, innebärande att åklagare och utredande polis till dess en författningsändring trätt i kraft går ”hand i hand” genom ärendet, En man i grön hatt, 1.e s 17. Även JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21 s 8 och 57

sökningsledare, och polis, d.v.s. operativ personal, förefaller det mig annars rimligt att man valt att stationera åtminstone de båda huvudkanslierna på samma ort.

”Utredningsarbetet kommer i allt väsentligt att bedrivas som idag och utredarna kommer att jobba kvar på de sex orterna, säger Lars Göran Carlsson, polismästare och ny chef för verksamheten.”⁵⁰ Den nya avdelningen inom RPS kallas IU (Avdelningen för interna utredningar inom Rikspolisstyrelsen) och skall, enligt polisens hemsida⁵¹, liksom tidigare fokusera på ”brottsmisstänkta” poliser. Inom åklagarväsendet sker inga förändringar, och någon förändrad samordning mellan åklagare och polis har inte anmälts mer än att cheferna för den nya Internutredningsenheten respektive Riksenheten för polismål försöker ordna med en central ”inkorg” och en åklagare som kan gallra bort inkommande ärenden (ca 70 % av alla anmälningar anses kunna avfärdas direkt).⁵²

Organisatoriskt är det alltså endast fråga om att flytta över lednings- och kostnadsansvaret från de tidigare sex olika polismyndigheterna till RPS – alltjämt skall verksamheten bedrivas av i huvudsak samma personal, placerad på samma orter⁵³ och i allt väsentligt genomföras på samma sätt som idag. Carlsson har dock anmält att målet är att ”verksamheten skall bli effektiv, genom kortare handläggningstider och hög kvalitet på arbetet ... Förutsättningarna blir bättre genom att samarbetet med åklagarna blir effektivare när de kan tala direkt med Rikspolisstyrelsen och inte behöver gå via flera olika myndigheter.”⁵⁴ Man kan skapa ett slags filter, där anmälningar som uppenbart inte handlar om brottsliga gärningar omedelbart kan sällas bort och återsändas till berörd polismyndighet. Kopplingen till disciplinansvar upphör – risken är därmed, dels att man tappar en samordnad kunskapsinhämtning om dessa, för allmänhetens förtroende många gånger mest centrala, mål, och därmed går miste om kunskapsspridning, dels att man får en ojämn praxis i landet, motsvarande det som i Norge kallas postkodlotteriet; olika polismyndigheter hanterar olika former av oförstånd, slarv, inkompetens och ringa tjänstefel på olika sätt.

På polisens intranät har rikspolischefen presenterat omorganisationen: ”En organisatorisk förändring som regeringen redan har beslutat, är den nya ordningen för handläggning av ärenden som gäller *brottsmisstankar* mot anställda inom polisen. Nästa år ska dessa ärenden utredas av en särskild enhet inom Rikspolisstyrelsen, istället för som idag vid polismyndigheterna. Bakgrunden är kritiken

⁵⁰ www.svenskpolis.se/sv/Artikelarkiv/Artiklar-2010/augusti-2010/Ny-organisation-for-att-utreda-poliser/

⁵¹ www.polisen.se/sv/Aktuellt/Nyheter/Gemensam/2010/juli-sept/Han-ska-leda-nu-avdelning-for-interna-utredningar/ Länken borttagen, publicerad 2010-08-26 08.43 och texten författad av Annika Hjerpe

⁵² Lars Göran Carlsson, ny chef för RPS nya Internutredningsenhet fr.o.m. 1/1 2011 vid seminarium med min referensgrupp den 26 oktober 2011

⁵³ RPS beslutsprotokoll 2010-10-07, dnr STA-793-3622/10

⁵⁴ www.polisen.se/sv/Aktuellt/Nyheter/Gemensam/2010/juli-sept/Han-ska-leda-nu-avdelning-for-interna-utredningar/ Länken borttagen, publicerad 2010-08-26 08.43 och texten författad av Annika Hjerpe

mot att 'poliser utreder poliser', som det uttrycks. Att det är åklagare som leder utredningarna, har inte varit tillräckligt för att stilla kritiken mot hur de poliser som bistår åklagarna är organiserade. Syftet med den nya ordningen är därför att tydligare skilja dem som utreder från dem som utreds. Med denna ordning tror jag att det går att vinna ökat förtroende för hur utredningarna görs.⁵⁵

För det första menar jag att det är ett misstag att tro att allmänheten uppfattar distinktionen mellan å ena sidan Rikspolisstyrelsen och å andra sidan de olika Polismyndigheterna i länen. Polisen är polisen, punkt slut. Med den politiska diskurs som varit mellan de olika fraktionerna de senaste åren, med talet om "ett svenskt FBI", och den parlamentariska kommitté regeringen nu tillsatt⁵⁶, syftande till att överväga en centralisering av polisen med ifrågasättande av den fortsatta existensen av länspolismyndigheter, faller ju även rent tekniskt de argument som anförs: återigen utreder även i byråkratisk mening samma myndighet sig själv.

För det andra kan jag se att polisen själv – och ingen företrädare för åklagarna vid Riksenheten för polismål har markerat avvikande mening, tvärtom – talar om utredning av "brottsmisstankar". Rikspolischefen talar om brottsmisstänkta poliser, och chefen för den nya enheten har i polisens officiella tidning Svensk Polis anmält att "Utredningsarbetet kommer allt väsentligt att drivas som idag" och på polisens hemsida anmält att det handlar om "brottsmisstänkta poliser".⁵⁷ Såväl de citerade uttalandena, den författningsändring man gjort och det faktum att man i organisationer som i allt väsentligt består av samma människor med samma uppgifter tenderar att göra "som man alltid gjort", tydliggör att man alltjämt genomgående i utredningsarbetet kommer att fokusera på brottsmisstänkta poliser istället för att vara händelseorienterad.⁵⁸

Med fokus på brottsmisstanke och individ, och med den svenska ordningen med särskiljande mellan utredande polis med materiellt ledarskap och åklagare att besluta om förundersökning och tvångsmedel genom formellt ledarskap, är bl.a. tempohöjningar svårare att realisera – de olika organisationernas åtgärder måste

⁵⁵ Polisens Intranät, rutan Ledningen informerar, mail från anders 11/10-2010 13.21, min kursivering. Tankarna går åter till rullstolsmetaforen återgiven ovan under avsnitt 2.1.2.

⁵⁶ Justitiedepartementet Direktiv 2010:75

⁵⁷ www.svenskpolis.se/sv/Artikelarkiv/Artiklar-2010/augusti-2010/Ny-organisation-for-att-utreda-poliser/

⁵⁸ Ur mailkommunikation mellan Dennis Töllborg och Anders Månsson, sedan denne samtalat med poliser inom den nuvarande internutredningsverksamheten rörande hanteringen av en efter min delrapport inträffad konkret händelse: "Vi diskuterade också (händelse) och det är ju som så att där gör nu den lokala polisen, i det här fallet (viss polisstyrka), undersökningen och så presenteras den dagen efter för Internutredningen. De får då hoppas att man har gjort alla åtgärder på ett riktigt sätt och att materialet också är användbart. X berättade bla att de tre poliser som varit på plats åkt in och avrapporterat tillsammans. X (...) hade fått ett samtal av (den polisman som hanterar internutredningarna inom denna polismyndighet, och) som hade beredskap, att (händelsen) hade ägt rum, men ingen åkte ut till platsen för så gör man inte och ingen av dem har heller kunskap eller är så operativ att man klarar av att göra en platsundersökning. X säger också att de flesta av dem som arbetar på Internutredningen är äldre och de har sökt sig dit för att det är en bekväm innetjänst. De lufsar på i maklig takt och de gör det de blir tillsagda av åklagaren. Det finns i princip inget som hindrar att man arbetar operativt och tar över, men som sagt, man arbetar inte så."

helt enkelt samordnas betydligt mer effektivt än vad som gäller idag.⁵⁹ Och i fokus står alltså "ruttna äpplen", d.v.s. undantag, istället för på systemfel, d.v.s. regel.⁶⁰ Detta pekar på att man varken läst min delrapport eller lärt något från t.ex. Norge, Danmark eller Storbritannien, tre system som var för sig och sammantaget undviker en del av de mest uppseendeväckande anomalierna i den svenska ordningen. Således inte ett ord om offerinvolvering och en lärande organisation (jfr "family liasons" och "lessons learned" i Storbritannien), om "notissage" och rätten till fri process (jfr Danmark) eller ens om tempokrav och avskiljande (jfr Norge). Jag återkommer till detta i vår redovisning av de förslag jag gav redan i delrapporten, och som delvis reviderats efter våra fyra seminarier under hösten.

Avslutningsvis, tyvärr medger jag gärna, har det inte minst i anslutning till denna utredning visat sig nödvändigt att påpeka att organisationsstrukturen, på detta område likväl som på andra, är av mindre betydelse än kvaliteten och ambitionsgraden hos de personer som har att hantera arbetsuppgifterna. Det finns svagheter i den nuvarande organisationen som behöver rättas till; det är viktigt att försöka stärka utredningsorganisationen och statusen behöver höjas.⁶¹ Man kan nämligen i.o.f. sig tänka sig att Europakonventionen tillåter att internutredningsverksamheten sköts av en organisation som är placerad inom befintlig polisorganisationen. Det förutsätter emellertid att denna både rättsligt och, framförallt, i praktiken fungerar på sätt som Metropolitan Police' särskilda avdelning Special Investigations eller i vart fall som motsvarigheten fungerat i Danmark, där kompletterat med rätten till fri process. Varken den nuvarande svenska eller den organisation som träder i kraft den 1 januari 2011 är emellertid ens i närheten av att uppfylla dessa krav – såvitt jag förstått av uttalanden är det inte ens ambitionen att försöka nå den "utopi" som är faktiskt verkande realitet i nu nämnda länder (inklusive Norge). Gemensamt för dessa är den professionalitet som kommer ur att man är händelseinriktad, ett krav som varit bekant i Sverige i vart fall sedan JK:s rapport 1998. Med den ordning som gäller idag, en ordning som JK alltså redan för dryga tolv år sedan konstaterade "givetvis" inte var, och alltså inte är, acceptabel, är det naturligtvis bara en tidsfråga innan det svenska systemet blir föremål för prövning inför Europadomstolen; "Staten har emellertid också ett ansvar gentemot dem som tvångs- och våldsanvändningen riktar sig mot. Det är här fråga om både förebyggande åtgärder avsedda att i görlig mån eliminera eller minimera riskerna vid myndighetsutövningen och, om skador ändå uppkommer, särskilda insatser i syfte att klarlägga om något fel begåtts och i så fall att även

⁵⁹ Jfr samma kritik av redan 1998, JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 59. "This rush to attribute a 'bad-boy' dispositional judgement to the few offenders is all too common among the guardians of the System", Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 326

⁶⁰ Jfr Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 10; "...the bad apple-dispositional view ignores the apple barrel and its potentially corrupting situational impact on those within it. A system analysis focus on the barrel makers, on those with the power to design the barrel." Även s 212: "We overemphasize personality in explaining any behavior while concurrently underemphasizing situational influences"

⁶¹ Jfr motsvarande kritik av JK 1998, JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 44 och 53

säkerställa dem som bär ansvaret för att felet lagförs. Statens ansvar vid tvångs- och våldsanvändning kan i viss mån illustreras av Europadomstolens dom i målet Ribitsch ./ Österrike, ser. A vol 336...Europadomstolen fann att svarandestaten varit skyldig att ge en rimlig förklaring till hur dessa skador uppkommit, detta trots att nationell domstol hade friat de åtalade polismännen från ansvar för att ha tillfogat Ribitsch hans skador.”⁶² Jag har redan i delrapporten lyft fram ytterligare några domar från Europadomstolen som understryker dessa krav, liksom de krav Europarådet formulerat på den nationella organisation som har att utreda denna typ av ärenden.⁶³

2.3. Sammanfattande slutsatser

Det är vår uppfattning att de förändringar som nu skall genomföras bommar det angivna målet öka ”förtroendet för hur internutredningar sköts”⁶⁴ och det redan genom att man koncentrerat sig på form istället för innehåll.⁶⁵ Skälen därtill sammanhänger med att det i realiteten inte handlar om varken organisatoriska eller rättsliga ändringar – man har t.o.m. uttryckligen förklarat att etablerad praxis i allt väsentligt kommer att bestå. För att uppnå det eftersträvade förtroendet krävs enligt vår uppfattning ett helt nytt synsätt på internutredningar och vad de som arbetar med dessa förväntas uppnå. Fokus måste förflyttas från brottsmisstanke till att bli händelseorienterad, och det har visat sig nödvändigt, inte minst för att undvika dagens anmärkningsvärda tempoförluster, att låta materiellt och formellt ledarskap i undersökningarna sammanfalla.

Sammantaget är det alltså vår bedömning att de förändringar som i hast genomtrufades precis före semestern och mitt i vår utredning sannolikt kommer att cementera de nuvarande strukturella brister jag pekat på och kan förväntas innebära ett hinder för att starta en händelseorienterad utredning, därmed också innebärande att försöken att få till stånd en verkligt lärande organisation tappar möjligheten att få konkret empiriskt underlag. Det är bekymrande, eftersom allmänhetens förtroende är avgörande för framgångsrikt polisiärt arbete: utan förtroende, inget ”tjall” och utan ”tjall” låg uppklarandeprocent. Vi vet t.ex. från internationella undersökningar att t.o.m. vid det allvarligaste av brott, mord, det brott där polisen har störst uppklarandeprocent, svarar ”tjallet” för 73 % av det

⁶² JK dnr 3187-97-90 & 3967-97-21, s 42. Jfr också åklagaren Jörgen Lindbergs slutsats i den i sin helhet återgivna oredigerade intervjun som återfinns bilaga 3

⁶³ En man i grön hatt, s 4f

⁶⁴ www.polisen.se/sv/Aktuellt/Nyheter/Gemensam/2010/juli-sept/Han-ska-leda-nu-avdelning-for-interna-utredningar/ Länken borttagen, publicerad 2010-08-26 08.43 och texten författad av Annika Hjerpe

⁶⁵ Det kanske är naturligt att jag anser att man istället borde tagit utgångspunkt i den värdegrund som lyftes fram i delrapporten: ”Vi måste helt enkelt försöka konstruera ett system där den enskilde maktutövaren, i detta fall polismannen, vet och kan känna sig trygg i att de har rätt att göra fel, men denne samtidigt har internaliserat att han aldrig har rätt att vara elak, ljuga eller vara lat.” Uttalandena och agerandet från ansvarigt håll efter det att delrapporten släppts antyder dock att de inte delar denna värdegrund, och mot den bakgrunden är kanske besluten förståeliga

avgörande skälet till att brottet klaras upp. Klassiskt ”detektiv”-arbete av polisen svarar bara för 16 % av de uppklarade mordena, och den så idag populära tron på ”kriminalvetenskap”⁶⁶ har betydelse i mindre än 3 %. Betydelsen av material som återfinns på brottsplatsen, inklusive då t.ex. DNA-spår, har avgörande betydelse i så få fall som 1,9 %.⁶⁷ Jag tror därför att det val av inriktning på internutredningsverksamheten som varit, och tydligen skall bestå, är ett allvarligt misstag som skadar förtroendet för inte bara polisen.

⁶⁶ Jfr TV-serien CSI, en verkligt mytskapande serie

⁶⁷ Jean-Paul Brodeur, *The Policing Web* s 208f. Ett skäl kan vara just att ärendena är åklagarstyrda, därmed fokuserande på den framtida rättegången och vad som krävs där. Just i rättegångarna så har sådant som teknisk bevisning, t.ex. DNA, fingeravtryck och annan teknisk bevisning, många gånger avgörande betydelse, men alltså inte så när det gäller att försöka finna ut vad som hänt, dvs i polisens arbete, jfr *ibid* s 218

3. Förslag till förändringar

Granskningen resulterar i ett antal rekommendationer. Jag har valt att dela upp dem i tre olika huvudgrupper, 3.1. med förslag med avseende på våldsanvändning m.m. vid polisingripande, 3.2. med förslag avseende handläggningen av ärenden mot polismän samt 3.3. med övriga förslag av mer övergripande karaktär.

3.1. *Våldsanvändning m.m. vid polisingripande*

Mest centralt är, enligt min uppfattning, att få igång en mer systematiserad polisforskning även i vårt land, inom vars ram inte bara frågor om polisens våldsanvändning utan alla olika former av polisarbete – taktik, strategi, framgångsmodeller, misslyckanden – blir föremål för systematisk bearbetning och återföring.¹

Som ett led i att samla empirisk kunskap, parallellt fungerande som ett medel för att skapa det nödvändiga förtroendet hos polisens viktigaste instrument för brottsbekämpning, nämligen allmänheten, bör man införa ett system som motsvarar det danska systemet med s.k. *notissage*. Det innebär att den som anser sig ha blivit felaktigt behandlad av polisen, oberoende av hur och oberoende av hur allvarligt det påstått felaktiga beteendet kan/bör betraktas, kan vända sig direkt till den berörda polismyndigheten. Ett sådant klagomål skall kunna ske såväl skriftligt som muntligt, och skall omgående läggas på länspolismästarens bord. Denne kan besluta att ärendet skall handläggas av lägre befäl, men varje klagomål skall (i) föranleda ett beslut av länspolismästaren innefattande en order till den eller de berörda polismännen att inge en skriftlig berättelse om vad som enligt deras uppfattning förekommit² samt (ii) därefter föranleda ett skriftligt beslut av länspolismästaren, som kommuniceras med den klagande och de berörda polismännen samt sänds in till en av BRÅ/RPS förd kunskapsbank. Utifrån denna kunskapsbank kan sedan utvecklas en motsvarighet till Learning the Lessons, se bilaga 6, som kommuniceras ut i polisorganisationen och övriga relevanta delar av rättsväsendet. Jag tror att en sådan förändring kan vara den mest betydelsefulla av alla mina förslag i denna del.

Efter det att jag i min delrapport framfört synpunkten att BRÅ:s verksamhet bör utvärderas och ändras har Riksrevisionen kommit med en rapport med motsvarande rekommendationer³ och justitieministern också givit en utredare på Statskontoret i uppgift att ta tag i frågan⁴ - vi välkomnar detta initiativ.

Länspolismästarens beslut kan innefatta allt från en förklaring och, i förekom-

¹ Så snart fråga är om skada i anslutning till efterföljande eller förföljande biljakt, då vapen eller hund använts samt då någon annan än polisman avlidit eller skadats i anslutning till tjänsteingripande, skall ärendet omedelbart överlämnas till internutredningsenheten, se nedan avsnitt 3.2.

² Dagens system, där en majoritet av de berörda polismännen inte ens får kännedom att det riktats klagomål mot dem, är helt enkelt inte acceptabelt, se redovisningen av Granér et al

³ Riksrevisionen, RiR 2010:23

⁴ DN Debatt 22 november 2010, ”Regeringen skall granska brottsförebyggande rådet”

mande fall, en därtill fogad ursäkt, till ekonomisk kompensation och att ärendet skall överlämnas till åklagare för beslut om eventuell förundersökning. I det sammanhanget är det centralt att vikten av att principalansvaret i Skadeståndslagen tillämpas inskräps hos de olika polismyndigheterna med sådan kraft att de utgör en naturlig del av hanteringen av ärendena.

Justitiedepartementet har, sedan jag presenterade min delrapport, också beslutat om en översyn av Brottsoffermyndighetens hantering av skadestånd till brottsoffer, och därvidlag givit den särskilde utredaren i uppdrag att titta över för- och nackdelar med att omvandla myndigheten i denna del till att begränsas till det mer rimliga, att endast administrera de utbetalningar av skadestånd som beslutats av domstol, och där den skadeståndsskyldige saknar medel⁵; ”Domstolarna har en särskild roll som yttersta uttolkare av skadeståndsrätten. Det har bl.a. därför i olika sammanhang ansetts som principiellt tveksamt att Brottsoffermyndigheten ’överprövar’ en domstols skadeståndsrättsliga bedömning. Det kan även antas att det finns vissa praktiska vinster med en ordning där Brottsoffermyndigheten inte gör självständiga bedömningar utan endast betalar ut den ersättning som domstolen har bestämt.”⁶ Jag tror, som framgår redan av delrapporten, att detta är den enda rimliga vägen att gå.

Sammanfattningsvis tror jag att vad som nu anförts kan öka kvaliteten i polisarbetet, minska spänningar vid de tillfällen polisen har att genomföra en tjänsteåtgärd samt reducera (emellanåt befogad) kritik mot hur tjänsteåtgärden genomfördes och hur polisen sedan kom att hantera ärendet när synpunkter på detta framfördes från allmänheten eller media. Några mer konkreta åtgärder bör dock, enligt min uppfattning, vidtas redan nu:

- Det förefaller råda en utbredd missuppfattning inom polisen, även på ledningsnivå, dels innefattande en tro att polisen har rätt att diskretionärt utöva makt, dels rörande proportionalitetsprincipens innebörd. Det är därför centralt att dessa missuppfattningar undanröjs: t.ex. är (det misstänkta) brottets svårighetsgrad bara av medelbar betydelse för frågan om med vilken kraft våldet kan komma att vara tillåtet
- Det finns en inneboende risk att införandet av nya hjälpmedel expanderar våldsanvändningen istället för att användas som ett alternativt mildare tvång.
- Bland flera andra har JO pekat på att t.ex. pepparspray kommit att användas i sammanhang där det absolut inte bör förekomma. De förtydligande regler såväl etiska rådet som JO efterlyst bör utfärdas. Det finns anledning att mer systematiskt tillse att användandet av olika hjälpmedel dokumenteras och återförs in i den kunskapsbank jag föreslår, och att de kunskaper som inhämtas därigenom kommuniceras ut till de operativa poliserna. Det är

⁵ Jfr delrapporten, bilaga 1, s 20

⁶ Regeringens direktiv 2010:84

också viktigt att förman har kontroll över och, i förekommande fall, för samtal och tar arbetsledningsbeslut när någon polisman visar sig allt för ofta hamna i tveksamma situationer. Deniability är inte ett tillåtet förhållningssätt på någon nivå i organisationen.

- Användningen av hund som hjälpmedel vid gripande och vid hantering av folkmassor bör regleras i FAP.
- Det är viktigt att det sprids kunskap till den operativa polisen om kännetecknen på s.k. exciterat delirium, sjukdom och olika former av drogpåverkan, samt att det klargörs att man i vissa av dessa situationer hellre bör, i de fall det är möjligt, undvika omedelbart gripande samt tidigt informera sjukvårdskunnig personal. Mellan polis och sjukvård bör upprättas ett fortlöpande samarbete av den typ som varit så framgångsrikt i de regionala underrättelsecentren (RUC).
- De råd som professor Thiblin lämnar i rapporten som återges i bilaga 7 bör inarbetas inte bara som en del i utbildningen på PHS, utan omgående spridas i hela polisorganisationen. Frågan om elpistolens användbarhet, och alternativa hjälpmedel för att häva en process där risk för skada föreligger, bör genast utredas. Här bör svensk polis samarbeta i kunskapsutvecklandet på internationell nivå, och snarast försöka etablera kontakter med t.ex. Special Investigations, Metropolitan Police, London.
- Det är centralt att få till stånd en noggrann utvärdering av bakgrunden till de uppgifter som förekommer även internationellt om den påstått flitiga användning av skjutvapen av svensk polis och om för- och nackdelar med att all svensk polis alltid är beväpnad.

3.2. Handläggningen av ärenden mot polismän

Av de förslag till förändring jag lägger fram i denna del vill jag som särskilt angeläget framhålla att utredningarna – oavsett hur statsmakten väljer att organisera verksamheten - snarast blir händelseorienterade, att man inom internutredningsverksamheten aktivt arbetar med offerinvolvering samt att riksdagen beslutar om fri process i ärenden där fråga om illojal maktanvändning, i detta sammanhang av polisen, påstås med någon form av rimlighet.

3.2.1. Åtgärder när poliser är inblandade i händelser där någon, vid sidan av polisen själv, avlidit eller blivit svårt skadad inom 48 timmar från senaste kontakt med polis eller häktespersonal

Uppgiften för det utredande organet bör vara att direkt dokumentera vad som hänt och sedan förmedla denna kunskap, dels till eventuella närstående, dels till de rättsvårdande myndigheterna för beslut i ena eller andra riktningen. Detta skall ske direkt, redan på den grunden att detta sedan länge följer av redan gäl-

lande lagstiftning, och det skall ske rutinmässigt och således oberoende av brottsmisstanke. För att uppnå detta föreslår jag följande

- anmälan till internutredningsorganet skall ske omedelbart i anslutning till händelsen
 - vakthavande befäl meddelar det utredande organet så snart kriterierna är uppfyllda, dvs när någon blivit allvarligt skadad eller avlidit i anslutning till, och upp till 48 timmar därefter, polisingripande eller att ha varit häktad. I ärenden där man erfarenhetsmässigt vet att det kan uppkomma diskussion om polisens åtgärder, eller det av andra skäl föreligger skäl att anta att tjänsteingripandet kan komma att bli ifrågasatt, hålls internutredningsorganet initialt informerat och står stand by för eventuell momentan granskning
- fram till dess lagstiftningen ändrats på sätt JK föreslog redan 1998 skall åklagare (formell förundersökningsledare) och förhørsledare (materiell förundersökningsledare) gemensamt utföra samma arbetsuppgifter
 - förhör får inte hållas av polisman som tjänstgör eller är bosatt inom samma länspolisområde som det där händelsen inträffat
- FAP 403-2 ändras omgående så den uppfyller ovan nämnda förändringsförslag
 - en rimlig utgångspunkt i omarbetandet kan vara den modell, de handlägningsrutiner och den dokumentationsmodell som används av Special Investigations inom Metropolitan Police, London, delar av detta återgivet i bilaga 5 till denna utredning
- utredningarna skall vara rutin, dvs alltid ske så snart fråga är om dödsfall eller allvarlig skada i nära anslutning till ingripande av polis eller när någon varit anhållen, häktad eller särskilt omhändertagen på sjukhus i anledning av tjänsteingripande av polis som innefattat våldsanvändning
 - det är centralt att granskningen dokumenteras systematiskt, och att internutredningsorganet för att uppfylla detta utvecklar loggböcker av den modell som används av Special Investigations, Metropolitan Police, och som finns återgivna i bilaga 5
- poliser som är inblandade skall omedelbart avskiljas
 - en sådant ordning är redan gällande i vart fall i våra grannländer Danmark och Norge, och har också flera gånger föreslagits i tidigare svenska utredningar på området

- de som, med rimlig grad av trovärdighet, påstås ha utövat våldet skall beredas andra arbetsuppgifter eller tjänstebefrias intill dess utredningen kommit så långt att inga misstankar kan riktas rörande utredningens kvalité
- poliser skall kvarbli på polishuset och av extern utredare höras omgående
 - det är inte inledningsvis på något sätt fråga om en brottsutredning, utan syftet är att tidigt säkra information om vad som skett och tillse att detta pedagogiskt sedan kan klagöras för närstående och rättsmaskinen i övrigt. Önskar polisman ha stöd av facklig företrädare eller juridiskt biträde skall denne ha sådan rätt. Debriefing får ske först sedan polismannen/männen hörts, och skall då ske individuellt, intill dess samtliga inblandade polismän hörts en första gång
- vid allvarigare skada eller dödsfall skall teknisk bevisning samt hörande ha skett inom fyra timmar och omfatta samtliga polismän och samtliga platser
 - förslaget motsvarar de förslag som lagts redan i JK Regners utredning, upprepats i Osmo Vallo-utredning, innefattats i regeringens direktiv till Summa Summarum och av denna utredning utvecklats och i enighet sedan presenterats i SOU 2007:5
- så snart någon som skadats i anslutning till polisingripande ånlander till sjukhus skall säkras blodprov, innan eventuella blodtransfusioner
- material som i sådant här sammanhang omhändertas och bör bli föremål för undersökning av SKL skall omedelbart föras dit och där ha högsta prioritet
- inom 24 timmar skall all teknisk bevisning vara säkrad och alla inledande förhör med de omedelbart inblandade vara genomförda, så långt detta är möjligt
- samtliga platser, inklusive inblandade fordon, skall ha fotograferats inom samma tidsram
- på statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) skall dygnet runt, året om, finnas personal tillgänglig för omedelbara insatser
 - I fallet Johan Lindqvist anges, i JO:s granskning, att det tog nästan fyra månader efter händelsen innan det rättsmedicinska utlåtandet, med svar på kompletterande frågor skall tilläggas, var klar. Detta är inte acceptabelt, särskilt

inte med tanke på att denna typ av händelser – lyckligtvis – inträffar sällan, samtidigt som lagstiftningen på området genomgående understrukt vikten av att denna typ av ärenden handläggas skyndsamt. Tidsutdräkten, och dess konsekvenser, blir särskilt påtaglig när nuvarande system i praxis förefaller ha förutsatt att besked om dödsorsak först inkommit från SKL för att förundersökning ö.h.t. skall inledas och därmed åklagaren börja ge de order de utredande poliserna, återigen enligt vad som förefaller vara praxis, kräver för att ö.h.t. börja arbeta med ärendet.

- förhör med vittnen skall hållas omgående, helst på plats och alltid inom 12 timmar, såvida inte detta av skäl som utredande myndighet inte råder över är omöjligt. Förhören skall *inte* ske i polis- eller åklagarmyndighets byggnad
- det skall finnas 24-timmarsjour så att utredande personal, inklusive sambandsman (se nedan), alltid finns tillgängliga
- det inrättas en pool av pensionerade poliser, åklagare m.m. för att tempot skall kunna upprätthållas
- en särskild tjänst som sambandsman (se eng. family liason) mellan de skadade/dödes anhöriga och det utredande organet inrättas
 - rutiner för en sådan sambandsman, och dennes uppgifter, framgår av bilaga 5. Den mest centrala uppgiften är offerinvolvering
- utredningarnas resultat skall till de närstående samt rättsvårdande myndigheter (dvs här länspolismästare och motsvarande samt, i förekommande fall, åklagarmyndigheten) redovisas inom sju veckodagar. För det fall det inte är möjligt skall inom samma tidsperiod redovisas skälen därtill samt anges när utredningen är klar
 - utredningsresultatet presenteras för de närstående genom personligt besök av sambandsmannen och vid samma tidpunkt för relevant företrädare för rättsväsendet (framförallt länspolismästare och/eller åklagare) av utredningsorganet. Redovisningen sker genom föredragning och överlämnande av skriftlig dokumentation m.m. samt kopior av förda loggböcker
- endast om synnerliga skäl föreligger får en utredning ta längre tid än tre månader från händelsen
- vid eventuellt åtal skall dessa ärenden behandlas med förtur och med samma skyndsamhet som för mål rörande häktning; åtal

skall väckas inom två veckor från utredningens slutförande och huvudförhandling hållas inom två veckor efter åtals väckande

- det införs en rätt till fri process för de anhöriga
 - en sådan ordning har införts i Danmark i denna typ av ärenden, jfr Retplejeloven § 331, st. 1. Med en sådan ordning minskar behovet av att införa sanningsplikt på inblandade polismän vid utredning av denna typ av ärenden, en sanningsplikt som är problematisk med tanke på oskylighetspresumtionen
- vid mycket uppmärksamma fall bör utredningsresultatet, men först efter att ha delgivits de närstående, presenteras vid en presskonferens
- sådana presskonferenser får ej hållas på polis- eller åklagarmyndighet, ej heller i byggnad kopplad till domstolsväsendet
- ett lokalt/länsvis organiserat samverkansorgan, modell regionala underrättelsecentrum, inrättas mellan sjukvård (inklusive psykiatri) och polis

3.2.2. Åtgärder när i övrigt kritik riktas mot polisen i konkreta ärenden

Vi vet, både från internationella undersökningar och från den undersökning som doktor Rolf Granér håller på att färdigställa, att en stor del av de klagomål som riktas mot polisen handlar om vad som för en utomstående, och understundom polis och rättsvårdande myndigheter, kan framstå som trivialiteter, men som icke desto mindre har avgörande betydelse både i bilden av polisen och därmed i förtroendeskapandet och i utvecklandet av en negativ poliskultur i avsaknad av konkret reaktion. Även det förhållandet att inget sker, avsaknaden av reaktion, innefattar nämligen ett minst lika starkt budskap om vad som *i praktiken* anses gå an, rentav förväntas och betraktas som normalitet, och vad som inte anses gå an. Hanteringen av just dessa fall, enligt Granérs undersökning uppemot 90 % av alla klagomål som riktas mot polisen, är därtill sannolikt mer betydelsefull för förtroende- och kulturskapande än de marginalfall som berörts under 3.2.1., där å andra sidan den massmediala uppmärksamheten normalt är som störst.

Jag föreslår därför en rad åtgärder, sammantaget syftande till att få ett system som inspirerats av det danska, där ett så högt tal som 69 % av de klagande är nöjda med behandlingen av deras klagomål.

För att uppnå detta föreslår jag följande

- den som påstås ha betett sig klandervärt skall inge en skriftlig berättelse till länspolismästaren om vad som förekommit⁷
 - som framgår av redovisningen av Granér et al:s komman-

⁷ så snart det föreligger annan misstanke om brott än ringa tjänstefel överlämnas ärendet till riksenheten för polismål

de undersökning får idag endast en minoritet av de polismän som allmänheten anmäler klagomål på själva reda på att deras beteende ifrågasatts, se min rapport avsnitt 2.5.1. Det är då kanske inte så märkligt att det möter svårigheter att få till stånd en lärande organisation

- Om den som klagomålet riktas mot inte medverkar till att lämna en skriftlig redovisning ska länspolismästaren överlämna ärendet till utredningsorganet. Vid misstanken om lögn eller ofullständiga skriftliga redovisningar från de som klagomålet riktas mot skall länspolismästaren omedelbart, vid eget arbets- och straffrättsligt ansvar, överlämna skrivelsen till utredningsorganet samt samtidigt stänga av/omplacera den/de berörda polismännen in till dess det utredande organet tar beslut om annat
- plikten att avlämna sanningsenliga skriftliga berättelser skall omfatta även polismän som varit indirekt inblandade i situationen
- länspolismästaren skall därefter fatta skriftligt beslut i den fråga som föranlett klagomålet, detta skall kommuniceras med polismännen och den klagande, och därefter sända in detta beslut med bilagor till den särskilt upprättade kunskapsbanken på RPS/BRÅ. Detta material skall där systematiseras och löpande återföras ut i organisationen, främst i form motsvarande Learning the Lessons (se bilaga 6)
- det införs ett system med öppenhet för polis (och andra myndigheter) att ingå förlikning med de klagande
 - såvitt jag förstår är detta redan nu möjligt, och förekommer också, men inte systematiskt, utan mer ad hoc och först efter krav därom från (vanligtvis socialt starka) klaganden. Det bör vara normalitet att polismyndigheten både tar initiativ till och systematiskt ser till att självmant rätta i de fall saker och ting gått snett. Skadeståndslagen erbjuder också möjligheter för polismyndigheten, när det föreligger särskilda skäl, att tillse att den skadevållande polismannen i slutändan får bära skadekostnaderna. Sådant är uppfostrande, inte bara för barn och ungdomar, och sänder tydliga budskap, utan att behöva ta till kraftfullare disciplinära åtgärder, åtgärder som ju därtill saknar reparativa funktioner
- endast om synnerliga skäl föreligger får en utredning ta mer än tre månader
- har någon blivit fysiskt skadad i den utsträckning att det kräver sjukhusbesök skall blodprov omgående tas på den skadade

3.2.3. Förslag syftande till ökad professionalisering av polisverksamheten

Det är anmärkningsvärt att vi, med en så stor, viktig och kostsam organisation som polisväsendet, inte har något samlad polisforskning i Sverige. I den mån vi ö.h.t. har några samlade krafter för forskning kring polisiära frågor är dessa i huvudsak inriktade på brott, dvs det handlar inte om polisforskning utan om kriminologi och liknande vetenskaper. Det förefaller som om stora delar av den polisforskning som trots allt sker istället överlämnats till att utföras av anställda inom rikspolisstyrelsen, individer med eller utan elementär kunskap om vad forskning är och hur sådan bedrivs seriöst (normalt förefaller de sakna sådan och ”forskningsinsatsen” har istället sin egentliga bakgrund i det som på nysvenska kallas ”personalpolitik”). Jag tror att denna märklighet utgör en del av förklaringen till att organisationen blivit så trög, så svår att reformera. En annan orsak är att många av de utredningar/den forskning rörande polisen som faktiskt sker, sker osystematiskt och ad hoc – jag har sett exempel på att flera olika utredningar pågår på samma tema utan att de som genomför utredningarna ens känner till varandras pågående arbeten. Detta drar onödiga kostnader och dessutom att dessa ”utredningar” sällan leder till resultat – det blir ”pengar i sjön” och, vad värre är, ett onödigt kunskapsstapp.

För att uppnå en förändring av denna sakernas tillstånd föreslår jag följande:

- chefer inom polisen skall kontinuerligt hålla sig informerade om klagomål rörande polismän i organisationen samt aktivt se till att bryta sönder gruppbyggnader där gruppdynamiken verkar negativt för polismännens maktutövning, samtal skall hållas fortlöpande
- polismyndigheterna ändrar den flik på respektive hemsida där brott/anmälningar senast dygnet redovisas, så att samtliga händelser löpande 24 timmar bakåt i tiden redovisas i anonymiserad och kortfattad form
- det inrättas en kunskapsbank där samtliga klagomål och internutredningar mot polisen, liksom naturligtvis domstols domar och beslut av PAN, i anonymiserad form, dokumenteras och systematiseras för erfarenhetsåterföring ut i rättsväsendet
- kunskapsbanken skall vara öppen och sökbar även för utomstående
- RPS utvecklar en äkta informationsskrift, månatligt utgiven, exklusivt fokuserande på den typ av frågor som berörs i Learning the Lessons (se bilaga 6)
 - det är avgörande att denna tidskrift inte står under redaktion av någon journalist, ”kommunikationsdirektör” eller liknande. Syftet är entydigt att den skall fungera som en

ren kunskapsspridning vad gäller misstag och ”best practices” i anslutning till polisingripanden, inte fungera som en del av klassisk ”damagecontrol”

- Polishögskolan inordnas i högskoleväsendet, en centraliserad polisforskning startas upp och det skapas kontinuitet och gemensamma standard, med internationella inslag, i forskarutbildning och kopplingen vetenskap/praktik. Denna skola skall vara skild från RPS, ha löpande kontinuerlig antagning och en utbildning som inte bara är inriktad på att examen syftar till anställning inom polisväsendet, utan även försvaret, säkerhetsbolag, tull, försäkringsbolag, advokatbyråer et cetera. De nuvarande polishögskolornas praktiska moment försvinner ur den nya utbildningen, men kvarstår och koncentreras i befintliga (polis)utbildningar som kvarstår under RPS ledning som således tydliggörs i dess egenskap av ren yrkesskola. Den nya Polishögskolan bör placeras i Linköping för koppling till SKL och Rättsmedicinalverket, och i huvudsak vara inriktad på de delar av polisverksamheten som ligger utanför traditionell ordningspolis mest centrala uppgifter.
- BRÅ måste kvalitetsäkras

3.2.4. Förslag till organisatoriska förändringar

Jag har i mitt arbete med utredningen observerat och försökt plagiera ”best practices” från framförallt Danmark och Metropolitan Police i Storbritannien. I båda dessa länder hanteras internutredningsverksamheten inom polisen – i England utan åklagarstyrning, i Danmark i nära koppling med statsåklagaren. Norge har en självständig myndighet som också har åklagarbefogenheter. I alla tre länder sköts det polisiära hantverket av poliser. Särskilt Special Investigations i London har imponerat. Det är min uppfattning att Europadomstolen skulle godkänna det systemet. Orsaken är att detta inte bara är ytterligt professionellt, självständigt och präglas av en hög grad av integritet och berättigad stolthet över sitt arbete, utan – kanske just av nu nämnda skäl - har fokus på att alltid se till att varje händelse blir så tydligt utredd att en rimlig förklaring till hur skadan alternativt dödsfallet uppkommit kan presenteras offentligt och med en sådan kvalitet att det därefter kan såväl delges närstående (offerinvolvering) som utgöra underlag för de rättsvårdande myndigheterna när dessa har att ta beslut om den fortsatta handläggningen av ärendet.

Det är omöjligt att med någon form av intellektuell heder hävda att vi är där idag. För att uppfylla kraven även i Sverige föreslår jag därför att

- den ”nya” organisation som träder i kraft den 1 januari 2011 måste börja balansfri – bäst vore om den kunde börja med nyrekrytering och gå in i aktivt arbete först sedan lagstiftningen ändrats så att organisationen tydligt hade att arbeta just händelseorienterat

- den nya organisationen får inte vara fysiskt eller organisatoriskt knuten till den polismyndighet där de utredda är anställda – det betyder bl.a., utöver vad som redan anförts ovan, att anställda inom rikspolisstyrelsen faller bort från den nya organisationens mandat. Ett alternativ är att, till dess man funnit en annan ordning, omgående frigöra den nybildade enheten från RPS och lägga den under Riksrevisionen
- samverka med åklagare, intill dess nödvändiga förändringar skett av kompetensfördelning mellan polis och åklagare på sätt som påpekades av såväl JK Regner som i Summa Summarum, måste förstärkas, syftande till att nuvarande åtskillnad mellan materiellt och formellt ledarskap försvinner. Polisman och åklagare måste därför intill dess nödvändiga författningsändringar skett arbeta ”hand i hand” i varje enskild utredning. Det är en självklarhet att kansliorten för polisens nya internutredning och Riksenheten för polismål måste vara densamma
- på sikt bör man skapa en självständig organisation, i alla avseenden skild från såväl polismyndigheterna, åklagarmyndigheterna och domstolsväsendet, för utredande av sådana här händelser – i avvaktan på att ett helhetsgrepp rörande all illojal maktanvändning tas placeras denna under t.ex. Riksrevisionen
- den nya organisationen skall fokusera på illojal maktanvändning i all offentlig verksamhet, inklusive offentligägda och offentligt finansierade bolag, polisen skall bara vara en del av granskningsobjektet

3.3. Övriga förslag av mer övergripande karaktär

All offentlig verksamhet måste utövas på ett sådant sätt att den med rätta bärs upp av allmänhetens förtroende.

För att uppnå detta föreslår jag följande

- det införs, under vissa förutsättningar, rätt till fri process, för den klagande
- reglerna om disciplinär bestraffning ändras och de nya reglerna lämnar större öppenhet för nyanserade former av disciplinär bestraffning parallellt med att dessa görs transparenta med fortlöpande och systematisk offentlig redovisning i anonymiserad form
- besked från PAN skall inhämtas av domstol först sedan den be-

slutat i skuldfrågan

- detta förslag emanerar ur det möte jag och Anders Månsson på försommaren hade med rikspolischefen, som själv är ordförande i PAN. Vi tycker båda att det är ett bra förslag, väl genomtänkt, som kan öka förtroendet för såväl PAN som polisen och rättsväsendet i övrigt, genom att man då undanröjer risken för att domstol sänker straffet med hänsyn till att PAN angivit vissa arbetsrättsliga följder som troliga (men inte bindande) för det fall domstolen finner vissa av åklagaren framställda påståenden styrkta, men där PAN senare gör, sedan domstolens dom kommit, en annan bedömning. Detta är särskilt vanligt förekommande när fråga är om s.k. ringa tjänstefel
- brottsoffermyndigheten skall inte göra överprövning av domstols domar om skadestånd, utan endast fungera som expedierande myndighet
- staten tar risken för att gärningsmannen saknar betalningsförmåga i vart fall upp till en summa motsvarande fyra basbelopp
 - sedan jag lade dessa förslag i augusti i min delrapport har justitiedepartementet tillsatt en utredning med uppdrag att granska förutsättningarna för att genomföra en sådan förändring
- ett nytt kapitel i Brottsbalken inrättas med rubriken Illojal maktanvändning, under vilket sorteras tidigare brott såsom korruption, tjänstefel, tagande av muta et cetera men där också införs nya brott korresponderande mot de allmänna principer som kommer till uttryck i nu gällande regler om t. ex. förtroendebrott och trolöshet mot huvudman. Här skulle då handla om trolöshet mot samhället och den värdegrund detta vilar på. Andra nya brott i detta kapitel skulle således kunna bygga på sedan länge väletablerade brottstyper, t.ex svarar svek mot ett nytt brott; den offentliga lögnen, och ocker mot utnyttjande av annans trångmål, lättsinne, oförstånd eller beroendeställning för att fatta felaktiga eller slarviga beslut. Även de fall myndighetspersoner undviker att fatta beslut eller medvetet vägrar svara upp mot förvaltningslagens regler innefattande bl.a. att man skall svara på mail, brev, telefonsamtal samt diarieföra dessa utgör naturligtvis en kraftfull avvikelse från den värdegrund vårt samhälle bygger på, och måste (tyvärr) kriminaliseras, eftersom det som tidigare var normalitet (svenska ämbetsmannahederligheten) numera förefaller vara ett tecken på brist på självbevaringsdrift eller ett uttryck för ”smartness”. Här skulle också kunna finnas ett särskilt

brott, innefattande att man vägrat följa reglerna om allmänna handlingars offentlighet. I den utsträckning förbudet mot ministerstyre skall behållas bör det rimligen också kriminaliseras, och det oberoende av om det utövas direkt eller indirekt.

Del II. Kontexten – vår tids rädsla för kvalitet¹

”Töllborgs misstänksamhet tar sig dessutom ofta uttryck i en sorts sarkastisk jargong, något som minskar stringensen och är svårartat tröttande i längden. Exempelvis säger sig Töllborg (s.14) vara övertygad om ’att varje seriöst arbetande jurist många gånger har upptäckt att korruption är ett inte alldeles ovanligt fenomen även i Sverige’²

Sverige kan bara förstås betraktande vårt land genom tre raster: den skandinaviska realismen, den feodala form av demokrati som hittills präglat tillsättningen av olika maktpositioner samt vårt märkliga ”förbud” mot ministerstyre.

Här är inte utrymme att förklara den skandinaviska realismen i alla dessa delar, mer än en påminnelse om dess huvudidé: endast det som kan bestämmas i tid och rum kan vara föremål för vetenskaplig bearbetning, och att understryka att den skandinaviska realismen kommit att präglade svensk juridik allt sedan tjugotalet. Sverige – med viss reservation för Danmark och, av någon outgrundlig anledning, några norditalienska rättsteoretiker – står ensamma bland världens rättsystem på denna idémässiga grund.³

De tre främsta konsekvenserna av den skandinaviska realismens paradigmatiske företrädare i vårt synsätt på juridiken, som konfliktlösningsmodell, är

(a) att vi ”atomiserar” konflikter. Metoden innefattar primärt en slags avskiljandets logik där vissa, men endast vissa, moment i en helhet betraktas som rättsligt relevanta, medan andra delar (som kan krävas för att förstå helheten) saknar så-

¹ Sorry Roy, älskade titeln på din underbara bok, och var helt enkelt tvungen att travestera den. Läs Roy Andersson, Vår tids rädsla för allvar. Gör det!

² Juris kandidaten Hans Frennered i en anmälan av Töllborg, Under Cover. Den svenska säkerhetspolisen och dess arbetsmetoder, SvJT 1992, s 401f. Kandidat Frennered var då sekreterare i Säpokommittén och hade i denna egenskap bl.a. läst Leanderakten och annat ”av hänsyn till rikets säkerhet” sekretessbelagt material. Historieskrivningen kom, som bekant, att ändras i och med att Leanderakten offentliggjordes i november 1997, se bl.a. Töllborg, National Security and the Rule of Law, s.s. 179 ff. Kandidaten har sedermera i enlighet med den svenska feodala demokratis spelregler blivit hovrättslagman i Hovrätten för Västra Sverige. Sarkasmen återfanns även i vår delrapport, av viss relevans kanske just i detta sammanhang; se s 15: ”Det är hög tid för Sverige att inse att illojal maktanvändning blivit så vanligt förekommande att det betraktas som normalitet, och således inte ens reflekteras över, skymt i en dimma av social kompetens och nätverkande.” Vad som framkommit efter delrapportens publicering, bl.a. i de utredningar åklagare Schultz f.n. genomför med koppling till den politiska makten i våra två största städer, Stockholm och Göteborg, ger knappast anledning att ändra varken påpekandet eller den sarkastiska tonen.

³ För en enklare sammanfattning, se Töllborg, Regler eller juridik, och för den mer intresserade, se Töllborg, Law as value.

dan relevans, och således inte kan eller ens får beaktas när vi skall fatta beslut.⁴ Det som definieras som ”rättsligt relevant”, och kan anses styrkt, leder i denna modell till ett enda möjligt svar, ett svar som hittas enligt en i princip hierarkisk problemlösningmall kallad rättskälleläran. Finns inte svaret i lagen, återfinns det i förarbetena, och hittar vi det inte där finns det i praxis och finns det rätta svaret inte ens där har det i vart fall angivits i doktrin. Juridik förvandlas till en slags grammatik, och domstolen tänker aldrig själv, den ”finner” svaret därute, precis som om juridik vore någon slags orienteringstävling eller vi i juristutbildning planterade in någon gen i de juriststuderande, som gör att de som ett slags Guds ställföreträdare här på jorden har fått egenskapen att ”finna” inte bara svaren, utan t.o.m. de *enda möjliga* svaren. Ett sådant ”legal system, which demands that individuals and not situations or systems be tried for wrongdoing” skapar jurister, ”rättskipare”, ”(who) conform, comply, obey, and be readily seduced into doing things they could not imagine doing when they were outside those situational force fields (...) as they slowly slipped more deeply into their roles”⁵. Basons maxim om att kunskap är makt inverteras till en internaliserad föreställning om att makt är detsamma som kunskap.

(b) *att* vi tror på de metaforer jag och mina kollegor hittat på, framförallt då begreppet ”juridisk person”. Om man således läser ett svenskt rättsligt avgörande ser vi att det är ”domstolen” som dömer, eller t.o.m. ”finner”, inte domaren. Beslutsfattandet anonymiseras även för beslutsfattaren så till den milda grad att man understundom till och med kan få höra från domaren själv inte bara att det inte är domstolen, än mindre domaren, som dömt, utan ”lagen”.⁶ Men sanningen är ju att det är domaren som dömer, inte vare sig domstolar eller lagen.

(c) *att* frågan huruvida domstolen, särskilt Högsta Domstolen, Regeringsrätten eller någon annan av de högsta domstolarna, dömt rätt, axiomatiskt är en icke-fråga. Denna problematisering finns helt enkelt inte i den skandinaviska realismens underbara värld, där ju endast det som kan bestämmas i tid och rum existerar. Således är det enda relevanta vad domstolen dömt, inte dess argu-

⁴ Detta är den enskilt viktigaste orsaken till att vi skapar det vi, entydigt nedlåtande, kallar ”rätts-haverister”, förträngande att ordet ursprungligen kommer från tyskans ”Rechthaber”, med ett helt annat betydelseinnehåll. Ändå, och det är tragiskt för juridiken som en i grund och botten filosofisk tradition, just helhet, just ”miljöskildringen säger mycket mer om de människor som vistas där. Denna viktiga faktor bör man då helst icke hacka sönder i småbitar så att relativiteten mellan människan och rummet blir otydlig eller obegriplig”, Roy Andersson, *Vår tids rädsla för allvar*, s 40

⁵ Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s xii f samt s 48, ”The ego-defense mechanism of *compartmentalization* allows us to mentally bind conflicting aspects of our beliefs and experiences into separate chambers that prevent interpretation or cross talk.”, *ibid* s 214. Även s 273 och 301. Möjligen finns det, tyvärr, anledning att i detta sammanhang även reflektera över hur och varför (delar av) referensgruppen intagit de positioner de nu en gång de facto gjort, styrda av att behaga eller i vart fall inte störa, framför lojalitet mot värden och argumentation i sak.

⁶ ”To the extent that we can both live in the skin of a role and yet be able to separate ourselves from it when necessary, we are in a position to ’explain away’ our personal responsibility for the damage we cause by our role-based actions.” Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 218

ment. Det är här den skandinaviska realismen paradoxalt nog slutar i ett värde, all påstådd värdenihilism till trots, nämligen att "makt är rätt". Därmed slår den skandinaviska realismen, i sina effekter, alltid neråt, aldrig uppåt,⁷ befrämjande status quo och en konsensushegemoni, sökande förklaring för varje anomali i individuella avvikelser (d.v.s. "ruttna äpplen") och framgångsrikt avvisande varje alternativ förklaring med att det handlar om "konspirationsteorier" (d.v.s. "anmälningar av rättshaverister").⁸ Empiri blir i ett sådant system hotfullt, ja rentav en förolämpning, varumärke är allt.⁹ Det blir, som min utredningssekreterare fått lära sig under arbetet med denna rapport, ett system där "Du är fri att inte tänka som jag; ditt liv, din egendom, allt får du behålla. Men från och med den dagen är du en främling bland oss."¹⁰

Det andra "raster" jag menar man måste se igenom, känna till, för att förstå "den svenska modellen" är det feodala utnämningssystem vi haft och som möjligen är stadd under förändring.¹¹ Jag tänker då inte på landshövdingar och generaldirektörer – de är ju mest ett slags staffagefigurer, och således inte särskilt intressanta ur ett demokratiperspektiv – utan de mer centrala, och förment värdenutrala, juristposterna i landet. Märkligt, och kanske därför särskilt allvarligt, är detta inte känt – i vart fall aldrig behandlat – ens av våra statsvetare.

Alla högre juristtjänster inom rättsväsendet – jag bortser då, sedan en tid dock med viss tvekan, från professorstjänster – har det gemensamt att ingen, inte juridiska fakulteter, advokatsamfundet eller ens riksdagen, har nomineringsrätt, än

⁷ Jfr Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, och diskussionen om Abu Ghraib, s s 382

⁸ "Nobody in command knew about the abuse, because nobody in command cared enough to find out. That was the real problem. The entire command structure was oblivious, living in their own little worlds. So it wasn't a conspiracy – it was negligence, plain and simple. They were fucking clueless." Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 413

⁹ Så framhålls gång på gång, med en dæres envishet, att det finns "inget" som visar på att dagens, ja rentav de senaste 20 årens, internutredningar varit "professionella", Johan-fallet med den senaste JO-kritiken till trots, Svea Hovrätts omdöme i Mål B 4280_10 till trots och t.o.m. det misslyckade försöket till att cover-up egen inkompetens och ointresse, se Kammarrätten i Stockholm mål 5359-10, för att bara ta tre rättsliga instansers kritik, riktad efter det att vi släppte vår delrapport, men före justitieministern i Sveriges riksdag upprepade detta mantra; det finns ingenting som pekar i annan riktning än att dagens internutredningsverksamhet bedrivs professionellt.

¹⁰ Se delrapporten, *En man i grön hatt*, s 4, citerande Horkheimer & Adorno. Det här ett starkt tryck, svårt att stå emot; "I believe that in all men's lives at certain periods, and in many men's lives at all periods between infancy and extreme old age, one of the most dominant elements is the desire to be inside the local Ring and the terror of being left outside... Of all the passions the passion for the Inner Ring is most skilful in making a man who is not yet a very bad man do very bad things.", C.S. Lewis, *The Inner Ring*, citerat från Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 258

¹¹ Genom en ändring av grundlagen som träder ikraft den 1 januari 2011 ska alla ordinarie domartjänster fortsättningsvis utlysas. En garanti för fortsatt hegemoni behålls dock genom dels inrättandet av en s.k. Domarnämnd, bestående av personer som själva fått sina jobb en gång i tiden just genom ett feodalt utnämningssystem, dels genom att regeringen alltjämt utan varken öppen screening eller motivering av sitt beslut beslutar vem som skall ha tjänsten. Frågan om det endast kommer att, i enlighet med svensk tradition, bli en kosmetisk förändring eller en den ytterst angelägna substantiella förändring som Sverige sedan så länge behövt, är alltså ännu en öppen fråga, som kräver empiriskt svar.

mindre kunde dessa tjänster sökas, intill vi fick den mest angelägna ändringen av vår grundlag sedan 1976.¹² Regeringen kommer dock även fortsättningsvis ensidigt utse, i ett beslut som varken motiveras eller kan överklagas, vem som skall utses till domare i HD, polischef i Göteborg, åklagare i Malmö eller lagman i Umeå. Problemet är inte så mycket de kvalitetsbrister detta med en viss grad av självklarhet leder till, utan mer att det genererar en enögdhet inom rättsväsendet, liksom en rätt märklig självbild hos de som utsetts på detta sätt, och sedan betraktas och behandlas som ”höga jurister”, utan att det står utom rimligt tvivel att de endast prövats utifrån sina professionella kvaliteter. I ett sådant system blev det viktigare på varje enskild nivå att vara TK; trevlig och korkad, än PK; professionellt kompetent.¹³ I det senare fallet kan du t.o.m. komma att utgöra ett hot. Du riskerar att ”spräcka ackordet” genom att andras inkompetens, flathet, lathet och brist på integritet, i belysningen av hög professionell kompetens och integritet i handling, då lyser så mycket tydligare, hotande etablerad position, d.v.s. vad de nu uppnått och hur. Men ”this barrel of apples began rotting from the top down”¹⁴, och inget kan således vara så farligt för dessa som ett etablerande av en självständig organisation som fokuserar på Detournement de Pouvoir – *Illojal Maktanvändning* – d.v.s. strukturella inkompetenser och korruption istället för vad som, då skandalen slår till, kan avfärdas som individuella avvikelser, enskilda ”rötägg”. Ansvaret får absolut inte transporteras uppåt, och att förhindra detta är alla ”furirers” – mellanchefer och wannabe’s – mest centrala uppgift.¹⁵ Lögnen blir instrumentell¹⁶ och indifferens ett mål för att uppnå individuell och social balans.¹⁷

På en samhällelig nivå leder detta till ett slags kollektivt tunnelseende. All förändringspotential betraktas och behandlas som en man i grön hatt; ”människans tendens att böja sig för auktoritetens krav medför en kortslutning av de moraliska normerna”¹⁸, möjligen av varje form av eftertanke.¹⁹ Sett ur ett kon-

¹² Jfr tjänsten som chef för RPS, som faktiskt utannonserades. Ingen av de sökande kallades ens till intervju, och den diskussion som fördes om vem som skulle bli chef saknade varje form av granskning av de sökandes professionella kvaliteter utan kom, även i media, att uteslutande handla om några som inte ens hade modet att söka tjänsten. Så stark är den hegemoniska makten.

¹³ Så skapar systemet utrymme för ”Kaptan Klänning”, men stänger dörrarna för ”Fången på fyren”, jfr Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect. Understanding How Good People Turn Evil*, Jfr även dåvarande JK Lambertz, dennes hantering av ärendet Ylmaz Murad och nuvarande JK Skarheds, expert på skadeståndsrätt, val att (ännu?) inte behandla ärendet, JK dnr 8020-07-47, 2824-01-40, 3421-05-40 samt 6354-06-40.

¹⁴ Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 415

¹⁵ Jfr hur fokus i den för alla göteborgare sedan decennier kända Göteborgskorruptionen fastnar på mellannivå, när en utomstående åklagare börja röja. ”Tyvärr måste vi konstatera att en stor del av vårt lands förvaltning sedan länge varit i händerna på folk med dragning till kadettlogik och godtycke”, Roy Andersson, *Vår tids rädsla för allvar*, s 99

¹⁶ Jag delar Roy Anderssons uppfattning när han skriver att vår tid ”präglas...av en utbredd och genomgripande nihilism”, *Vår tids rädsla för allvar*, s 24

¹⁷ Jfr Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s ix och s 264 f; ”autonomy comes at a psychic cost”.

¹⁸ Jeana Jarlsbo, Så blev vanliga rumäner del av förtrycket, *Under Strecket*, SvD 12-10-2010

¹⁹ Jfr reaktionerna när delrapporten släpptes

sensusperspektiv, där stabilitet framstår som ett centralt värde,²⁰ skyddar detta också etablerad position; så sammanfaller egenintresse i ett utilitaristiskt (pragmatiskt är det ord svenskar föredrar) land med vad man (säkert genuint) uppfattar som, och kallar, "samhälleligt" intresse (jfr jakten på Wikileaks). Hegemonisk makt, d.v.s. det som idag kallas varumärke (inte "Kejsarens nya kläder") respektive nätverkande (inte vänskapskorruption) blir det intuitiva, uttalade målet, befrämjande stabilitet, d.v.s. enfald, framför dynamik, d.v.s. en verkligt lärande organisation, just därför i ständig förändring.

Tydligast sammanfattas problemet i det märkliga svenska ordspråket, som vi väl alla till mans någon gång använt, att "världen är så liten". Det är naturligtvis ett korkat ordspråk; i den mening vi använder ordspråket, såsom ett socialt fenomen och inte en geografisk beskrivning eller en beskrivning av tillgången till kommunikationsmedel, är det ju helt fel. Världen är jättestor, och blir bara större hela tiden. Vad ordspråket säger är helt enkelt att vi ser vissa människor, och inte andra; vissa människor är (för att fördomsfullt generalisera) intresserade av aktier, opera och internationella shoppingresor, andra av jazz, solidaritet och droger, ytterligare andra av vodka, bingolotto och Mallorca, och de träffas därför på samma ställen. Så krymper världen, och med den världsbilden. Översatt till utnämningsspolitiken innebär denna kollektiva mänskliga svaghet att när vi väljer, och vi gör det utan att ens behöva bekymra oss över att behöva motivera, tenderar vi att söka bland människor som vi känner oss trygga i just för att de delar vår världsbild:

"Domstolens ordförande ska utses av regeringen i den ordning som gäller för s.k. kallelsetjänster, dvs. på samma sätt som man utser ledamöter till bl.a. Högsta domstolen och Regeringsrätten. Integritetsskyddsombuden ska också utses av regeringen, men efter förslag av Domarnämnden respektive Advokatsamfundet. Lagrådet finner att det föreslagna utnämningssförandet borgar för hög kvalitet på ledamöter och ombud."²¹

Så tydligt och konkret krymper alltså världsbilden, och vi ser inte de andra, bara de vi bekräftar och som bekräftar oss. Detta kunde fungera i ett homogent land, och i en värld som var starkt protektionistisk, men riskerar i en globaliserad värld och ett heterogent samhälle att leda till demonisering, utanförskap och ett ömsesidigt, men inkommensurabelt, Matrixsyndrom. Empiribaserad kunskap blir där hotfullt, och kunskapsbärarna stör, de blir utifrån sin kunskap helt enkelt besvärliga människor: de rubbar harmonin.²² Den grundlagsändring som får genomslag beträffande domarutnämningarna per den 1 januari 2011 är således en ytterligt viktigt, och välkommet, första steg som skapar möjlighet att höja kompetensen, att bryta enfalden.

²⁰ Jfr Göran Persson i Kina

²¹ F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Leif

Lindstam och regeringsrådet Karin Almgren, dvs tre juris kandidater som fått sina jobb på exakt samma sätt, och gläds åt att recensera sina egna kvaliteter, lagrådet protokoll 2009-05-07

²² Se berättelserna i Tillberg/Svartheden/Engstedt (red.), Uppdrag utland, även Anthony Forster, *Breaking the Covenant: Governance of the British Army in the Twenty-first Century*

Sverige är slutligen unikt genom sitt ”förbud” mot ministerstyre. Det är naturligtvis ingen slump att jag redan före våra erfarenheter i detta utredningsarbete kommit att sätta citationstecken kring detta förbud – insocialisering tillsammans med den feodala utnämningpolitiken skiljer inte bara agnar från vetet, utan ger, utan ett ords nämnande, tidigt klart för den som vill göra karriär vad som går an och vad som absolut inte går an.²³ När t.ex. vid ett tillfälle en dåvarande justitieminister som ”politisk sekreterare” anställer en av sina bästa vänner, tillika sambo med en av de ledande i säkerhetstjänstkommissionen, och de inte bara bor i samma stadsdel i Stockholm och båda har sommarställe på Gotland, utan dessutom har tradition av att ha gemensam middag varje månad, så är det klart att det talas både öppet och tyst om annat än väder och barnens framtid. Inget märkligt med det; det märkliga ligger i att man aldrig kan uttala sig i ett konkret ärende, samtidigt som man med både kroppsspråk och andra handlingar tydliggör både vad man vill och vad man för framtiden önskar. Fenomenet är väl känt inom intelligence, där det kallas deniability (möjlighet att (trovärdigt) förneka). Med vårt ”förbud” mot ministerstyre måste man helt enkelt tala om en slags strukturell deniability. Praktiskt vid försvar av etablerad position, men svag koppling till ”den demokratiska rättsstatens” gemensamma karakteristika: transparens (jfr återigen Wikileaks-händelserna under denna höst, och t.ex. frågorna kring USA:s underrättelsetjänst fått informella tillstånd att självständigt operera på svenskt territorium, liksom USA:s krav på jakt på fildelare och beredvilligheten att följa dessa krav).

Sammantaget leder dessa tre raster till att vi fått ett värdelöst rättssystem och ett ansvarslöst beslutssystem. Konsekvensen blir ett närmast autistiskt förhållningssätt till våra medmänniskor – inga ”family liasons” här inte, och definitivt inga gröna hattar. Som en domare i ett klarsynt ögonblick påpekat: det blir viktigare att inte döma fel, än att döma rätt. Pragmatiskt förhållningssätt till alla samhällsfenomen och ”social kompetens” som främsta karaktärsdrag i ett samhälle, där stabilitet är hedersbegrepp. Ändå;

”Vi måste helt enkelt försöka konstruera ett system där den enskilde maktutövaren, i detta fall polismannen, *vet och kan känna sig trygg* i att de har rätt att göra fel, men denne samtidigt har internaliserat att han *aldrig* har rätt att vara elak, ljuga eller vara lat. Först när vi har ett fungerande sådant system, konkretiserat i handling, kan vi över huvud taget förvänta oss att de som i rättskedjan befinner sig långt ned på skalan av maktutövare kommer att våga vara konsekvent lojala mot de värden varpå deras verksamhet är grundad, mot *uppdraget*.”²⁴

²³ Jfr Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect*, s 319 & 321 om trycket att vara konform med omgivningen. Notera också hur tydligt Zimbardos analys konkretiserats hos de olika referensgruppsmedlemmarna, betingat av var de varit anställda och den naturliga befordringsgång detta för var och en av dem detta inneburit. Trycket behöver inte ens uttalas, de bara ligger där och vibrerar med full kraft.

²⁴ Polismyndigheten i Västra Götaland, *En man i grön hatt*, s 6

Bilagor

1. Delrapporten
2. JK dnr 3187-97-90 & 3697-97-21 Sammanfattning, s 3-9 i Rapport till Regeringen november 1998
3. Slutliga beslut av Bo Lindgren, Björn Ericson och Jörgen Lindberg rörande Johan Liljeqvist, SR/Ekots oredigerade intervju med Jörgen Lindberg, James van Reis beslut i förundersökning rörande den medicinska personalens agerande samt JO:s granskning den 19 november 2010
4. Bommat och tunt
5. Metropolitan Police DPS Special Investigations, organisationsbeskrivning samt Family log, Decision Log, Crime Scene Log samt Incident Management Log
6. Learning the Lessons
7. Exiterat Delirium, Metropolitan Police, Special Investigations PP samt utredning av Ingemar Thiblin
8. Faksimil av appendix till Johannes Knutsson (red) Politiets bruk av skytevåpen i Norden
9. Referenser
10. Kostnadsredovisning

För beställning av bilagorna, mejla dennis.toellborg@gri.gu.se.