

Ref

HANDLÄGGNINGEN
AV ANMÄLNINGAR MOT

POLIS PERSONAL

Betänkande av
utredningen om förfarandet i vissa diciplinärenden m m

SOU

1979:71

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

Ref

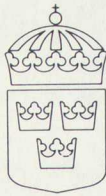
HANDLÄGGNINGEN
AV ANMÄLNINGAR MOT

POLIS PERSONAL

Betänkande av
utredningen om förfarandet i vissa diciplinärenden m m

SOU

1979:71



Statens offentliga utredningar
1979:71
Justitiedepartementet

Handläggningen av anmälningar mot polispersonal

Betänkande av utredningen om förfarandet i
vissa disciplinärenden m. m.

Stockholm 1979

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05092-7

ISSN 0375-250X

Gotab, Malmö 1979

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 17 november 1977 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med tre ledamöter med uppdrag att se över förfarandet i vissa disciplinärenden m. m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen numera riksåklagaren Magnus Sjöberg, ordförande, samt ledamöterna av riksdagen Arne Andersson i Gamleby och Gunilla André som sakkunniga.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 7 mars 1978 överåklagaren Sven-Olof Håkansson, den 16 maj 1978 ombudsmannen Rolf Ekman, stiftssekreteraren Sten G. Olsson och ombudsmannen Lars Åhnberg samt den 15 juni 1978 polismästaren Bengt Erlandsson.

Hovrättsassessorn Jan Alvå har tjänstgjort som sekreterare åt utredningen.

Utredningen har avgett remissyttrande över den inom budgetdepartementet upprättade rapporten "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m." (Ds B 1978:3).

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande. Till detta har fogats särskilt yttrande av experterna Erlandsson och Ekman.

Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i september 1979

Magnus Sjöberg

Arne Andersson

Gunilla André

/Jan Alvå

Sven-Olof Håkansson

Rolf Ekman

Sten G. Olsson

Lars Åhnberg

Bengt Erlandsson

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Författningsförslag</i>	13
1 Förslag till förordning med bestämmelser om handläggningen av anmälan mot polisman	13
2 Förslag till förordning om ändring i polisinstruktionen (1972:511)	15
1 <i>Inledning</i>	17
1.1 Direktiven	17
1.2 Utredningens arbete	21
2 <i>Beskrivning av rådande förhållanden</i>	23
2.1 Polisväsendets organisation och arbetsuppgifter	23
2.2 Åklagarväsendets organisation	26
2.3 Förundersökning i brottmål	27
2.4 Brott i utövningen av offentlig tjänst	28
2.5 Handläggningen av disciplinärenden	32
2.6 Anmälan mot polisman	38
2.6.1 Inledande anmärkningar	38
2.6.2 1975 års utredningsförslag	39
2.6.3 Gällande föreskrifter	41
2.6.4 Handläggningsrutiner	44
2.6.5 Uppgifter om ärendena	46
2.6.6 Brott utom tjänsten	49
2.7 Disciplinärenden vid andra myndigheter än polisen	50
3 <i>Utredningens överväganden. Polisväsendet</i>	57
3.1 Inledande synpunkter	57
3.2 Utredningsenheter vid länsstyrelserna	67
3.3 Utredningsenheter inom åklagarväsendet	69
3.4 Utredningsenheter inom polisväsendet	75
3.5 Utredningens val av organisationsalternativ	78
3.6 Andra överväganden om utredningen i brottmål	82
3.6.1 Undersökningsledningen	82
3.6.2 Anmälningsupptagningen	83
3.6.3 Gränsdragningen mellan brottmål och disciplinärenden	84
3.6.4 De särskilda utredningsenheternas arbetsuppgifter	86

3.7	Disciplinförfarandet	88
3.8	Lekmannainsyn i utredningsförfarandet	92
4	Utredningens överväganden. De mindre myndigheterna	95
5	Specialmotivering	99
	Särskilt yttrande	105
Bilaga	En undersökning av praxis vid disciplingruppen inom Stockholms polisdistrikt	107

Sammanfattning

Utredningen har enligt direktiven haft som huvudsaklig uppgift att se över förfarandet för de fall arbetstagare inom polisväsendet anmälts för brott eller förseelse som begåtts i tjänsteutövningen. Översynen har därvid syftat till att undanröja den misstro mot handläggningen av sådana anmälningar som kommit till uttryck i den allmänna debatten och som haft sin grund i det förhållandet att polismän medverkar vid utredningen av brott och tjänsteförseelser vilka påstås ha begåtts av andra polismän.

När det gäller förundersökning i anledning av brottsanmälan mot arbetstagare hos polisen har – efter det att utredningens direktiv lämnades – tillkommit särskilda bestämmelser, vilka meddelats i föreskrifter av riksåklagaren och anvisningar från rikspolisstyrelsen. Enligt dessa bestämmelser skall alltid de ifrågavarande anmälningarna omedelbart överlämnas till åklagare för prövning av frågan huruvida förundersökning skall inledas eller inte. Förundersökning skall alltid verkställas under åklagares ledning. Åklagaruppgiften skall vidare ankomma på åklagare med hög tjänsteställning – länsåklagare eller, i storstäderna, överåklagare eller chef eller biträdande chef för åklagarkammare.

Utredningen menar, att den ordning som kommit till stånd genom de nämnda föreskrifterna och anvisningarna väsentligen undanröjer grunden för allmänhetens farhågor om att inbördes lojalitet inom poliskåren kan otillbörligt inverka på handläggningen av brottsutredningarna. Till följd av de ifrågavarande bestämmelserna skall en brottsanmälan mot arbetstagare hos polisen aldrig avskrivs genom beslut av polismyndighet. Ansvar för att den utredning som skall verkställas blir fullständig och bedrivs med erforderlig omsorg vilar alltid på någon som står utanför polisväsendet.

När förundersökning verkställs under ledning av åklagare ankommer det, enligt bestämmelser i rättegångsbalken, på polismyndighet att i erforderlig omfattning biträda med förekommande utredningsåtgärder. De nya regler som gäller beträffande handläggningen av fråga om polismans brott i tjänsten innefattar ingen ändring i detta förhållande, dock har i de ovan berörda anvisningarna från rikspolisstyrelsen intagits vissa bestämmelser om vilka befattningshavare hos polisen som får anlitas. Vidare har på regional nivå i samverkan mellan polis- och åklagarmyndigheterna utvecklats fasta rutiner för polisens medverkan. I korta drag gäller följande. I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt finns särskild personal, som uteslutande eller i huvudsak ägnar sig åt utredningsverksamhet i mål som rör arbetstagare hos polisen. Denna personal bildar i Stockholms polisdistrikt en särskild s. k.

disciplinrubb inom polisdistriktets juridiska avdelning. Motsvarande utredningspersonal är i Göteborgs polisdistrikt knutna till polischefens sekretariat och i Malmö polisdistrikt till kriminalavdelningen. Utanför stadsdistrikten gäller på flertalet håll att utredningsuppgifterna fullgörs antingen av kommissarie vid länspolischefens expedition eller av polisman på lägst kommissarienivå från annat polisdistrikt än det som berörs av utredningen. I några, mestadels större polisdistrikt förekommer det dock att utredning verkställs av chefen för det egna distriktets kriminalavdelning. Allmänt kan sägas, att gällande regler och tillämpade rutiner för valet av utredningspersonal i de ifrågavarande målen innebär dels att utredningsuppgifter aldrig behöver ankomma på sådan polispersonal som i sin dagliga verksamhet har direkt kontakt med arbetstagare som berörs av utredningen, dels att de formella kompetenskraven på utredningspersonalen ställs högre än i något annat slags brottmål. Slutligen skall framhållas, att åklagarna tar mera aktiv del i utredningsarbetet i dessa mål än i andra mål av motsvarande svårhet.

Enligt direktiven skall utredningen överväga en ordning som innebär att det till åklagarens förfogande i de ifrågavarande målen ställs utredningspersonal som saknar anknytning till polisväsendet. Åklagarnas rätt att anlita biträde av polismyndighet skall i princip inskränkas till att avse utredningsåtgärder av i huvudsak teknisk beskaffenhet, vilka kräver särskild sakkunskap som bara finns företrädd hos polisen. När det gäller övervägandena i denna del av utredningsuppdraget uppkommer dels frågan vilka kompetenskrav som skall ställas i samband med rekryteringen av särskild utredningspersonal, dels frågan om utredningsväsendets organisatoriska anknytning. I det senare hänseendet ger direktiven uttryck för tanken att särskilda utredningsenheter kan knytas till länsstyrelse.

Vad först beträffar rekryteringsfrågan har utredningen gjort följande överväganden. Det måste vara ett grundläggande krav att en reform inte leder till att utredningsverksamheten försämrats, vare sig i fråga om effektivitet eller i fråga om rättssäkerhet för de personer som berörs. Nuvarande ordning, enligt vilken åklagarna biträds av erfaren polispersonal, uppfyller enligt utredningens mening de kvalitetskrav som kan ställas. Utredningen har således inte funnit anledning till saklig kritik mot det sätt på vilket utredningsverksamheten nu bedrivs. Med hänsyn till detta menar utredningen att det inte kan komma i fråga att till en särskild organisation för handläggningen av brottmål som rör arbetstagare inom polisväsendet rekrytera andra personer än sådana som har lämplig utbildning för utredningsverksamhet i brottmål och dessutom tillräcklig erfarenhet av sådan verksamhet. Dessa krav uppfylls, såvitt utredningen kunnat finna, inte av någon annan personalkategori utanför polisväsendet än åklagarkåren. Utredningen har därför övervägt en ordning, enligt vilken det uteslutande skall ankomma på erfaren åklagarpersonal att verkställa förundersökningarna, således med högre åklagare som undersökningsledare och med en distrikts- eller kammaråklagare som utredningsman. En sådan lösning har utredningen dock inte ansett genomförbar. Utredningen har nämligen utgått från att den som har vana att självständigt handlägga kvalificerade åklagaruppgifter inte kommer att söka sig till en verksamhet som utredningsman. Utredningen har således, mot bakgrund av det som nu sagts, kommit fram till att åklagarna även i fort-

sättningen för den ifrågavarande utredningsverksamheten bör anlita biträde av personal med polisutbildning och med erfarenhet av brottsutredningar inom polisväsendet.

Utredningens ståndpunkt i rekryteringsfrågan utesluter inte att det inrättas en särskild utredningsorganisation utanför polisväsendet med handläggare som huvudsakligen rekryteras från poliskåren. En från polisväsendet fristående utredningsorganisation bör, trots utredningspersonalens polisiära bakgrund, vara ägnad att dämpa allmänhetens misstankar om bristande objektivitet. Utredningen har med anledning härav undersökt två olika organisationsmodeller för särskilda utredningsenheter. Enligt det ena alternativet, vilket grundar sig på förslaget i utredningens direktiv, organiseras enheterna inom länsstyrelserna medan det andra alternativet innebär en utredningsorganisation inom åklagarväsendet. Den senare lösningen har sin utgångspunkt i förhållandet att ledningen av utredningsverksamheten under alla omständigheter ankommer på åklagare. Utredningen har i valet mellan länsstyrelsealternativet och åklagaralternativet förordat det senare.

Den valda lösningen innebär att utredningspersonalen sammanförs till utredningsenheter med organisatorisk anknytning till läns- eller överåklagares kansli. Med tanke på det begränsade arbetsunderlaget kan sådana enheter inrättas bara vid ett fåtal åklagarmyndigheter – enligt förslaget skall utredningsenhet finnas vid åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt vid länsåklagarmyndigheterna i Örebro län och Västerbottens län. Enheterna skall emellertid anlitas för utredningsverksamhet över hela landet och således även biträda åklagare från andra än de angivna regionerna. Utredningsorganisationen som helhet behöver enligt utredningens beräkning tillföras sammanlagt 14 tjänster för handläggare. Samtidigt bör, som sägs i det följande, vissa polistjänster kunna dras in. Det föreslagna antalet handläggare innefattar viss överkapacitet, vilket enligt utredningens mening är nödvändigt. Det måste således inom utredningsorganisationen inrättas så många tjänster att det i normala fall blir möjligt att klara toppar i arbetsbelastningen samt fylla uppkomna vakanser. Det är emellertid ofrånkomligt att utredningsorganisationen inte kan dimensioneras på sådant sätt att den blir tillfyllest också för mera extrema situationer. I sådana fall kan undersökningsledaren möjligen såsom ett alternativ till den särskilda utredningspersonalen anlita biträde av underställda åklagare. Ibland måste dock polisens utredningsresurser tas i anspråk – förutom för de uppgifter av teknisk natur som omnämnts i direktiven – för mindre väsentliga utredningsuppgifter utanför de särskilda enheternas stationeringsorter. Den föreslagna dimensioneringen av utredningsorganisationen förutsätter att personalen inom denna som utfyllnad kan erbjudas lämpliga arbetsuppgifter hos åklagaren. En sådan arbetsuppgift kan vara att verkställa kompletterande utredning i överprövningsärenden som handläggs av läns- eller överåklagare. Rekryteringen av lämplig personal från polisväsendet till enheterna behöver enligt utredningens mening inte vålla svårigheter under förutsättning att tjänsterna inrättas på konkurrenskraftig nivå.

Utredningen räknar med att kostnaderna för en organisation av den ifrågavarande utredningsverksamheten inom åklagarväsendet i viss utsträckning kan uppvägas av besparingar inom polisväsendet. Sammanlagt minst fem polistjänster bör kunna bli föremål för indragning. Det är dock uppenbart

att den föreslagna organisationen förutsätter ökade kostnader för verksamheten. På grund härav har utredningen – bl. a. mot bakgrund av vad som anförts av chefen för budgetdepartementet i tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer – också övervägt en begränsad reform inom ramen för nuvarande ordning med utredningsverksamheten knuten till polisväsendet. Enligt utredningens mening bör allmänhetens förtroende för handläggningen kunna stärkas, om åklagarna konsekvent anlitar biträde av sådan polispersonal som i sin dagliga tjänstgöring står utanför den allmänna polisverksamheten. Detta kan lämpligen ske genom att disciplingruppen i Stockholms polisdistrikt samt motsvarande enheter i Göteborg och Malmö förstärks samt åläggs viss skyldighet att också verka utanför de egna distrikten. Utanför storstäderna och polisdistrikten närmast dessa bör vidare utredningsverksamheten ankomma på personal vid länspolischefens expedition eller på annan polispersonal som är avdelad för huvudsakligen regional verksamhet. Samarbete över länsgränserna förordas. Utredningen har räknat med att också den mera begränsade reformen ställer krav på ökade resurser, dock i något mindre omfattning än enligt huvudförslaget. Nuvarande särskilda utredningsenheter inom Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt borde således tillföras vardera en handläggartjänst.

Utredningens förslag om särskilda utredningsenheter bygger på åklagarmodellen. Utredningen menar att skillnaden i kostnadshänseende mellan en reform enligt åklagaralternativet och en begränsad reform inom ramen för nuvarande ordning inte är större än att de högre kostnaderna för det första alternativet framstår som försvarliga med tanke på att detta bör vara bättre ägnat att motverka allmänhetens mistro mot utredningsförfarandet. I övrigt inrymmer dock åklagar- och polisalternativen likvärdiga förutsättningar för objektiv och effektiv handläggning.

Den huvudsakliga arbetsuppgiften för de föreslagna särskilda utredningsenheterna inom åklagarväsendet skall vara att biträda med utredningsuppgifter i mål om brott i tjänsten av arbetstagare inom polisväsendet. Enheterna måste härutöver äga behörighet att i vissa fall också ta befattning med brottsutredningar mot personer som inte är anställda vid polisen, nämligen när målet har nära samband med en amälan mot polisman. Utredningen föreslår vidare att enheterna i några andra fall – vilka skall anges i föreskrift av riksåklagaren – skall handha utredningar om tjänstebrott av personer som, utan att vara anställda hos polisen, mera regelmässigt samarbetar med polispersonal i sin dagliga verksamhet. Som exempel kan nämnas kriminalvårdens personal vid de allmänna häktena, en personalkategori som i Stockholm redan enligt nuvarande ordning hänförs till disciplingruppens verksamhetsområde. Slutligen skall enheterna dels kunna tas i anspråk för utredning rörande polismans brott utom tjänsten, dels kunna anlitas av JO och JK för utredningsverksamhet som rör polisväsendet.

Enligt direktiven skall utredningen överväga en ordning som innebär att frågor om s. k. externa tjänsteförseelser av arbetstagare hos polisen, dvs. sådana fall då den påstådda förseelsen berört allmänheten, under utredningsskedet skall handläggas på samma sätt som brottmål. Ansvaret för den förberedande handläggningen av disciplinärendet skulle således läggas på åklagare i hög tjänstställning och utredningen i ärendet verkställas med biträde av särskild utredningsenhet.

En reform av det slag som ifrågasatts i direktiven skulle enligt utredningens mening i väsentliga avseenden innebära en återgång till den ordning som gällde före ämbetsansvarsreformen. En överföring av ansvaret för den förberedande handläggningen av disciplinärenden från polisledningen till åklagare skulle således återge disciplinförfarandet en straffrättslig prägel. Det bör därför inte komma i fråga att genomföra en sådan reform utan att det föreligger starka skäl att i detta hänseende särbehandla polisen. Utredningen har inte ansett sådana skäl föreligga. Den förberedande handläggningen av disciplinärenden bör sålunda även i fortsättningen ankomma på polisledningen och åklagaren bör i princip hållas utanför disciplinförfarandet. Utredningen har emellertid också uttalat att det inte finns skäl att ändra nuvarande bestämmelser om hur anmälningar med påståenden om felaktig tjänsteutövning inledningsvis skall fördelas mellan brottmål och disciplinärenden. Bestämmelserna innefattas i de föreskrifter av riksåklagaren och anvisningar från rikspolisstyrelsen som tidigare omnämnts. Enligt dessa skall det ankomma på åklagare att ta ställning till frågan huruvida förundersökning skall inledas när det i anmälan görs påstående om brott i tjänsten eller när anmälingen – utan att brott uttryckligen görs gällande – hänför sig till polisens myndighetsutövning.

Eftersom ansvaret för utredningarna i disciplinärenden skall ligga på polisledningen, måste dessa som regel utföras av befattningshavare hos polisen, företrädesvis personal vid länspolischefens expedition eller polischefens sekretariat. Den särskilda utredningspersonal som enligt det ovan redovisade förslaget skall anställas inom åklagarväsendet kommer således i princip inte i fråga för utredningsuppgifter i disciplinärenden. Dock bör ett undantag göras från denna princip, nämligen för sådana ärenden som slutligt handläggs i disciplinförfarande men där den inledande handläggningen ankommit på åklagare. I många av dessa ärenden kan det förekomma att brottmålsförfarandet avbrutits på ett så sent stadium att en väsentlig del av den utredning som erfordras i disciplinärendet redan finns tillgänglig när detta skall inledas. När kompletterande utredning behövs i dessa fall, kan det ofta vara lämpligt att polisledningen anlitar biträde av den särskilda utredningsenhet som tidigare handlagt ärendet.

När det gäller disciplinförfarandet inom polisväsendet har utredningen också haft till uppgift att överväga en enhetlig beslutsordning. Enligt nuvarande ordning ankommer beslutanderätten i disciplinärenden på polisstyrelsen i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt samt på länsstyrelsen i övriga polisdistrikt. Skillnaden mellan storstadsdistrikten och övriga distrikt hänger samman med den särställning som storstadsdistrikten intar i organisatoriskt hänseende. De står således bl. a. utanför länspolischefens verksamhetsområde. Förslag till ändrad organisation av polisväsendet har i februari 1979 lämnats i principbetänkande av 1975 års polisutredning (SOU 1979:6). Om detta förslag genomförs, får det bl. a. till följd att storstadsdistriktens organisatoriska särställning upphör. Enligt utredningens uppfattning bör en sådan begränsad organisationsförändring som en enhetlig beslutsordning i disciplinärenden anstå till dess polisutredningens förslag blivit föremål för slutligt ställningstagande. Utredningen har därför inte föreslagit ändring i nuvarande ordning.

När det gäller handläggningen av anmälningar som rör polisen har ut-

redningen slutligen haft till uppdrag att överväga en särskild ordning för lekmannainsyn. I de fall en anmälan läggs till grund för antingen åtal vid allmän domstol eller disciplinförfarande enligt LOA vid länsstyrelse eller polisstyrelse ingår lekmän som ledamöter i den beslutande instansen. Behovet av ytterligare lekmannamedverkan hänför sig således till de ärenden vilka avskrivs enligt beslut av åklagare eller såvitt gäller disciplinärendena, av länspolischef eller polischef. När det gäller dessa fall har utredningen föreslagit en ordning som innebär att underlaget för avskrivningsbeslutet överlämnas till ett lekmanorgan, vilket i förekommande fall skall kunna antingen begära överprövning hos högre åklagare eller ta initiativ till disciplinförfarande enligt LOA. För insynsförfarandet kan det enligt utredningens mening inte komma i fråga att inrätta ett särskilt organ utan detta måste knytas till ett redan befintligt organ som också har andra arbetsuppgifter. Utredningen har föreslagit att uppgiften läggs på polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter.

Utredningen har slutligen haft till uppgift att undersöka behovet av ändringar i disciplinförfarandet enligt LOA vid mindre myndigheter. Utredningen har inte funnit sådant behov föreligga och har därför inte föreslagit ändring i den ordning som nu gäller. De närmare övervägandena beträffande de mindre myndigheterna redovisas i betänkandets kapitel 4.

Författningsförslag

1 Förslag till

Förordning med bestämmelser om handläggningen av anmälan mot polisman

Häri genom föreskrivs följande.

1 § Har i anmälan till polismyndighet gjorts påstående att arbetstagare inom polisväsendet gjort sig skyldig till brott i tjänsten eller annars förfarit felaktigt i myndighetsutövning, skall anmälningen skyndsamt överlämnas till åklagare som anges i 2 § för beslut om förundersökning skall inledas eller ej. Uppkommer eljest fråga om att inleda förundersökning mot arbetstagare inom polisväsendet för brott i tjänsten, skall frågan underställas sådan åklagare för beslut.

2 § Förundersökning i mål som avses i 1 § verkställs under ledning av statsåklagare eller i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt enligt överåklagarens bestämmande av kammarchef eller biträdande kammarchef. Länsåklagare som beslutat inleda förundersökning får dock överlämna den fortsatta handläggningen till underställd chefsåklagare, om saken är av enkel beskaffenhet.

3 § Polismyndighet som mottagit anmälan som avses i 1 § skall – med beaktande av föreskriven underställningsskyldighet – vidta omedelbart påkallade åtgärder för att säkra bevisning samt, om anmälan är oklar eller ofullständig, se till att den förtydligas eller kompletteras. Närmare föreskrifter om anmälningsupptagningen meddelas av rikspolisstyrelsen.

4 § Har förundersökning inletts i mål som avses i 1 §, skall åklagaren, om biträde behövs vid verkställandet av undersökningen, anlita underställd åklagare eller sådan särskild utredningsenhet som anges i 5 §. Undersökningsledaren får dock anlita biträde av polismyndighet, när det av särskilda skäl prövas lämpligt.

5 § Särskilda utredningsenheter för mål enligt denna förordning skall finnas till det antal som regeringen bestämmer.

Utredningsenhet ingår i statsåklagares kansli. Riksåklagaren bestäm-

mer det område inom vilket utredningsenhet företrädesvis skall vara verksam och till vilken statsåklagarmyndighet den skall höra.

6 § Har fråga uppkommit huruvida arbetstagare inom polisväsendet gjort sig skyldig till brott utom tjänsten, skall beslut att inte inleda förundersökning eller att nedlägga av polismyndighet inledd förundersökning meddelas av åklagare. Verkställs förundersökning under åklagares ledning, får biträde av särskild utredningsenhet anlitas.

7 § Beträffande arbetstagare, vilka inte är anställda inom polisväsendet men som fullgör sina uppgifter i nära samarbete med arbetstagare inom polisväsendet, får riksåklagaren föreskriva att 1-4 §§ skall äga motsvarande tillämpning.

8 § Förundersökning som rör annan person än den som avses med bestämmelserna i 1 eller 7 § får verkställas med biträde av särskild utredningsenhet, om det därigenom kan komma till stånd en lämplig samordning med annat mål som handläggs av enheten eller om det annars av särskild anledning prövas lämpligt.

9 § Har i mål som avses i 1 § åklagaren beslutat att inte inleda eller att nedlägga förundersökning eller att ej väcka åtal, skall länspolischefen snarast underrättas om beslutet. När sådan underrättelse lämnats, skall länspolischefen pröva om vidare åtgärder är påkallade för att beivra tjänsteförseelse samt i förekommande fall verkställa den ytterligare utredning som behövs i disciplinärendet. Utredningsenhet som avses i 5 § får därvid anlitas för biträde.

10 § Har i anmälan till polismyndighet gjorts påstående att arbetstagare inom polisväsendet förfarit felaktigt i tjänsten på annat sätt än genom brott eller under myndighetsutövning, skall anmälningen skyndsamt överlämnas till länspolischefen för prövning om vidare åtgärder är påkallade för att beivra tjänsteförseelse.

11 § Har länspolischefen efter prövning enligt 9 eller 10 § inte funnit anledning vidta åtgärder för att beivra tjänsteförseelse, skall han, innan slutligt beslut meddelas om ärendets avskrivning, bereda polisstyrelsen för den myndighet hos vilken berörd arbetstagare är anställd tillfälle att granska den i ärendet verkställda utredningen. Polisstyrelsen får påkalla att disciplinärt förfarande inleds vid länsstyrelsen enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning. I polisstyrelsens avgörande, som träffas i plenum, deltar ej polischefen.

12 § Rör ärendet arbetstagare i Stockholms, Göteborgs, Malmö eller Visby polisdistrikt skall vad i 9 och 10 §§ stadgas om länspolischefen i stället avse polisstyrelsen. Fråga om avskrivning av ärende prövas i Visby polisdistrikt av polisstyrelsen i plenum samt i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt av polischefen tillsammans med ett inom polisstyrelsen

inrättat utskott för granskning av disciplinärenden. Utskottet får hänskjuta ärende till handläggning i plenum.

13 § Denna förordning äger ej tillämpning på den som innehar eller uppehåller tjänst som omfattas av 15 kap. 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Bestämmelserna i 9 och 10 §§ gäller ej heller den som är anställd hos rikspolisstyrelsen eller vid statens kriminaltekniska laboratorium.

2 Förslag till

Förordning om ändring i polisinstruktionen (1972:511)

Härigenom föreskrives att 38 § polisinstruktionen (1972:511) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

38 §

För ledningen av verksamheten inom polisdistriktet finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polischefen och det ytterligare antal särskilt utsedda ledamöter, minst sex och högst åtta, som länsstyrelsen bestämmer. I fråga om Göteborgs och Malmö polisdistrikt bestämmer länsstyrelsen också hur många av ledamöterna som skall väljas av landstinget respektive kommunfullmäktige i Göteborgs och Malmö kommun. För var och en av de särskilt utsedda ledamöterna finns en personlig suppleant.

De särskilt utsedda ledamöterna utser inom sig ordförande och vice ordförande.

Föreslagen lydelse

38 §

De särskilt utsedda ledamöterna utser inom sig ordförande och vice ordförande. *I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt utses på samma sätt två ledamöter jämte ersättare för dessa till sådant utskott för granskning av disciplinärenden som avses i 12 § förordningen (1980:000) med bestämmelser om handläggningen av anmälan mot polisman.*

1 Inledning

1.1 Direktiven

Direktiven för utredningen lämnades av chefen för justitiedepartementet, statsrådet Romanus, i anförande till statsrådsprotokollet den 17 november 1977. Statsrådet redogjorde inledningsvis för de regler som gäller i fråga om offentligt anställda tjänstemäns ansvar för brott och förseelser i tjänsten. Därvid erinrade han särskilt om de nya bestämmelser som tillkommit genom ämbetsansvarsreformen (prop. 1975:78). Han anförde vidare.

Ämbetsansvarsreformen har varit i kraft i mindre än två år. Det är därför för tidigt att redan nu utvärdera vad den har inneburit för svensk statsförvaltning. På en del punkter kan det emellertid, som jag skall visa i det följande, finnas skäl att granska behovet av organisatoriska förändringar. Jag förordar att en kommitté med parlamentarisk förankring tillkallas för denna uppgift.

Vad som i första hand bör uppmärksammas är förhållandena inom de mindre myndigheterna med begränsade personaladministrativa resurser. Det kan bland dessa ofta inte undvikas att disciplinära frågor handläggs av personal som dagligen arbetar tillsammans med den arbetstagare mot vilken disciplinåtgärder har ifrågasatts.

En sådan ordning aktualiserar inte bara riskerna för misstankar om bristande objektivitet utan återverkar också på frågan om arbetstagarens rättssäkerhet. Disciplinförfarandet kan ju många gånger få förhållandevis allvarliga följder för den som har begått en tjänsteförseelse. Det är därför av stor vikt att fråga om disciplinansvar alltid handläggs på ett korrekt sätt. Detta krav uppfylls naturligtvis lättare, om de som utreder och avgör ärendet har fått en viss erfarenhet av handläggningen av denna typ av ärenden. En sådan vana vid disciplinärenden kan inte uppnås vid de mindre myndigheterna, där sådana frågor sällan kommer upp.

En ordning där enstaka disciplinärenden handläggs vid mindre myndigheter torde vidare medföra ökade risker för att likartade förseelser utreds och bedöms olika beroende på vilken myndighet som arbetstagaren lyder under. När en handläggare kan ägna större delen av sin arbetsinsats åt en speciell typ av utredningar, har han naturligtvis också bättre möjligheter att följa praxis vid andra myndigheter som handlägger samma slags ärenden. Motsvarande gäller givetvis vid bedömningen av förseelserna. Ju fler ärenden av samma typ som en myndighet har att pröva, desto mer enhetlig blir i allmänhet också tillämpningen vid myndigheten. Skäl kan därför anföras för att man bör öppna möjlighet att lyfta bort disciplinärendena från de mindre myndigheterna. Också från allmänhetens, arbetsledningens och arbetskamraternas synpunkt skulle en sådan ändring kunna innebära fördelar.

Kommittén bör sålunda överväga om det är möjligt och lämpligt att föra över disciplinförfarandet från små myndigheter till någon myndighet med bättre förutsättningar att handlägga disciplinärenden på ett sätt som tillgodoser högt ställda krav

på effektivitet och rättssäkerhet. Kommittén bör därvid överväga om det finns anledning skilja mellan externa tjänsteförseelser, dvs. förseelser som berör myndighetens förhållande till allmänheten i vid mening, och interna förseelser som endast rör arbetstagarens förhållande till den egna myndigheten. Det kan också finnas skäl att pröva om en överföring endast skall vara fakultativ och om arbetstagaren i så fall själv skall kunna kräva att få sin sak utredd och prövad vid annan myndighet.

Om kommittén skulle finna att den nuvarande ordningen bör överges, får kommittén ta ställning till vilka myndigheter som lämpligen kan överta de skilda uppgifter som är förknippade med ett disciplinförfarande. I det sammanhanget bör bl. a. undersökas om utredningarna i de nu diskuterade disciplinärendena kan göras av särskilda utredningsorgan vid vissa länsstyrelser.

Departementschefen kom härefter in på disciplinförfarandet hos polisen samt anförde.

Jag har i det föregående antytt att det är önskvärt att det tjänstemässiga sambandet mellan utredare och misstänkt i disciplinärenden är så litet som möjligt. På ett område kan det emellertid ifrågasättas om man inte bör gå längre och generellt föreskriva att utredningen alltid skall ske genom personal från annan myndighet. Jag syftar på polisen. Det är av många skäl särskilt viktigt att allmänhetens förtroende för polisen inte undergrävs. Under lång tid har emellertid i den allmänna debatten kritik riktats mot att polismän utreder brott och tjänsteförseelser som har begåtts av andra polismän.

För att möta denna kritik har man utvecklat särskilda rutiner som tillämpas vid utredningar om brott eller förseelse i tjänsten av polisman. Dessa rutiner skiftar emellertid i olika delar av landet. Skillnaden hänför sig till frågan på vilket stadium åklagaren skall överta ledningen av förundersökningen (åklagarinrådet), till frågan om vem inom polisen som skall leda utredningarna när ledningen inte har överlämnats till åklagare samt till frågan om valet av utredningspersonal.

Med hänsyn till de skiftande utredningsrutinerna och framför allt till den kritik om bristande objektivitet som ofta framförts mot utredningarna tillkallades utredningen (Ju 1974:04) om förfarandet vid brott eller förseelse i tjänsten av anställda inom polisväsendet. I direktiven angavs att det skulle både för polisens egen del och från allmänhetens synpunkt vara mer tilltalande om utredningar om brott eller förseelser begångna i tjänsten av tjänstemän inom polisväsendet inte gjordes av polismän. Utredningen borde därför söka finna en lösning som innebär att sådana utredningar – även i fall där ledningen av den eventuella förundersökningen har övertagits av åklagare – görs under översinseende av personer som är helt fristående från polisorganisationen. Utredningen har år 1975 lämnat sitt betänkande (SOU 1975:20) Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman.

Efter en redovisning av innehållet i 1975 års betänkande, vilket innefattar förslag om åklagares befattning med alla ärenden utom sådana tjänsteförseelser som inte rör allmänheten, om ledningen av utredningarna, om särskilda enheter inom polisen för dessa utredningar samt om insyn från allmänhetens sida i handläggningen av utredningarna, anförde departementschefen vidare.

Betänkandet har remissbehandlats. Under remissbehandlingen har man allmänt erkänt behovet av åtgärder som är ägnade att undanröja den misstro som finns mot det nuvarande utredningssystemet. Den lösning som utredningen har stannat för på denna punkt går emellertid inte fri från kritik. Även i fortsättningen skulle ju misstanke om brott eller förseelser begångna i tjänsteutövningen av anställda inom polisväsendet utredas av polismän, låt vara med en läns-, över- eller chefsåklagare som avgör hur

ärendet skall handläggas och i brottsutredningar dessutom med en åklagare som förundersökningsledare.

Frågan om hur man bör förfara vid utredning om brott eller förseelser begångna i tjänsteutövningen av anställda inom polisväsendet kan mot bakgrund av den sålunda framförda remisskritiken enligt min mening inte lösas enbart på grundval av utredningens betänkande. Det är emellertid angeläget att finna en godtagbar lösning, inte minst med hänsyn till den kritik mot polisen för bristande objektivitet som när det gäller dessa utredningar fortfarande gång efter annan förs fram i den allmänna debatten. Jag förordar därför att den kommitté som enligt vad jag nyss har föreslagit skall tillkallas för att utreda disciplinförfarandet vid mindre myndigheter också får i uppdrag att på nytt särskilt se över utredningsförfarandet vid brott eller förseelser begångna i tjänsteutövningen av arbetstagare inom polisväsendet.

Kommittén bör i denna del av sitt arbete kunna utgå från att behovet av särskilda regler gäller alla anställda inom polisväsendet, även om intresset självklart koncentreras till brott eller förseelser begångna i tjänsteutövningen av polismän. Man synes också böra godta utredningsförfarandet att tjänsteförseelse som uppenbarligen endast rör den anställdes förhållande till den egna myndigheten, t. ex. förfallolös utevaro från tjänstgöring, undantas från en särreglering. Med hänsyn till att tjänsteförseelser av arbetstagare i högre befattningar inom polisen utreds och prövas av statens ansvarsnämnd bör även sådana förseelser kunna undantas. Vidare kan det finnas skäl att ta fasta på en tanke som framförts i 1975 års betänkande att också utredningar om brott utom tjänsten av polisman kan behöva utredas i en särskild ordning som inte kan ge upphov till några misstankar om att otillbörliga hänsyn tas till den misstänkte, i allt fall om brottet på något sätt berör allmänheten och kan påverka förtroendet för polisens verksamhet.

Det obligatoriska åklagarinträde som har föreslagits i 1975 års betänkande bör också kunna godtas. Kommittén bör emellertid pröva om man kan nå ännu längre på denna väg t. ex. genom särskilda rutiner som innebär att varje anmälan mot en polisman eller annan arbetstagare inom polisväsendet direkt överlämnas till läns- eller överåklagare.

Kommittén bör särskilt studera frågan om vem som skall vara undersökningsledare vid disciplinutredningar om externa tjänsteförseelser. I denna del har reformen rörande ämbetsansvaret inneburit att ledningen för den undersökande verksamheten i betydande utsträckning har flyttats från åklagaren till den egna myndigheten. En återgång till den tidigare ordningen synes vara ägnad att skapa större förtroende för disciplinutredningar som rör anställda inom polisväsendet.

Om reglerna för undersökningsledningen är desamma när det gäller brott i tjänsteutövningen och extern tjänsteförseelse uppnås dessutom bättre kontinuitet i de fall där en ursprunglig misstanke om brott faller bort men anledning i stället föreligger att en tjänsteförseelse har begåtts.

Om åklagaren skall vara undersökningsledare vid utredningar om externa tjänsteförseelser av arbetstagare inom polisväsendet, får detta konsekvenser i en rad hänseenden. Kommittén bör sålunda överväga möjligheten av att åklagaren blir föredragande inför disciplinmyndigheten. Vidare förtjänar att övervägas om åklagaren i disciplinmyndighetens ställe skall ha att föranstalta om sådana åtgärder som avses i 14 kap. 1 och 2 §§ LOA. Det får i så fall öppnas en möjlighet för disciplinmyndigheten att meddela åklagaren föreläggande att fullständiga utredningen, om det behövs för att ärendet skall kunna avgöras i ett sammanhang (jfr 45 kap. 11 § rättegångsbalken).

Kommittén bör söka skapa en ordning som innebär att förhörspersonalen i de nu aktuella utredningarna – eller vissa av dem – skall utgöras av personer som är fristående från polisen. Även i detta sammanhang vill jag peka på möjligheten att inrätta särskilda utredningssektioner vid vissa länsstyrelser. Jag vill emellertid här anmärka att en del utredningar kan vara så invecklade t. ex. i tekniskt hänseende

att det inte är rimligt att utredningarna skall göras utan biträde av sådan specialutbildad personal som endast polisen förfogar över.

Förhörspersonalen spelar en nyckelroll i utredningsarbetet och rekryteringsfrågan bör övervägas noga av kommittén. Kan man förutse stora svårigheter att rekrytera lämplig personal till en organisation inom polisväsendet, talar detta givetvis för att utredningarna också i fortsättningen bör göras av personal inom polisväsendet. Skulle kommittén på nu angivna eller andra särskilda skäl vilja förorda att den nuvarande ordningen skall bestå, bör kommittén som komplement till ett fullständigt förslag om en utredningsorganisation utom polisväsendet utveckla vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka allmänhetens förtroende för en ordning med poliser som förhörspersonal. Därvid torde det i 1975 års betänkande framförda förslaget om speciella utredningsgrupper kunna tas som utgångspunkt. Eventuellt skulle ytterligare en grupp kunna stationeras utanför de tre storstäderna.

Om kommittén stannar för sistnämnda lösning, bör den överväga frågan om inrättandet av ett särskilt kontrollorgan som är fristående från polisen. Ett sådant organ skulle kunna vara en egen myndighet eller knytas till någon redan existerande myndighet t. ex. justitiekanslern. Oavsett vilken lösning som väljs bör man säkra ett lekmannainflytande över kontrollförfarandet. För att göra kontrollen effektivare kan åklagaren åläggas rapporteringsskyldighet om varje ärende som faller under särregleringen eller om varje beslut i åtalsfrågor, eventuellt med bifogande av beslutsunderlaget. Utredningsgrupperna kan i sin tur åläggas att avge verksamhetsberättelser.

Reformen rörande ämbetsansvaret har inneburit att undersökningsledningen också i disciplinutredningar utanför polisväsendet i stor utsträckning har flyttats från åklagaren till den egna myndigheten. Även om vissa fördelar skulle stå att vinna med en återgång till den tidigare ordningen även i dessa fall, kan det ändå vid en samlad bedömning inte anses försvarligt att så sker. Kommittén bör i denna del i stället överväga om undersökningsledningen lämpligen kan utövas av cheferna för länsstyrelsernas särskilda utredningssektioner, om sådana sektioner föreslås kunna bli anlitade för utredningar av det slag som avses här.

Jag har hittills huvudsakligen uppehållit mig vid hur själva utredningsförfarandet bör vara organiserat för att garantera effektivitet och rättssäkerhet i de nu aktuella ärendena. Men sådana garantier bör finnas även under den fortsatta handläggningen. Så är givetvis fallet när utredningsförfarandet mynnar ut i en domstolsprocess. Jag inskränker mig därför till de fall där utredningen läggs till grund för ett disciplinärt förfarande vid den myndighet som arbetstagaren lyder under.

I det föregående har jag uttalat att kommittén bör överväga om det är möjligt och lämpligt att föra över disciplinförfarandet från små myndigheter till någon annan myndighet. I samband därmed har jag pekat på möjligheten att inrätta särskilda utredningsorgan vid vissa länsstyrelser. Kommittén bör dessutom överväga lämpligheten av att länsstyrelse får ta över också prövningen av dessa disciplinärenden, om och i den mån kommittén finner att en överföring till annan myndighet skall kunna ske.

Inom polisväsendet avgörs f. n. fråga om disciplinpåföljd m. m. i Stockholm, Göteborg och Malmö av polisstyrelsen i plenum, i övriga polisdistrikt av länsstyrelsen och för rikspolisstyrelsens personal av rikspolisstyrelsen. När det gäller rikspolisstyrelsens personal finns det ingenting som talar mot denna ordning. Dess personal utövar exempelvis inte någon egentlig polisverksamhet. Däremot kan det ifrågasättas om inte länsstyrelse utan undantag bör vara beslutande myndighet i frågor om externa tjänsteförseelser av arbetstagare vid lokal polismyndighet. För en sådan lösning talar bl. a. att likartade fall så långt möjligt bör behandlas likformigt. I sammanhanget förtjänar också att övervägas om man till förekommande av kompetensvister bör ge länsstyrelsen rätt att besluta om handläggningen av disciplinärenden som inte uppenbarligen rör endast interna förhållanden.

Länsstyrelsens prövning av disciplinärenden görs f. n. av dess styrelse i plenum. Styrelsen består, utöver ordföranden, av 14 ledamöter. Styrelsens viktigaste uppgift är att svara för den regionala samhällsplaneringen. Det kan ifrågasättas om detta organ är rätt forum för ibland ganska bagatellartade tjänsteförseelser. Kommittén bör därför undersöka möjligheten av att låta ett utskott inom styrelsen svara för handläggningen av disciplinärendena. Möjligen bör det ställas som villkor för en delegering att juridisk kompetens finns företrädd inom utskottet.

Genom generella tilläggsdirektiv, vilka utfärdats den 20 april 1978 och som riktar sig till samtliga kommittéer och särskilda utredare har budgetministern, statsrådet Mundebo, under hänvisning till det statsfinansiella läget och det begränsade utrymmet för nya kostnadskrävande åtaganden anmodat kommittéerna att inrikta sitt arbete på att finna sådana lösningar som inte medför några tillkommande kostnader.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har börjat sitt arbete med de frågor som berör polisen. Därvid har utredningen besökt och haft överläggningar med eller skriftligen gjort förfrågningar hos samtliga polis- och åklagarmyndigheter på regional nivå. Genom dessa kontakter har utredningen fått underlag för en beskrivning av nuvarande rättstillämpning samt värdefulla synpunkter i olika frågor som kommit upp under utredningsarbetet.

Utredningen har, i den del av arbetet som rör polisen, också haft kontakt med 1975 års polisutredning (Ju 1975:08), LTO/LOB-utredningen (Ju 1978:08) samt med JO.

Under ett andra skede har utredningen undersökt disciplinförfarandet enligt LOA, såväl i allmänhet som i fråga om förhållandena för polisväsendet och mindre myndigheter. Därvid har utredningen inhämtat uppgifter rörande rättstillämpningen vid kontakter med statens arbetsgivarverk, statens ansvarsnämnd, länsstyrelserna, JO och statens järnvägar. Vidare har utredningen gjort förfrågningar hos ett stort antal mindre myndigheter.

Utredningen har i anledning av remiss yttrat sig över den inom budgetdepartementet upprättade rapporten "Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden m. m." (Ds B 1978:3).

2 Beskrivning av rådande förhållanden

2.1 Polisväsendets organisation och arbetsuppgifter

Polisväsendets organisation, vilken i allt väsentligt erhöll sin nuvarande utformning i samband med förstatligandet år 1965, har följande utseende.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet och utövar i den egenkapen närmast under regeringen högsta inseedet över polisväsendet. Det ankommer på rikspolisstyrelsen att genom inspektioner hålla sig underrättad om polisväsendets tillstånd och behov, genom allmänna råd och anvisningar verka för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom polisväsendet samt att i särskilt angivna hänseenden meddela föreskrifter för lägre polismyndigheter och i vissa fall leda polisverksamheten. Det senare gäller bl. a. för säkerhetspolisens verksamhet samt för trafikövervakning som berör två eller flera län eller efterspaning angående brott, beträffande vilka riksomfattande spaning erfordras.

Chef för rikspolisstyrelsen är rikspolischefen. Denne är också ordförande i den särskilda verksstyrelsen, som i övrigt utgörs av en överdirektör, vilken är vice ordförande och rikspolischefens ställföreträdare, samt sex av regeringen utsedda ledamöter med parlamentarisk förankring.

Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för statens kriminaltekniska laboratorium.

På det regionala planet är länsstyrelsen högsta polismyndighet. Länsstyrelsen har således ansvaret för och ledningen av polisverksamheten i länet. I huvudsak innebär detta att länsstyrelsen handlägger organisatoriska och administrativa frågor som berör den lokala polisorganisationen, på vilken det i allt väsentligt ankommer att svara för den operativa polisverksamheten. Länsstyrelsen har emellertid ett samordnande ansvar för polisiära aktioner som sträcker sig över polisdistriktens gränser eller avser länets gemensamma behov. Detta gäller t. ex. för trafikövervakningen, för vilket ändamål det inrättats särskilda arbetsenheter under länsstyrelsen, länstrafikgrupper. Länsstyrelsen kan vidare i särskilda fall helt eller delvis överta ledningen över polisdistriktens polisstyrkor.

Länsstyrelsens uppgifter med avseende på polisväsendet fullgörs i första hand av länspolischefen och personal som är underställd denne. I vissa ärenden av större vikt ankommer det dock på landshövdingen att besluta. Detta gäller bl. a. när det är fråga om allvarlig ordningsstörande händelse eller annan händelse som kräver extraordinär polisverksamhet. I några frågor, t. ex. rörande tillsättningen av högre tjänster inom den lokala polisorga-

nisationen, ligger beslutanderätten på länsstyrelsens förtroendemannastyrelse.

Länspolischef finns i samtliga län utom i Gotlands län, där länspolischefens uppgifter fullgörs av polischefen i Visby polisdistrikt.

När det gäller Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är länsstyrelsens uppgifter mera begränsade än som ovan redovisats. Dessa distrikt står också utanför länspolischefens verksamhetsområde.

Länen är indelade i polisdistrikt. I hela landet finns 118 polisdistrikt. Ledningen av verksamheten inom distrikten, utom såvitt gäller den operativa polisledningen, utövas av en polisstyrelse. Denna består av polischefen i distriktet jämte minst sex och högst åtta av landstinget eller i vissa fall kommunfullmäktige utsedda ledamöter. Ordförande i polisstyrelsen utses bland de politiskt valda ledamöterna.

Polischefen, som har tjänstebenenämningen polismästare, utövar ensam polisledningen i distriktet. Som polischefens ställföreträdare tjänstgör i flertalet distrikt en polisintendent, i storstäderna en polisöverintendent och i mindre distrikt en kommissarie.

Flertalet polisdistrikt är organisatoriskt uppdelade på en ordningsavdelning och en kriminalavdelning. Dessa avdelningar står i allmänhet under ledning av en poliskommissarie resp. kriminalkommissarie. I storstadsdistrikten, där avdelningscheferna är polisöverintendenter, tillkommer en juridisk avdelning, en trafikavdelning, administrativ enhet samt polismästarens sekretariat.

I vissa större polisdistrikt finns polismanstjänster avsedda för riksfattande eller regional verksamhet. Innehavarna av dessa tjänster lyder i fråga om sin tjänstgöring direkt under rikspolisstyrelsen eller länspolischefen. Vid länspolischefens expedition tjänstgör sålunda i flertalet län en poliskommissarie och en kriminalkommissarie, vilka vanligen är upptagna på personalstaten för det distrikt, till vilket residensstaden hör. På motsvarande sätt är länstrafikgruppen underställd länspolischefen medan de polistjänster som knutits till gruppen finns inrättade i visst polisdistrikt.

Polisens allmänna uppgifter anges i polisinstruktionen (1972:511). Huvuduppgiften är enligt denna att polisen skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Därvid åligger det polisen särskilt att förebygga och uppdaga brott, hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt samt vidta sådana åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten blivit kränkt. Vidare skall polisen i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Polisen har också genom särskilda författningar ålagts ett flertal uppgifter av olika slag, såsom att meddela tillstånd till olika verksamheter, avge yttranden och verkställa utredning i ärenden som avgörs av annan myndighet samt lämna handräckning för verkställigheten av andra myndigheters beslut. Enligt bestämmelser i rättegångsbalken ankommer det på polisen att verkställa förundersökning i brottmål eller att biträda med utredningen när förundersökning verkställs under ledning av åklagare.

I polisinstruktionen finns också bestämmelser om polismanns allmänna åligganden, hans uppträdande i tjänsteutövning och hans maktbefogenheter.

Enligt 4 § polisinstruktionen avses med polisman följande befattningshavare inom polisväsendet.

1. Tjänsteman hos rikspolisstyrelsen med vars tjänst är förenad skyldighet att fullgöra polisverksamhet.

2. Länspolischef, biträdande länspolischef, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare som genomgått polischefskurs I av föreskriven polischefsutbildning.

3. Polis- eller kriminalkommissarie, polis- eller kriminalinspektör, polis- eller kriminalassistent, extra ordinarie polisman och extra polisman som genomgått föreskriven grundkurs vid polisskolan.

Förslag till ändringar i polisväsendets organisation har i februari 1979 lagts fram av 1975 års polisutredning i utredningens principbetänkande "Polisen" (SOU 1979:6). Betänkandet innehåller bl. a. följande förslag.

När det gäller den lokala polisorganisationen föreslår polisutredningen ett förstärkt inflytande för de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelsen. De nuvarande begränsningarna i dessa ledamöters rätt att fatta beslut avskaffas således i princip. Endast den begränsningen bör kvarstå att styrelsen i plenum inte får besluta i ärende som rör polisledning i särskilt fall. Så snart det är fråga om en konkret order eller kommendering där viss polisman eller grupp av polismän anges, ankommer beslutet på polischefen eller annan tjänsteman. Av praktiska skäl kommer dock arbetet för de förtroendevalda att koncentreras till principiella eller annars viktiga frågor i samband med planeringen av distriktets verksamhet.

Polisutredningen föreslår vidare en betydande decentralisering av beslutsrätten i viktiga organisations- och planeringsfrågor till den lokala nivån. Det skall sålunda ankomma på den lokala polisstyrelsen att besluta om fördelningen av resurserna inom ramen för en centralt fastställd basorganisation och tilldelade medel. Det skall därigenom bli möjligt att på ett bättre sätt anpassa polisverksamheten till de lokala förhållandena.

När det gäller den regionala organisationen, vill polisutredningen bibehålla länsstyrelsen som högsta polismyndighet. Landshövdingen skall också behålla sina nuvarande befogenheter. Länspolischefen blir däremot inte längre tjänsteman inom länsstyrelsen utan förenar sin befattning på regional nivå med chefskapet för ett stort polisdistrikt, normalt distriktet i residensorten. I sådant distrikt kan, om det behövs, polisledningen förstärkas med biträdande polischef. Nuvarande särställning inom den regionala polisorganisationen för Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt faller bort. Personal för den regionala polisverksamheten skall, i enlighet med riktlinjer som fastställs av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse, tillhandahållas av de lokala polisdistrikten. Vissa av de ärenden som f. n. handläggs inom länsstyrelsen på länspolischefens expedition fördelas mellan länsstyrelsens olika enheter. Övriga ärenden, vilka utgör grundvalen för länspolischefens funktion som chef för den regionala polisverksamheten, skall fortfarande ankomma på denne. Hit hör bl. a. tillsynen över den lokala polisorganisationen samt ansvaret för regionala budget- och anslagsfrågor som rör polisväsendet.

Reformen förutsätts leda till minskat personalbehov vid rikspolisstyrelsen.

Polisutredningen har slutligen föreslagit att de viktigaste bestämmelserna om polisverksamheten förs samman till en särskild polislag. Den bör omfatta grundläggande regler om polisens uppgifter, polisorganisationen och styrningen i övrigt av polisverksamheten samt polisens befogenhet. Bl. a. bör

den reglering som avses med lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) arbetas in i den nya polislagen.

Ett genomförande av reformen förutsätter ytterligare överväganden, bl. a. i fråga om utformningen av organisationsplaner för den lokala och regionala polisorganisationen. Polisutredningen förordar att arbetet med detta anförtros åt en särskild polisberedning. Reformen bör enligt polisutredningens bedömning kunna genomföras budgetåret 1983/84.

2.2 Åklagarväsendets organisation

Riksåklagaren är den högste åklagaren i landet. Han är allmän åklagare i högsta domstolen och äger vidare uteslutande behörighet att väcka åtal för och fullgöra åklagaruppgiften i mål om brott som begåtts i utövningen av tjänst som domare eller som byråchef eller i därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet. Riksåklagaren har också ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Detta innebär att det ankommer på riksåklagaren att utöva tillsyn över den regionala och lokala åklagarorganisationen. Han äger också behörighet att överta åklagaruppgiften i mål som handläggs av lägre åklagare.

Ansvaret för den regionala åklagarorganisationen tillkommer statsåklagarna. Statsåklagare är en gemensam benämning på åklagare med tjänstebeteckningen länsåklagare eller överåklagare. Statsåklagare kan, liksom riksåklagaren, överta handläggningen av mål från underställd åklagare.

Det finns 21 länsåklagarmyndigheter. Tre av myndigheterna är gemensamma för två län, nämligen Stockholms län och Gotlands län resp. Kronobergs län och Blekinge län samt Västernorrlands län och Jämtlands län. Vid de större länsåklagarmyndigheterna finns två eller flera länsåklagare. Förutom länsåklagarmyndigheterna i länen finns fyra länsåklagare för speciella mål. Länsåklagare fullgör åklagaruppgiften, när denna är särskilt krävande. Chefen för länsåklagarmyndigheten utövar därjämte ledningen av åklagarverksamheten inom myndighetens verksamhetsområde.

Landet är indelat i 86 åklagardistrikt.

Utanför länsåklagarmyndigheternas verksamhetsområden står Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt. Chef för åklagarmyndigheten i dessa tre distrikt är en överåklagare, som har motsvarande uppgifter som chefen för en länsåklagarmyndighet. Dessa åklagarmyndigheter är, under överåklagaren, indelade i åklagarkammare. Chef för åklagarkammare är en chefsåklagare. Inom åklagarkammaren tjänstgör i övrigt kammaråklagare och assistentåklagare. En av kammaråklagarna är biträdande kammarchef.

I landets övriga 83 distrikt utövas ledningen av åklagarverksamheten av chefsåklagare. Övriga åklagare vid dessa åklagarmyndigheter har tjänstebeteckningen distriktsåklagare.

Distriktsåklagare och kammaråklagare till förfogande samt assistentåklagare är anställda hos länsåklagare och överåklagare. De biträder med beredning och föredragning av mål och ärenden samt fullgör i övrigt åklagaruppgifter inom den lokala åklagarorganisationen.

Bestämmelser om åklagarväsendets organisation, om arbetsfördelningen

mellan olika åklagare samt om åklagaruppgiftens fullgörande i vissa avseenden finns i åklagarinstruktionen (1974:910) och kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål. Ytterligare föreskrifter i dessa hänseenden har meddelats av riksåklagaren.

Utänför det allmänna åklagarväsendet står JO och JK, vilka i egenskap av särskilda åklagare äger väcka åtal för brott i tjänsten mot befattningshavare i offentlig anställning.

2.3 Förundersökning i brottmål

I rättegångsbalken återfinns de grundläggande reglerna för förfarandet i brottmål. Där föreskrivs ett i princip enhetligt förfarande som äger tillämpning i fråga om alla slags brott och oavsett vem som är misstänkt för brottet. De olikheter som får förekomma är uteslutande beroende av brottets svårhet. Användningen av olika tvångsmedel och säkerhetsåtgärder är mindre restriktiv i fråga om svårare brottmål medan enklare handlägningsformer i vissa fall medges då brottet är av lindrigare beskaffenhet.

Fråga om ansvar för brott avgörs av allmän domstol. Böter kan dock, under förutsättning av den misstänktes godkännande, i vissa fall åläggas av åklagare genom strafföreläggande eller av polisman i form av ordningsbot.

Domstolens prövning av brottmål förutsätter att åtal väckts. Det ankommer på allmän åklagare att väcka åtal och att som part i målet föra talan mot den misstänkte. Har åklagaren beslutat att åtal inte skall äga rum, får dock som regel i stället åtal väckas av målsäganden. Ett fåtal brottstyper, t. ex. förolämpning, är i princip undantagna från allmänt åtal och kan som regel komma under domstols prövning bara genom enskilt åtal.

Innan allmänt åtal väcks skall förundersökning ha verkställts. I lindrigare bötesmål samt i vissa mera sällan förekommande fall får förundersökning dock underlåtas. Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom. Vidare syftar förundersökningen till att bereda målet så att det i ett sammanhang kan företas till avgörande i domstolen.

Förundersökning skall inledas så snart det förekommer anledning att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Undersökningen kan då vara påkallad i anledning av angivelse från målsäganden eller anmälan från annan person. Åklagare eller polisman som äger behörighet att inleda förundersökning får också själv ta initiativet till sådan. Det åligger vidare polisman enligt polisinstruktionen att avge rapport om sådant brott som han får kännedom om.

Förundersökning i brottmål verkställs av åklagare och polismyndighet. Den närmare kompetensfördelningen mellan dessa myndigheter regleras, förutom i rättegångsbalken, genom förundersökningskungörelsen (1947:948) samt genom föreskrifter och anvisningar som utfärdats av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen. I princip gäller att förundersökningen verkställs under polisens ledning i det inledande skedet intill dess att viss person skäligen kan misstänkas för brottet samt att undersökningsledningen därefter ankommer på åklagare. Åklagaren, som skall hållas underrättad om förun-

dersökningens gång, får dock överta undersökningsledningen tidigare, om det är påkallat av särskilda skäl. Å andra sidan får polisen, när saken är av enkel beskaffenhet, behålla ledningen av förundersökningen även efter det att viss person blivit skäligen misstänkt. Också i det fallet skall emellertid åklagaren hållas underrättad samt överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Ger förundersökningen vid handen att det föreligger skäl för åtal, ankommer det alltid på åklagaren att pröva åtalsfrågan.

Den som leder förundersökning får anlita biträde vid undersökningens verkställande. Åklagare skall därvid påkalla biträde av polismyndigheten. Även när biträde anlitas skall undersökningsledaren själv vidta utredningsåtgärder, när hans egna iakttagelser kan få väsentlig betydelse för utredningen eller för åtalsfrågans bedömande. Åklagare skall också personligen höra den misstänkte, om det kan vara av betydelse för utredningen. Undersökningsledaren har ensam ansvaret för att utredningen blir fullständig.

Användningen av tvångsmedel i samband med förundersökning förutsätter i allmänhet beslut av undersökningsledaren. Beslut om tvångsmedel får dock i vissa fall och under angivna förutsättningar, särskilt när det är fara i dröjsmål, fattas av polisman som i egenskap av förhørsledare eller på annat sätt biträder vid förundersökningen.

Formerna i övrigt för förundersökningens bedrivande regleras genom åtskilliga bestämmelser. Flera av dessa syftar till att trygga den misstänktes rättssäkerhet. I sådant syfte stadgas bl. a. att ett trovärdigt vittne om möjligt bör närvara vid förhör samt att också den misstänktes försvarare får vara tillstädes, om det kan ske utan men för utredningen.

2.4 Brott i utövningen av offentlig tjänst

Den omständigheten att en gärning som är straffbelagd enligt brottsbalken eller annan lag begås i utövningen av offentlig tjänst inverkar inte på vare sig gärningens straffbarhet eller på grunderna för det straffprocessuella förfarandet. Det ankommer således på allmän domstol att pröva gärningen och bestämma straff eller annan påföljd. Åtal skall väckas av allmän åklagare och förundersökning skall inledas av åklagare eller polis så snart anledning förekommer att sådant brott förövats. Två undantag från vad som gäller i allmänhet bör dock uppmärksammas i fråga om åtalsreglerna. Allmän åklagare får enligt 20 kap. 5 § BrB väcka åtal för brott som begåtts under tjänsteutövning av arbetstagare hos staten eller hos kommun, även om gärningen enligt allmänna bestämmelser endast hör under enskilt åtal. Vidare gäller enligt 20 kap. 10 § rättegångsbalken att enskilt åtal i anledning av brott i tjänsten inte får väckas mot domare och vissa andra högre tjänstemän vid statliga myndigheter; åtalsrätten är i flertalet av dessa fall enligt 7 kap. 4 § rättegångsbalken förbehållen riksåklagaren.

Före 1976 gällde för en stor grupp offentligt anställda tjänstemän – de vars tjänst var förenad med ämbetsansvar – att straffrättsligt ansvar kunde utkrävas också för sådana fel eller försummelser i tjänsten, vilka inte kunde hänföras under något allmänt straffstadgande. Enligt 20 kap. 4 § BrB i dess då gällande lydelse kunde ämbetsman dömas för tjänstefel, om han av för-

summelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller till följd av tjänstens beskaffenhet. Det särskilda ämbetsansvaret innebar vidare enligt 20 kap. 1–3 §§ BrB ansvar för tjänstemissbruk – uppsåtligt åsidosättande av tjänsteåliggande – samt tagande av muta eller annan otillbörlig förmån och brott mot tystnadsplikt. Bestämmelserna om ämbetsbrott var subsidiära i förhållande till de allmänna straffstadgandena. Ansvar för tjänstemissbruk eller tjänstefel skulle således inte utkrävas, om gärningen var straffbelagd såsom allmänt brott. Den omständigheten att gärningen också kunde bedömas som ämbetsbrott, skulle emellertid enligt 20 kap. 5 § BrB beaktas vid straffbestämningen. För denna gällde i övrigt att den som var underkastad ämbetsansvar kunde dömas till ämbetsstraff, antingen såsom självständig påföljd eller i förening med annan brottspåföljd. De särskilda ämbetsstraffen var avsättning och suspension. Såsom ovan antytts gällde ämbetsansvaret inte för alla offentligt anställda. Tjänstemän hos stat och kommun, vars tjänst innefattade endast osjälvständig verksamhet utan utövning av offentlig myndighet, var således undantagna från ämbetsansvaret.

Det omfattande straffrättsliga ansvar som var förenat med utövningen av offentlig tjänst föll till största delen bort fr. o. m. 1976 genom den s. k. ämbetsansvarsreformen. Sådana gärningar, vilka tidigare kunde föranleda ansvar för tjänstefel, är sålunda i allt väsentligt avkriminaliserade. De övriga ämbetsbrotten – tjänstemissbruk, tagande av muta och brott mot tystnadsplikt – har i stort sett motsvarighet i nu gällande straffbestämmelser. Vidare bör anmärkas att det särskilda tjänsteansvar som är förenat med flertalet militära befattningar inom försvarsmakten fortfarande finns kvar enligt bestämmelser i 21 kap. BrB.

Enligt 20 kap. 1–3 §§ BrB i dess nuvarande lydelse gäller följande.

Den som uppsåtligen handlar felaktigt under myndighetsutövning kan enligt 1 § 1 st. dömas för myndighetsmissbruk. För att ansvar för sådant brott skall komma i fråga krävs – förutom uppsåt – att felet innefattar åsidosättande av vad som enligt lag eller annan författning gäller för myndighetsutövning. Vidare skall gärningen ha medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa, antingen för det allmänna eller för någon enskild. Straffbestämmelsen äger tillämpning inte bara på sådana tjänstemän som tidigare var underkastade ämbetsansvar utan också på andra, vilka anförtröts utövning av offentlig myndighet, oavsett om de är anställda hos staten eller hos kommunen eller privatanställda. En tjänsteåtgärd som inte i sig innefattar myndighetsutövning ligger emellertid å andra sidan – i motsats till vad som gällde i fråga om straffbestämmelsen för tjänstemissbruk – utanför det straffbara området även när den vidtas av någon vars tjänst annars är förenad med myndighetsutövning.

Ansvar för vårdslös myndighetsutövning kan – under de förutsättningar som i övrigt gäller i fråga om ansvar för myndighetsmissbruk – enligt andra stycket i samma stadgande komma i fråga för den som av grov oaktsamhet gör sig skyldig till felaktig myndighetsutövning. Straffbestämmelsen innebär att de allvarligaste av de gärningar som tidigare kunde beivras som tjänstefel fortfarande i allmänhet kan föranleda straffansvar.

Gemensamt för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning

gäller – liksom tidigare beträffande tjänstemissbruk och tjänstefel – att brotten är subsidiära i förhållande till de allmänna brotten.

I 2 § stadgas ansvar för mutbrott och i 3 § för brott mot tystnadsplikt. Dessa straffstadganden är tillämpliga även på andra än offentliga tjänstemän.

Bakom den omfattande avkriminaliseringen genom ämbetsansvarsreformen av felaktig offentlig tjänsteutövning ligger i grunden en strävan, vilken har haft sin motsvarighet inom det arbetsrättsliga området i stort, att så långt möjligt reglera det offentliga anställningsförhållandet på samma sätt som det privata. Till följd härav skall fel och försummelser i utövning av offentlig tjänst i princip betraktas – inte som brott i straffrättslig mening – utan som avtalsbrott i förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. I linje med detta privaträttsliga betraktelsesätt, som i fråga om det särskilda straffansvaret endast fått stå tillbaka när det gäller allvarigare fel under myndighetsutövning, innefattade ämbetsansvarsreformen också ett avskaffande av ämbetsstraffen avsättning och suspension. Brott i offentlig tjänsteutövning kan således bara föranleda allmän brottspåföljd. Vidare ankommer det inte längre på allmän domstol att skilja en statligt eller kommunalt anställd arbetstagar från hans tjänst.

Den nuvarande ordningen, som innebär, att frågan om arbetstagaren skall skiljas från tjänsten inte längre prövas i brottmålsprocessen, medför dock inte att brott i tjänsteutövning inte får inverka på anställningsförhållandet. Bestämmelserna om detta återfinns emellertid i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA), inte i brottsbalken.

Enligt 11 kap. 1 § LOA utgör arbetstagares brott en självständig grund för avskedande. Förutsättningen för avskedande är dock att brottet visar att arbetstagaren uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning. Prövningen av denna fråga ankommer på anställningsmyndigheten (eller på den myndighet som annars har beslutanderätten i disciplinärenden; se vidare under avsnitt 2.5).

Olämplighetsrekvisitet i 11 kap. 1 § LOA skall enligt uttalande i förarbetena tillämpas restriktivt. Avskedande skall sålunda komma ifråga endast i sådana fall där det med hänsyn till anställningens art och övriga omständigheter skulle verka stötande om arbetstagaren fick behålla sin tjänst (prop. 1975:78 s. 164). Vidare gäller att, om tjänstemannens olämplighet inte är av så allvarlig natur att ett omedelbart skiljande från tjänsten är påkallat från allmän synpunkt, skall uppsägning tillämpas i stället för avskedande (prop. 1975:78 s. 162). För att saklig grund för uppsägning skall föreligga gäller bl. a. enligt 7 § 2 st. lagen (1974:12) om anställningsskydd att det inte skäligen kan krävas att myndigheten bereder tjänstemannen annat arbete inom sitt verksamhetsområde.

Frågor om avskedande tas i första hand upp på anställningsmyndighetens eget initiativ. Därvid finns inga särskilda bestämmelser som anger i vilka fall sådan fråga skall tas upp till prövning.

Det är således inte på det viset att fråga om avskedande alltid skall tas upp, när förundersökning inletts, åtal väckts eller dom meddelats mot någon som är anställd hos myndigheten. En annan fråga, som också lämnats oregerad i LOA, är vem som inom anställningsmyndigheten skall ta initiativet till prövning hos det behöriga beslutsorganet och som till följd därav – genom att underlåta att begära prövning – äger besluta att avskedande inte

skall äga rum. Frågan berörs närmare i anslutning till redogörelsen för disciplinförfarandet under avsnitt 2.5.

Anställningsmyndighetens initiativ – och beslutanderätt i frågor om avskedande kan betraktas som uttryck för den arbetsrättsliga syn på dessa frågor som legat till grund för ämbetsansvarsreformen och för strävandena mot likabehandling av arbetstagare inom den offentliga och den privata sektorn. Hänsynen till samhällets och allmänhetens starka intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt har emellertid medfört att lagstiftningen om det offentliga tjänsteansvaret inte ansetts kunna utformas helt utan avvikelser från vad som gäller på den privata arbetsmarknaden. En avvikelse som närmast är betingad av nämnda hänsyn är att initiativet till avskedande inte enbart ankommer på arbetsgivaren – anställningsmyndigheten. Fråga om avskedande skall nämligen enligt 15 kap. 3 § LOA tas upp till prövning på begäran av JO och JK. Även om prövning påkallats av JO eller JK tillkommer det dock anställningsmyndigheten att besluta.

Avskedandets grundläggande arbetsrättsliga karaktär kommer ytterligare till uttryck i andra bestämmelser om förfarandet. Enligt 14 kap. 7 § LOA gäller således att anställningsmyndigheten i ärende om avskedande skall varsla arbetstagarorganisation. Varsel skall lämnas till lokal arbetstagarorganisation i förhållande till vilken myndigheten är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, såvitt gäller berörd arbetstagarkategori. Varselskyldigheten gäller således också när arbetstagaren inte är medlem i någon organisation.

När varsel lämnats, har organisationen inom en vecka möjlighet att begära överläggning i frågan om avskedande. Ärendet får inte avgöras innan begärd överläggning avslutats. Det bör uppmärksammas att överläggningen inte bara gäller frågan om gärningen i och för sig berättigar till ett beslut om avskedande. I ärendet kan nämligen såsom ovan antytts också prövas om arbetstagaren i stället för att avskedas kan förflyttas till andra arbetsuppgifter eller uppsägas från sin tjänst med tillämpning av bestämmelserna i lagen (1974:12) om anställningsskydd. Bestämmelsen om överläggning med arbetstagarorganisation i 14 kap. 7 § LOA tar över de regler om arbetsgivares förhandlingsskyldighet som finns i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Myndigheternas beslut i fråga om avskedande är ett beslut av arbetsgivare. Till följd härav kan enligt 16 kap. 1 § LOA beslutet omprövas av tingsrätt eller arbetsdomstolen i den ordning som gäller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vill arbetstagaren söka ändring, skall han enligt 16 kap. 2 § LOA väcka talan mot arbetsgivaren inom fyra veckor från det han fick del av beslutet. Talan kan enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister också väckas av arbetstagarens organisation. Har arbetstagaren själv väckt talan, får organisationen inträda som part i arbetstagarens ställe. I de fall arbetstagaren själv står som part i målet sker överprövningen i första hand i tingsrätt med möjlighet till förnyad prövning i arbetsdomstolen som sista instans. Är organisationen part i målet, skall tvisten avgöras av arbetsdomstolen som enda instans. Innan organisationen väcker talan skall s. k. tvisteförhandling enligt 4 kap. 7 § lagen om rättegången i arbetstvister ha ägt rum. Mot arbetsgivarens beslut i fråga om avskedande eller avstängning får talan också föras av JO eller JK, dock endast om myndighets-

utövning är förenad med anställningen och det för brottet är stadgat fängelse i minst två år.

Beslut om avskedande får enligt 17 kap. 1 § LOA inte verkställas förrän frågan blivit slutligt avgjord, dvs. när arbetsdomstolen prövat målet eller tingsrättens dom vunnit laga kraft eller tiden för talan mot disciplinmyndighetens beslut gått till ända.

När det gäller brott i utövningen av offentlig tjänst, finns ytterligare en bestämmelse i LOA som bör uppmärksammas. Enligt 12 kap. 1 § LOA har anställningsmyndigheten skyldighet att göra åtalsanmälan, om arbetstagare hos myndigheten skäligen kan misstänkas för att i tjänsteutövningen ha gjort sig skyldig till myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt eller för att ha åsidosatt åliggande i tjänsteutövningen genom annat brott. Skyldigheten att göra åtalsanmälan gäller dock bara om fängelse ingår i straffskalan för brottet eller det finns anledning anta att målsägande kommer att föra talan om enskilt anspråk. Fråga om åtalsanmälan prövas av den instans inom anställningsmyndigheten som har beslutanderätten i disciplinärenden, vanligen myndighetens styrelse.

Det bör understrykas att åtalsanmälan enligt LOA – ett begrepp vars närmare innebörd i många hänseenden är oklart – inte utgör förutsättning för att åklagare skall kunna väcka åtal mot offentligt anställd arbetstagare för brott i tjänsteutövningen. Sådant brott omfattas av den åtalsplikt som beträffande brott i allmänhet ligger på åklagare. Vidare äger såsom tidigare framhållits, bestämmelsen i rättegångsbalken om skyldighet för åklagare eller polis att inleda förundersökning så snart det förekommer anledning att brott förövats tillämpning också på brott av förevarande slag. En anmälan om brott från målsägande eller annan skall således prövas i vanlig ordning av polis och åklagare, även om åtalsanmälan inte gjorts av anställningsmyndigheten och även för den händelse anställningsmyndigheten uttryckligen beslutat att inte göra åtalsanmälan.

När det gäller brott i utövningen av offentlig tjänst skall slutligen erinras om den särskilda åtalsrätt som tillkommer JO och JK.

2.5 Handläggningen av disciplinärenden

Det tidigare gällande ämbetsansvaret avsåg, som ovan redovisats, inte samtliga offentligt anställda. Lägre befattningshavare var således i allmänhet undantagna från detta. För dessa befattningshavare gällde att de kunde åläggas, inte ett straffrättsligt, utan ett disciplinärt ansvar för fel eller försummelse i tjänsten. Anställningsmyndigheten kunde genom beslut i förvaltningsrättslig ordning ålägga arbetstagaren disciplinpåföljd eller skilja honom från tjänsten. Mot sådant beslut kunde talan föras i kammarrätt och, i sista instans, hos regeringsrätten.

Disciplinansvaret enligt tidigare gällande lagstiftning avsåg i princip också befattningshavare med ämbetsansvar. Dessa kunde med anledning av samma gärning antingen dömas för tjänstefel i straffrättslig ordning eller åläggas disciplinpåföljd. Ämbetsman med fullmakt på sin tjänst kunde dock

inte skiljas från tjänsten annat än genom dom i brottmål, således inte i disciplinär ordning.

De nya regler om disciplinansvar, vilka tillkom genom ämbetsansvarsreformen och från början intogs i statstjänstemannalagen (1965:274) samt numera återfinns i LOA, är gemensamma för flertalet statligt anställda. De gäller också för sådana kommunalt anställda, vilka innehar statligt reglerade tjänster. Undantagna från disciplinansvaret enligt LOA, helt eller delvis, är statsråd, riksdagens ombudsmän, justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern samt präster, medicinalpersonal, veterinärer och krigsmän.

Enligt 10 kap. 1 § LOA kan ansvar för tjänsteförseelse komma i fråga, när arbetstagaren uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosatt vad som åligger honom i hans anställning och felet inte är ringa.

Det genom bestämmelsen om tjänsteförseelse ansvarsbelagda området skiljer sig i två avseenden från vad som tidigare gällde om tjänstefel. Ansvar kan sålunda inte längre komma i fråga för fel som beror av arbetstagarens oskicklighet eller okunnighet och som inte kan hänföras till oaktsamhet i tjänsteutövningen. Av större betydelse är dock att det i motsats till vad som tidigare gällde görs undantag för ringa förseelser.

Av rekvisiten för tjänsteförseelse i 10 kap. 1 § LOA följer att ett brott i tjänsten i allmänhet också formellt sett är att betrakta som tjänsteförseelse. Detta förhållande leder till att det ibland kan vara oklart i vilken ordning en gärning bör beivras. Det kan också i princip ge upphov till en risk för dubbelbestraffning.

Med tanke på risken för dubbelbestraffning stadgas i 14 kap. 3 § LOA att disciplinärt förfarande inte får inledas eller fortsätta när åtgärd vidtagits för att anställa åtal mot arbetstagaren. Detta innebär att det föreligger hinder mot disciplinförfarande dels när anställningsmyndigheten gjort åtalsanmälan enligt 12 kap. 1 § LOA, dels när förundersökning inletts utan att sådan åtalsanmälan gjorts. Principen är alltså den att brottsmålsförfarandet ges företräde vid konkurrens med disciplinförfarande.

Som tidigare redovisats behöver anställningsmyndigheten inte göra åtalsanmälan i fråga om rena bötesbrott. Sådana kan därför komma att beivras som tjänsteförseelser i disciplinär ordning. Den omständigheten att en gärning redan föranlett disciplinpåföljd utgör emellertid inget hinder mot att den också prövas i ett brottsmålsförfarande. Sådan prövning kan t. ex. bli aktuell, om målsäganden gjort polisanmälan efter det att disciplinärendet avgjorts. Även i denna situation kan dubbelbestraffning undvikas. Enligt 33 kap. 9 § BrB skall nämligen rätten, då straff skall bestämmas för brott av arbetstagare, ta hänsyn till bl. a. ådömd disciplinpåföljd. Ett sådant hänsynstagande kan leda till att böter skali helt efterges.

Det hinder mot disciplinförfarande som en brottsanmälan utgör bortfaller inte alltid, om polis eller åklagare beslutar att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en påbörjad förundersökning. Disciplinförfarande får nämligen i sådant fall inledas eller fortsätta endast när förundersökningsmyndighetens beslut om avskrivning grundas på att gärningen inte är brottslig – således inte när beslutet har sin grund i att arbetstagaren inte funnits skyldig till den påstådda gärningen.

Påföljden för tjänsteförseelse är enligt 10 kap. 2 § LOA varning eller löneavdrag. Närmare bestämmelser om löneavdrag finns i anställningsför-

ordningen (1965:601). I stället för att disciplinpåföljd åläggs kan tjänsteförseelsen beivras genom att arbetstagaren avskedas. Härom stadgas i 11 kap. 2 § LOA. Avskedande kan komma i fråga för annan gärning än brott, om tjänsteförseelsen varit grov eller arbetstagaren tidigare ålagt disciplinpåföljd. En ytterligare förutsättning är att arbetstagaren genom förseelsen skall ha visat sig uppenbart olämplig att inneha sin anställning. När det gäller avskedande enligt 11 kap. 2 § LOA, gäller i övrigt vad som ovan redovisats beträffande avskedande i anledning av brott – bl. a. är således bestämmelserna om avstängning tillämpliga. Vidare skall omplacering eller uppsägning övervägas innan avskedande kan komma i fråga.

I 15 kap. LOA regleras vilken myndighet som beslutar i disciplinära frågor. Huvudregeln är att beslutanderätten ankommer på den myndighet som arbetstagaren lyder under. Detta innebär vanligtvis anställningsmyndigheten. Ofta har emellertid en central förvaltningsmyndighet beslutanderätten i disciplinfrågor även beträffande personal som är anställd hos underordnade regionala eller lokala myndigheter. Sålunda är t. ex. lantbruksstyrelsen disciplinmyndighet för lantbruksnämnderna, skogsstyrelsen för skogsvårdsstyrelserna samt socialstyrelsen för länsnykterhetsnämnderna. I andra fall har regionala myndigheter egen beslutanderätt i disciplinfrågor. Detta gäller bl. a. för länskolnämnderna. Dessa är emellertid samtidigt beslutsmyndighet för vissa kommunalt anställda inom skolväsendet. För åklagarväsendet gäller att länsåklagare resp. överåklagare beslutar i fråga om sådan personal som anställts av honom och som tjänstgör inom den egna myndigheten och underordnade åklagarmyndigheter, medan riksåklagaren beslutar i fråga om övrig personal. Centrala myndigheter kan ibland vara chefsmyndigheter för andra centrala verk. Detta gäller t. ex. för statens industriverk i förhållande till sprängämnesinspektionen eller socialstyrelsen i förhållande till statens rättskemiska laboratorium. För polisväsendet gäller att rikspolisstyrelsen är disciplinmyndighet för den egna personalen medan länsstyrelserna beslutar i frågor om personal inom den regionala och lokala polisorganisationen, dock med undantag för personal inom Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt där vederbörande polisstyrelse är disciplinmyndighet. Länsstyrelse är f. ö. beslutsmyndighet, förutom för den egna personalen och anställda inom polisväsendet, i fråga om bl. a. anställda vid kronofogdemyndigheter och lokala skattemyndigheter.

Beslutanderätten i disciplinärenden inom anställningsmyndigheten eller den myndighet, på vilken prövningen annars ankommer, ligger vanligen enligt myndighetens instruktion på dess styrelse. Detta gäller t. ex. för länsstyrelserna, arbetsmarknadsstyrelsen, kommerskollegium och kriminalvårdsstyrelsen. I s. k. enrådhetsmyndigheter ankommer beslutanderätten på myndighetens chef, t. ex. riksåklagaren. Inom vissa myndigheter har inrättats särskilda disciplinnämnder. Detta gäller bl. a. för domstolsverket. I andra myndigheter har beslutanderätten i disciplinfrågor lagts på ett särskilt kollegium av cheftjänstemän. Som exempel kan nämnas skolöverstyrelsen, där beslut fattas av generaldirektören jämte minst två skolråd, universitets- och högskoleämbetet, där universitetskanslern beslutar tillsammans med planeringschefen och samtliga byråchefer, samt förenade fabriksverken, där beslut fattas av generaldirektören jämte en annan tjänsteman samt verkets chefsjurist.

Oavsett hur beslutanderätten är organiserad inom disciplinmyndigheten gäller enligt kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. att företrädare för de anställda har rätt att delta i myndighetens handläggning av bl. a. disciplinfrågor. I de fall särskild disciplinnämnd inrättats skall personalföreträdarna vara ledamöter i nämnden.

Vad som hittills sagts om beslutsmyndighet gäller inte beträffande den som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst, tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre statlig tjänst eller annan tjänst som regeringen bestämmer. Frågor om disciplinansvar, avskedande eller avstängning beträffande dessa högre tjänstemän prövas enligt 15 kap. 4 § LOA av statens ansvarsnämnd. Denna nämnd utgörs av fem ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden skall vara lagfarna och erfarna i domarvärv.

När det gäller statens ansvarsnämnd bör uppmärksammas att nämnden, sedan ett disciplinärende väckts därstädes, i princip inträder i anställningsmyndighetens ställe som företrädare för statens arbetsgivareintressen. Det ankommer sålunda på ansvarsnämnden bl. a. att fullgöra den förhandlings-skyldighet gentemot arbetstagarens fackliga organisation som enligt bestämmelser i LOA åvilar arbetsgivaren innan beslut fattas i disciplinfrågan.

Det bör emellertid också sägas att ansvarsnämndens formella ställning som företrädare för arbetsgivarens partsintressen inte förefaller helt konsekvent i alla avseenden. Ansvarsnämnden har sålunda enligt sin instruktion inte egen initiativrätt i fråga om ärenden som skall prövas. Det ankommer i stället på anställningsmyndigheten att hänskjuta ett ärende till nämndens prövning (utom i de fall talan väcks av JO eller JK). Även om anställningsmyndigheten formellt sett inte intar partsställning hos nämnden, leder detta förhållande till att förfarandet inför nämnden närmast ger intryck av ett tvåpartsförfarande mellan å ena sidan anställningsmyndigheten som arbetsgivare och, å andra sidan, arbetstagaren med nämnden som opartisk instans. Till detta intryck bidrar också ansvarsnämndens domstolsliknande sammansättning. (Det förtjänar anmärkas att anställningsmyndigheten brukar antecknas som part i de beslut som utfärdas av ansvarsnämnden.)

Mot anställningsmyndighetens eller ansvarsnämndens beslut i disciplinärenden kan arbetstagaren, i samma ordning som ovan redovisats i fråga om avskedande i anledning av brott, föra talan vid tingsrätt eller hos arbetsdomstolen. Den tidigare gällande ordningen i disciplinärenden med förvaltningsrättsliga besvär i kammarrätt är således inte längre tillämplig.

När disciplinfråga prövas såsom arbetstvist vid tingsrätt eller i arbetsdomstolen, skall arbetsgivarens talan föras av statens arbetsgivarverk. Talerätten kan emellertid delegeras till anställningsmyndigheten. Frågan om delegation prövas från fall till fall. När det gäller de större affärsdrivande verken har arbetsgivarverket dock beslutat om generell delegation. Vad som nu sagts gäller inte när JO eller JK för talan och följaktligen uppträder som företrädare för arbetsgivaren.

I LOA finns ett fåtal bestämmelser med avseende på förfarandet i disciplinärenden. Dessa bestämmelser avser ärendenas handläggning i den beslutande instansen och tar inte alls sikte på den förberedande utredning som i allmänhet verkställs innan den formella handläggningen kan påbörjas.

Enligt 14 kap. 1 § 1 st. LOA inleds disciplinförfarandet genom att skriftlig anmaning utfärdas till arbetstagaren, varigenom denne bereds tillfälle att

yttra sig över vad som anförs mot honom. Anmaningen till arbetstagaren kan sägas motsvara stämningen i ett rättegångsförfarande.

Av bestämmelsen om anmaning framgår inte vem som inom beslutsmyndigheten äger behörighet att utfärda sådan. I allmänhet anses emellertid denna uppgift ankomma på ordföranden i beslutskollegiet, således vanligen verkschefen. När anmaning utfärdats får ärendet, enligt uttalande av JO, inte avskrivras utan formell prövning av beslutskollegiet (se JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 475). I de fall prövningen av disciplinärende påkallas av JO eller JK, får anmaningen utfärdas av dessa myndigheter.

Anmaning skall utfärdas när fråga om disciplinansvar (eller avskedande m. m.) uppkommit. Regleringen i LOA ger emellertid inte närmare besked om när sådan fråga skall anses ha uppkommit och således skyldighet att utfärda anmaning föreligger. Enligt utredningens bedömning torde följande kunna sägas om de sätt på vilka disciplinärenden kan komma upp.

Den som intar en arbetsledande ställning torde till följd av tjänstens beskaffenhet ha skyldighet att till närmast högre chef rapportera fel och försummelse i tjänsten som han iakttagit hos lägre befattningshavare. Rapportskyldigheten torde emellertid inte sträcka sig hur långt som helst. I arbetsledarens befogenheter måste nämligen anses ingå att han har rätt eller ibland t. o. m. skyldighet att själv, genom handledning, tillrättavisning eller erinran, ta itu med smärre förseelser. Hur långt denna rätt eller skyldighet sträcker sig får antas bero av bl. a. arbetsledarens ställning inom myndighetens organisation och arten av myndighetens och den försumlige arbetstagarens verksamhet. Den högre chef som mottagit arbetsledarens rapport får sålunda antas ha något större befogenhet än arbetsledaren att låta saken bero utan att påkalla formellt disciplinförfarande genom att själv vidarebefordra rapporten. Verkschefen slutligen, eller den som annars är behörig att utfärda anmaning, lär i sin tur ha skyldighet att inleda disciplinförfarande endast om han bedömer den rapporterade tjänsteförseelsen som så allvarlig att den kan antas föranleda disciplinpåföljd. En förseelse, som enligt verkschefens bedömning kan anses ringa, behöver således inte föranleda disciplinförfarande enligt LOA.

Den ordning som här redovisats torde också gälla när frågan om tjänsteförseelse blir aktuell, inte genom överordnad befattningshavares iakttagelser och rapport, utan genom anmälan från någon som står utanför myndigheten (bortsett från JO eller JK). En privatperson, som hos myndigheten anför klagomål mot någon befattningshavares tjänsteutövning, har således inte utan vidare rätt att få sina klagomål prövade genom ett formellt disciplinförfarande. I stället ankommer det i sista hand på den som äger utfärda anmaning att besluta om disciplinförfarande skall inledas i anledning av anmälan. Ärendet kan emellertid också komma att avskrivras på lägre nivå inom myndigheten, beroende på vem som mottagit anmälan och hur myndighetens rutiner för handläggning av klagomål från allmänheten är utformade. Bestämmelser härom kan finnas intagna i arbetsordning för myndigheten eller i tjänsteföreskrifter som utfärdas av myndigheten.

Det kan i det här sammanhanget noteras att det finns en myndighet, nämligen SJ, för vilken det meddelats mera utförliga bestämmelser om disciplinförfarandet. Dessa finns intagna i kungörelsen (1965:844) om handläggning av disciplinärenden hos Statens järnvägar. Enligt denna kungörelse

gäller följande. Tjänsteman, som får kännedom om händelse vilken kan antas leda till disciplinpåföljd, är skyldig att rapportera till den chef som skall svara för utredningen. Rapportskyldighet föreligger således inte, om tjänstemannen bedömer förseelsen som uppenbart ringa. Skillnad görs inte heller mellan de fall då frågan om tjänsteförseelse kommer upp genom tjänstemannens egna iakttagelser och när det sker genom klagomål från allmänheten. Utredningen av disciplinärenden ankommer på distriktchef eller motsvarande. Denne skall, efter verkställd utredning, självständigt pröva om formellt disciplinförfarande skall inledas. Beslut i disciplinärenden ankommer på en särskild disciplinnämnd. Denna består av generaldirektören, chefen för administrativa enheten, chefsjuristen samt ytterligare en enhetschef jämte personalföreträdare. Föredragande hos nämnden är en lagfaren befattningshavare vid juridiska enheten. Den sektionschef eller motsvarande, vars verksamhetsområde saken närmast rör, skall närvara vid sammanträde med nämnden. Enligt en allmän bestämmelse i kungörelsen skall vid prövningen av disciplinärenden särskilt "beaktas att missöden av större eller mindre omfattning på grund av järnvägsdriftens natur kan inträffa även om personalen fullgör sina åligganden med nit och ordentlighet".

Som tidigare nämnts innehåller LOA inga regler om det förberedande utredningsförfarande som i allmänhet föregår den formella handläggningen av ett disciplinärende. Den ordning som framgår av den för SJ gällande kungörelsen torde dock i stort sett gälla också för andra myndigheter. Det ankommer således på viss befattningshavare eller befattningshavare i viss ställning att verkställa utredningen. Denna befattningshavare har därmed i allmänhet också behörighet att avskriva ärendet, under förutsättning dock att anmaning till arbetstagaren inte blivit utfärdad. Vanligen ankommer det på utredningsmannen att vara föredragande i beslutsinstansen sedan formellt disciplinförfarande inletts.

När disciplinförfarande inleds föreligger i allmänhet den utredning som anställningsmyndigheten vill åberopa mot arbetstagaren. Beslutsinstansen har dock möjlighet att förordna om kompletterande utredning. Sådan kompletterande utredning kan också enligt 11 kap. 1 § 2 st. LOA verkställas på begäran av arbetstagaren. Enligt nämnda stadgande skall arbetstagarens begäran om ytterligare utredning efterkommas, om det inte är uppenbart att utredningen saknar betydelse.

Den som verkställer en förberedande eller kompletterande utredning i disciplinärende har inte till sitt förfogande de tvångsmedel mot berörda parter eller mot vittnen som tillkommer en undersökningsledare vid förundersökning i brottmål. Vidare saknar beslutsinstansen de befogenheter som tillkommer en domstol, bl.a. att säkerställa ett vittnes inställelse och att anordna vittnesförhör under ed. Enligt bestämmelse i 11 kap. 2 § LOA har emellertid disciplinmyndigheten fått möjlighet att hos allmän domstol påkalla bevisupptagning genom vittnesförhör eller i annat avseende.

Under disciplinförfarandet har arbetstagaren rätt att anlita biträde. Detta följer av bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen (1971:290). Bestämmelsen äger sannolikt också tillämpning på det förberedande utredningsförfarandet. Biträde kan lämnas arbetstagaren av hans fackliga organisation. Arbetsta-

garen kan emellertid också lämnas allmän rättshjälp i ärendet, varvid advokat kan förordnas till biträde åt honom.

Myndighet som bryter mot bestämmelse i LOA om disciplinförfarandet kan enligt 16 kap. 7 § LOA åläggas utge skadestånd till den berörde arbetstagaren eller till arbetstagarorganisation. Ersättnings skyldigheten omfattar därvid inte bara förmögenhetsskada utan också s. k. allmänt skadestånd. Ifrågavarande bestämmelse om skadeståndsskyldighet har trätt i kraft 1.7.1979 (prop. 1978/79:84).

2.6 Anmälan mot polisman

2.6.1 *Inledande anmärkningar*

Den ovan redovisade ordningen för handläggningen av frågor om fel och försummelser under utövning av offentlig tjänst innebär sammanfattningsvis att allvarigare fel, sådana som kan betecknas som myndighetsmissbruk eller värdslös myndighetsutövning eller som kan hänföras till brott av annat slag, utreds och prövas i den för brottmål stadgade ordningen av de samhällsorgan som är särskilt inrättade för sådant ändamål medan mindre allvarliga fel prövas genom disciplinförfarande inom den felande tjänstemannens egen myndighet. Det är uppenbart att den för brottmål gällande handläggningsordningen innefattar de bästa garantierna för sakligt och effektivt utredningsförfarande samt objektiv prövning. Disciplinförfarandet kan däremot – trots att också det innefattar garantier för objektiv bedömning – på grund av sin utformning vara i viss mån ägnat att hos allmänheten väcka föreställningar om att handläggningen kan påverkas av sådana ovidkommande saker som myndighetens intresse att utåt värna om sitt anseende samt av särskilda hänsyn till den tjänsteman hos myndigheten som berörs av förfarandet. Den kritik som med anledning härav kan riktas mot disciplinförfarandet i dess nuvarande utformning och som också framförts från många håll kan emellertid bl. a. bemötas med hänvisning till disciplinärendenas mindre vikt i jämförelse med brottmålen.

Personalen inom polisväsendet intar en särställning i förhållande till flertalet andra offentligt anställda, därigenom att inte bara disciplinförfarandet utan även brottmålsförfarandet – enligt de regler som gäller för detta – sker under medverkan av den egna myndigheten. Denna särställning innefattar den betydligt allvarigare risken att även förfarandet i brottmål kan väcka föreställningar om bristande objektivitet och otillbörligt hänsynstagande. Sådan misstro mot förfarandet har också såsom redovisats i utredningens direktiv uttalats i den allmänna debatten.

Denna misstro kan delvis bemötas med hänvisning till att åtskilliga bestämmelser om brottmålsförfarandet är utformade i syfte att främja opartiskhet i alla sammanhang, oavsett de berörda parternas ställning. Hit hör bestämmelser om förfarandets offentlighet och om möjlighet till prövning i skilda instanser. Viktiga är också rättegångsbalkens bestämmelser om jäv. Dessa har i första hand avseende på domare. Enligt 7 kap. 6 och 9 §§ rättegångsbalken gäller emellertid reglerna om domarejäv också i fråga om åklagares och polisens befattning med förundersökning. Jävsreglerna torde

medföra bl. a. att en polisman inte, utom vid fara i dröjsmål, bör ta befattning med en förundersökning som riktas mot någon kollega, med vilken han har nära samarbete under sin dagliga tjänsteutövning.

Från polisens sida har det sedan länge betraktats som angeläget att så långt möjligt försöka undanröja grunden för allmänhetens misstro mot utredningsförfarandet i brottmål som rör polispersonal. Detta har lett till en tillämpning av jävsreglerna som går långt utöver vad som avsetts med rättegångsbalkens bestämmelser. Man har sålunda strävat efter att som utredningspersonal i de ifrågavarande målen anlita polismän på så stort "tjänstemässigt avstånd" som möjligt från den av utredningen berörde tjänstemannen. Dessa strävanden har, såsom också framhållits i direktiven, lett till att det lokalt och regionalt efter hand utvecklats fasta rutiner för valet av utredningspersonal. Härjämte har det inom ramen för rättegångsbalkens bestämmelser skett en förskjutning i fråga om fördelningen av utredningsuppgifterna mellan åklagare och polis. Förskjutningen har inneburit att åklagare inträtt som undersökningsledare i ett tidigare skede än som erfordras för brottmål i allmänhet samt att åklagaren därvid ofta medverkat aktivt i utredningsarbetet i större omfattning än som är vanligt i andra mål av motsvarande svårhet. Även denna utveckling har från början skett på lokal och regional nivå.

2.6.2 1975 års utredningsförslag

Med anledning av att utvecklingen av särskilda rutiner för handläggningen av anmälningar mot polispersonal blivit olikartad på skilda håll i landet uppdrog regeringen i direktiv som utfärdades 20.12.1973 åt en särskild utredningsman att lämna förslag till ett mera enhetligt förfarande. Utredningsmannen skulle därvid särskilt undersöka möjligheterna att åstadkomma en lösning som innebar att utredningar om brott begångna i tjänsten av tjänstemän inom polisväsendet utförs av personer som är helt fristående från polisorganisationen.

Utredningsmannen, kammarrättslagmannen Arnold Joelsson, lämnade 30.4.1975 i betänkandet "Anmälan mot polisman" (SOU 1975:20) förslag till en utredningsorganisation samt till särskilda regler i olika avseenden för det ifrågavarande utredningsförfarandet. Sammanfattningsvis innehöll betänkandet följande förslag.

1. Så snart fråga uppkommer att tjänsteman inom polisväsendet begått brott eller förseelse i tjänsten skall ärendet överlämnas till åklagare (omedelbart åklagarinträde). Det skall således alltid ankomma på åklagare att besluta om förundersökning skall inledas eller ej, och i de fall förundersökning kommer till stånd skall den alltid ledas av åklagare. Undantag från regeln om åklagarinträde skall enbart avse interna tjänsteförseelser – förseelser som uppenbarligen inte rör polisens förhållande till allmänheten.

2. Åklagaren skall under förundersökningen biträdas av polispersonal vid särskilda utredningsenheter. Dessa enheter, som skall vara underställda polisstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt, skall anlitas vid utredningar över hela landet. Utredningsmannen tog således avstånd från tanken på en utredningsorganisation utanför polisväsendet. Det viktigaste skälet för detta ställningstagande var att tjänsterna vid en sådan

utredningsorganisation antingen skulle komma att besättas med förutvarande polismän, varvid det kunde ifrågasättas om det önskade syftet med en fristående organisation skulle uppnås, eller också med personal utan praktisk erfarenhet av brottsutredande arbete, varvid betydande svårigheter för organisationens verksamhet kunde befaras, i vart fall för en inte så obetydlig övergångstid.

3. Representanter för allmänheten skall erhålla viss insyn i utredningarna dels genom att särskilt medborgarvittne skall vara närvarande vid förhör under förundersökning, dels genom att polisstyrelsen, som har majoritet av valda förtroendemän, fortlöpande skall hållas informerad om alla utredningar samt lämnas tillfälle att yttra sig över dessa innan beslut fattas i åtalsfrågan.

Till betänkandet hade fogats särskilt yttrande av experten, länsåklagaren Bert de Woul. Enligt de Wouls mening borde åklagarens skyldighet att anlita biträde av de särskilda utredningsenheterna begränsas kraftigare än som gjorts i utredningsförslaget och inte avse bagatellartade fall. Vidare tog de Woul avstånd från förslaget om skyldighet för åklagaren att inhämta yttrande av polisstyrelsen.

Betänkandet remissbehandlades. Så gott som samtliga remissinstanser ansåg att det föreligger behov av särskilda bestämmelser om utredningsförfarandet efter anmälan mot polisman och flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget i stort. Mot förslaget om omedelbart åklagarinträde riktades ingen kritik.

När det gällde behovet av särreglering för brott av polismän uttalades tveksamhet endast av *TCO-s* och av *Föreningen Sveriges länspolischefer*. Båda organisationerna ansåg att den nuvarande handläggningsordningen visat sig fullt tillfredsställande från objektivitetssynpunkt. Enligt *TCO-s* skulle den opinion, som bygger sin kritik mot det nuvarande förfarandet på osakliga grunder, inte kunna tystas genom att förslagen i betänkandet blev genomförda. Vidare betonade *TCO-s* att de avvikelser som skulle komma i fråga för polismän i förhållande till andra offentliganställda måste vara sakligt grundade och rimliga. Personalen inom polisväsendet har liksom andra arbetstagare behov av att känna sina uppdragsgivares förtroende i arbetet.

Några remissyttranden gick ut på att den föreslagna särregleringen inte var tillräckligt långtgående. Enligt *överåklagaren i Stockholm* borde således förhör i utredningar mot polismän kunna hållas av åklagare eller personal underställd åklagare samt särskilda utredningsenheter kunna inrättas med en rutinerad åklagare som chef och med yngre åklagare som utredningspersonal. Även *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt* och *länsstyrelsen i Stockholms län* förordade en från polisväsendet fristående utredningsorganisation. Länsstyrelsen menade att det för ändamålet borde tillskapas en särskild enhet för hela riket, vilken administrativt borde knytas till riksåklagaren.

Flertalet remissinstanser delade dock, eller lämnade utan erinran, den i betänkandet framförda uppfattningen att utredningsverksamheten även i framtiden borde ankomma på polispersonal under åklagares ledning. Förslaget tillstyrktes i denna del uttryckligen av bl. a. *justitiekanslern* och *hovrätten för Nedre Norrland*.

Förslaget om särskilda utredningsgrupper inom de tre största polisdis-

trikten tillstyrktes också i flertalet remissytttranden. Från några håll framfördes dock önskemål om en utredningsgrupp även i Norrland. *Länsåklagaren i Västerbottens län* ansåg för sin del att det inte fanns något behov av särskilda enheter. Utredningarna borde i flertalet fall kunna handläggas av personal vid länspolischefens expedition. Härjämte borde det stå åklagaren fritt att vid behov anlita utredningspersonal från andra län eller från storstäderna.

Länsåklagaren de Wouls mening, att åklagarens skyldighet att anlita de särskilda utredningsenheterna gjorts alltför kategorisk i förslaget, delades av många myndigheter, bl. a. av *riksåklagaren*. Denne menade att det borde kunna överlåtas på åklagaren som undersökningsledare att fritt avgöra om de särskilda utredningsenheterna skall anlitas eller ej och att det därvid inte fanns anledning befara att åklagaren inte skulle använda de särskilda utredningsenheterna när det var motiverat med hänsyn till kravet på objektivitet.

De förslag i betänkandet som gällde allmänhetens insyn i utredningarna rönt ett blandat mottagande. Förslaget om medborgarvittnen godtogs av flertalet instanser, dock förordades från en del håll att frågan om medborgarvittnen borde behandlas i ett större sammanhang och därvid avse förundersökningar i allmänhet. Förslaget att de lokala polisstyrelserna skulle beredas tillfälle att avge yttrande över utredningarna före åklagarens beslut om åtal avstyrktes däremot av så gott som samtliga de remissinstanser som uttalade sig i frågan. Flertalet av dessa anslöt sig till länsåklagaren de Wouls mening att åklagaren bör fatta sitt beslut i åtalsfrågan självständigt och fri från påtryckningar.

2.6.3 Gällande föreskrifter

Förslagen i 1975 års betänkande har med ett undantag inte blivit genomförda. Undantaget avser principen om omedelbart åklagarinträde. Denna har nämligen kommit till uttryck i föreskrifter som efter samråd med rikspolisstyrelsen utfärdats av riksåklagaren 13.12.1977 (RÅFS 1977:2).

Riksåklagarens föreskrifter har – i de delar som rör polismans brott i tjänsten – följande lydelse.

- 1 Frågan huruvida förundersökning skall inledas i anledning av anmälan mot polisman eller annan arbetstagare inom polisväsendet med påstående om oriktig myndighetsutövning eller eljest om brott i tjänsten prövas av statsåklagare eller, i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, av kammarchef som överåklagaren bestämmer. Om överåklagaren inte för visst fall bestämt annat, får chefsåklagaren överlämna prövningen till biträdande kammarchefen om det krävs för en lämplig arbetsfördelning på kammaren.
2. Beslutats inledande av förundersökning gäller om ledningen av förundersökningen föreskrifterna under 1. Chefen för länsåklagarmyndighet äger dock överlämna den fortsatta handläggningen åt chefsåklagare om saken är av enkel beskaffenhet och inte gäller myndighetsutövning.
3. Vad som föreskrivits under 1 hindrar inte annan åklagare eller polismyndighet att besluta och vidtaga åtgärd som inte tål uppskov eller inte utan olägenhet kan uppskjutas.

Föreskrifterna innebär i främsta rummet att arbetsfördelningen mellan åklagare och polis blir annorlunda i förhållande till vad som gäller i fråga om förundersökningar i allmänhet (se ovan under avsnitt 2.3). Avser förundersökningen fråga om polismans brott i tjänsten, skall den redan från början bedrivas under åklagares ledning, således även under det inledande skede då skäligen misstanke om brott inte kan riktas mot viss person. Det innebär att ansvaret för att utredningen blir fullständig och att den bedrivs med erforderlig skyndsamhet alltid vilar på åklagare. Beslut om nedläggning av förundersökningen får under inga omständigheter fattas inom polismyndigheten.

Föreskrifterna innebär emellertid inte bara en reglering av arbetsfördelningen mellan åklagare och polis när förundersökning kommit till stånd. De förutsätter nämligen att åklagarprövning sker även i vissa andra fall. Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inledas när det förekommer anledning att brott förövats. Sådan anledning förekommer visserligen ofta redan därigenom att någon i anmälan till polis eller åklagare gjort påstående om brott, men det är inte alltid som enbart en sådan anmälan kan läggas till grund för förundersökning. Är det på grund av anmälningens innehåll eller av andra omständigheter som är kända för anmälningstagaren uppenbart eller sannolikt att det påstådda brottet inte förövats eller att den i anmälan beskrivna gärningen inte är brott, skall förundersökning inte inledas. Enligt riksåklagarens föreskrifter räcker det emellertid att det gjorts påstående om brott för att det skall ankomma på åklagare att avgöra om förundersökning skall inledas eller inte.

För att någon skall kunna fällas till straffansvar för felaktiga tjänsteåtgärder under myndighetsutövning krävs att felet gjorts antingen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. I många anmälningar mot polismän saknas emellertid påstående om polismannens uppsåt eller omdöme om hans oaktsamhet. Sådana anmälningar framstår därför inte alltid som brottsanmälningar, särskilt inte när det redan på grund av sakens natur eller genom omständigheter som är kända vid anmälningstillfället framstår som mest sannolikt att tjänsteåtgärden – i den mån den varit objektivt felaktig – haft sin grund i ett ursäktligt misstag eller i en mindre allvarlig oaktsamhet. Riksåklagarens föreskrifter förutsätter emellertid åklagarprövning även av flertalet sådana anmälningar. Åklagare skall således ta ställning till frågan om förundersökning skall inledas, inte bara när anmälan innefattar påstående om brott utan också när anmälaren – utan att uttryckligen påstå brott – gjort gällande att oriktig myndighetsutövning förekommit.

Åklagarens beslut i frågan, om förundersökning skall inledas eller ej, kan många gånger fattas enbart på grund av anmälningens innehåll. Ibland kan härjämte också finnas annat beslutsunderlag. Sådant kan ha tillkommit genom utredningsåtgärder som med stöd av punkt 3 i riksåklagarens föreskrifter vidtagits i nära anslutning till anmälningssupptagningen eller bestå av tjänsterapporter som upprättats i anledning av det i anmälningen berörda polisingripandet. Det förekommer emellertid också att beslutsunderlaget måste kompletteras. I den mån detta är fallet ankommer det på åklagaren att besluta om den utredning som behövs.

Riksåklagarens föreskrifter innehåller också bestämmelser om vem som skall fullgöra åklagaruppgiften i mål om polismans brott i tjänsten. Denna

uppgift ankommer på statsåklagare eller i storstadsdistriktet på kammarchef eller biträdande kammarchef. I begränsad utsträckning får dock länsåklagare, sedan han beslutat inleda förundersökning, delegera uppgiften på chefsåklagare. Delegation till lägre åklagare får också ske efter det att åtal väckts.

Riksåklagarens föreskrifter riktar sig till åklagarkåren. De har för polisväsendets vidkommande kompletterats genom anvisningar som rikspolisstyrelsen utfärdat 10.11.1978.

Enligt rikspolisstyrelsens anvisningar skall anmälan mot polisman med påstående om brott i tjänsten eller om annat oriktigt förfarande i myndighetsutövning som berör allmänheten snarast vidarebefordras till länspolischefen eller, i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt, till polischefen. Länspolischefen eller polischefen skall i sin tur utan dröjsmål överlämna anmälan till åklagare som anges i riksåklagarens föreskrifter.

Anvisningarna innehåller också följande bestämmelser om anmälningsupptagningen vid polismyndighet, när anmälan avser brott av polisman.

Anmälan om brott upptas av polisbefäl. Om i undantagsfall polisbefäl inte finns tillgängligt och inte heller utan onödigt dröjsmål kan frigöras för anmälningsupptagning, får anmälan upptas även av annan polisman. I samband med anmälningsupptagningen skall åtgärder vidtas för att säkra eventuell bevisning. I de fall bevisning skall säkras genom läkarundersökning, t. ex. av skador på målsägande eller misstänkt person, bör undersökningen helst utföras av rättsläkare. Läkarundersökning befriar dock inte anmälningsupptagaren från att i anmälan beskriva synliga skador och av målsäganden uppgivna skador eller smärtor. I fråga om misshandelsbrott skall i anmälan även antecknas om målsäganden vägrar att undergå läkarundersökning. Om målsäganden – eller den misstänkte – är påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, skall detta alltid antecknas i anmälan.

Vid anmälningsupptagning bör såvitt möjligt vittne vara närvarande. Önskar anmälaren anlita person som befinner sig i hans sällskap som vittne bör detta bifallas, om det inte framstår som uppenbart olämpligt, t. ex. på grund av att vederbörande är vittne till aktuellt brott/händelse eller på annat sätt inblandad i saken.

Även i de fall det är tveksamt om gärningen är att bedöma som brott eller som tjänsteförseelse enligt 10 kap. 1 § LOA skall brottsanmälan upprättas enligt anvisningarna för anmälningsrutinen. För trafikbrott ersätts brottsanmälan av trafikmålsanteckningar.

Slutligen innehåller rikspolisstyrelsens anvisningar föreskrift om vilken personal som skall ställas till åklagarens förfogande som förhørsledare i de ifrågakvarande förundersökningarna. Det ankommer således på länspolischefen eller, i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt, på polischefen att ge anvisningar om förhørsledare. Härvid skall följande iakttas.

I polisdistrikt där särskild utredningsenhet finns organiserad för handläggning av anmälningar mot polismän m. fl. hålls förhör av polismän vid enheten enligt de föreskrifter som meddelats av polisstyrelsen.

I övriga polisdistrikt skall förhör under förundersökning hållas av polisman med högre tjänsteställning än den som hörs i ärendet, dock alltid lägst kommissarie. Om särskilda skäl föreligger kan, efter beslut av undersökningsledaren, även annan polisman vara förhørsledare, t. ex. när ärendet är av sådan art att det ställer speciella krav på kunskaper hos förhørsledaren eller när det är fråga om okomplicerade trafikmålsutredningar eller vittnesförhör.

Beroende på brottets art och omständigheterna i övrigt bör prövas om förhör skall hållas av polisman från eget polisdistrikt eller från annat polisdistrikt inom länet eller av kommissarie vid länspolischefens expedition.

Rikspolisstyrelsens anvisningar gäller enbart polisens befattning med förundersökning i brottmål. Anvisningarna kompletteras emellertid med tjänsteföreskrifter, som utfärdats av länsstyrelserna eller – i Stockholm, Göteborg och Malmö – av polisstyrelserna och som i vissa avseenden berör också handläggningen av disciplinärenden. Genomgående gäller att anmälan om tjänsteförseelse skall överlämnas till länspolischefen och ärendet utredas genom dennes försorg. I Stockholm, Göteborg och Malmö ankommer ledningen av disciplinutredning på polisintendent under polischefens överinseende.

2.6.4 *Handläggningsrutiner*

I 1975 års betänkande redovisas på sid. 43 ff de rutiner som då tillämpades på olika håll i landet vid handläggningen av anmälningar mot polismän. Dessa rutiner har härefter anpassats till vad som föreskrivits av riksåklagaren och i rikspolisstyrelsens anvisningar, varigenom förfarandet blivit mera enhetligt. Fortfarande föreligger dock i några avseenden skillnader mellan olika regioner, dels i fråga om åklagarnas handläggning, dels beträffande förfarandet inom polisen.

I Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt ankommer enligt riksåklagarens föreskrifter åklagaruppgiften på överåklagaren eller på kammarchef eller biträdande kammarchef. Fördelningen av ärendena mellan de sålunda behöriga befattningshavarna sker enligt grunder som bestäms av överåklagaren. Därvid gäller att ärendena i Stockholm fördelas mellan samtliga åklagarkammare, medan de i Göteborg lottas på endast två av kamrarna. I Malmö tillämpas den ordningen att beslut om förundersökning skall inledas eller inte som regel fattas av överåklagaren medan den fortsatta handläggningen oftast anförtros åt kammarchef eller biträdande kammarchef.

I länsregionerna fullgörs åklagaruppgiften nästan enbart av länsåklagarna. Den möjlighet till delegation som finns enligt riksåklagarens föreskrifter utnyttjas mera regelmässigt bara med avseende på ärenden som hänför sig till Gotland. Dessa ärenden brukar handläggas av chefsåklagaren i Visby åklagardistrikt.

Genomgående gäller beträffande åklagarnas handläggning av de ifrågasvarande ärendena att de i sin egenskap av undersökningsledare tar mera aktiv del i utredningsarbetet än som är vanligt i förundersökningar i andra mål av motsvarande svårhet. Flertalet åklagare håller mer eller mindre regelmässigt egna förhör med polismän som skäligen kan misstänkas för brott. Vidare bestämmer åklagaren ofta i detalj vilka utredningsuppgifter som skall utföras. I några regioner är det slutligen vanligt att länsåklagaren anlitar biträde av underställd åklagare för vissa förhörsuppgifter.

De största skillnaderna mellan olika regioner föreligger i fråga om valet av förhörspersonal. Som ovan redovisats ankommer enligt rikspolisstyrelsens anvisningar detta val på länspolischefen eller – i storstäderna – på polischefen. Valet av förhörspersonal görs emellertid i allmänhet inte från fall till fall utan det sker i stället i enlighet med fasta principer som på regional nivå överenskommits mellan polis- och åklagarmyndigheterna.

I Stockholms polisdistrikt gäller därvid fortfarande i huvudsak den ordning som redovisats i 1975 års betänkande. Till åklagarens förfogande för biträde under de ifrågavarande förundersökningarna står en särskild utredningsgrupp – disciplingruppen – inom juridiska avdelningens allmänna sektion. Disciplingruppen utgörs av en polisintendent, en kriminalkommissarie, två kriminalinspektörer samt kontorspersonal. När det gäller ärendenas handläggning vid disciplingruppen har gällande föreskrifter medfört vissa förändringar i förhållande till den ordning som beskrivits i 1975 års betänkande. Viktigast är därvid att regeln om omedelbart åklagarinträde fått till följd att polisintendenten aldrig är undersökningsledare i mål som avser polismans brott i tjänsten. Han svarar däremot – liksom tidigare – för ledningen av utredningen i disciplinärenden samt för föredragningen av dessa ärenden för polismästaren eller polisstyrelsen. Vidare är intendenten ibland undersökningsledare i förundersökning som avser brott i tjänsten av kriminalvårdsverkets personal vid allmänna häktet i Stockholm. Utredningen i sådana mål ankommer nämligen numera på disciplingruppen.

Också i Göteborgs polisdistrikt tillämpas – med de förändringar som föranletts av bestämmelserna om omedelbart åklagarinträde – den ordning som beskrivits i 1975 års betänkande. Förhørsledningen i de ifrågavarande målen ankommer sålunda regelmässigt på de två polisintendenterna inom polismästarens sekretariat. Dessa svarar också för utredningen i disciplinärenden.

I Malmö polisdistrikt verkställs utredningar i de ifrågavarande brottmålen – under åklagarens ledning – inom kriminalavdelningen. Handläggningen ankommer där i första hand på en kriminalpolisman vilken har de ifrågavarande utredningsuppdragen som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Denne polisman anlitas också av länsåklagaren i Malmöhus län för motsvarande utredningsuppgifter. Utredningen i disciplinärenden ankommer på en intendent inom polismästarens sekretariat. Denne har också till uppgift att hålla polismästaren informerad om pågående brottsutredningar mot personal inom distriktet.

När det gäller polisväsendet utanför storstäderna sker valet av utredningspersonal enligt i huvudsak två olika modeller. I ett stort antal län ankommer utredningarna regelmässigt på den kriminalkommissarie som tjänstgör på länspolischefens expedition. Detta gäller för C-, F-, G-, N-, O-, R-, T-, U-, Z-, AC- och BD-län. Den andra modellen innebär att utredningen anförtros åt kriminalkommissarie i annat distrikt än det som berörs genom anmälan. Sådan ordning tillämpas i AB-, D-, H-, K-, L-, P-, X- och Y-län. Oftast koncentreras därvid den ifrågavarande utredningsverksamheten på länets två största polisdistrikt, t. ex. i AB-län på Solna och Södertälje polisdistrikt. En särskild ordning för distriktsbyte tillämpas i K- och L-län, vilka upprättat samarbete över länsgränserna. Personal från Karlskrona polisdistrikt handlägger dels de ärenden som hänför sig till andra polisdistrikt i K-län, dels de som hänför sig till Kristianstads polisdistrikt i L-län. I gengäld handlägger personal från Kristianstads polisdistrikt ärenden som rör Karlskrona. Samarbete över regionsgränserna förekommer också, som ovan nämnts, mellan Malmö polisdistrikt och Malmöhus län i övrigt.

För de län, som inte hänförs till de två ovan redovisade huvudmodellerna, gäller följande. I E-län har utredningsverksamheten koncentrerats till Norr-

köpings och Linköpings distrikt. Därvid har tidigare gällt den på andra håll tillämpade principen om distriktsbyte. Denna princip har emellertid övergetts av praktiska skäl, varför utredningspersonalen i de två distrikten numera också handlägger ärenden som rör de egna distrikten. För S-län gäller att kriminalkommissarien i Karlstads distrikt handlägger de ärenden som rör det egna distriktet medan övriga ärenden i länet handläggs av personal vid länspolischefens expedition. I en del fall verkställs dock utredningarna i S-län helt inom länsåklagarmyndigheten. I W-län ankommer utredningsverksamheten på kriminalkommissarien i Falu distrikt, som regel även när ärendet berör det egna distriktet. Egna ärenden handläggs slutligen också inom Visby polisdistrikt, som är det enda distriktet i I-län.

Det som sagts om valet av utredningspersonal i länen gäller i första hand beträffande förundersökningarna i brottmål. I de fall särskild utredning erfordras i rena disciplinärenden, verkställs denna i allmänhet inom länspolischefens expedition.

När det gäller handläggningen av disciplinärenden kan i övrigt sägas följande. Beslut om disciplinpåföljd meddelas, som tidigare redovisats, av länsstyrelsen eller i storstäderna av polisstyrelsen. Har ett formellt disciplinförfarande påbörjats genom att anmaning utfärdats enligt 14 kap. 1 § LOA ankommer det också på länsstyrelsen resp. polisstyrelsen i plenum att avgöra ärendet, även när avgörandet inte innefattar åläggande av disciplinpåföljd. Har anmaning inte utfärdats och skall disciplinärendet avskrivas redan efter en förberedande utredning, brukar däremot avgörandet inte fattas i sådan ordning. Dock förekommer det i undantagsfall, när det är tveksamt om anmaning bör utfärdas eller inte, att ärendet föredras för länsstyrelsen resp. polisstyrelsen i plenum. Vidare tillämpas i Malmö polisdistrikt den ordningen att samtliga beslut om avskrivning, även under det förberedande skedet, meddelas av polisstyrelsen i plenum.

I Stockholms och Göteborgs polisdistrikt ankommer beslut om avskrivning av disciplinärenden, när anmaning inte utfärdats, på polischefen. För länen gäller olika praxis i motsvarande fråga. I flertalet län ankommer det på länspolischefen att avgöra i vilka fall formellt disciplinförfarande skall inledas. Han anses således ha behörighet att avskriva ett disciplinärende efter den förberedande utredningen. I några län tillämpas i stället den ordningen att samtliga disciplinärenden underställs landshövdingen för beslut om anmaning eller avskrivning.

2.6.5 Uppgifter om ärenden

Utredningen har från länspolischeferna samt från Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt inhämtat uppgifter om antalet anmälningar mot polismän under 1977 och 1978, se följande tabell. Motsvarande uppgifter för 1971–1973 finns i 1975 års betänkande, sid. 39. Som jämförelse anges även uppgifterna för 1973 i tabellen.

Polisdistrikt/län	Antal ärenden		
	1973	1977	1978
Stockholms pd	202	208	255
Stockholms län	46	48	58
Uppsala län	13	2	12
Södermanlands län	12	6	11
Östergötlands län	21	28	23
Jönköpings län	4	13	12
Kronobergs län	2	6	9
Kalmar län	6	4	5
Gotlands län	5	3	3
Blekinge län	8	10	9
Kristianstads län	14	14	13
Malmö pd	46	35	50
Malmöhus län	16	19	49
Hallands län	2	5	13
Göteborgs pd	54	66	63
Gbg och Bohus län	36	11	20
Älvsborgs län	14	21	20
Skaraborgs län	12	21	7
Värmlands län	8	6	9
Örebro län	10	18	13
Västmanlands län	17	15	20
Kopparbergs län	12	12	15
Gävleborgs län	15	14	18
Västernorrlands län	8	6	4
Jämtlands län	5	2	4
Västerbottens län	9	19	9
Norrbottens län	12	10	8
Hela landet	609	622	732

Statistiken visar att anmälningar mot polisen till allra största delen utgör en storstadsföreteelse. Stockholms län inkl. Stockholms polisdistrikt svarar således för drygt 40 % av totala antalet ärenden medan Stockholm, Göteborg och Malmö med kringliggande län tillsammans svarar för två tredjedelar. Ser man till uppgifterna för de olika åren, kan man konstatera att det för hela landet skett en endast obetydlig ökning i antalet ärenden mellan 1973 och 1977 men därefter en mera anmärkningsvärd ökning under 1978, koncentrerad till främst Stockholms- och Malmöområdena. Utredningen har inte kunnat finna någon särskild förklaring till den senare ökningen.

Uppgifterna i tabellen avser såväl anmälningar om brott som anmälningar om tjänsteförseelse. I flertalet svar på utredningens enkät har lämnats särskilda uppgifter för dessa två olika slags ärenden, varvid till brottmålen hänförs de ärenden som föranlett åklagarprövning. Av svaren att döma förelåg under 1977 och tidigare mycket varierande praxis i fråga om gränsdragningen mellan brottmål och disciplinärenden. I vissa län överlämnades praktiskt taget alla ärenden till åklagarprövning medan sådan i andra län och i storstadsdistrikten endast förekom när det enligt länspolischefens eller polismästarens bedömning fanns förutsättningar att inleda förundersökning.

Sedan riksåklagarens föreskrifter om omedelbart åklagarinträde börjat tillämpas under 1978 har praxis blivit mera enhetlig, vilket på flertalet håll inneburit att en större andel av ärendena överlämnats för åklagarprövning. Som exempel på detta kan nämnas att av de 66 ärendena under 1977 i Göteborgs polisdistrikt överlämnades endast 18 till åklagarprövning medan sådan prövning verkställdes i 51 av de 63 ärendena under 1978.

Statistiken i tabellen omfattar inte JO-anmälningar, vilka efter remiss från JO föranlett utredning genom länspolischefens resp. polisdistriktets försorg. Antalet sådana utredningar uppgick 1977 och 1978 till 34 resp. 32 i Stockholms polisdistrikt och till 20 resp. 15 i Göteborgs polisdistrikt. Som bakgrund till dessa siffror kan nämnas att JO under verksamhetsåret 1.7.1977–30.6.1978 handlade sammanlagt 342 klagörenden som berörde polisväsendet.

Av de till polismyndighet ingivna anmälningarna leder i genomsnitt ca 2 procent till att någon polisman eller annan tjänsteman i polisväsendet fälls till ansvar för brott eller meddelas disciplinpåföljd. Detta framgår av de uppgifter som lämnats utredningen angående utgången i ärenden som väckts genom anmälan under tiden 1976–1978. Dessa uppgifter lämnades under januari/februari 1979, vilket innebär att en stor andel av 1978 års ärenden inte kunnat redovisas som slutligt handlagda.

Av 1976–1978 års ärenden hade enligt de inkomna uppgifterna totalt för hela landet 36 mål prövats av domstol i första instans. Åtalen avsåg misshandel i 18 av dessa mål. Utgången av prövningen blev den att åtalet för misshandel ogillades i 7 fall samt att ansvar ålades för ringa misshandel i 9 fall, varvid påföljden bestämdes till dagsböter, och för misshandel av normalgraden i 2 fall, varvid dömdes i ena fallet till fängelse 1 månad och i andra fallet till villkorlig dom jämte dagsböter. I 6 av de 18 mål, vilka inte avsåg misshandel, ogillades åtalet. Åtalen gällde i dessa senare mål myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning (2 mål), förskingring, framkallande av fara för annan samt olaga hot m. m. De övriga 12 målen, vilka föranledde fällande dom, avsåg följande gärningar.

1. Myndighetsmissbruk. En extra polisman hade utnyttjat sin ställning för att från televerket få besked om ett hemligt telefonnummer. Påföljden bestämdes till dagsböter.

2. Olovligt brukande av tjänstebil. Påföljd: Dagsböter.

3. Rattonykerhet. Påföljd: Dagsböter.

4. Snatteri och egenmäktigt förfarande, innefattande tillgrepp av 6 liter bensin resp. ett par stövlar i polisens garage. Påföljd: Dagsböter.

5. Olovligt förfogande och osant intygande. Påföljd: Dagsböter.

6. Rattfylleri och falskt larm. Påföljd: Fängelse 1 månad.

7. Brott mot tystnadsplikt; utomstående har fått ta del av utdrag ur person- och belastningsregistret. Påföljd: Dagsböter.

8. Egenmäktigt förfarande. En polisman hade utan medgivande tagit plånboken från en för fylleri omhändertagen taxikund och lämnat betalning till taxichauffören. Påföljd: Dagsböter.

9. Ofredande. Ett garagebiträde hos polisen, som fört polisbil, hade verkställt "polisingripande" gentemot en bilförare. Påföljd: Dagsböter.

10. Dataintrång och brott mot tystnadsplikt; utdrag ur polisregister har obehörigen offentliggjorts. Påföljd: Dagsböter.

11. Osant intygande. Polisman angav i hittegodsliggaren felaktigt en kollegas hustru som upphittare till en cykel som anträffats av polispersonal. Påföljd: Dagsböter.

12. Grovt bedrägeri m. m. (utom tjänsten), snatteri m. m. (i tjänsten). Påföljd: Fängelse 9 månader.

Det bör uppmärksammas att några av de redovisade domarna ännu inte hade vunnit laga kraft vid den tidpunkt då uppgifterna lämnades.

Disciplinpåföljd hade, enligt de erhållna uppgifterna, meddelats i 9 ärenden som inkommit fr. o. m. 1.1.1976, dvs. under tiden efter det ämbetsansvarsreformen trätt i kraft. Dessa ärenden är följande.

1. Polisstyrelsen i Stockholm meddelade två polismän varning för spritförtäring under tjänstgöring som sjöpolis. Såvitt gällde den ena polismannen fastställdes beslutet av arbetsdomstolen efter överklagande.

2. Länsstyrelsen i Jönköpings län meddelade en polisman varning för missbruk av tjänstelegitimationen. Polismannen hade vid två tillfällen i spritpåverkat tillstånd försökt bereda sig tillträde till en restaurang genom att åberopa legitimationen.

3. Länsstyrelsen i Jönköpings län meddelade en polisman varning för att han undandragit sig beordrad tjänstgöring.

4. Länsstyrelsen i Malmöhus län meddelade två polismän varning för underlåtenhet att verkställa polisingripande.

5. Länsstyrelsen i Hallands län meddelade en polisman varning för att han på grund av deltagande i en bowlingmatch kommit 50 minuter för sent till tjänstgöring vid länstrafikgruppen.

6. Länsstyrelsen i Värmlands län ålade en polisman löneavdrag under femton dagar för att han förvarat ett mindre parti cannabis i sin bostad i stället för att förstöra det.

7. Länsstyrelsen i Västmanlands län meddelade en polisman varning för att han somnat under tjänstgöring som stationsvakt vid polisstationen i Sala och därvid inte uppfattat bl. a. ett inbrottslarm.

8. Länsstyrelsen i Gävleborgs län meddelade en polisman varning för bortovaro från tjänsten under tre dagar efter längre tids sjukledighet och semester.

9. Statens ansvarsnämnd meddelade en polismästare varning för felaktig användning av anslagna medel.

Utöver de ärenden vilka medfört disciplinpåföljd har i något fall utfärdats anmaning enligt 14 kap. 1 § LOA. Länsstyrelsen har i dessa fall bedömt den ifrågavarande tjänsteförseelsen som ringa. Vidare har i ytterligare två fall fråga om disciplinpåföljd prövats av statens ansvarsnämnd efter anmälan från länsstyrelse.

För att skaffa sig ett begrepp om beskaffenheten av de anmälningar som görs mot polispersonal har utredningen närmare granskat aktmaterialet till ett stort antal ärenden som handlagts av disciplingruppen i Stockholms distrikt. Granskningen redovisas i bilaga till betänkandet.

2.6.6 Brott utom tjänsten

I 1975 års betänkande lämnades förslag om särskild handläggningsordning för utredningar rörande polismäns brott och förseelser i tjänsten. Frågan

om förfarandet vid brott utom tjänsten ingick inte i utredningsmannens uppdrag. I betänkandet uttalades emellertid en rekommendation om att de föreslagna särskilda utredningsenheterna skulle anlitas även när det gällde brott utom tjänsten. Vidare ansåg utredningsmannen det vara påkallat med föreskrifter om tidigt åklagarinträde beträffande vissa sådana brott.

Frågan om handläggningen av polismans brott utom tjänsten berörs också i riksåklagarens föreskrifter och rikspolisstyrelsens anvisningar rörande anmälningar mot polispersonal. Enligt dessa bestämmelser gäller den särregleringen i förhållande till brottmål i allmänhet att beslut att inte inleda förundersökning eller att nedlägga förundersökning inte får meddelas av annan än åklagare. I övrigt gäller däremot allmänna regler för kompetensfördelningen mellan åklagare och polis, vilket bl. a. innebär att undersökningsledningen i målet kan ankomma på polismyndigheten. Undersökningsledaren skall därvid vara lägst kommissarie, dock alltid ha högre tjänsteställning än den som berörs av utredningen.

I flertalet regionala tjänsteföreskrifter finns också vissa bestämmelser om brott utom tjänsten. I några län har därvid föreskrivits att handläggningen skall ske i den ordning som gäller för brott i tjänsten i de fall misstanken rör polisman som är anställd inom något av länets polisdistrikt.

I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt liksom i flertalet övriga distrikt handläggs med få undantag de ifrågakvarande brottmålen inom kriminalavdelningarna i vanlig ordning. Det innebär att man inte utan stora svårigheter kan få fram uppgifter om i vilken omfattning sådana mål förekommer. Utredningen har för sin del inte ansett det motiverat att ta fram sådan statistik.

2.7 Disciplinärenden vid andra myndigheter än polisen

Utredningens uppdrag, såvitt gäller disciplinförfarandet, har avseende inte bara på polisväsendet utan rör även vissa andra myndigheter, nämligen – enligt den bestämning som görs i direktiven – de mindre myndigheterna med begränsade personaladministrativa resurser. Till den kategori myndigheter som närmare bestämt kan anses omfattas av utredningsuppdraget har utredningen hänfört myndigheter med självständig beslutanderätt i disciplinärenden och med högst 100 anställda befattningshavare eller arbetstagare som i disciplinärt hänseende lyder under myndigheten.

Inom den lokala och regionala statsförvaltningen finns ett stort antal myndigheter, vilka med hänsyn till antalet egna anställda skulle kunna räknas som mindre myndigheter. Flertalet av dessa myndigheter lyder emellertid i disciplinärt hänseende antingen under någon central myndighet eller, såsom är fallet beträffande polismyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna, under länsstyrelse. Det är endast ett fåtal myndigheter på det lokala och regionala planet som har självständig beslutanderätt i disciplinärenden. Detta gäller, förutom för länsstyrelserna, för läns- och överåklagarmyndigheterna, läns skolnämnderna och domkapitlen. Vad beträffar läns skolnämnderna och domkapitlen bör emellertid uppmärksammas att dessa är disciplinmyndighet för ett stort antal icke-statligt an-

ställda lärare resp. präster och kyrkomusiker och att de därför faller utanför begreppet mindre myndigheter såsom det här definierats.

Det som nu sagts ger vid handen att de myndigheter som kan anses berörda av utredningsuppdraget nästan undantagslöst återfinns inom den centrala statsförvaltningen. Inom denna torde finnas ett drygt hundratal verk, nämnder och styrelser med begränsat antal befattningshavare och med egen beslutanderätt i disciplinärenden.

För att få ett begrepp om i vilken omfattning disciplinärenden förekommer vid mindre myndigheter och vilka rutiner som inom dessa tillämpas vid handläggningen av disciplinärenden, har utredningen gjort förfrågningar hos flera olika myndigheter med 5–100 anställda. Svar har lämnats av brottsförebyggande rådet, datainspektionen, biståndsutbildningsnämnden, vapenfrinämnden, statens förhandlingsnämnd, statens ungdomsråd, transportnämnden, statens kärnkraftsinspektion, presstödsnämnden, etnografiska museet, statens brandnämnd, länsstyrelsernas organisationsnämnd, livrustkammaren, statens arbetsklínik, myntverket, bankspektionen, försäkringsinspektionen, konjunkturinstitutet, statens förhandlingsråd, statens biografbyrå, näringsfrihetsombudsmannen och importkontoret för u-landsprodukter. Enligt instruktionerna för de fjorton först nämnda av de angivna myndigheterna ankommer handläggningen av disciplinärenden på myndighetens styrelse (i brottsförebyggande rådet på det verkställande utskottet och vid livrustkammaren på nordiska museets nämnd) vilken, förutom i flertalet fall myndighetens chef, utgörs av ledamöter som inte är anställda hos myndigheten. I övriga myndigheter ankommer det på verkschefen, oftast jämte annan chefstjänsteman, att handlägga disciplinärenden.

Av svaren framgår att efter ämbetsansvarsreformen år 1976 inget disciplinärende har handlagts vid någon av myndigheterna. Ej heller har under samma tid påbörjats någon förberedande utredning i disciplinfråga. Ingen av de tillfrågade myndigheterna har sålunda kunnat redovisa någon praktisk erfarenhet från handläggningen av disciplinärenden.

De tillfrågade myndigheterna har i enkätsvaren också redovisat sin syn på det problem som tas upp i utredningens direktiv och sin inställning till frågan om handläggningen av disciplinärenden bör föras över till utomstående myndighet. Svaren har lämnats efter samråd med de vid de olika myndigheterna företrädde personalorganisationerna. Därvid har särskilda synpunkter lämnats av organisationerna vid förhandlingsnämnden, kärnkraftsinspektionen och myntverket.

Överföring av beslutanderätten i disciplinärenden till annan, större myndighet förordas av brottsförebyggande rådet, förhandlingsnämnden, kärnkraftsinspektionen, transportnämnden, statens arbetsklínik, etnografiska museet, livrustkammaren, myntverket, försäkringsinspektionen och statens biografbyrå. *Brottsförebyggande rådet* pekar därvid särskilt på att det inte är säkert att befattningshavare med juridisk kompetens att bedöma disciplinärenden alltid kommer att finnas företrädde hos rådets administrativa ledning. *Myntverket* menar också att de befattningshavare som enligt verkets instruktion skall handlägga disciplinärenden, nämligen myntdirektören och de tre enhetsföreståndarna, saknar adekvat utbildning för att en korrekt handläggning skall kunna garanteras. *Kärnkraftsinspektionen* framhåller att objektiviteten blir svår att iaktta med tanke på de speciella för-

hållanden som råder på en liten arbetsplats. Här instämmer *de vid inspektionen företrädda personalorganisationerna*, dock tillägger man från SACO-SR att det trots detta måste ankomma på anställningsmyndigheten att avgöra om en inträffad händelse skall ge upphov till ett disciplinärende eller ej samt från STF att enklare disciplinärenden alltid bör ligga på anställningsmyndigheten. *Arbetskliniken* framhåller i sitt yttrande, att disciplinförfarandet vid den egna myndigheten, där prövningen ankommer på styrelsen med lagfaren sekreterare som föredragande, är fullt betryggande från objektivitetssynpunkt och att behovet av en reform närmast föreligger i fråga om de myndigheter vars högsta styrande organ inte utgörs av en styrelse eller motsvarande.

Från vapenfrinämnden, konjunkturinstitutet, statens förhandlingsråd, näringsfrihetsombudsmannen och presstödsnämnden uttalas att det i och för sig inte finns något att erinra mot en överföring av disciplinärendena till annan myndighet men att det, å andra sidan, inte heller finns behov av en sådan reform. *Vapenfrinämnden* och *näringsfrihetsombudsmannen* betonar därvid särskilt att handläggningen av disciplinärenden vid den egna myndigheten ankommer på befattningshavare med domarerfarenhet. *Förhandlingsrådet* menar att syftet med den ifrågasatta reformen – att undanröja problem som kan uppkomma till följd av den mindre myndighetens bristande erfarenhet av disciplinärenden – lika väl kan tillgodoses genom att en expertmyndighet, t. ex. statens arbetsgivarverk, kan rådfrågas i förekommande fall. *Presstödsnämnden* anmärker, att en överföring av disciplinärendena till en större myndighet inte får innebära att denna myndighet också ges rätten att ta initiativ till disciplinförfarande. En sådan ordning skulle nämligen, enligt presstödsnämndens mening, kunna leda till att den större myndigheten blev tillsynsmyndighet för den mindre.

Mot den ifrågasatta reformen uttalar sig datainspektionen, biståndsutbildningsnämnden, bankinspektionen, statens ungdomsråd, statens brandnämnd, länsstyrelsernas organisationsnämnd och importkontoret för u-landsprodukter samt SACO/SR-föreningen vid statens förhandlingsnämnd och personalorganisationerna (SF och STF) vid myntverket. *Brandnämnden* anför därvid att, även om det finns viss risk för att disciplinförfarandet vid mindre myndigheter kan påverkas av subjektiva värderingar från handläggarnas sida, den lilla organisationen dock har övervägande positiva effekter; den nära kontakten mellan arbetstagarna hos myndigheten eliminerar många situationer och förhållanden som kan ge upphov till disciplinärenden. Vad som talar för att beslutsrätten i disciplinärenden bör ligga kvar hos den egna myndigheten är, enligt brandnämnden, särskilt den omständigheten att det skulle vara svårt för en utomstående myndighet att skaffa sig tillräcklig kännedom om den mindre myndighetens verksamhet och övriga förhållanden, dvs. faktorer som mer eller mindre direkt kan ligga till grund för förseelsen och som därför kan ha stor betydelse för dess bedömning. Liknande synpunkter anför av *importkontoret för u-landsprodukter*, som menar att endast den egna myndigheten kan bedöma vikten av att gällande tjänsteföreskrifter iakttas. *Bankinspektionen* pekar på att handläggningen av disciplinärenden inom den egna myndigheten innebär att ett ärende kan avgöras snabbt och utan inblandning av större antal personer. Även om beslutanderätten i disciplinärenden skulle komma att över-

föras till en större myndighet, skulle likväl, enligt bankinspektionens uppfattning, inte den egna myndigheten helt kunna befrias från skyldigheten att verkställa viss utredning och att för egen del ta ställning. *Länsstyrelsernas organisationsnämnd* anför att arbetsgemenskapen inom den mindre myndigheten inte generellt kan antas innefatta större risker för partiskhet än som finns inom andra och större myndigheter. De garantier för en objektiv handläggning som finns i bl. a. förvaltningslagens jävsregler bör vara tillfyllest. Nämnden menar vidare att starka principiella skäl talar för att disciplinfrågorna skall behandlas inom den egna myndigheten. *Datainspektionen* menar att disciplinförfarandets arbetsrättsliga karaktär talar för att beslutanderätten bör ligga hos anställningsmyndigheten och att därvid även den lilla myndigheten får anses ha förutsättningar för en objektiv handläggning av ärendena. Utredningen i ett disciplinärende bör dock, enligt datainspektionens mening, kunna anförtros åt utomstående myndighet när det i det särskilda fallet begärs av antingen anställningsmyndigheten eller arbetstagaren, förespråkas också av *de ovan nämnda personalorganisationerna*, vilka dock menar att den egna myndigheten i allmänhet har bäst förutsättningar att handlägga de ifrågavarande ärendena. *Ungdomsrådet* menar, vilka dock menar att den egna myndigheten i allmänhet har bäst förutsättningar att handlägga de ifrågavarande ärendena. *Ungdomsrådet* menar att en utomstående instans, som bör vara partssammansatt i likhet med arbetsdomstolen, bör finnas till förfogande för rådgivning och medling i de fall en konflikt inte kan lösas inom en myndighet.

Med hänsyn till att det inte, såvitt utredningen kunnat finna, föreligger någon praxis i fråga om handläggningen av disciplinärenden vid mindre myndigheter har utredningen ansett det vara av intresse att i någon mån belysa förhållandena vid sådana myndigheter som kan antas ha större erfarenhet av de ifrågavarande ärendena. Utredningen har därvid valt att närmare undersöka förfarandet i disciplinärenden vid länsstyrelserna. Valet av länsstyrelserna som föremål för undersökningen är naturligt med hänsyn till att dessa, enligt vad som uttalas i utredningens direktiv, är de myndigheter som ligger närmast till hands att överta handläggningen av disciplinärenden från de mindre myndigheterna. Vidare kan en sådan undersökning ge underlag för jämförelser mellan å ena sidan polisen, som utom i storstäderna i disciplinärt hänseende är underställd länsstyrelserna, och å andra sidan personalen vid länsstyrelserna, kronofogdemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna. Det kan anmärkas att de personalkategorier som omfattas av en sådan jämförelse är praktiskt taget lika stora.

Utredningen har från samtliga länsstyrelser inhämtat uppgifter om förfarandet i disciplinärenden och om antalet handlagda disciplinärenden efter ämbetsansvarsreformen 1.1.1976. Från samtliga länsstyrelser har upplysts att föredragningen av disciplinärenden i förtroendemannastyrelsen ankommer på chefen för administrativa enheten. Denne anses också som regel ha ansvaret för den förberedande disciplinutredningen. Angår ärendet anställda inom polisväsendet, ligger dock, som tidigare redovisats, de angivna uppgifterna på länspolischefen.

De disciplinärenden som handlagts av länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser och som avsett anställda inom polisväsendet har tidigare redovisats. När det gäller övriga personalkategorier har sammanlagt endast

fyra ärenden förekommit. Av dessa gällde ett ärende fråga om ansvar för tjänsteförseelse. En tjänsteman vid länsstyrelsen i Västmanlands län hade, enligt påstående i anmälan från JK, verkställt exekutiv försäljning av en fastighet utan att fastighetens ägare blivit i vederbörlig ordning underrättad om förrättningen. Länsstyrelsen bedömde tjänsteförseelsen som ringa. I två ärenden, ett vid vardera länsstyrelserna i Uppsala och Kronobergs län, fattades beslut om åtalsanmälan av arbetstagare vid lokal skattemyndighet resp. kronofogdemyndighet. Det fjärde ärendet, vilket hänförde sig till Östergötlands län, avsåg fråga om avskedande av en t. f. kronokommissarie som dömts för bl. a. urkundsförfalskning. Misstanke om brott hade i det fallet från början uppkommit inom länsstyrelsen och förberedande utredning verkställd genom skatteavdelningens försorg. Ärendet hade därefter överlämnats till förundersökning utan formell åtalsanmälan genom beslut i plenum. Frågan om avskedande togs bara upp informationsvis i förtroendemannastyrelsen efter det att dom meddelats. Något formellt disciplinförfarande inleddes däremot aldrig, eftersom tjänstemannen frivilligt medverkade till en omplacering till lokal skattemyndighet.

Enkäten till länsstyrelserna har således sammanfattningsvis gett vid handen att disciplinpåföljd enligt LOA inte meddelats i något fall beträffande annat än polispersonal. Detta kan förefalla anmärkningsvärt och skulle i och för sig kunna väcka tanken att länsstyrelserna tillämpar olika praxis beträffande olika underlydande personalkategorier. Mot bakgrund av att disciplinpåföljd, såsom tidigare redovisats, endast tillämpats i enstaka fall beträffande anställda inom polisväsendet torde dock en sådan tanke sakna berättigande. Det är nämligen sannolikt att förhållandena vid länsstyrelserna – att disciplinärenden endast i sällsynta fall kommer upp till slutlig bedömning inom det beslutande organet – inte avviker från vad som gäller inom statsförvaltningen i övrigt.

Det senast sagda kan i någon mån belysas med uppgifter som inhämtats från JO, statens ansvarsnämnd och arbetsdomstolen.

Enligt de uppgifter som redovisats i JO:s ämbetsberättelser har JO under tiden 1.1.1976–30.6.1978 tagit initiativ till disciplinförfarande enligt LOA i två fall. Båda dessa fall gällde åklagare, och talan väcktes av JO hos statens ansvarsnämnd. Antalet av JO väckta disciplinärenden kan ses mot bakgrund av att JO under den angivna tiden handlagt 7 621 klagoärenden, varav anledning till erinran eller kritik funnits i 847 fall.

Statens ansvarsnämnd, som handlägger disciplinärenden enligt LOA beträffande tjänstemän i verksledande eller därmed jämförlig ställning, har t. o. m. mars 1979 haft anledning pröva fråga om ansvar för tjänsteförseelse i sammanlagt tio fall och därvid i sex fall meddelat disciplinpåföljd – varning. Ärendena hade i sju fall anhängiggjorts av vederbörande anställningsmyndigheter, i två fall – varav ett ogillat – av JO (båda avsåg som ovan nämnts, åklagare) och i ett fall av JK (ärendet avsåg en domare). Av de ärenden som anmälts av anställningsmyndigheterna gällde tre fall anmärkningar mot tjänstemän vid försvarets materielverk för oriktigt handhavande av hemliga handlingar. Varning meddelades därvid i de två fall där utredningen gett vid handen att tjänstemannen tidigare gjort sig skyldig till samma förseelse. I tre fall, vilka samtliga avsåg polischefer, hade anmälan gjorts av vederbörande länsstyrelse. Disciplinpåföljd ålades, såsom tidigare redovisats, i

endast ett av dessa fall. Av övriga två polisfall är ett anmärkningsvärt så-tillvida att länsstyrelsen utan egen prövning eller utredning till ansvars-nämnden överlämnat en klagoskrift från enskild person mot länspolischefen. I ett senare inkommet, vid tiden för utredningens förfrågan ännu ej avgjort ärende beträffande en länsveterinär, där överlämnande skett på motsvarande sätt, har ansvarsnämnden – i stället för att avgöra ärendet i befintligt skick – anmanat länsstyrelsen att komplettera sin anmälan med tydligt angivande av vilken förseelse som enligt länsstyrelsens uppfattning kan läggas tjänstemannen till last. Slutligen har ansvarsnämnden efter anmälan från riks-åklagaren prövat fråga om ansvar för tjänsteförseelse beträffande en kam-maråklagare. Ansvarsnämndens beslut att meddela åklagaren varning har efter överprövning fastställts av arbetsdomstolen.

Arbetsdomstolen har under tiden 1.1.1976–30.6.1978 i sammanlagt fem ärenden haft anledning pröva fråga om ansvar för tjänsteförseelse. De över-klagade besluten hade meddelats av, förutom såsom tidigare nämnts statens ansvarsnämnd (AD 1978:48) och polisstyrelsen i Stockholms distrikt (AD 1977:162), postverkets disciplinnämnd i två fall (AD 1977:43 och 44) samt kriminalvårdsstyrelsen (AD 1977:170). Arbetsdomstolens domar innebar i de två första, redan omnämnda fallen fastställelse av överklagade beslutet om varning. I de från postverket fullföljda ärendena, vilka båda avsåg brott mot föreskrifter om utdelning av gruppkorsband, har arbetsdomstolen i det ena fallet undanröjt disciplinnämndens beslut om löneavdrag med hänsyn till att felet varit ringa och i andra fallet nedsatt det såsom disciplinpåföljd bestämda löneavdraget. I det från kriminalvårdsstyrelsen fullföljda ärendet hade den berörde tjänstemannen, en vårdare vid kriminalvårdsanstalt, av styrelsen ålagts löneavdrag under tio dagar för att han vid beledsagad per-mission för en intagen dels brustit i sin tillsynsplikt, dels mottagit gåva av ekonomiskt värde från den intagne. Arbetsdomstolen, som inte fann styrkt annat fel än att vårdaren brustit i sin tillsynsplikt, ändrade genom sin dom disciplinpåföljden till varning.

I enkäten till länsstyrelserna har utredningen också frågat efter antalet ärenden, i vilka förberedande disciplinutredning verkställts utan att formellt disciplinförfarande inletts genom anmaning till den berörde tjänstemannen. Frågan har därvid inte avsett de anställda inom polisväsendet. Enligt de svar som lämnats har förberedande disciplinutredning verkställts endast i två fall vid länsstyrelsen i Gävleborgs län och vardera ett fall vid länsstyrel-serna i Södermanlands och Östergötlands län. I svaren har emellertid, enligt vad som uppgetts vid förfrågningar hos några länsstyrelser, enbart redovisats sådana fall som handlagts såsom disciplinärenden inom de administrativa enheterna. I motsats till vad som gäller beträffande anställda inom polis-väsendet leder inte anmälningar och klagomål från allmänheten mot be-fattningshavare som tillhör andra personalkategorier under länsstyrelsen utan vidare till att disciplinutredning kommer till stånd under ledning av den för handläggningen av sådana ärenden ansvarige tjänstemannen. I all-mänhet handläggs i stället en anmälan från början vid den enhet inom läns-styrelsen eller den lokala myndighet som är berörd och ärendet vidare-befordras till administrativa enheten endast i de fall chefen för den berörda enheten eller myndigheten anser att disciplinpåföljd kan komma i fråga. Uppgifter om det antal anmälningar mot befattningshavare vid länsstyrel-

serna, kronofogdemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna som på sådant sätt handlagts inom vederbörande myndigheter kan inte erhållas utan stora svårigheter. Möjligen kan man dock av JO:s statistik över klagörenden dra vissa slutsatser om i vilken omfattning sådana ärenden kan tänkas förekomma. Av de klagörenden som redovisats i JO:s ämbetsberättelse för budgetåret 1977/78 hänfördes 91 till exekutionsväsendet, 342 till taxerings- och uppbördsväsendet samt 101 under rubriken övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden. Som jämförelse skall nämnas att 342 klagörenden hos JO avsåg polisväsendet.

3 Utredningens överväganden. Polisväsendet

3.1 Inledande synpunkter

Polisen är det organ inom rättsväsendet som har den omedelbara och i regel den första kontakten med allmänheten. Detta följer av polisens arbetsuppgifter, till vilka bl. a. hör att förebygga och uppdaga brott, förhindra att den allmänna ordningen och säkerheten på annat sätt kränks samt att verkställa olika av andra myndigheter beslutade tvångsåtgärder mot enskilda. För att kunna fullgöra dessa arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt har enskilda polismän tillerkänts vidsträckta befogenheter gentemot allmänheten. I dessa befogenheter måste ingå rätten att i vissa situationer bruka fysiskt våld.

Ofta uppkommer i polisverksamheten situationer som från många synpunkter är svårbemästrade och kan föranleda konflikter. Det är därför uppenbart med hänsyn till arbetsuppgifternas karaktär och de befogenheter som är förenade med polistjänsten att stora krav måste ställas på polispersonalens yrkeskunskaper samt på dess lämplighet i övrigt för polisyrket. Felaktiga tjänsteåtgärder beroende på okunnighet eller bristande omdöme kan leda till allvarliga konsekvenser för personer som berörs av åtgärderna. I vart fall kan därav föranledas onödiga konflikter till skada för polisens anseende hos allmänheten.

Det är ofrånkomligt att det för allmänhetens vidkommande är ett angeläget krav att poliskåren håller hög standard. Samma krav ställs också från poliskårens sida med hänsyn till dess intresse av ett gott förhållande till allmänheten. Kravet kan tillgodoses av samhället i första hand genom det urval som görs vid rekryteringen till polisyrket samt genom den utbildning som lämnas under poliskarriären. Av största betydelse är vidare att missförhållanden förebyggs genom olika åtgärder från polisledningens sida, bl. a. genom att arbetsuppgifterna fördelas på ett lämpligt sätt bland polispersonalen och genom att ändamålsenliga rutiner fortlöpande utvecklas. Åtgärderna måste i dessa hänseenden främst grundas på vunna erfarenheter av polisverksamheten och särskilt måste därvid uppmärksammas de fall då verksamheten lett till konfliktsituationer av olika slag. Slutligen är det, som ett led i en strävan att upprätthålla hög standard inom poliskåren, nödvändigt att beivra uppenbara fel eller försummelse.

Av det som nu sagts framgår att det är utomordentligt viktigt att påståenden från allmänheten om felaktig tjänsteutövning av enskilda polismän görs till föremål för den utredning som kan behövas. Det krävs därför ett

utredningsförfarande som på bästa möjliga sätt kan klarlägga vad som inträffat och belysa orsakerna till att konflikt uppkommit så att utredningen kan läggas till grund både för en rättslig bedömning av den enskilde polismannens ansvar och för eventuella åtgärder av organisatorisk eller utbildningsmässig art. Av utredningsförfarandet krävs emellertid inte bara effektivitet och rättssäkerhet. Förfarandet bör också ske under sådana yttre former att det inger förtroende hos allmänheten. Detta är nödvändigt inte minst med hänsyn till det intresse allmänheten av lätt förklarliga skäl ägnar åt polisens verksamhet samt till den uppmärksamhet som anmälningar om felaktigheter ofta väcker genom nyhetsförmedlingen i massmedia.

Kravet att utredningsförfarandet i anledning av påståenden om felaktig tjänsteutövning av polispersonal skall anordnas på ett sätt som inger förtroende hos allmänheten har visat sig vara svårt att helt tillgodose med hänsyn till polisens vedertagna roll att utreda brott. Denna roll innebär att det ankommer på polisen att, i vissa fall under åklagares ledning, verkställa brottsutredningar oavsett brottets natur och oberoende av den misstänktes ställning i samhället. I princip åligger det därför också polisen att verkställa utredning i anledning av påståenden att polispersonal förfarit brottsligt i tjänsten. En sådan ordning kan utgöra grogrund för misstankar hos allmänheten att utredningarna påverkas av obehörigt hänsynstagande poliskollegor emellan.

Det finns skäl att anta att den misstro mot utredningsförfarandet som kan finnas hos allmänheten i viss mån bottnar i det förhållandet att utredningarna endast sällan leder till att någon polisman görs ansvarig för brottsligt eller eljest felaktigt förfarande i tjänsten. Det bör då framhållas att det med hänsyn till polisens arbetsuppgifter och arbetssituation är oundvikligt att det framförs beskyllningar om felaktig tjänsteutövning. Det är således förklarligt att personer som utsätts för polisingripanden ofta har annan uppfattning än polisen om det berättigade i ingripandet som sådant eller i fråga om något moment i ingripandet som t. ex. huruvida det varit nödvändigt att genomföra detta med användning av våld. När så är fallet ligger det nära till hands att polisens åtgärder från motpartens synpunkt framstår som övergrepp och att den uppfattningen får komma till uttryck i form av en anmälan. Det förekommer också att medvetet felaktiga påståenden om övergrepp från polisens sida lämnas såsom förklaring till anmälares eget handlande eller i syfte att detta skall framstå i en bättre dager. Vidare måste det finnas ett visst utrymme för misstag och felbedömningar i polistjänsten, ett utrymme som i någon mån måste vara beroende av polismannens arbetssituation i det enskilda fallet. Detta innebär att långt ifrån alla tjänsteåtgärder, vilka objektivt sett kan anses vara felaktiga, skall föranleda ansvar. Slutligen måste framhållas det stränga beviskrav som gäller för brottmål i allmänhet. Anmälares påstående skall styrkas för att ansvar skall kunna komma i fråga. De här redovisade förutsättningarna för utredningsförfarandet är desamma oavsett hur detta anordnas. Med hänsyn till det sagda är det inte säkert att formerna för utredningsförfarandet har någon avgörande betydelse för allmänhetens förtroende för polisen. I stället bör allmänhetens inställning kunna påverkas i positiv riktning genom förbättrad information om polisens verksamhet och polispersonalens arbetssituation. Polisens hittillsvarande insatser i det avseendet visar nämligen

att sådana åtgärder har stor betydelse för allmänhetens förtroende.

Såsom redan antytts ligger det också i poliskårens intresse att påståenden om oriktig tjänsteutövning av polismän utreds effektivt och på ett sätt som är ägnat att inge förtroende hos allmänheten. Man får emellertid inte bortse från att det på en del håll bland polispersonalen gör sig gällande den uppfattningen att samhället ibland fäster ett väl stort avseende vid anmälningar från allmänheten. Man menar således att utredningarna ofta får en omfattning som inte står i rimligt förhållande till sakens beskaffenhet, särskilt mot bakgrund av att många anmälningar visar sig vara helt obefogade. Detta förorsakar de av utredningarna berörda polismännen onödigt obehag och kan i värsta fall leda till att en polisman inte får en tjänst som han annars skulle ha fått; pågående brottsutredningar kan nämligen på så sätt beaktas i tjänstetillsättningsärenden att en polisman som blivit anmäld för brott eller tjänsteförseelse får stå över. Härtill kommer att utredningarna bedrivs i en ordning som annars är förbehållen den grövre brottsligheten, vilket i förening med utredningarnas omfattning, kan inge berörda polismän en känsla av att samhället och arbetsgivaren ställt sig på anmälares sida, en känsla som ligger särskilt nära till hands i de fall anmälares påståenden getts omfattande och okritisk publicitet i massmedia. Slutligen anser man att ett onödigt rigoröst utredningsförfarande kan leda till att polismän av rädsla för att bli anmälda underlåter att vidta tjänsteåtgärder som är befogade men kan tänkas ge upphov till konflikter.

De regler som nu gäller och den praxis som tillämpas för utredningsförfarandet i anledning av anmälan mot polismän har utformats i syfte att tillgodose högt ställda krav på effektivitet och rättssäkerhet. Den nuvarande ordningen är vidare utformad i syfte att, så långt möjligt, motverka allmänhetens misstankar om att kårlojalitet inom polisväsendet kan leda till att det i utredningsarbetet tas obehörig hänsyn. Det senare syftet tillgodoses främst genom det omedelbara åklagarinträdet. Har anmälan innefattat påstående om brott i tjänsten, skall, oberoende av ärendets beskaffenhet i övrigt, all utredning redan från början ledas av åklagare. Det ankommer således på åklagaren att bestämma vilka utredningsåtgärder som skall vidtas och det är åklagaren som har ansvaret för att utredningen blir komplett. Det är slutligen åklagaren som avgör om utredningen skall nedläggas eller föranleda åtal. Anmälan med påstående om polismans brott i tjänsten får således, i motsats till vad som gäller för brottsanmälningar i allmänhet, inte under några omständigheter avskrivas genom beslut av polismyndighet. Syftet att motverka allmänhetens misstro mot utredningsförfarandet tillgodoses vidare genom att åklagaruppgiften i princip skall ankomma på åklagare i hög tjänsteställning. Samma syfte har slutligen den ordning som tillämpas i fråga om valet av den utredningspersonal från polisväsendet som skall biträda åklagaren i utredningsarbetet. I storstäderna anförtros utredningsuppgifterna således åt personal som enbart eller huvudsakligen sysslar med de ifrågavarande ärendena och för övriga delar av landet gäller att utredningarna skall verkställas antingen av kommissarie vid länspolischefens expedition eller av polisman på lägst kommissarienivå, oftast från annat distrikt än det, till vilket den anmälda polismannen hör.

Nuvarande ordning grundar sig i vissa delar på bestämmelser, vilka tillkommit efter det att utredningens direktiv utfärdades. De nya bestämmel-

serna var emellertid förutsedda i direktiven och har beaktats vid utformningen av utredningsuppdraget. Detta syftar således till att ytterligare undanröja sådant som kan utgöra grund för allmänhetens misstroende mot utredningsförfarandet i anledning av anmälan mot polismän. Sådan grund kvarstår därigenom att det fortfarande ankommer på polispersonal att lämna åklagaren biträde under utredningsarbetet, när anmälan innefattat påstående om brott, samt därigenom att ordningen med åklagarinträde inte alltid äger tillämpning, när anmälan endast innefattat påstående om tjänsteförseelse som inte kan hänföras till brott.

Utredningen, som studerat ett stort antal handlagda ärenden och i övrigt inhämtat erfarenheter av utredningsverksamheten vid besök hos åklagar- och polismyndigheter, anser det angeläget framhålla att den misstro som finns mot det nuvarande förfarandet inte, såvitt utredningen kunnat bedöma, är sakligt grundad. Tvärtom kan med fog sägas att de granskade utredningarna i allmänhet håller hög kvalitet. De präglas generellt sett av noggrannhet och fullständighet. Slutligen har granskningen inte gett anledning till antagande att de för utredningarna ansvariga åklagarna och polismännen tagit obehörig hänsyn till polispersonal som berörts av anmälningarna. Mot ett sådant antagande talar tvärtom det förhållandet att en anmärkningsvärt stor andel av de väckta åtalen ogillats av domstol.

Den omständigheten att det inte funnits anledning rikta sakligt grundad kritik mot nuvarande ordning inbjuder enligt utredningens mening till försiktighet, när förändringar skall övervägas. Ett grundläggande krav måste nämligen vara att en reform av utredningsverksamheten inte får leda till att denna försämras, vare sig i fråga om effektivitet eller i fråga om rätts-säkerhet för de personer som berörs av utredningarna. Saklig försämring kan inte rättfärdigas av reformens ändamål.

Såsom ovan anmärkts har ibland vissa kritiska synpunkter gjort sig gällande inom poliskåren. Även dessa synpunkter måste tas under övervägande. För att allmänhetens förtroende för polisväsendet skall kunna upprätthållas och förstärkas är det visserligen av yttersta vikt att kritik som riktas mot polisverksamheten beaktas och att anmälningar mot polismän görs till föremål för omsorgsfull utredning i sådana former att objektiviteten inte kan sättas i fråga. Därför kan det inte undvikas att enskilda polismän måste tåla det obehag som ett utredningsförfarande kan medföra även i anledning av obefogade anmälningar och det bör vara en angelägen uppgift för polisledningen och de fackliga organisationerna inom polisväsendet att verka för att förståelse för detta sprids bland de anställda. Sätillvida bör emellertid de kritiska synpunkterna beaktas, att särreglering för anställda inom polisväsendet i möjlig mån undviks. Till följd härav bör ett förändrat utredningsförfarande inte alltför mycket avvika från vad som i allmänhet gäller för förundersökning i brottmål och i vart fall bör det, om inte synnerliga skäl talar för något annat, förläggas inom ramen för det ordinära rättssystemet. Vidare måste polispersonalens intressen ovillkorligen beaktas sätillvida, att utredningsverksamheten utformas på ett sätt som medger att utredningarna färdigställs utan onödig tidsutdräkt och att uppenbart ogrundade anmälningar avskrivs på ett så tidigt stadium som möjligt. Detta är nödvändigt framför allt med hänsyn till att obefogade anmälningar under utredningsskedet kan vara till hinder i den anmälda polismannens karriär och därigenom vålla honom skada.

Förundersökning i brottmål som avser ifrågasatt brott i tjänsten av anställda inom polisväsendet bedrivs enligt nuvarande ordning alltid under ledning av åklagare. I direktiven har förutsatts att denna ordning bibehålls och den bildar därför utgångspunkt för utredningens överväganden beträffande brottmålsförfarandet. Ansvar för detta förfarande skall således även i fortsättningen läggas på åklagare, oavsett hur utredningsverksamheten i övrigt organiseras.

Med den angivna utgångspunkten får utredningens överväganden i första hand avseende på den personal som skall biträda åklagaren med utredningsverksamheten. Därvid borde, med hänsyn till den ifrågasatta reformens syfte, i första hand övervägas en ordning som innebär att det till åklagarens förfogande ställs utredningspersonal som helt saknar anknytning till polisväsendet i form av anställning eller tidigare anställning inom detta. Som redan framhållits måste det emellertid vara ett grundläggande krav att de ifrågavarande brottsutredningarnas kvalitet inte försämras. Detta innebär att utredningspersonalen måste hålla minst lika hög standard som enligt nuvarande ordning. Det kan därför inte komma i fråga att åklagaren skall behöva anlita biträde av andra personer än sådana som har lämplig utbildning för utredningsverksamhet i brottmål och dessutom tillräcklig erfarenhet av sådan verksamhet. Dessa krav uppfylls, såvitt utredningen kunnat finna, inte av någon annan personalkategori utanför polisväsendet än åklagarkåren.

Utredningen har med hänsyn till det som nu sagts övervägt en ordning som innebär att all utredningsverksamhet bedrivs antingen av undersökningsledaren själv eller av undersökningsledaren med biträde av honom underställd åklagare eller åklagare som särskilt avdelats för utredningsarbete i mål av ifrågavarande slag. Det först nämnda alternativet att all utredning skall verkställas av undersökningsledaren själv har utredningen funnit helt orealistiskt, i vart fall om man skall bibehålla den nu gällande och av hänsyn till allmänhetens förtroende för utredningsverksamheten tillkomna bestämmelsen att åklagaruppgiften i mål om polismans brott i tjänsten skall ankomma på åklagare i hög tjänsteställning. Man skulle i så fall nödgas inskränka dessa åklagares befattning med svårare brottmål, vilka givetvis från allmän synpunkt måste tillmätas större vikt än flertalet av de mål som rör polispersonal.

Det andra alternativet, att utredningarna verkställs helt inom åklagarväsendet av undersökningsledaren med biträde av annan åklagare, torde i och för sig vara teoretiskt genomförbart. Det är emellertid av flera skäl tveksamt om en sådan lösning är lämplig. Med hänsyn till vad ovan sagts om krav på erfarenhet av brottsutredningar bör nämligen förhörspersonal från åklagarkåren rekryteras bland lägst distrikts- eller kammaråklagare. Med ett sådant kompetenskrav skulle det emellertid enligt utredningens uppfattning sannolikt bli omöjligt att i erforderlig utsträckning rekrytera utredningspersonal från åklagarkåren. Utredningen har nämligen svårt att föreställa sig att en verksamhet som biträde åt undersökningsledaren kan vara attraktiv för åklagare med vana vid mera självständigt arbete med egen beslutanderätt i avgörande frågor.

Det sagda innebär att man måste avstå från en lösning som helt bygger på utredningsverksamhet genom åklagarkompetent personal. Det utesluter emellertid inte att åklagarnas befattning med förundersökningar som rör

polispersonal kan ökas exempelvis genom att undersökningsledaren själv håller förhör i större utsträckning eller att han anlitar annan åklagare för utredningsåtgärder.

Mot bakgrund av det som anförts kan man inte komma ifrån en ordning som innebär att biträde anlitas av personal med polisutbildning och med erfarenhet av brottsutredningar inom polisväsendet. Om en sådan ordning måste tillämpas, kan möjligen allmänhetens misstro mot utredningsverksamheten likväl dämpas genom att denna organisatoriskt frigörs från polisväsendet. Utredningen har med anledning härav undersökt två olika organisationsmodeller, vilka innebär att särskilda utredningsenheter med i huvudsak polisutbildad personal inrättas utanför polisväsendet. Enligt det ena alternativet, vilket grundar sig på förslag som framförts i utredningens direktiv, knyts verksamheten till länsstyrelserna. Tanken att länsstyrelserna kan vara ägnade till huvudmän för utredningsverksamhet i brottmål har sin grund i att länsstyrelserna i allmänhet är beslutande myndighet i disciplinärenden som rör anställda inom polisväsendet. Det andra alternativet avser utredningsenheter inom åklagarväsendet. En sådan organisatorisk lösning ligger nära till hands med hänsyn till att det under alla omständigheter skall ankomma på åklagare att leda förundersökningarna.

En förändrad organisation som i praktiken innebär att utredningspersonal överförs från polisväsendet till annan myndighet går inte helt fri från invändningar. Härtill kommer att betydelsen av en sådan organisationsändring inte får överdrivas. Utredningspersonalens polisiära bakgrund kan alltid åberopas av dem som vill ifrågasätta utredningarnas objektivitet. Med hänsyn till detta har utredningen också, såsom alternativ till en utredningsorganisation utanför polisväsendet, övervägt vilka förändringar som är påkallade om nuvarande organisation i allt väsentligt skall bibehållas.

Det finns i anslutning till detta skäl att framhålla att brottsutredningar mot polismän under inga omständigheter helt kan frigöras från polisväsendet. Såsom anmärkts i direktiven måste det således alltid förutsättas medverkan från polisen till utredningsmoment av mera teknisk beskaffenhet. Viktigare är emellertid att polisen inte kan befrias från sin skyldighet att ta emot och upprätta brottsanmälningar som rör polismän. Detta innebär då också att polisen måste anförtros den viktiga uppgiften att vidta sådana utredningsåtgärder som är omedelbart påkallade. Det är inte ovanligt att dessa åtgärder får direkt avgörande betydelse för utredningsresultatet. Vad som nu sagts innebär att man på en utredningsorganisation utanför polisväsendet måste ställa det kravet, att den skall ha förutsättningar till erforderligt samarbete med polisen.

Såsom framgått av redogörelsen i föregående avsnitt är anmälningar mot polisen till allra största delen en storstadsföreteelse. Detta medför att det är svårt att tillskapa en för hela landet enhetlig utredningsorganisation, oavsett vilken myndighet som skall vara huvudman för organisationen. Det är således endast i storstäderna som det finns arbetsunderlag för utredningspersonal som uteslutande ägnar sig åt utredningar som berör polismän i det egna distriktet medan det i övriga delar av landet helt saknas förutsättningar för att inrätta lokalt stationerade utredningsenheter. Problemet kan till viss del lösas genom att särskild utredningspersonal från storstäderna anlitas för utredningsverksamhet också utanför dessa. En sådan lösning

bör emellertid inte ges generell räckvidd. I ärenden av helt bagatellartad beskaffenhet kan det således knappast vara befogat att anlita tillresande utredningspersonal. En sådan ordning skulle föranleda utredningskostnader, som inte står i rimligt förhållande till sakens vikt, och dessutom förorsaka onödigt tidsutdräkt. Även i mera betydelsefulla ärenden kan det emellertid ibland framstå som olämpligt att verkställa samtliga utredningsåtgärder med anlåtande av personal från storstäderna. Det sagda innebär att man under alla förhållanden i vissa sammanhang måste falla tillbaka på lokala utredningsresurser utanför storstäderna och det blir i det hänseendet svårt att tänka sig att sådana resurser helt skall kunna tillhandahållas av annan myndighet än polisen.

Vad som hittills anförts har i första hand tagit sikte på förundersökning som rör ifrågasatt brott i tjänsten av polisman eller annan arbetstagare inom polisväsendet. Utredningens uppdrag berör emellertid inte bara brottmålsförfarandet utan även disciplinförfarandet enligt LOA, när det satts i fråga att arbetstagare inom polisväsendet gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. De reformåtgärder som skall övervägas med avseende på disciplinförfarandet är i huvudsak av samma slag som i fråga om brottmålsförfarandet och de har samma syfte. Utredningsuppdraget går således ut på att föreslå en ordning för handläggning av disciplinärenden som är så beskaffad att allmänhetens misstankar om bristande objektivitet i handläggningen undanröjs. Med hänsyn till detta är det uppenbart att flertalet av de synpunkter som framförts ovan med avseende på förundersökningarna också äger tillämpning på disciplinförfarandet.

Det kan sägas att brottmål, som rör ifrågasatt brott i tjänsten, och disciplinärenden är av tämligen likartad beskaffenhet. Den sakliga skillnaden mellan dessa två slags ärenden, vilka båda avser felaktigt handlande i tjänsten, är inte större än att man av den anledningen i princip kan ställa samma krav på utredningsverksamheten. Det är därför också naturligt att man med nuvarande organisation av utredningsverksamheten inom polisväsendet i allmänhet anlitar samma personal för båda slagen av ärenden. De skillnader som finns på utredningsplanet mellan brottmål och disciplinärenden hänför sig därigenom främst till undersökningsledningen i det att brottsutredning bedrivs under ledning av åklagare och disciplinutredning under ledning av länspolischef eller polischef. Härtill kommer ytterligare den skillnaden att sådana möjligheter att vidta tvångsåtgärder, som finns i samband med en förundersökning, saknas under en disciplinutredning. Nuvarande ordning med gemensam utredningspersonal för utredningar om resp. brott i tjänsten och tjänsteförseelse har uppenbara praktiska fördelar med tanke på att det ibland förekommer att ett ärende, vilket från början behandlats som brottmål, skall övergå till fortsatt handläggning i disciplinförfarande.

Det som nu sagts talar för att man bör eftersträva att bibehålla en ordning med gemensam utredningspersonal för brotts- och disciplinutredningar som rör polispersonals åtgärder i tjänsten. Om utredningsuppgifterna i brottmålen skall läggas på en utredningsorganisation utanför polisväsendet, är det således i och för sig lämpligt att till denna också överföra utredningsverksamheten i disciplinärenden. Enligt direktiven skall utredningen överväga att gå ytterligare ett steg i fråga om samordning mellan brottmål och disciplinärenden. Övervägandena skall således gå ut på att inte bara utredningspersonalen

skall vara gemensam för de båda slagen av ärenden utan även undersökningsledaren, i det att åklagare skall överta utredningsansvaret för disciplinärenden.

Vad som hittills anförts talar för gemensamma reformåtgärder med avseende på brottmålen och disciplinärendena. Det finns emellertid också starka skäl av såväl principiell som praktisk natur som talar mot detta. Även om de ärenden som rör brott i tjänsten och de som enbart rör tjänsteförseelse sakligt sett är av likartad beskaffenhet, föreligger nämligen viktiga principiella skillnader som medför att frågan om vilken myndighet som skall svara för handläggningen på olika stadier inte enbart blir en organisationsfråga.

En offentligt anställd arbetstagares försumlighet i tjänsten var, som ovan redovisats, tidigare straffbelagd såsom tjänstefel. I vissa fall kunde dock det felaktiga förfarandet i tjänsten beivras inte bara i brottmålsprocess utan också i disciplinär ordning. Disciplinförfarandet hade därigenom en starkt straffrättslig prägel. Det beslutande organet i disciplinärendet kunde till följd därav sägas inta en ställning som på ett avgörande sätt motsvarar domstolens i brottmålsprocessen. På samma sätt kunde man dra vissa paralleller mellan åklagaren och vederbörande verkschef, när det gällde den senares ansvar för utredningen i disciplinärenden. Genom ämbetsansvarsreformen har det stora flertalet av de gärningar som tidigare kunnat bedömas som tjänstefel blivit avkriminaliserade. Dessa gärningar kan numera endast beivras som tjänsteförseelse i disciplinär ordning, vilket innebär att man inte kan göra samma jämförelser som tidigare mellan brottmålsförfarandet och disciplinförfarandet. Ämbetsansvarsreformen utgjorde ett led i en strävan att jämställa anställningsförhållandena mellan arbetstagare på den privata och den offentliga sektorn. Till följd av detta har disciplinförfarandet fått mycket starka arbetsrättsliga inslag. Ansvar för tjänsteförseelse har i mycket blivit en fråga som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och vederbörande tjänsteman i dennes egenskap av arbetstagare hos staten. Det beslutande organet, liksom vederbörande verkschef, fullgör i disciplinärendet mera en arbetsgivarfunktion än en förvaltnings- eller straffrättslig myndighetsfunktion. Det senast sagda framgår inte minst av den roll som den anställdes fackliga organisation tilldelats i disciplinförfarandet. Den slutliga utgången av disciplinärendet kommer därigenom inte alltid att enbart grundas på en domstolsmässig bedömning av sakförhållandena utan också till viss del på en avvägning av olika partsintressen.

Ämbetsansvarsreformen hade avseende på flertalet offentligt anställda och den berörde även anställda inom polisväsendet. Den ordning som gäller för handläggning av disciplinärenden inom polisväsendet överensstämmer därför i princip med vad som gäller på de flesta håll inom statsförvaltningen i övrigt. Beslutanderätten i disciplinärendena tillkommer således länsstyrelsen i dess egenskap av regional polismyndighet eller, i storstäderna, polisstyrelsen. Vidare ankommer ansvaret för utredningarna i dessa ärenden på polisledningen och även utredningspersonalen i övrigt hämtas från polisväsendet.

Det sagda innebär att en reform av det slag som det ankommer på utredningen att överväga får till följd att disciplinförfarandet inom polisväsendet organiseras på ett sätt som klart skiljer sig från vad som gäller inom

den övriga statsförvaltningen. Om det inte längre skall ankomma på polisledningen att ansvara för utredningen under disciplinförfarandet, mister detta otvivelaktigt till någon del sin arbetsrättsliga karaktär. Det är nämligen uppenbart att en åklagare som står helt utanför polisväsendet inte på samma sätt som en länspolischef eller polismästare kan som motpart till arbetstagaren och dennes fackliga organisation bevaka statens arbetsgivarintressen. Tvärtom innebär en överföring av utredningsansvaret på åklagare, att disciplinförfarandet i viss mån återfår sin straffrättsliga prägel, och det är därför uppenbart att de anställda inom polisväsendet lätt kan uppfatta den ifrågasatta reformen som diskriminerande. Detta talar starkt mot en ordning som innebär att disciplinförfarandet frigörs från polisväsendet.

Det finns också ett annat skäl som kan anföras mot en överföring av disciplinförfarandet till myndighet utanför polisväsendet. Såsom redan inledningsvis framhållits är det från allmän synpunkt av största vikt att berättigade klagomål mot polisen, antingen de avser enskilda polismäns tjänstetövning eller verksamheten i stort, beaktas av polisledningen. En utredning i ett disciplinärende kan därför ofta få sin största betydelse, inte därigenom att en enskild polisman meddelas varning eller åläggs löneavdrag, utan genom att den kan rikta uppmärksamheten på ett behov av ändrade tjänsteföreskrifter eller ge anledning till en generell erinran om innebörden i gällande föreskrifter och om vikten av att de iakttas. Den kan också belysa brister i organisationen eller i fördelningen av myndighetens resurser eller underbygga krav på ökade resurser.

När det gäller disciplinförfarandet finns det slutligen anledning att särskilt uppmärksamma den roll som enligt LOA tillerkänts JO och JK. Den omständigheten att dessa myndigheter har behörighet att på eget initiativ eller efter klagomål från allmänheten ta initiativet till disciplinförfarande och föranstalta om utredning innebär att allmänheten redan har möjlighet att få klagomål mot arbetstagare inom polisväsendet utredda i sådana former att objektiviteten i utredningarna inte gärna kan sättas i fråga.

Avvägningen mellan de olika skäl som talar för eller emot en överföring av disciplinförfarandet från polisen till annan myndighet leder enligt utredningens uppfattning till att disciplinförfarandet bör stanna kvar inom polisväsendet. Med denna ståndpunkt överger utredningen således i princip tanken på gemensam undersökningsledning för brottmål och disciplinärenden. I det här sammanhanget bör emellertid också erinras om att nuvarande bestämmelser om omedelbart åklagarinträde leder till att flertalet av de ärenden, vilka slutligt kan komma att handläggas som disciplinärenden, inledningsvis blir föremål för åklagarprövning. Om dessa bestämmelser skall bibehållas, vilket utredningen diskuterar längre fram i betänkandet, får åklagaren otvivelaktigt viss insyn i disciplinförfarandet trots att ansvaret för detta i princip vilar på polisledningen.

Enligt direktiven skall utredningen också överväga ett särskilt kontrollförfarande som genom förtroendemän kan tillförsäkra allmänheten viss insyn i utredningsverksamheten. Denna fråga berörs närmare längre fram i betänkandet. I detta sammanhang skall i stället tas upp en annan fråga om allmänhetens insyn, som kommit upp under utredningens överläggningar, nämligen frågan om anlitande av s. k. medborgarvittnen vid förhör under förundersökning rörande brott i tjänsten av arbetstagare inom polisväsendet.

I 1975 års betänkande "Anmälan mot polisman" föreslogs bestämmelser om att av landstinget (eller i vissa fall kommunfullmäktige) valda medborgarvittnen skulle närvara vid samtliga förhör under förundersökning i förevarande slag av brottmål, om inte åklagaren fann det uppenbart obehövt. Förslaget om medborgarvittnen godtogs av flertalet remissinstanser, dock förordades från en del håll att frågan borde behandlas i ett större sammanhang och då med avseende på förundersökningar i allmänhet. Frågan har härefter överlämnats till 1975 års polisutredning, vilken enligt sina direktiv haft att överväga behovet av att införa ett system med medborgarvittnen. I polisutredningens betänkande (SOU 1979:6) föreslås viss försöksverksamhet.

Utredningen har för sin del gjort följande överväganden. Ett anlitan av medborgarvittnen har den förtjänsten att företrädare för allmänheten får en omedelbar insyn i utredningsverksamheten. Med tanke på de begränsade uppgifter som ankommer på förhörsvittnen får dock en ordning med medborgarvittnen under förhören ingen saklig betydelse för utredningarna. På grund härav är det tveksamt, om det går att försvara de kostnader som ett system med sådana vittnen skulle föranleda. Härtill kommer att bestämmelser om en i det närmaste obligatorisk närvaro av medborgarvittnen i många fall kan leda till praktiska olägenheter och onödig tidsspillan. Det bör också framhållas att förhör med polismän, vilka berörts av anmälan om felaktiga tjänsteåtgärder, redan enligt nuvarande ordning hålls i närvaro av andra personer än den hörde och förhørsledaren. Offentlig försvarare medverkar således regelmässigt, när en polisman förklarats skäligen misstänkt för brott. Förhörsvittne anlitas praktiskt taget alltid och som sådant tjänstgör ofta någon av den hörde anlita facklig förtroendeman. Vidare är vanligen undersökningsledaren närvarande under förhör av större vikt. Det är således väl sörjt för att rättssäkerhetens intressen blir tillgodosedda, låt vara att bevakningen genom offentlig försvarare eller facklig förtroendeman i första hand går ut på att tillvarata den misstänktes intressen. Om syftet med medborgarvittnen skall vara att dessa, som motvikt till vittnen som företräder den misstänktes rättssäkerhet, skall företräda allmänhetens intresse av att den misstänkte inte ges en otillbörligt förmånlig behandling på grund av sin ställning som polisman, bör slutligen sägas att en bestämmelse som förutsätter medverkan av medborgarvittne även mot den hördes vilja i viss mån skulle sätta arbetstagare inom polisväsendet i särställning. I allmänhet gäller nämligen att stor hänsyn skall tas till den hördes inställning till frågan om närvaro av förhörsvittne. Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns skäl att förorda medborgarvittnen vid förhör enbart med tanke på förundersökningar som riktar sig mot polispersonal. Skulle ett mera generellt system med medborgarvittnen komma att utvecklas, bör sådana vittnen emellertid kunna anlitas även i mål som rör polispersonal under samma förutsättningar som därvid skall gälla för förundersökningar i allmänhet.

Det som hittills sagts om medborgarvittnen gäller enbart frågan om sådana skall anlitas vid förhör. Medborgarvittnen kan emellertid också anlitas för tjänstgöring i andra sammanhang. Inom Göteborgs polisdistrikt, där man sedan länge tillämpat en ordning med medborgarvittnen, tjänstgör sådana vittnen också vid arrestintagen. Erfarenheterna av denna verksamhet har

varit goda. Det har således många gånger förekommit att medborgarvittnen, genom att redogöra för sina iakttagelser, kunnat vederlägga påståenden om otillbörligt våld eller, mera undantagsvis, lämna stöd för sådana påståenden. Närvaron av medborgarvittnen i anslutning till arrestlokalerna har vidare – enligt de erfarenheter som redovisats från Göteborgs polisdistrikt – lett till att frekvensen av klagomål över behandlingen vid arrestintaget minskat. Det sagda ger enligt utredningens uppfattning anledning överväga en motsvarande ordning även på andra håll i landet, så att medborgarvittnen i vart fall finns tillgängliga på de större polisstationerna under de tider då arbetsbelastningen är som störst. Som tidigare framhållits ankommer det emellertid inte på utredningen att lämna förslag i sådant avseende.

3.2 Utredningsenheter vid länsstyrelserna

Utredningens främsta uppgift består i att lämna förslag till en utanför polisväsendet stående särskild utredningsorganisation för ärenden som rör brott eller förseelser i tjänsten av polispersonal. De alternativ till lösning som utredningen därvid funnit anledning att närmare överväga utgörs, såsom framgått av vad som anförts i föregående avsnitt, av särskilda utredningsenheter med i huvudsak polisutbildad utredningspersonal och med antingen länsstyrelse eller åklagarmyndighet som huvudman. I detta avsnitt skall närmast diskuteras länsstyrelsealternativet.

Mot länsstyrelsealternativet kan, med utgångspunkt i uppgiften att förlägga utredningsverksamheten utanför polisväsendet, riktas den invändningen att länsstyrelserna är regionala polismyndigheter. Utredningsenheter vid länsstyrelserna skulle således formellt sett inte komma att ligga utanför polisväsendet. Det kan vidare sägas att utredningsverksamheten redan enligt nuvarande ordning bedrivs enligt ett länsstyrelsealternativ överallt utom i storstäderna, därigenom att förhørsledningen i de ifrågavarande brottmålen regelmässigt ankommer på polispersonal som tjänstgör i länsstyrelsen eller på personal som utvalts av länspolischefen. Med anledning av vad som nu sagts skall framhållas att med länsstyrelsealternativet i fortsättningen menas en utredningsorganisation som är knuten till annan enhet inom länsstyrelsen än länspolischefens expedition och som, med undantag för de ifrågavarande brottmålen, inte skall befatta sig med länsstyrelsens uppgifter som regional polismyndighet.

Länsstyrelserna är, med undantag för länsstyrelsen i Stockholms län, organiserade på tre avdelningar; planeringsavdelning, skatteavdelning och förvaltningsavdelning. Härjämte finns, utanför indelningen i avdelningar, länspolischefens expedition och administrativ enhet. Vid länsstyrelsen i Stockholms län finns planeringsavdelning, taxeringsavdelning, kameral- och uppbördsavdelning, länskatterättsavdelning och förvaltningsavdelning samt härjämte länspolischefsexpedition. Den personaladministrativa funktionen är i Stockholms län knuten till kameral- och uppbördsavdelningens personalenhet.

Vid övervägande av frågan hur särskilda enheter för utredningsverksamhet angående polispersonals tjänsteutövning skall inordnas i länsstyrelsernas

organisation kan till en början sägas att de huvudsakliga arbetsuppgifter som skall läggas på enheterna inte har något samband med länsstyrelsernas verksamhet i övrigt, om man i det här sammanhanget bortser från länspolischefens funktion, och att det därför inte finns någon i sakligt hänseende naturlig anknytning till viss avdelning eller enhet inom länsstyrelseorganisationen. Härtill kommer att ansvaret för enheternas verksamhet i allt väsentligt kommer att ligga utanför länsstyrelserna, i det att arbetet skall bedrivas under ledning av åklagare och inte av överordnad tjänsteman vid länsstyrelsen. Det sagda innebär att utredningsenheternas anknytning till länsstyrelserna i första hand blir av personaladministrativ art och att länsstyrelsernas överordnade uppgift som huvudman för enheterna inte i någon större utsträckning kommer att ställa krav på sakkunskap med hänsyn till verksamhetens innehåll. De ifrågakvarande enheterna bör därför lämpligen knytas till de administrativa enheterna eller, i Stockholms län, till kameral- och uppboråsavdelningens personalenhet.

Vad som nu sagts om ledningen av utredningsenheterna bör i ett avseende förses med en reservation. I den mån enheterna skall fullgöra utredningsuppgifter åt flera undersökningsledare samtidigt kan konkurrensproblem uppstå. I sådana fall blir det nödvändigt att avgöra vilka arbetsuppgifter som skall prioriteras och avgörandet måste i det hänseendet träffas av någon som har den erforderliga sakkunskapen. Denna sakkunskap torde inte gå att finna inom länsstyrelsen. En lämplig lösning skulle därför vara att lägga avgörandet på åklagare, i sista hand riksåklagaren.

I det inledande avsnittet har anmärkts att det endast i storstäderna finns tillräckligt arbetsunderlag för särskilda utredningsenheter. Detta skulle innebära att utredningsenheter för enbart det egna länets behov kan inrättas bara vid länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborgs- och Bohuslän samt Malmöhus län. En förutsättning för att utredningsverksamheten lämpligen skall kunna organiseras enligt länsstyrelsealternativet är därför att de utredningsenheter som inrättas får verksamhetsområden som täcker flera län. I sådant fall kan det möjligen finnas arbetsunderlag för ytterligare några enheter vid andra länsstyrelser.

Det sagda ger anledning att ställa frågan, om det kan vara förenligt med rådande principer för ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna, att någon till viss länsstyrelse knuten verksamhet bedrivs inom flera län. Detta är enligt vad utredningen kunnat förstå tveksamt. Denna tveksamhet hänför sig i första hand till disciplinförfarandet. Varje länsstyrelse intar i sin egenskap av regional polismyndighet ställningen som arbetsgivare i förhållande till personalen inom den lokala polisorganisationen i länet. Eftersom disciplinförfarandet till stor del är att betrakta som ett utflöde av arbetsgi-varfunktionen, måste man utgå från att varje länsstyrelse också skall ha självständig beslutanderätt i disciplinärenden. En utredningsorganisation av det här antydda slaget skulle därför formellt sett komma att innebära att vissa länsstyrelser gavs behörighet att gripa in i handläggningen av ärenden, i vilka det slutliga avgörandet tillkommer annan länsstyrelse. Det senast sagda innebär att man, trots avsaknaden av tillräckligt arbetsunderlag, helst borde inrätta utredningsenheter vid varje länsstyrelse eller begränsa enheternas interregionala arbetsuppgifter till att avse brottsutredningar.

Problemet med brist på arbetsunderlag för utredningsenheter vid varje

länsstyrelse skulle möjligen kunna lösas, om enheterna kunde tillföras andra uppgifter än sådana som rör polispersonals brott eller förseelser i tjänsten. Närmast till hands ligger därvid att enheterna får svara även för disciplinutredningar som rör andra personalgrupper, vilka i disciplinärt hänseende lyder under länsstyrelserna. De viktigaste av dessa personalgrupper är, förutom länsstyrelsernas egen personal, de anställda vid kronofogdemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna. Härjämte skulle enheterna, enligt vad som föreslagits i utredningens direktiv, kunna handlägga disciplinärenden som berör personal vid vissa mindre myndigheter, vilka enligt nuvarande ordning har egen beslutanderätt i disciplinärenden. Det tillskott till utredningsenheternas arbetsunderlag som de hittills nämnda ärendekategorierna kan medföra skulle, såsom framgått av framställningen ovan i avsnitt 2.7, dock bli så obetydligt, att man nästan kan helt bortse från det. Ett mera påtagligt tillskott till arbetsunderlaget skulle däremot kunna erhållas genom att enheterna fick tas i anspråk för utredningsuppgifter inom länsstyrelsernas olika verksamhetsområden i övrigt. Länsstyrelserna är tillstånds- eller tillsynsmyndighet i ett stort antal ärenden av olika slag och det är inte uteslutet att det i vissa av dessa ärenden ibland kan vara värdefullt för länsstyrelserna att ha tillgång till särskild utredningspersonal med sådan bakgrund och erfarenhet som det här avses att personalen vid de ifrågasatta utredningsenheterna skall ha.

En reform av ovan antytt slag skulle komma att beröra flera verksamhetsfält inom länsstyrelserna och den skulle vidare innebära att utredningsenheterna vid flertalet länsstyrelser huvudsakligen skulle få ägna sig åt andra arbetsuppgifter än sådana som rör disciplinärenden. Utredningen har med hänsyn till detta inte ansett det vara förenligt med utredningsuppdraget att närmare överväga en sådan reform.

Med hänsyn till det som nu sagts står endast kvar möjligheten att begränsa utredningsorganisationen till särskilda enheter vid vissa länsstyrelser för utredningsverksamhet i brottmål. Frågor om sådana enheters storlek och bemanning samt frågan hur behovet av lokala utredningsresurser skall tillgodoses behandlas nedan i anslutning till diskussionen om åklagaralternativet, eftersom lösningarna i allt väsentligt är gemensamma för de båda alternativen.

3.3 Utredningsenheter inom åklagarväsendet

Förundersökning i brottmål skall enligt rättegångsbalkens bestämmelser ledas av åklagare eller av polismyndighet. Riktat sig förundersökningen mot arbetstagare inom polisväsendet, skall den dock alltid, till följd av riksåklagarens föreskrifter, ledas av åklagare. När åklagare leder förundersökning, får han enligt rättegångsbalken anlita biträde av polismyndighet. I stort sett finns det emellertid inget som hindrar att undersökningsledaren själv verkställer förundersökningen eller att denna utförs med biträde av annan personal inom åklagarmyndigheten. I princip kan nämligen, utan att gällande bestämmelser sätts åt sidan, polisens befattning med förundersökningar inskränkas till att avse handräckning vid verkställandet av beslutade tvångs-

åtgärder. Det nu anförda innebär att särskilda utredningsenheter för biträde med förundersökningar som berör anställda inom polisväsendet väl kan inrättas inom åklagarväsendet utan att en sådan reform kan sägas bryta ramen för den enligt rättegångsbalken gällande ordningen.

Enligt riksåklagarens föreskrifter skall de här ifrågavarande brottsutredningarna ledas av statsåklagare eller, i storstäderna, av chefsåklagare eller biträdande kammarchef. Med hänsyn härtill ligger det närmast till hands att särskilda utredningsenheter inom åklagarväsendet organisatoriskt knyts till statsåklagares kansli och i administrativt hänseende ställs direkt under statsåklagarens ledning.

Såsom redan tidigare påpekats finns det arbetsunderlag endast för ett begränsat antal särskilda utredningsenheter inom landet. Detta innebär att sådana enheter bara kan inrättas vid ett fåtal statsåklagarmyndigheter och att enheterna i allmänhet måste ges verksamhetsområden som täcker flera statsåklagarregioner. De principiella betänkligheter som kan anföras i fråga om en motsvarande ordning vid länsstyrelsealternativet gör sig inte lika starkt gällande vid åklagaralternativet. Däremot uppkommer, liksom vid länsstyrelsealternativet, frågan vem som skall bestämma när det uppstår konkurrens om utredningsresurserna mellan flera undersökningsledare. Om inte en sådan konkurrensfråga kan lösas genom samråd mellan berörda statsåklagare, ligger det närmast till hands att bestämmanderätten i sista hand får ankomma på riksåklagaren. Detta framgår också vid en analog tolkning av bestämmelsen i 39 § åklagarinstruktionen.

Särskilda utredningsenheter kan, med hänsyn till arbetsunderlaget, inrättas i första hand vid åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt. Det är emellertid angeläget att försöka åstadkomma en något större spridning av enheterna så att det antal utredningar som måste verkställas utanför utredningspersonalens stationeringsorter så långt som möjligt kan nedbringas. Detta är viktigt såväl av kostnadsskäl som för att undvika att utredningarna blir onödigt långdragna. En koncentration av utredningsresurserna till de tre storstäderna skulle dessutom sannolikt komma att innebära att länsåklagare i regioner på långt avstånd från dessa blir mindre benägna att anlita de särskilda utredningsenheterna. Det anförda innebär att särskilda utredningsenheter också bör inrättas vid några länsåklagarmyndigheter.

Utredningen har efter ingående överväganden stannat för en utredningsorganisation inom åklagarväsendet som fördelas på fem särskilda utredningsenheter. Stationeringsorterna för dessa enheter bör vara Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro och Umeå. Av nedanstående uppställning framgår de föreslagna enheternas verksamhetsområden samt det ungefärliga antal ärenden om året som, med utgångspunkt i uppgifterna för år 1977 och 1978, skulle ankomma på varje enhet.

Uppgifterna om antalet ärenden ger anledning till följande kommentarer. I beräkningsunderlaget ingår såväl förundersökningar som disciplinutredningar. De senare bör egentligen räknas bort eftersom de i princip inte skall ankomma på de föreslagna enheterna. Antalet disciplinärenden är emellertid ganska lågt och dessa ärenden behöver i allmänhet inte ta nämnvärda utredningsresurser i anspråk. Flertalet av de ärenden, vilka under 1978 handlagts som disciplinärenden, är dessutom av sådant slag att de, med till-

Stationeringsort	Verksamhetsområde	Antal ärenden
<i>Stockholm</i>	Stockholms åkl. distr.	250
	Stockholms län	55
	Uppsala län	10
	Södermanlands län	10
	Gotlands län	5
		330
<i>Göteborg</i>	Göteborgs åkl. distr.	70
	Jönköpings län	10
	Hallands län	10
	Göteborg och Bohus län	15
	Älvsborgs län	20
	Skaraborgs län	15
		140
<i>Malmö</i>	Malmö åkl. distr.	50
	Kronobergs län	10
	Kalmar län	5
	Blekinge län	10
	Kristianstads län	15
	Malmöhus län	35
		125
<i>Örebro</i>	Örebro län	15
	Östergötlands län	25
	Värmlands län	10
	Västmanlands län	20
	Kopparbergs län	15
	Gävleborgs län	15
		100
<i>Umeå</i>	Västernorrlands län	5
	Jämtlands län	5
	Västerbottens län	15
	Norrbottnens län	10
		35

lämpning av den ordning för avgränsningen mellan brottmål och disciplinärenden som följer av bestämmelsen om omedelbart åklagarinträde skall handläggas som brottmål under det inledande utredningsskedet. Bortfallet av disciplinärenden behöver således inte tillmätas större betydelse. Från beräkningsunderlaget bör emellertid också dras de ärenden av bagatellartad beskaffenhet som inte hänför sig till de föreslagna enheternas stationeringsorter. Som tidigare framhållits går det nämligen inte att försvara ett kostnadskrävande utredningsförfarande med tillresande utredningspersonal i bagatellärenden. Ett sådant bortfall är sannolikt antalsmässigt större än bortfallet av disciplinärenden och procentuellt sett ganska betydande för de enheter, vars ärendeunderlag till största delen hänför sig till andra än

den egna statsåklagarregionen. Det ligger emellertid i sakens natur att det antalsmässiga bortfallet av bagatellärenden inte direkt svarar mot ett bortfall i arbetsunderlag.

Det kan, å andra sidan, antas att det bortfall från beräkningsunderlaget som nyss redovisats väl kommer att uppvägas av ett tillskott av ärenden. Utredningen föreslår nämligen att utredningsenheterna också skall tas i anspråk för vissa andra förundersökningar än sådana som rör polismans brott i tjänsten. Enheterna kommer således att i vissa fall få ta befattning med utredningen, när arbetstagare inom polisväsendet misstänks för brott utom tjänsten. Vidare föreslås att frågor om brott i tjänsten av vissa personal-kategorier utanför polisväsendet skall utredas i den ordning som skall gälla för polispersonal. Slutligen kan det antas att utredningsenheterna kan komma att tas i anspråk för utredningsverksamhet åt JO och JK, vilket i så fall skulle medföra ett inte så obetydligt tillskott av ärenden.

När det gäller dimensioneringen av de föreslagna enheterna gör utredningen följande överväganden.

I 1975 års betänkande, vilket innefattade förslag till en särskild utredningsorganisation inom polisväsendet, räknade man med att en utredningsman vid jämn arbetsbelastning skulle kunna handlägga 80 ärenden om året. Därvid togs inte hänsyn till spiltid på grund av tjänsteresor vid utredningsverksamhet utanför enheternas stationeringsorter. Med beaktande av sådan spiltid samt med hänsyn till att viss överkapacitet ansågs vara önskvärd föreslogs i betänkandet en sådan dimensionering av utredningsorganisationen att det på varje utredningsman skulle ankomma att handlägga i genomsnitt ca 45 ärenden om året.

Även i förevarande sammanhang bör man som utgångspunkt för övervägandena kunna anta att arbetskapaciteten per handläggare och år uppgår till ca 80 ärenden. Ett sådant antagande stämmer nämligen ganska väl med avverkningen av ärenden under 1978 vid disciplingruppen i Stockholm, där, bortsett från JO-ärendena, ca 250 ärenden fördelats mellan tre utredningsmän. Antagandet tar emellertid, liksom motsvarande antagande i 1975 års betänkande, inte hänsyn till den minskning i kapaciteten som blir en följd av utredningspersonalens resor till andra distrikt. Betydande hänsyn måste emellertid tas till detta, vilket torde innebära att arbetskapaciteten per handläggare och år bör nedräknas till ca 60 ärenden.

De redovisade övervägandena ger vid handen att utredningsorganisationen måste tilldelas sammanlagt 11–12 tjänster för handläggare. Vid en sådan dimensionering av organisationen bortses emellertid från det förhållandet att man inte kan räkna med att arbetsbelastningen fördelas jämnt över året. Erfarenhetsmässigt förekommer nämligen stora variationer. Det kan således inträffa att ett enda komplicerat ärende helt tar en utredningsman i anspråk för längre tid. Vidare händer det ibland att en större polisaktion ger upphov till många anmälningar och därigenom förorsakar en tillfällig topp i arbetsbelastningen. Beräkningen förutsätter vidare att samtliga handläggare fullgör full tjänst med i stort sett endast normal bortovaro för semester. Det är emellertid uppenbart att hänsyn också skall tas till att det ibland av olika anledningar måste uppkomma tillfälliga vakanser inom utredningsorganisationen.

Det behövs således personal för förstärknings- och vikariatsändamål. Så-

dan personal finns inte att tillgå inom åklagarväsendets nuvarande organisation. Om man inte i stor utsträckning skall nödgas falla tillbaka på polisens utredningsresurser – vilket skulle strida mot reformens ändamål – är det därför nödvändigt att från början ge utredningsorganisationen sådan dimensionering att dessa behov kan tillgodoses.

Med hänsyn till vad som nu sagts bör utredningsorganisationen tilldelas sammanlagt 14 handläggartjänster. Dessa kan lämpligen fördelas mellan enheterna enligt följande.

Stationeringsort	Antal tjänster	Ärenden per handläggare
Stockholm	5	66
Göteborg	3	47
Malmö	3	42
Örebro	2	50
Umeå	1	35

Fördelningen föranleder följande kommentar.

Dimensioneringen innefattar viss överkapacitet för samtliga enheter utom möjligen för enheten med stationering i Örebro. Ärendeunderlaget för Örebro-enheten är, med tanke på att flertalet ärenden hänför sig till andra orter än Örebro och därför ofta förutsätter tjänsteresor, sådant att det ungefär bör motsvara vad som krävs för att ge jämn sysselsättning åt två handläggare.

För Stockholms-enheten har beräknats större ärendeavverknings per handläggare än för andra enheter. När det gäller enheten i Stockholm är att märka att tyngdpunkten i dess verksamhet kommer att utgöras av ärenden som hänför sig till Stockholms polisdistrikt medan övriga ärenden nästan uteslutande berör orter i Stockholms omedelbara närhet. Det finns således ingen anledning att räkna med nämnvärd tidsspilla för tjänsteresor när det gäller enhetens utredningsarbete.

Det sagda innebär att man bör kunna räkna med att flertalet ärenden normalt sett kan handläggas inom den enhet till vars verksamhetsområde de hör. Enheterna bör således, dock i någon mån med undantag för Örebro-enheten, i allmänhet kunna klara av även tillfälliga toppar i arbetsbelastningen. När detta inte blir fallet, bör förstärkningspersonal i allmänhet kunna lånas från annan enhet.

Vad som sagts om att enheterna till stor del kan förväntas bli självförsörjande gäller dock inte utan reservationer för enheten i Umeå. Arbetsbelastningen vid enheten blir visserligen, trots de långa reseavstånden i Norrland och därav föranledd tidsspilla, inte större än att samtliga ärenden normalt sett kan klaras av en handläggare. Dimensioneringen med endast en handläggare får emellertid till följd att enheten lämnas obemannad under semestertider och vid åtskilliga andra tillfällen. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande. Problemet bör enligt utredningens uppfattning till stor del kunna lösas genom att angelägna utredningsuppgifter under utredningsmannens bortovaro verkställs av åklagarpersonal eller att, i sista hand, polisens utredningsresurser tas i anspråk.

Dimensioneringen av utredningsorganisationen föranleder ytterligare ett problem. Den innebär nämligen att personalen under vissa tider måste beredas sysselsättning med annat än de ifrågavarande utredningsuppdragen. Sådan kompletterande sysselsättning bör tillhandahållas inom åklagarväsendet och den måste vara av sådant slag att arbetsuppgifterna omedelbart kan läggas åt sidan när utredningsmannen på nytt behövs för uppgifter som hör till hans egentliga arbetsfält. En arbetsuppgift som enligt utredningens mening i allmänhet kan komma i fråga som komplement är att biträda statsåklagaren med utredning i överprövningsärenden. Det får antas att kompletterande sysselsättning av praktiska skäl i första hand kommer att tillhandahållas vid den statsåklagarmyndighet till vilken utredningsenheten hör. Dock bör det inte föreligga hinder för annan statsåklagare inom enhetens verksamhetsområde att ta i anspråk utredningspersonalen för arbetsuppgifter av sådant slag.

Det har tidigare framhållits att en reform av den ifrågavarande utredningsverksamheten under inga förhållanden får leda till att denna kvalitetsmässigt försämras och att detta krav i praktiken leder till att utredningspersonalen, oavsett vilken organisationsform man väljer, i första hand måste rekryteras från polisväsendet. Den rekrytering av polispersonal till åklagarväsendet som således förutsätts vid en reform enligt åklagaralternativet kan ske i olika former. Vissa tjänster inom den lokala polisorganisationen kan således förenas med skyldighet att tjänstgöra vid åklagarmyndighet, dvs. samma ordning skulle kunna iakttas som vid rekryteringen av polispersonal till länspolischefsexpeditionerna vid länsstyrelserna. Ett annat alternativ är att extra tjänster för utredningspersonal inrättas inom åklagarväsendet. Tjänsterna skulle i sådant fall kunna besättas med personal som har tjänstledighet från ordinarie befattning inom polisväsendet. Slutligen kan fasta utredartjänster inrättas inom åklagarväsendet, vilket skulle innebära att tjänsterna besätts med personal som i fortsättningen står utanför poliskarriären. Med hänsyn till syftet med reformen är det sist nämnda alternativet tveklöst att föredra, eftersom detta inte innefattar någon formell anknytning mellan polisväsendet och utredningsorganisationen.

En förutsättning för att lämplig personal skall kunna rekryteras till fasta utredartjänster inom åklagarväsendet torde vara att dessa tjänster lönemässigt ligger på lägst samma nivå som sluttjänsterna inom den allmänna poliskarriären, dvs. de bör motsvara tjänsterna för kriminalkommissarie. Det är för övrigt lämpligt att tjänsterna ligger på kommissarienivå också med hänsyn till att rikspolisstyrelsens anvisningar för motsvarande utredningsverksamhet enligt nuvarande ordning förutsätter att utredningarna i allmänhet verkställs av kommissarie. Med hänsyn till det sagda bör utredningsorganisationen tilldelas tjänster för byrådirektör. Möjligen bör en av tjänsterna vid enheten i Stockholm inrättas för avdelningsdirektör. När det gäller rekryteringen bör slutligen framhållas att den omständigheten att rekryteringen huvudsakligen måste ske från polisväsendet inte utesluter att det i särskilda fall bör kunna komma i fråga att anställa personal med annan lämplig bakgrund.

Den föreslagna utredningsorganisationen förutsätter också att nya tjänster för kontorspersonal inrättas inom åklagarväsendet. Vid disciplingruppen i Stockholms polisdistrikt tjänstgör f. n. fyra kontorister på heltid. Reformen

innebär att disciplinrubbens arbetsuppgifter, dock inte samtliga, överförs till en utredningsenhet inom åklagarväsendet med ett verksamhetsområde som går utanför Stockholm. Med hänsyn till, å ena sidan, bortfallet av vissa arbetsuppgifter och, å andra sidan, det utvidgade verksamhetsområdet är det enligt utredningens mening rimligt att räkna med att åklagarmyndigheten i Stockholm behöver tillföras fyra biträdestjänster.

När det gäller övriga utredningsenheter bör behovet av biträdestjänster beräknas till en tjänst för vardera Göteborg, Malmö och Örebro samt en halv tjänst för Umeå. Det bör uppmärksammas att i de fall utredningarna förutsätter tjänsteresor bör handläggarna i viss utsträckning kunna göra anspråk på skrivhjälp av personal vid åklagarmyndigheten på tjänstgöringsorten.

En lösning enligt åklagaralternativet innebär, som tidigare framhållits, inte att utredningsverksamheten kan bedrivas utan medverkan från polisväsendet. Viktigast är härvidlag att polisen i allmänhet måste ges ansvaret för sådana utredningsåtgärder som bör vidtas i ärendets omedelbara inledningsskede. Denna fråga kommer att beröras längre fram. I det här sammanhanget är av betydelse att de särskilda utredningsenheterna inte lämpligen bör tas i anspråk för handläggningen av bagatellärenden utanför enheternas stationeringsorter, att de i övriga mål inte alltid bör anlitas för alla utredningsåtgärder utanför stationeringsorterna samt, slutligen, att utredningsresurser utanför enheterna kan behöva anlitas vid tillfällen av extraordinär arbetsbelastning. I den mån åklagarpersonal inte kan tas i anspråk för dessa uppgifter krävs medverkan av polismyndighet. Det bör förutsättas att utredningspersonal i sådana fall, liksom enligt nuvarande ordning, tillhandahålls av länspolischefen samt att kompetensföreskrifterna i rikspolisstyrelsens nu gällande anvisningar iakttas.

3.4 Utredningsenheter inom polisväsendet

I betänkandet "Anmälan mot polisman" (SOU 1975:20) lämnades förslag till en särskild utredningsorganisation inom polisväsendet för ärenden angående ifrågasatt brott eller tjänsteförseelse av polispersonal. Enligt förslaget skulle vid de juridiska avdelningarna inom polismyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt inrättas särskilda enheter för handläggningen av ifrågavarande ärenden. Personalen vid dessa enheter skulle biträda med utredningar över hela landet och därvid i princip verkställa allt förekommande utredningsarbete. Dock skulle åklagaren i mycket begränsade undantagsfall ha möjlighet att för biträde vid utredningarna i stället för enheterna anlita personal vid länspolischefens expedition.

I direktiven för förevarande utredning har förutskickats att det, som alternativ till en utredningsorganisation utanför polisväsendet, kan föreligga skäl att också överväga vilka ändringar som kan vara påkallade, om utredningsverksamheten även i fortsättningen skall bedrivas med biträde av polispersonal. Därvid har uttalats att övervägandena torde kunna ta sin utgångspunkt i det i 1975 års betänkande framförda förslaget om särskilda utredningsenheter.

Utredningen har för sin del funnit att förslaget i 1975 års betänkande i sina huvuddrag bör kunna läggas till grund för en reform under den angivna förutsättningen, att utredningsverksamheten även i fortsättningen skall vara organiserad inom polisväsendet. Genom att utredningsarbetet skall verkställas av de föreslagna specialenheterna i storstäderna kommer förhörspersonalen att utgöras av tjänstemän som inte sysslar med polisverksamhet av annat slag och som därför inte har något egentligt samröre med den vanliga polispersonalen. Organisationen av förhörspersonalen inom särskilda enheter utanför de avdelningar som annars verkställer brottsutredningar innebär också att det utåt bör framgå att den ifrågavarande utredningsverksamheten är fristående i förhållande till annan polisverksamhet. Det bör därför inte finnas verklig anledning till misstanke om samröre mellan utredningspersonalen och den personal mot vilken klagomål riktats.

I ett avseende menar dock utredningen att förslaget i 1975 års betänkande inte helt kan godtas. Förslaget utgår nämligen från att de särskilda enheterna skall anlitas utanför storstäderna i en omfattning som enligt utredningen inte är lämplig. Såsom tidigare anförts kan det av kostnadsskäl inte anses befogat att anförtro utredning i bagatellärenden åt utredningspersonal som är stationerad långt från den ort som berörs av utredningen. Vidare är det av samma skäl inte ens i mera betydelsefulla mål alltid lämpligt att tillresande utredningspersonal håller samtliga förhör eller vidtar alla utredningsåtgärder i övrigt. De ärenden som enligt utredningens mening således helt eller delvis bör handläggas lokalt utgör rent antalsmässigt inte någon obetydlig andel av samtliga ärenden utanför storstäderna. När det gäller de regioner som är mest avlägsna från storstäderna kan det tvärtom sägas, att det endast i fåtaliga fall – de mest uppmärksammade ärendena eller de ärenden som rör högre polisbefäl – kan vara motiverat att uteslutande ta centrala utredningsresurser i anspråk. I det här sammanhanget bör tillfogas att frågan i vilken omfattning specialenheter från storstäderna skall anlitas för utredningsuppgifter utanför stationeringsorterna inte bara är en kostnadsfråga. Viktigare är att en ordning som alltför kraftigt inskränker undersökningsledarens rätt att anlita lokala utredningsresurser kan leda till att utredningsförfarandet i vissa fall blir onödigt långdraget. En sådan konsekvens måste undvikas. Kravet att utredningarna skall verkställas under sådana yttre former som har de bästa förutsättningarna att undanröja allmänhetens misstro måste nämligen ovillkorligen stå tillbaka för kravet på största möjliga rätts-säkerhet och på rimlig effektivitet.

Det här angivna problemet kan i och för sig till stor del lösas på samma sätt som ovan utvecklats beträffande åklagaralternativet. Det antal ärenden som helt eller delvis bör handläggas lokalt kan således minskas, om man inrättar särskilda utredningsenheter även på några orter utanför storstäderna. Utredningen menar emellertid att en sådan lösning med speciell utredningspersonal vid sidan av enheterna i storstäderna inte ter sig lika angelägen när utredningsverksamheten organiseras inom polisväsendet som när den organiseras enligt åklagaralternativet. Detta beror framför allt på att arbetsunderlaget utanför storstäderna inte är tillräckligt för att den speciella utredningspersonalen kontinuerligt skall kunna ges full sysselsättning med enbart de ifrågavarande ärendena. Utredningspersonal utanför storstäderna måste således erbjudas viss fyllnadstjänst och eftersom denna – i motsats

till vad som gäller när utredningsorganisationen ingår i åklagarväsendet – måste sökas bland polisens övriga arbetsuppgifter, skulle fördelen med utredningspersonalens fria ställning inom poliorganisationen kunna gå förlopad. Vidare skulle det egentligen inte bli någon principiell skillnad i förhållande till den ordning som nu tillämpas på flertalet håll utanför storstäderna där utredningarna verkställs av polispersonal inom länsstyrelserna – personal som visserligen handlägger andra polisiära uppgifter än de ifrågavarande utredningarna men som i tjänsten likväl står utanför den lokala polisorganisationen och som därför i allmänhetens ögon kan framstå som fristående i förhållande till denna.

Med hänsyn till det som nu sagts vill utredningen lämna följande förslag till särskild utredningsorganisation inom polisväsendet.

I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt skall finnas särskilda utredningsenheter med enda uppgift att biträda vid förundersökningar samt verkställa disciplinutredningar som berör arbetstagare inom polisväsendet. Enheterna bör inom de egna distrikten anlitas för samtliga utredningsuppgifter i de ifrågavarande ärendena. De bör emellertid också stå till förfogande för utredningsverksamhet i brottmål som hänförs till andra distrikt. Därvid bör man kunna förutsätta att enheterna anlitas för biträde med utredningar i de distrikt som ligger närmast storstäderna i praktiskt taget lika exklusiv omfattning som i de egna distrikten. När det gäller mera avlägsna distrikt bör däremot enheterna anlitas endast i den mån det kan anses befogat med hänsyn till ärendets vikt.

Särskild utredningsenhet av det slag som avses med förslaget finns redan inrättad i Stockholms polisdistrikt. Med hänsyn till att enheten i Stockholm skall handlägga, förutom de ärenden som nu ankommer på disciplingruppen, även flertalet ärenden som kan hänföras till Stockholms län jämte vissa mestadels mera kvalificerade ärenden i andra delar av landet bör enheten förstärkas med två handläggartjänster. Enheten i Stockholm skulle således komma att bestå av en polisintendent som chef jämte fem övriga handläggare.

I Göteborgs och Malmö polisdistrikt finns inte på samma sätt som i Stockholm direkta motsvarigheter till sådana enheter som avses med förslaget. Enheterna skulle således där bli nyinrättade. Behovet av handläggartjänster kan för vardera distriktets vidkommande beräknas till två. Varken i Göteborg eller i Malmö finns det – i motsats till vad som gäller för Stockholm – underlag för särskild cheftjänst. Det innebär att de uppgifter som i Stockholm skall ankomma på intendenten vid enheten, nämligen att svara för den administrativa ledningen samt att – närmast under polismästaren – vara föredragande i disciplinärenden, i Göteborg och Malmö i stället bör läggas på någon polisintendent som samtidigt har andra arbetsuppgifter inom polismästarens sekretariat.

Utanför storstäderna – och de distrikt som ligger närmast storstäderna – bör utredningsorganisationen knytas till länspolischeferna. Detta innebär att utredningarna bör verkställas av personal vid länspolischefsexpeditionen, om inte undersökningsledaren i stället anser det vara påkallat att de centrala utredningsenheterna tas i anspråk. Förslaget att polispersonal vid länsstyrelserna skall anlitas för handläggningen av ifrågavarande ärenden innefattar – som framgått av den tidigare redovisningen – ingen ändring i förhållande

till vad som nu gäller för flertalet län och det påkallar därför inte heller några organisatoriska förändringar i dessa län. I andra län där utredningarna nu bedrivs av personal inom den lokala polisorganisationen – företrädesvis av personal från annat distrikt än det som berörs av ärendet – kan det däremot undantagsvis bli aktuellt med någon personalförstärkning vid länspolischefens expedition.

Även om grunden för utredningsorganisationen utanför storstäderna bör utgöras av polispersonalen vid länsstyrelserna, kan det i något fall finnas skäl att också anlita annan utredningspersonal. I sådana fall bör valet av personal ankomma på länspolischefen i samråd med undersökningsledaren. Man bör därvid undvika att i annat än helt bagatellartade ärenden anlita utredningspersonal från det berörda distriktet. Är ärendet av mera kvalificerat slag så att det i och för sig finns skäl för att anlita någon av de centrala utredningsenheterna, kan som ett alternativ till detta hänvisas till möjligheten att i stället anlita personal från ett angränsande län. Det finns således all anledning att rekommendera sådant samarbete över länsgränserna som, enligt vad tidigare redovisats, regelmässigt förekommer mellan Blekinge och Kristianstads län.

Vad som hittills sagts har haft sin utgångspunkt i polisväsendets nuvarande regionala och lokala organisation. Förutsättningarna för det redovisade förslaget blir emellertid i någon mån ändrade, om den i polisutredningens principbetänkande föreslagna organisationen skulle komma att genomföras. Enligt polisutredningens förslag skall nämligen länspolischefen även vara polismästare i ett av länets polisdistrikt och den polispersonal som nu tjänstgör i länsstyrelsen under länspolischefen ingå i den lokala polisorganisationen. Det innebär att det för den här ifrågavarande utredningsverksamheten inte såsom enligt nuvarande ordning kommer att finnas tillgång till utredningspersonal som står utanför den lokala polisorganisationen. Detta inverkar visserligen inte i sakligt hänseende på utredningarna men kan möjligen få viss betydelse när det gäller att hos allmänheten skapa tilltro till att verksamheten bedrivs utan obehörigt hänsynstagande.

Om behovet av lokala utredningsresurser – efter ett eventuellt genomförande av polisutredningens principförslag – inte kan tillgodoses med personal som tjänstgör i länsstyrelserna, bör man i stället tänka sig en ordning som innebär att det för varje län – utom de tre storstadslänen – utses viss tjänsteman med i övrigt regionala arbetsuppgifter som företrädesvis skall anlitas för de ifrågavarande utredningsuppdragen. Vidare bör en mera regelmässig samverkan mellan angränsande län komma till stånd.

3.5 Utredningens val av organisationsalternativ

Enligt direktiven skall utredningen lämna förslag till en ordning som innebär att åklagaren vid förundersökningar som berör arbetstagare inom polisväsendet skall anlita biträde av utredningspersonal som är fristående från polisen. Sådant förslag skall lämnas, även om utredningen skulle finna att nuvarande ordning med utredningspersonal från polisväsendet är lämpligare. Det sagda innebär att utredningens val av organisationsalternativ i första hand måste stå mellan länsstyrelsealternativet och åklagaralternativet.

Till en början kan anmärkas, att länsstyrelserna i huvudsak står utanför det egentliga rättsväsendet och i vart fall inte har att ta befattning med brottmålsförfarandet medan åklagarna ingår i rättsväsendet och där fullgör sina uppgifter i nära samarbete med polisen. Med utgångspunkt från att utredningsorganisationen bör stå så fri från polisen som möjligt kan det nu sagda framstå som ett starkt argument för länsstyrelsealternativet. Argumentet bör emellertid i själva verket inte tillmätas någon egentlig betydelse, eftersom det under alla förhållanden skall ankomma på åklagare att under aktiv medverkan leda brottsutredningarna och ta ansvaret för att dessa blir fullständiga samt verkställs på ett sätt som tillgodoser alla berörda parter anspråk på rättssäkerhet.

Länsstyrelsernas ställning utanför rättsväsendet talar enligt utredningens uppfattning tvärtom mot en lösning enligt länsstyrelsealternativet. Samhället har sedan gammalt ett särskilt, noga reglerat system för utredning och lagföring av brott, där enskildheterna i systemet syftar till att i samverkan med varandra åstadkomma bästa möjliga avvägning mellan enskilda parter intresse av rättssäkerhet och det allmännas intresse av effektiv brottsbekämpning. Systemet är, som tidigare framhållits, gemensamt för alla slags brott och alla kategorier misstänkta lagöverträdare. Det skall därför, enligt utredningens mening, mycket till för att bryta detta beträffande en viss personkategori genom att föra över särskilda avsnitt till handläggning av utomstående myndighet. En sådan särbehandling måste rent allmänt väcka betänkligheter. Härtill kommer att den personkategori som blir föremål för särbehandlingen – i detta fall anställda inom polisväsendet – lätt kan skapa sig en föreställning om att förfarandet för deras vidkommande inte innefattar sedvanliga garantier för rättssäkerhet.

Den omständigheten att den ifrågavarande utredningsverksamheten är främmande för länsstyrelserna innefattar också risk för praktiska olägenheter i några avseenden. Om länsstyrelserna skall vara huvudmän för verksamheten, måste nämligen handläggningen av flertalet ärenden fördelas mellan tre olika myndigheter eftersom en del uppgifter under alla förhållanden skall ankomma på åklagare eller polismyndighet. Det är uppenbart att en sådan ordning i och för sig kan vara ägnad att motverka önskvärd smidighet i handläggningen.

Med hänsyn till det som nu sagts och till de organisatoriska problem som enligt vad tidigare redovisats är förknippade med länsstyrelsealternativet vill utredningen förorda en lösning enligt vilken åklagaralternativet ställs framför länsstyrelsealternativet. Som tidigare framhållits skulle en sådan lösning inte bryta ramen för den ordning som i allmänhet gäller för brottmålsförfarandet och det bör därför inte kunna anföras några principiella betänkligheter mot att särskilda enheter inom åklagarväsendet biträder med förundersökningar som särskilt riktar sig mot polispersonal. Man behöver enligt utredningens uppfattning inte heller befara alltför stora svårigheter att rekrytera lämplig utredningspersonal under förutsättning att handläggartjänsterna vid de föreslagna enheterna inrättas på konkurrenskraftig nivå. Vidare kan förutsättas att den samverkan mellan utredningsenheterna och polisen som i olika avseenden erfordras, i första hand i anslutning till anmälningsupptagningen men i vissa fall också under ärendets fortsatta handläggning, kan komma till stånd på ett smidigt sätt.

Eftersom utredningen har till uppgift att under alla förhållanden lämna förslag till en utredningsorganisation utanför polisväsendet, skulle det i och för sig vara befogat att utan vidare grunda den fortsatta framställningen i betänkandet på åklagaralternativet. Det finns emellertid anledning göra några jämförelser mellan detta alternativ och det ovan redovisade förslaget till ändringar inom ramen för nuvarande utredningsorganisation inom polisväsendet.

Först bör därvid framhållas att åklagaralternativet är bättre än nuvarande ordning mot bakgrund av de intressen utredningen i första hand skall tillvarata. Det bör således vara lättare att tillbakavisa eventuella påståenden om obehörigt hänsynstagande i utredningsverksamheten om förhållanden är anställd hos åklagarmyndigheten än om han är verksam inom polisväsendet.

Vid en jämförelse mellan de båda alternativen kan å andra sidan mera marginellt följande anföras mot åklagaralternativet.

Enligt nuvarande ordning består utredningspersonalen av polismän. Detta innebär att de enligt rättegångsbalkens bestämmelser har särskild behörighet i några avseenden. Viktigast är att de självständigt kan fatta beslut om vissa tvångsåtgärder, främst när det är fara i dröjsmål. Vidare ankommer det på polisen att verkställa beslutade tvångsåtgärder. Utredningspersonal vid enheter inom åklagarväsendet kommer däremot inte – om inte erforderlig författningsändring görs – att ha polismans behörighet i samband med förundersökningen. Det här antydda problemet torde dock inte ha någon större praktisk betydelse. Det uppkommer nämligen sällan behov av tvångsåtgärder under de ifrågavarande utredningarna och skulle sådant behov undantagsvis föreligga i något ärende torde en utredningsman som tjänstgör vid åklagarmyndighet alltid kunna inhämta erforderligt åklagarbeslut utan dröjsmål och när det gäller exekutiva åtgärder bör av praktiska skäl biträde från polismyndighet under alla förhållanden inte kunna undvaras. Utredningen menar således att det – vid en reform enligt åklagaralternativet – inte finns skäl att tillägga utredningspersonalen polismans behörighet. Erfarenheterna får visa om detta senare kan vara påkallat.

I det här sammanhanget kan det vara skäl att nämna att det på personalstaten för Handens åklagardistrikt finns upptaget en tjänst för militärassistent. Innehavaren av den tjänsten, som inte är polisman och som saknar polismans behörighet, har till uppgift att biträda åklagare, företrädesvis i Stockholms län, med förundersökning i militära brottmål. Erfarenheterna av denna särskilda utredningsverksamhet har, enligt uppgift av berörda åklagare, varit enbart goda.

De praktiska olägenheter som kan vara förknippade med åklagaralternativet hänför sig framför allt till disciplinförfarandet. Nuvarande ordning innefattar, som framhållits inledningsvis, den fördelen att samma utredningspersonal kan anlitas för såväl brottsutredning som utredning i disciplinärenden. Däremot kan inte den samordning mellan brottmål och disciplinförfarande som i vissa fall kan vara önskvärd komma till stånd lika smidigt vid en lösning enligt åklagaralternativet. Emellertid bör inte heller detta problem tillmätas större betydelse för den här aktuella jämförelsen. De olägenheter som skulle kunna uppkomma bör nämligen i allt väsentligt

kunna förebyggas genom ett väl fungerande samarbete mellan åklagare och polismyndighet.

En viss fördel med polisalternativet kan vara att detta innefattar mindre särbehandling för de anställda inom polisväsendet.

Av större betydelse för jämförelsen mellan de båda alternativen är dock att kostnaderna för utredningsorganisationen blir högre enligt åklagaralternativet. Såsom framgått av redovisningen ovan föreslås en särskild organisation enligt åklagaralternativet med sammanlagt 14 handläggartjänster och en motsvarande organisation enligt polisalternativet med endast 10 sådana tjänster. Skillnaden hänför sig framför allt till den omständigheten att det vid en organisation enligt polisalternativet inte är erforderligt att inrätta särskilda utredningsenheter utanför storstäderna, där verksamheten i stället till största delen kan anförtros åt befintlig polispersonal vid länsstyrelserna.

Om man väljer polisalternativet, bör behovet av handläggartjänster till de särskilda enheterna till stor del kunna tillgodoses genom att nuvarande personalresurser inom polisväsendet tas i anspråk. Som redan framhållits kan således utan vidare den nuvarande disciplingruppen i Stockholms polisdistrikt utgöra stommen till den föreslagna nya utredningsenheten i Stockholm. Enheten behöver endast förstärkas i förhållande till disciplingruppen med två nya handläggartjänster. Därvid finns anledning räkna med att i vart fall en av de nya tjänsterna kan inrättas genom personalöverföring till Stockholms polisdistrikt från annat distrikt i Stockholms län. När det sedan gäller utredningsenheterna i Göteborg och Malmö bör för vardera enheten minst en tjänst kunna erhållas genom omdisponering av nuvarande personalresurser. Således skulle sammanlagt endast tre tjänster behöva nyinrättas.

Ser man i stället till åklagaralternativet, måste samtliga tjänster nyinrättas eftersom personalbehovet inte till någon del kan tillgodoses genom omdisponering av nuvarande resurser inom åklagarväsendet. Däremot bör vissa besparingar kunna göras genom indragning av polistjänster. Det ligger emellertid i sakens natur att det ställer sig något svårare att tillgodose utredningsorganisationens personalbehov genom överföring av tjänster från polismyndighet till åklagarmyndighet än genom omdisponering av resurserna inom ramen för polisorganisationen. I det här sammanhanget finns anledning att räkna med att tre av handläggartjänsterna och lika många biträdestjänster vid disciplingruppen i Stockholm kan dras in och i praktiken överföras till åklagarmyndigheten. Överföringen skulle därvid inte komma att avse intendenttjänsten, vilken behövs inom polismyndigheten för bl. a. handläggningen av disciplinären. Vidare kan man möjligen räkna med att de föreslagna utredningsenheterna vid åklagarmyndigheterna i Göteborg och Malmö skall kunna erhålla vardera en handläggartjänst samt erforderligt antal biträdestjänster genom överföring från polisväsendet. Däremot måste det hållas för osannolikt att motsvarande överföring kan ske till enheterna i Örebro och Umeå.

Med hänsyn till det som nu sagts beräknar utredningen merkostnaden för åklagaralternativet med avseende på personal- och administrationskostnaderna till drygt 1,5 milj. kr om året. Därvid har utredningen utgått från att tjänsterna inom utredningsorganisationen skall ligga på samma lönenivå

oavsett organisationsform. Som tidigare redovisats har utredningen av rekryteringsskäl föreslagit att handläggartjänsterna vid en lösning enligt åklagaralternativet bör motsvara lägst kommissarienivån inom polisväsendet. Motsvarande ordning för polisalternativet skulle innebära uppflyttning av de två tjänster för kriminalinspektör som nu finns inrättade vid disciplingruppen i Stockholms polisdistrikt. Detta skulle underlätta rekryteringen till utredningsenheterna samt motverka personalcirkulation mellan dessa och andra arbetsområden inom polisorganisationen. Vidare skulle man komma ifrån det något anmärkningsvärda förhållandet att den ifrågavarande utredningsverksamheten utanför de särskilda enheterna skall ankomma på lägst kommissarie men inom dessa kan anförtros åt polisman med lägre tjänsteställning. Det angivna förhållandet framstår ju som särskilt märkligt mot bakgrund av att enheterna skall anlitas för utredningsverksamhet utanför storstäderna och angränsande distrikt företrädesvis i de mest kvalificerade målen.

Vid kostnadsjämförelsen får slutligen beaktas att åklagaralternativet ställer sig dyrare än polisalternativet också med hänsyn till resekostnaderna. Vid åklagaralternativet förutsätts att flertalet ärenden handläggs inom de särskilda utredningsenheterna medan polisalternativet i betydligt större utsträckning medger att lokala utredningsresurser tas i anspråk. Hänsyn har inte heller tagits till kostnader för lokalhyra.

Det har redan sagts att den fortsatta framställningen i betänkandet skulle kunna grundas på åklagaralternativet enbart av den anledningen att utredningens direktiv klart ger vid handen att förslag skall lämnas om en utredningsorganisation utanför polisväsendet. Det får emellertid anses ankomma på utredningen att också för egen del ta ställning till vilket organisationsalternativ som bör förordas. Därvid skall först sägas att de båda alternativ, som valet står mellan, enligt utredningens mening inrymmer likvärdiga förutsättningar för ett såväl objektivt som effektivt utredningsförfarande i de ifrågavarande ärendena. Avvägningen skall därför göras enbart med beaktande av, å ena sidan, att en reform enligt åklagaralternativet kan vara bättre ägnad att stärka allmänhetens förtroende för poliskåren och, å andra sidan, att polisalternativet medför lägre kostnader. Denna avvägning leder enligt utredningens mening till att åklagaralternativet bör förordas. Skillnaden i kostnadshänseende mellan de båda alternativen är nämligen inte större än att de högre kostnaderna för åklagaralternativet väl kan försvaras.

3.6 Andra överväganden om utredningen i brottmål

3.6.1 *Undersökningsledningen*

De överväganden som hittills redovisats har haft avseende på organisationen av den personal som skall ställas till åklagarens förfogande för biträde vid förundersökning mot anställda inom polisväsendet. I utredningens direktiv berörs emellertid också frågan om organisationen av undersökningsledningen i de ifrågavarande brottmålen. Där anförs således att utredningen – med utgångspunkt från förslaget om obligatoriskt åklagarinträde i 1975 års be-

tänkande – bör överväga en ordning som innebär att varje anmälan mot en polisman eller annan arbetstagare inom polisväsendet direkt överlämnas till läns- eller överåklagare.

Genom de av riksåklagaren utfärdade föreskrifterna rörande handläggningen av anmälan mot polisman m. m. har redan den ordning kommit till stånd som avses med det ovan berörda uttalandet i direktiven. Ansvaret för utredningsverksamheten och den slutliga bedömningen när polispersonal utsatts för påståenden om brott i tjänsten ankommer alltid, vid en tillämpning av föreskrifterna, på någon som står utanför polisväsendet. Detta förhållande bör enligt utredningens mening verksamt bidra till att undanröja allmänhetens misstro mot det aktuella utredningsförfarandet. Av betydelse i sammanhanget är också att åklagaruppgiften alltid ankommer på åklagare i hög tjänsteställning. Utredningen finner således inte anledning föreslå någon ändring i sak med avseende på den ordning som nu gäller i fråga om undersökningsledningen.

3.6.2 Anmälningsupptagningen

Fråga om polismons brott eller tjänsteförseelse kommer vanligen upp genom anmälan från någon som menar sig ha lidit skada eller förnärmats av felaktigt handlande från polisens sida. Anmälan av sådant slag görs oftast hos polismyndighet. Den kan emellertid också göras hos JO eller JK. Rör anmälan påstående om brott, kan den slutligen även göras direkt hos åklagare. Det senare förekommer emellertid sällan.

De angivna frågorna kan i vissa fall också komma upp utan anmälan. Till följd av stadgandet i 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall således åklagare, även utan anmälan, inleda förundersökning så snart det förekommer anledning att brott, som hör under allmänt åtal, förövats. Enligt 12 § polisinstruktionen åligger det också polisman att snarast avge rapport, när han fått kännedom om brott. Dessa bestämmelser äger tillämpning även på polismons brott i tjänsten. Vidare kan JO och JK självmant föranstalta om utredning med avseende på arbetstagare i offentlig tjänst.

Såsom nyss framhållits påbörjas utredningsförfarande om ifrågasatt brott eller förseelse i tjänsten i flertalet fall i anledning av att anmälan gjorts till polismyndighet. Detta innebär att ansvaret för ärendenas handläggning i dessa fall, trots bestämmelsen om omedelbart åklagarinträde, ligger hos polisen under ett inledande skede.

Som redan tidigare framhållits anser utredningen att polisen måste ha kvar sin befogenhet och skyldighet att ta emot de ifrågavarande anmälningarna. En annan ordning, enligt vilken klagomål mot polisen alltid skall lämnas till utomstående myndighet, skulle från allmänhetens synpunkt te sig ganska orimlig. Härtill kommer att polisen i allmänhet har bättre förutsättningar än någon annan myndighet att omedelbart vidta sådana utredningsåtgärder som i vissa fall är önskvärda i direkt anslutning till anmälningstillfället. Utredningen tänker därvid främst på önskemålet att rättsmedicinsk undersökning snarast möjligt kommer till stånd beträffande den som i anmälan påstår att han utsatts för obehörigt våld. Även andra åtgärder för att säkra bevisning kan i många fall vara påkallade.

I avsnitt 2.6.3 har redovisats de bestämmelser om anmälningsupptagningen i mål av förevarande slag som gäller enligt rikspolisstyrelsens anvisningar. Utredningen finner inte skäl föreslå någon ändring i dessa bestämmelser. Med anledning av vad som kommit fram genom undersökningen av praxis i Stockholms polisdistrikt – se bilagan – vill utredningen dock framhålla det angelägna i att bestämmelserna iakttas. Det får således inte förekomma att någon som hos polisen vill göra anmälan mot polisman hindras från detta eller påverkas att avstå och den som är ansvarig för anmälningsupptagningen måste se till att bevisning säkras när detta är erforderligt och möjligt. Har det i något fall brutit i dessa hänseenden, måste det enligt utredningens mening ankomma på den åklagare som skall leda förundersökningen att omedelbart underrätta polisledningen samt på denna att vidta åtgärder för att förebygga upprepande.

3.6.3 *Gränsdragningen mellan brottmål och disciplinärenden*

Utredningen har tidigare uttalat att ansvaret för handläggningen av disciplinärenden inom polisväsendet inte bör överföras på åklagare eller annat utomstående organ. Disciplinförfarandet hos polisen bör även i fortsättningen vara anordnat i enlighet med de principer som gäller för statsförvaltningen i övrigt och således vara förlagt inom ramen för polisväsendets organisation. Brottmål och disciplinärenden med avseende på arbetstagare hos polisen skall alltså handläggas på olika sätt och med olika myndigheter som ansvariga för handläggningen. Detta innebär att det är nödvändigt att närmare klargöra vilka ärenden som från början skall handläggas som brottmål och i vilka disciplinförfarandet är omedelbart tillämpligt.

Behovet av gränsdragning mellan brottmål och disciplinärenden är i och för sig gemensamt för polisväsendet och statsförvaltningen i övrigt. När det gäller myndigheter utanför rättsväsendet vållar emellertid den omedelbara gränsdragningen inga särskilda problem. Allmänt kan nämligen sägas att handläggningsordningen inledningsvis är beroende av på vilket sätt frågan om felaktig tjänsteutövning kommit upp och först i ett senare skede anpassas till ärendets beskaffenhet. Har anmälan gjorts till polis eller åklagare, handläggs ärendet inledningsvis som brottmål. Disciplinförfarande får inte påbörjas eller fortgå så länge de rättsvärdande myndigheterna inte slutligt tagit ställning till frågan om ansvar för brott. Uppkommer i stället ärendet inom anställningsmyndigheten eller genom anmälan till denna, sker handläggningen från början såsom disciplinförfarande – brottmålsförfarande kan senare komma till stånd genom att anställningsmyndigheten överlämnar ärendet till åklagare, dock först sedan den funnit arbetstagaren skäligen misstänkt för brott.

Den beskrivna ordningen är inte utan vidare tillämplig för polisväsendet, eftersom polisen – i motsats till myndigheter utanför rättsväsendet – har att ta befattning med brottmål i allmänhet. När en anmälan gjorts mot en arbetstagare hos polisen kan man således inte utan vidare avgöra om polismyndigheten tagit emot anmälan i sin egenskap av anställningsmyndighet eller såsom allmänt brottsutredande myndighet. Det innebär att gränsdragningen mellan brottmål och disciplinärenden redan inledningsvis på något sätt måste göras med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

Enligt nuvarande ordning sker avgörandet av frågan om ett ärende angående felaktig tjänsteutövning inledningsvis skall handläggas som brottmål eller disciplinärende i enlighet med vad som bestämts i riksåklagarens föreskrifter om omedelbart åklagarinträde och rikspolisstyrelsens i anslutning till dessa föreskrifter meddelade anvisningar. Såsom tidigare redovisats innebär dessa föreskrifter och anvisningar att ett ärende skall överlämnas till prövning av åklagare och således inledningsvis handläggas som brottmål, när det i anmälan påstås att arbetstagare hos polisen gjort sig skyldig till oriktig myndighetsutövning eller eljest begått brott i tjänsten. För att åklagarprövning obligatoriskt skall verkställas krävs alltså inte – såsom när en motsvarande anmälan gjorts till annan anställningsmyndighet än polisen – att arbetstagaren skäligen kan misstänkas för brott. Undantagna från åklagarprövningen är endast de anmälningar vilka riktar sig mot andra tjänsteåtgärder än sådana som kan hänföras under begreppet myndighetsutövning och som därtill inte innefattar påstående om brott.

Bestämmelserna om omedelbart åklagarinträde leder otvivelaktigt till att utrymmet för att handlägga anmälningar mot arbetstagare hos polisen enbart genom disciplinförfarande inom den egna myndigheten är starkt begränsat i förhållande till vad som gäller inom statsförvaltningen i övrigt. Många ärenden om felaktig tjänsteutövning skall således inledas som brottmål, trots att det redan från början framstår som mest sannolikt att brott inte förövats och att felaktigheten – om denna kan styrkas – inte skall föranleda ansvar för mera än tjänsteförseelse. När det gäller dessa fall ligger kanske nära till hands att ifrågasätta om den beskrivna ordningen är i alla avseenden förenlig med den enligt LOA gällande arbetsrättsliga regleringen av tjänsteansvaret. Utredningen menar dock för egen del att man inte bör uppfatta det omedelbara åklagarinträdet som ett avsteg från grundläggande principer i den ifrågasatta lagstiftningen. Åklagarens befattning med vissa ärenden, vilka till sin karaktär närmast är att betrakta som disciplinärenden, inkräktar således i verkligheten inte på polisens arbetsrättsliga ansvar för disciplinförfarandet utan bör uteslutande ses mot bakgrund av polisens särskilda ställning inom rättssystemet. Det bör nämligen betonas att åklagarinträdet inte innebär att förundersökning i brottmål skall verkställas annat än då det enligt allmänna regler finns skäl att inleda brottmålsförfarande. Åklagarens uppgifter inskränker sig således i första hand till att göra en bedömning enbart på grundval av anmälingens innehåll och den eventuella utredning som är omedelbart tillgänglig. Leder denna bedömning inte till att förundersökning kommer till stånd, skall ärendet återgå till polisen för fortsatt handläggning i disciplinförfarande.

Utredningen har tidigare uttalat att det inte föreligger skäl för saklig ändring av de regler för undersökningsledningen i brottmål som stadgas i riksåklagarens föreskrifter rörande handläggningen av anmälan mot polisman m. m. När det gäller frågan i vilken omfattning den i föreskrifterna intagna bestämmelsen om omedelbart åklagarinträde skall tillämpas har utredningen samma uppfattning. Det är – med utgångspunkt från utredningens uppdrag – värdefullt att det i flertalet fall inte skall ankomma på befattningshavare hos polisen att göra den inledande bedömningen av frågan huruvida en anmälan mot arbetstagare hos polisen är av beskaffenhet att leda till förundersökning i brottmål. Detta gäller i första hand när anmälan innefattar

uttryckligt påstående om brott och anmälaren således får anses ha åsyftat att få till stånd en straffrättslig prövning. Även när anmälningen i andra fall rör tjänsteåtgärd som innefattar myndighetsutövning kan det emellertid – med hänsyn till det särskilda straffansvar som är förenat med myndighetsutövning – vara befogat med en inledande åklagarprövning. Däremot finns det knappast behov av åklagarprövning när anmälan rör andra tjänsteåtgärder, beträffande vilka det är uppenbart att de inte grundar ansvar för brott.

3.6.4 *De särskilda utredningsenheternas arbetsuppgifter*

Det är givet att den primära uppgiften för de föreslagna särskilda utredningsenheterna inom åklagarväsendet skall vara att biträda med handläggningen av mål om brott i tjänsten av arbetstagare inom polisväsendet.

Av olika skäl är det emellertid lämpligt att enheterna ges behörighet att i vissa fall också ta befattning med andra slags mål.

De anmälningar mot polisen som vanligen tilldrar sig mest uppmärksamhet är de i vilka det görs gällande att någon polisman i samband med ett gripande använt oberättigat våld. I dessa fall är det vanligt att anmälaren själv är föremål för misstanke om att ha gjort sig skyldig till våld mot tjänsteman eller våldsamt motstånd vid det tillfälle som avses med anmälan. Samma polisgripande ger då upphov till två olika brottsutredningar, för vilka utredningsunderlaget emellertid till stora delar är detsamma. I dessa fall är det ofta lämpligt att utredningarna samordnas så att inte vittnen och berörda parter i onödan besväras med dubbla förhör. Sådan samordning kan många gånger komma till stånd i erforderlig utsträckning även om förundersökning i de skilda målen i och för sig bedrivs separat och med olika utredningspersonal. Skulle i något fall samordningen kräva att målen handläggs av gemensam utredningspersonal, bör dock de särskilda enheterna vid åklagarmyndighet ha behörighet att verkställa utredning också i det mål som inte riktar sig mot polisen. Motsvarande krav på samordnad eller gemensam utredning uppkommer också mera regelmässigt när en mot polisen riktad anmälan som sådan gett upphov till påstående eller misstanke om att anmälaren gjort sig skyldig till falsk tillvitelse.

Polisverksamheten bedrivs ofta i samverkan med andra offentliga myndigheter. Det är därför inte ovanligt att befattningshavare hos andra myndigheter medverkar i polisens tjänsteåtgärder. I sådana fall riktar sig ofta klagomål som rör tjänsteåtgärderna inte bara mot polisen utan också mot övriga medverkande. Självfallet skall utredningen i anledning av sådana klagomål i allmänhet vara gemensam för samtliga berörda och den bör därför i sin helhet ankomma på särskild utredningsenhet vid åklagarmyndighet. Motsvarande kan gälla när den i anmälan kritiserade polisåtgärden innefattat verkställighet av annan myndighets beslut och anmälan rör inte bara det sätt på vilket verkställigheten utförts utan också innefattar påstående om brott i samband med tillkomsten av det bakomliggande beslutet.

Det som hittills sagts innebär att de särskilda enheterna skall ta befattning med brottmål som berör andra än arbetstagare hos polisen när målen har direkt samband med en anmälan mot polisen. Utredningen menar emellertid att det finns skäl som talar för en mera generell utvidgning av den personkrets

som skall beröras av enheternas verksamhet. Som tidigare redovisats tillämpas i Stockholm den ordningen att utredning i mål som rör kriminalvårdens personal vid allmänna häktet skall ankomma på disciplingruppen. Denna ordning har kommit till stånd för att undanröja misstankar om att det nära samarbetet mellan häktespersonalen och personalen vid polisens kriminalavdelning får otillbörlig inverkan på utredningarna. Eftersom dessa skäl alltså gäller, bör handläggningen av sådana mål ankomma på utredningsenhet vid åklagarmyndighet. Samma ordning bör emellertid också kunna gälla i fråga om annan personal utanför polisen som i likhet med häktespersonalen regelmässigt nära samarbetar med polisen, t. ex. bevakningspersonal som tjänstgör på offentliga platser och i offentliga lokaler, kommunala trafikvakter och vissa befattningshavare hos tullverket. Utredningen föreslår att den närmare avgränsningen av den berörda personkretsen skall ankomma på riksåklagaren.

Tidigare har framhållits att den föreslagna utredningsorganisationen måste dimensioneras med tanke på sådana situationer då arbetsbelastningen är något högre än genomsnittligt. Detta medför att utredningspersonalen bör tillhandahållas lämpliga arbetsuppgifter som utfyllnad när den inte tas i anspråk för sin huvudsakliga uppgift att verkställa utredning i mål angående tjänstebrott inom polisväsendet. Utredningsenheternas behörighet att biträda vid förundersökning bör därför sträcka sig längre än som hittills angetts. När det gäller valet av lämpliga fyllnadsuppgifter skall dock framhållas att enheterna så långt möjligt bör hållas utanför allmänt polisarbete. Annars skulle deras särställning gå förlorad. Personalen vid enheterna bör därför inte annat än undantagsvis anlitas för utredningsverksamhet i andra slags brottmål än de hittills nämnda och när det sker bör det företrädesvis avse kompletterande utredning eller andra mera begränsade utredningsuppgifter under vederbörande åklagares ledning. Möjligen bör det också kunna komma i fråga att enheterna biträder med förundersökningen i mål som till karaktären är likartade de för vilka enheterna skall inrättas, nämligen i första hand mål om tjänstebrott av andra offentliga arbetstagare än sådana som är anställda inom polisväsendet eller som, enligt vad ovan föreslagits, särskilt anges i föreskrift av riksåklagaren.

Utredningsenheterna bör vidare äga behörighet att biträda vid förundersökning i mål som rör polismans brott utom tjänsten. När det gäller sådana brottmål kan anföras skäl som talar för att handläggningen bör ske i samma ordning som föreslagits i fråga om brott i tjänsten av arbetstagare hos polisen, dvs. med åklagare som undersökningsledare redan från förundersökningens början och med utredningspersonal som står utanför polisväsendet. Å andra sidan finns också skäl som talar mot sådan särbehandling av varje mål som gäller brott utom tjänsten. Det saknas sålunda oftast anledning att verkställa förundersökning i annan ordning än den som gäller för brottmål i allmänhet när misstanken om brott riktar sig mot polisman från annat distrikt än det i vilket utredningen bedrivs. Vidare är det som regel mindre lämpligt med utredning i särskild ordning när den berörde polismannen varit endast en av flera medverkande i en omfattande brottslighet eller när det brott som avses med misstanken varit av sådant slag att förundersökningen normalt ankommer på specialutbildad polispersonal. Mot bakgrund av det sagda menar utredningen att nuvarande regler för handlägg-

ningen av fråga om polismans brott utom tjänsten i huvudsak bör bibehållas oförändrade. Dessa innebär, som tidigare redovisats, särbehandling såtillvida att beslut att inte inleda förundersökning eller att nedlägga förundersökning alltid skall meddelas av åklagare och att utredningen, till den del förundersökning verkställs inom polisväsendet, skall ankomma på personal som anges i anvisningar från rikspolisstyrelsen. Utredningen vill endast föreslå det tillägget till dessa regler, att särskild utredningsenhet vid åklagarmyndighet får anlitas när förundersökningen verkställs under ledning av åklagare.

De föreslagna utredningsenheterna bör lämpligen kunna anlitas också av JO och JK för utredning som rör polispersonal.

Utredningsenheterna bör slutligen, i enlighet med vad som sägs i det följande, i vissa fall kunna tas i anspråk av polismyndighet för utredningsuppgifter i ärenden angående tjänsteförseelse.

3.7 Disciplinförfarandet

Handläggningen av disciplinärenden är enligt den arbetsrättsliga reglering av förfarandet som gäller enligt LOA förlagt till myndighet vid vilken den berörde arbetstagaren är anställd eller till myndighet som är överordnad anställningsmyndigheten. Undantag gäller endast beträffande de tjänstemän som i disciplinärt hänseende lyder under statens ansvarsnämnd. I linje med vad som sålunda gäller för statsförvaltningen i allmänhet ankommer beslutanderätten i disciplinärenden som rör arbetstagare hos polisen på länsstyrelsen i dess egenskap av regional polismyndighet eller, i storstäderna, på polisstyrelsen. Den förberedande handläggningen av ärendena ankommer på länspolischefen resp. polischefen. I fråga om tjänstemän vid rikspolisstyrelsen gäller dock att såväl utredning som beslut ankommer på styrelsen.

Utredningen har redan inledningsvis (se avsnitt 3.1) avvisat tanken på sådan genomgripande förändring av disciplinförfarandet inom polisväsendet att den förberedande handläggningen kommer att överflyttas från polisledningen till åklagare. En sådan reform skulle kunna ge disciplinförfarandet en straffrättslig prägel och i viss mening innebära en återgång till den ordning som gällde före ämbetsansvarsreformen. Det föreligger enligt utredningens mening inte så starka skäl att de motiverar en sådan reform enbart med avseende på en särskild kategori offentligt anställda. Utredningen anser således att handläggningen av disciplinärenden även i fortsättningen bör ske inom polisväsendet.

Som framgått av den tidigare redogörelsen (se avsnitt 3.6.3) intar dock personalen inom polisväsendet enligt nuvarande ordning viss särställning i förhållande till andra offentligt anställda när det gäller disciplinförfarandet. Särställningen tar sig uttryck i det sätt på vilket de till anställningsmyndigheten inkomna klagomålen fördelas mellan brottmål och disciplinärenden och innebär att klagomål mot polisen överlämnas till åklagarprövning i den för brottmål gällande ordningen i en utsträckning som saknar motsvarighet för andra myndigheter. Utredningen har ovan uttalat att nuvarande bestämmelser om fördelningen av ärendena i allt väsentligt bör behållas.

I enlighet med det sagda bör ansvaret för den förberedande handläggningen av disciplinärenden även i fortsättningen ligga på polisledningen. Det innebär att det bör ankomma på länspolischefen resp. polischefen i storstadsdistrikten att låta verkställa den utredning som behövs. Utredningen bör vidare, liksom nu är vanligast, i allmänhet bedrivas med biträde av personal från länspolischefens expedition resp. polischefens sekretariat. Särskilda föreskrifter för valet av utredningspersonal torde dock inte erfordras. Det förtjänar nämligen anmärkas att utredningen i flertalet disciplinärenden är av skäligen enkel beskaffenhet och ofta kan inskränkas till att skriftliga redogörelser infordras från den berörde arbetstagaren och andra befattningshavare som kan lämna upplysningar i ärendet. När det gäller beredningen av disciplinärenden kan i övrigt sägas följande.

Fråga om ansvar för tjänsteförseelse kan komma upp på olika sätt. Ett är genom rapport från någon som i tjänsten är överordnad den felande befattningshavaren. Tidigare har framhållits, när det gäller disciplinförfarandet vid myndigheter i allmänhet, att den som intar en arbetsledande ställning inte kan antas vara skyldig rapportera varje fel i tjänsten som han iakttar eller annars får kännedom om när det gäller underordnad befattningshavare. Omfattningen av rapportskyldigheten får antas vara beroende av bl. a. tjänstens beskaffenhet och vederbörande arbetsledares ställning inom myndighetens organisation. Högre chef får således antas ha större befogenhet än lägre att låta saken bero vid informell erinran eller liknande tillrättavisning. Vad sålunda sagts om myndigheter i allmänhet gäller uppenbarligen också för polisen. Det innebär bl. a. att ett ärende som uppkommit genom rapport från lägre förman kan komma att avskrivas innan det nått länspolischefens nivå. Ett fel som uppenbart inte är av beskaffenhet att föranleda ansvar för tjänsteförseelse behöver således inte rapporteras till länspolischefen, än mindre bör det kunna medföra att formellt disciplinförfarande enligt LOA inleds. I de fall rapport verkligen når länspolischefen innebär den beskrivna ordningen vidare att den utredning som kan behövas i allmänhet tillförts ärendet redan under dess gång tjänstevägen uppåt. Utredningen finner inte anledning lämna förslag till närmare reglering av förfarandet när fel i tjänsten endast iakttagits internt inom polisväsendet.

Ansvar för tjänsteförseelse kan också aktualiseras genom anmälan från utomstående, oftast från någon som berörs av tjänsteåtgärden. Som tidigare redovisats gäller för dessa fall att ärendet inledningsvis skall handläggas som brottmål, om det i anmälan påstås att någon arbetstagare hos polisen gjort sig skyldig till brott i tjänsten eller när eljest oriktig myndighetsutövning gjorts gällande. Flertalet anmälningar mot polisen skall till följd härav överlämnas till omedelbar åklagarprövning. För det fåtal kvarstående ärenden, i vilka anmälningen avsett andra slags tjänsteåtgärder än sådana som inbefattar myndighetsutövning, gäller enligt flertalet regionalt utfärdade tjänsteföreskrifter att anmälningen omedelbart skall överlämnas för prövning till länspolischefen resp. polischefen i storstadsdistrikten. Utredningen menar att denna ordning är tillfredsställande och att den därför bör föreskrivas gälla generellt.

Som nyss framhållits skall flertalet anmälningar prövas av åklagare. Många av dessa ärenden avskrivs emellertid från åklagarens sida utan att förundersökning inleds. I andra fall nedläggs förundersökningen på ett tidigt sta-

dium eller fattar åklagaren beslutet att ej väcka åtal. När åtal väckts kan slutligen frikännande dom komma att meddelas. I de berörda fallen, då frågan om ansvar för brottslig gärning fallit bort, kan det i stället bli aktuellt att pröva anmälningen i disciplinär ordning. Det är därför regel att åklagaren överlämnar sitt beslut eller rättens dom för kännedom till länspolischefen resp. polischefen. I några län är det härjämte praxis att länspolischefen, sedan han erhållit underrättelse från åklagaren, alltid meddelar ett formellt beslut i frågan huruvida ytterligare åtgärder är påkallade för att beivra tjänsteförseelse. Enligt utredningens mening är det lämpligt att denna ordning tillämpas generellt.

När en anmälan, vilken inledningsvis prövats som brottmål, skall föranleda fortsatt handläggning i disciplinär ordning bör det ofta kunna konstateras att erforderlig utredning redan verkställts i brottmålet. Detta torde i vart fall komma att gälla mera regelmässigt när förundersökning verkställts. Skulle det emellertid i dessa fall uppkomma behov av någon kompletterande utredning i disciplinärendet, kan det många gånger framstå som önskvärt att kompletteringen får göras av den utredningsman som biträtt med förundersökningen i brottmålet. Denne utredningsman kommer i enlighet med vad som tidigare föreslagits att vara någon som innehar anställning vid särskild utredningsenhet inom åklagarväsendet och som därför inte är underställd polisledningen. Detta bör emellertid inte hindra att utredningsmannen på begäran av länspolischefen resp. polischefen och efter samråd med vederbörande statsåklagare tas i anspråk för den kompletterande utredningen. En sådan ordning skulle inte heller komma att strida mot principen att disciplinförfarandet inte skall förläggas utanför polisväsendet. Ansvar för disciplinutredningen skulle nämligen fortfarande komma att ligga på länspolischefen resp. polischefen i egenskap av undersökningsledare.

Av det sagda framgår sammanfattningsvis att disciplinärenden anhängiggörs hos länspolischefen resp. polischefen för förberedande handläggning på tre olika sätt – genom rapport från underordnad befattningshavare, genom anmälan från utomstående eller genom underrättelse från åklagaren. I samtliga dessa fall ankommer det enligt nuvarande ordning på länspolischefen resp. polischefen att för egen del självständigt avgöra om formellt disciplinförfarande enligt LOA skall komma ifråga. Om detta är fallet, ankommer det härefter på beslutsorganets ordförande – landshövdingen resp. polisstyrelsens ordförande – att fatta det slutliga avgörandet i frågan genom att i förekommande fall utfärda anmaning till den av ärendet berörde arbetstagaren. Skulle länspolischefen resp. polischefen däremot inte finna anledning till fortsatt handläggning, meddelar han – enligt den praxis som tillämpas på flertalet håll i landet – beslut om ärendets avskrivning. När det gäller den här redovisade ordningen föreslår utredningen sådan ändring att beslut om avskrivning kommer att fattas under medverkan av lekmän. Förslaget om lekmannainsyn redovisas närmare i nästa avsnitt.

När det gäller disciplinförfarandet inom polisväsendet skall utredningen slutligen också överväga en enhetlig beslutsordning. Som tidigare nämnts ankommer beslutanderätten i disciplinärenden på polisstyrelsen i Stockholm, Göteborgs och Malmö polisdistrikt samt på länsstyrelsen för övriga polisdistrikt. Skillnaden mellan storstadsdistrikten och övriga distrikt hänger

samman med den särställning som storstadsdistrikten intar i organisatoriskt hänseende. De står således bl. a. utanför länspolischefens verksamhetsområde. Förslag till ändrad organisation av polisväsendet har lämnats av 1975 års polisutredning, se avsnitt 2.1. Om detta förslag genomförs, får det till följd bl. a. att storstadsdistriktens organisatoriska särställning upphör. Enligt utredningens mening bör en sådan begränsad organisationsförändring som en enhetlig beslutsordning i disciplinärenden skulle innebära anstå till dess polisutredningens förslag blivit föremål för slutligt ställningstagande. Utredningen föreslår därför ingen ändring i nuvarande ordning.

När det gäller frågan hur en enhetlig beslutsordning lämpligen bör vara beskaffad, vill dock utredningen anmärka följande. Såsom framgått av redogörelsen i avsnitt 2.6.5 är disciplinärenden som handläggs enligt LOA ytterst sällsynta. Trots detta har flertalet av de ärenden som hittills förekommit varit av ganska trivial beskaffenhet. Inget av dem torde ha haft något större allmänt intresse. Mot bakgrund av detta kan det – såsom också antytts i utredningens direktiv – förefalla mindre ändamålsenligt att förlägga disciplinförfarandet till länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Denna styrelse utgörs av politiskt valda ledamöter, vars viktigaste uppgift är att svara för den regionala samhällsplaneringen. Alternativet till länsstyrelse som beslutsorgan är – om man vill hålla fast vid att beslutsorganets ledamöter skall ha politisk förankring – polisstyrelse. Utredningen menar också att polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter genom sin förtrogenhet med polisverksamheten dels bör vara bättre ägnade att tillvarata polisväsendets arbetsgivarintressen i disciplinärendet, dels har bättre förutsättningar att ta initiativet till sådana åtgärder med avseende på organisationen eller verksamheten som ärendet kan ge anledning till.

Utredningen vill således i och för sig förorda en enhetlig beslutsordning som innebär att beslutanderätten i disciplinärenden läggs på den lokala polisstyrelsen. En sådan ordning är att föredra från saklig synpunkt. Det bör emellertid anmärkas att ordningen har vissa olägenheter av formell beskaffenhet. Föredragande i den lokala polisstyrelsen är regelmässigt polischefen i distriktet. Föredragningen av disciplinärenden bör emellertid enligt utredningens mening trots detta alltid ankomma på länspolischefen (vilken efter ett genomförande av polisutredningens förslag som regel också skall vara polischef i det distrikt till vilket länets huvudort hör). Som formell olägenhet kan vidare uppfattas det förhållandet att den för polisväsendet förordade ordningen inte kan genomföras beträffande de andra myndigheter inom den lokala statsförvaltningen som nu lyder under länsstyrelsen i disciplinärt hänseende, trots att samma skäl för en sänkning av beslutsnivån till det lokala planet kan åberopas beträffande dessa. Förtroendemannastyrelser finns nämligen inte inrättade för vare sig kronofogdemyndigheter eller lokala skattemyndigheter.

3.8 Lekmannainsyn i utredningsförfarandet

Enligt direktiven skall utredningen överväga en särskild ordning för lekmannainflytande vid handläggningen av anmälningar mot polisen. Utredningen menar också för egen del att ett lekmannainflytande kan väsentligt bidra till att stärka allmänhetens förtroende för handläggningen och att det därför är angeläget att finna en lämplig ordning för medverkan av lekmän.

Frågan om lekmannainsyn togs upp också i 1975 års betänkande. Där föreslogs att polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter skulle ges visst inflytande över handläggningen av brottmål. Åklagaren skulle sålunda vara skyldig att dels fortlöpande hålla polisstyrelsen underrättad om förundersökningens gång, dels inhämta polisstyrelsens yttrande före det slutliga avgörandet av åtalsfrågan. Som tidigare redovisats utsattes förslaget för kritik från flera remissinstanser.

Det ankommer i alla slags brottmål på åklagaren att självständigt besluta i frågan om åtal skall väckas. Åklagaren måste därför också själv avgöra vilken utredning som behövs till underlag för åtalsbeslutet. Han bör i det avseendet inte bindas av direktiv från annan myndighet. När tillräcklig utredning föreligger bör vidare åklagaren omedelbart meddela sitt beslut. Hans avgörande bör således inte fördröjas genom ett obligatoriskt remissförfarande till annan myndighet. Mot bakgrund av det som sagts menar utredningen att den lekmannainsyn som kan komma i fråga när det gäller handläggningen av brottmål därför bör begränsas till en möjlighet att ta del av förundersökningen sedan åklagaren meddelat sitt beslut.

Det ovan förda resonemanget äger delvis tillämpning också i fråga om den förberedande handläggningen av disciplinärenden. Det är således viktigt även i dessa ärenden att utredningen får slutföras utan dröjsmål. Det är därför inte lämpligt att föreskriva lekamannamedverkan under utredningens gång. Däremot kan sådan medverkan komma i fråga i anslutning till avgörandet av frågan om disciplinförfarande enligt LOA skall inledas – dvs. det avgörande som närmast motsvarar åklagarens prövning av åtalsfrågan i brottmålet. I motsats till vad som gäller i fråga om brottmålen förutsätter nämligen inte handläggningen av disciplinärenden i beslutsinstansen – domstolens motsvarighet när man ser till brottmålen – att ansvar påyrkas av någon motpart till den berörde arbetstagaren. Det sagda ger vid handen att lekmannainsynen också när det gäller disciplinärenden bör ta vid sedan utredningen slutförts under ledning av vederbörande länspolischef eller polischef, därvid dock lekmännen bör ges möjlighet att själva ta initiativet till formellt disciplinförfarande.

Sammanfattningsvis menar utredningen att uppgiften för ett lekmanorgan bör bestå i en möjlighet att ta del av slutförda utredningar samt i förekommande fall begära överprövning av åklagares beslut i åtalsfrågan eller väcka fråga om disciplinpåföljd eller avskedande. Detta skulle i och för sig – såsom antytts i utredningens direktiv – kunna anförtros åt en nämnd som inrättats särskilt för ändamålet. Utredningen anser emellertid inte att en sådan lösning är lämplig. Uppgiften är alltför begränsad för att motivera att en särskild nämnd inrättas. Därtill kommer att uppgiften sannolikt inte kan bli särskilt stimulerande för ett organ som inte har andra funktioner. Man kan nämligen förmoda att flertalet ärenden måste läggas

till handlingarna utan åtgärd och att det bara i undantagsfall finns anledning utnyttja föreslagen initiativmöjlighet. Vidare medger inte ärendenas antal och omfattning att en särskild nämnd sammanträder så ofta som skulle vara påkallat av hänsyn till det angelägna i att ärendena blir slutligt avgjorda inom rimlig tid.

Det sagda talar för att man bör lägga insynen på ett organ som också har andra arbetsuppgifter. Dessa andra arbetsuppgifter bör enligt utredningens mening ha anknytning till polisväsendet, om det föreslagna insynsförfarandet verkligen skall komma att framstå som meningsfullt. Som nyss framhållits kan man nämligen anta att de enskilda ärendena sällan kommer att ge anledning till att riktigheten av åklagarens eller polisledningens ställningstagande ifrågasätts. Däremot kan ärendena ibland komma att belysa brister i fråga om gällande tjänsteföreskrifter och tillämpade rutiner eller i fråga om polisens resurser, vilket allt kan ha stort intresse för ett organ som har möjlighet att utöva inflytande över polisverksamheten. Med hänsyn till det anförda framstår den lokala polisstyrelsen som bäst ägnad att handha uppgiften.

Utredningen föreslår följande ordning för ett särskilt insynsförfarande genom den lokala polisstyrelsen. Som framgått av vad som ovan föreslagits kommer samtliga anmälningar mot arbetstagare hos polisen – utom de fall då åtal väckts – att slutligt handläggas av länspolischefen. (Här bortses till en början från de polisdistrikt som inte lyder under länspolischef.) Anmälningar som inte innefattar vare sig påstående om brott eller om oriktig myndighetsutövning överlämnas omedelbart till länspolischefen medan övriga anmälningar tillställs denne sedan åklagaren slutfört handläggningen av brottmålet. Länspolischefens prövning avser frågan om någon arbetstagare som berörts av anmälningen gjort sig skyldig till tjänsteförseelse som bör beivras. Är detta fallet hänskjuter han ärendet till länsstyrelsens förtroendemannastyrelse och det finns då ingen anledning föranstalta om särskild granskning från polisstyrelsens sida. Anser däremot länspolischefen att ärendet bör avskrivas från vidare handläggning, skall han enligt utredningens förslag bereda de förtroendevalda ledamöterna av vederbörande polisstyrelse tillfälle att ta del av ärendet. Polisstyrelsen skall därvid, som tidigare framhållits, ha möjlighet att själv överlämna ärendet till länsstyrelsen för disciplinförfarande. Den kan också begära förnyad åtalsprövning av högre åklagare. Styrelsen bör också i disciplinärendet kunna påkalla kompletterande utredning genom länspolischefens försorg.

Polisstyrelsens insyn skall som nyss antytts ske genom de förtroendevalda ledamöterna. Det innebär att polischefen, som annars också är ledamot av styrelsen, inte skall delta i det beslut som granskningen kan föranleda. Detta är betingat av att granskningen närmast riktar sig mot länspolischefens ställningstagande i ärendet. Polischefen bör dock självfallet vara närvarande och yttra sig vid sammanträde då ärende genomgås. När det gäller formerna i övrigt för polisstyrelsens insyn finns det enligt utredningens mening inte behov av närmare reglering. Det ligger i sakens natur att det beslutsunderlag som finns i ärendet skall hållas tillgängligt för styrelsen. Oftast torde det räcka att detta redovisas kortfattat av polischefen vid sammanträde. Är ärendet av större intresse kan det dock vara lämpligt att någon eller några av de förtroendevalda ledamöterna utses

att mera ingående ta del av handlingarna före styrelsens sammanträde. I undantagsfall bör också länspolischefen själv kunna medverka som föredragande. Viktigt är dock under alla omständigheter att styrelsens granskning inte i onödan drar ut på tiden. Det bör därför inte – utom när det i undantagsfall finns skäl att föranstalta om kompletterande utredning – förekomma att ett ärende handläggs vid flera sammanträden.

Den här redovisade ordningen är som tidigare antytts inte i alla avseenden tillämplig på storstadsdistrikten. Den beslutanderätt i disciplinärenden som annars ankommer på länsstyrelsen ligger där på polisstyrelsen och länspolischefens uppgifter fullgörs av polischefen. Det ligger därför nära till hands att för storstadsdistriktens vidkommande föreslå en ordning som innebär att polisstyrelsen i plenum får ta befattning med samtliga ärenden, således inte bara de ärenden i vilka det enligt polischefens bedömning kan komma ifråga att beivra tjänsteförseelse. Med hänsyn till det stora antal anmälningar som hänför sig till storstadsdistrikten skulle emellertid detta komma att medföra alltför stor belastning på polisstyrelserna. Det är därför nödvändigt med en enklare ordning. En sådan ordning kan åstadkommas genom att den granskning som för övriga distrikt skall ankomma på den lokala polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter i storstadsdistrikten får ankomma på ett särskilt utskott av polisstyrelsen. Utredningen föreslår därför att polischefen – i de fall han inte finner anledning att direkt hänskjuta ärendet till polisstyrelsen i plenum för disciplinförfarande enligt LOA – skall besluta om avskrivning tillsammans med två av polisstyrelsens ledamöter, vilka av styrelsen utsetts att verkställa granskning i disciplinärenden.

Särskild ordning är också påkallad för Gotlands län, där länspolischefens uppgifter fullgörs av polischefen i Visby polisdistrikt. Utredningen föreslår att beslut om avskrivning av disciplinärende där skall meddelas av polisstyrelsen i plenum, därvid polischefen i vanlig ordning bör delta i beslutet.

4 Utredningens överväganden. De mindre myndigheterna

Enligt direktiven har utredningen till uppgift att överväga ändringar i fråga om disciplinförfarandet enligt LOA vid mindre myndigheter. Bakom uppdraget ligger farhågor om att de mindre myndigheterna saknar förutsättningar att handlägga disciplinärenden på ett godtagbart sätt. Mindre myndigheter antas sakna den erfarenhet av sådana ärenden som kan vara nödvändig. Vidare sägs det ligga en fara för objektiviteten i den omständigheten att handläggningen av ärendena som regel måste ankomma på befattningshavare som dagligen arbetar tillsammans med den arbetstagare som berörs.

Utredningen har, såsom redovisats ovan under avsnitt 2.7, gjort en undersökning för att belysa i vilken omfattning disciplinärenden förekommer vid mindre myndigheter. Till begreppet mindre myndigheter har utredningen därvid hänfört myndigheter med självständig beslutanderätt i disciplinärenden och med högst 100 anställda befattningshavare eller arbetstagare som i disciplinärt hänseende lyder under myndigheten. De myndigheter som omfattas av den angivna definitionen är sins emellan mycket olikartade i fråga om arbetsuppgifter, verksamhetsformer och personalsammansättning. Vidare föreligger skillnader i fråga om den organisatoriska uppbyggnaden, några myndigheter är s. k. enrådighetsmyndigheter medan andra har en verksamhetsstyrelse, som i vissa fall utgörs av politiskt utsedda förtroendemän och i andra fall av företrädare för samarbetande myndigheter eller för enskilda organisationer med partsintressen inom myndighetens verksamhetsområde. Nästan alla mindre myndigheter har emellertid gemensamt att de ingår i den centrala statsförvaltningen och flertalet av dem är lokaliserade till Stockholmsområdet.

Såsom framgått av den tidigare redovisade enkäten har ingen av de tillfrågade mindre myndigheterna handlagt något disciplinärende under den tid LOA ägt tillämpning. Med hänsyn till detta ligger det nära till hands att anta att de problem som sägs vara förknippade med disciplinförfarandet vid mindre myndigheter främst är av teoretisk beskaffenhet. Utredningen har också fått uppfattningen att så måste vara fallet. Några missförhållanden med avseende på handläggningen av disciplinärenden vid mindre myndigheter har inte heller på annat sätt kommit till utredningens kännedom.

Enkäten har tydligt visat att antagandet om att mindre myndigheter i allmänhet saknar erfarenhet av disciplinärenden är riktigt. Det bör emellertid uppmärksammas att bristande erfarenhet inte är något som särskilt utmärker de mindre myndigheterna. Med hänsyn till vad som kommit fram om fre-

kvansen av disciplinärenden på andra håll inom statsförvaltningen står nämligen klart att det inte heller när det gäller andra, större myndigheter går att peka på någon egentlig erfarenhet av disciplinärenden, än mindre på någon utvecklad praxis i sådana ärenden. En annan sak är dock att mindre myndigheter inte på samma sätt som de större är rustade att ta itu med problem som ligger utanför den vanliga rutinen. Vissa av de myndigheter som svarat på utredningens enkät har också särskilt framhållit att avsaknaden av arbetsrättslig kompetens inom myndigheten kan vålla problem vid handläggningen av disciplinärenden. Utredningen vill gärna instämma i detta. De rättsregler som gäller för disciplinförfarandet är inte utan vidare tillgängliga för envar. En felaktig tillämpning av reglerna kan få menliga konsekvenser såväl för den berörde arbetstagaren som för myndigheten. Särskilt kan i det här sammanhanget pekas på att myndigheten i anledning av en formellt felaktig handläggning av ett disciplinärende kan förpliktas utge arbetsrättsligt skadestånd till arbetstagaren och dennes fackliga organisation.

Det sagda innebär att en del myndigheter kan behöva tillföras arbetsrättslig kompetens i samband med handläggningen av disciplinärenden. Detta kan emellertid – enligt utredningens uppfattning – ske utan att några organisatoriska förändringar behöver vidtas. Det ligger nämligen inom ramen för de arbetsuppgifter som ankommer på statens arbetsgivarverk att lämna andra myndigheter bistånd i frågor av förevarande slag. Arbetsgivarverket skall – enligt instruktionen för verket – samordna arbetsgivarpolitiken inom statsförvaltningen bl. a. genom att lämna andra statliga myndigheter sådan information, rådgivning och utbildning som myndigheterna behöver i sin egen skap av arbetsgivare.

När det sedan gäller frågan om farhågor om bristande objektivitet i handläggningen skall läggas till grund för en reform av disciplinförfarandet vid mindre myndigheter, gör utredningen följande överväganden.

I ett betydande antal mindre myndigheter ankommer beslutanderätten i disciplinärenden på en verksstyrelse eller nämnd, vars ledamöter i huvudsak utgörs av andra än befattningshavare vid myndigheten. Det finns enligt utredningens mening ingen anledning befara att dessa myndigheter saknar förutsättningar att objektivt bedöma frågor om ansvar för tjänsteförseelse. Problemet – i den mån ett sådant verkligen föreligger – hänför sig således närmast till de mindre myndigheter i vilka beslutanderätten i disciplinärenden ankommer på verkschefen ensam eller i förening med andra befattningshavare. När det gäller dessa myndigheter ligger det i och för sig nära till hands att föreställningar kan uppkomma att det nära samarbetet i tjänsten mellan handläggare och berörd arbetstagare kan leda till ovidkommande hänsynstaganden vid bedömningen av disciplinärenden. Utredningen menar emellertid inte att detta förhållande kan tas till intäkt för en reform av disciplinförfarandet vid dessa myndigheter.

Avgörande för utredningens ställningstagande är i första hand det argument som ovan anförts mot en reform av disciplinförfarandet inom polisväsendet. Överföring av anställningsmyndighetens ansvar för handläggningen av disciplinärenden till utomstående myndighet skulle på ett anmärkningsvärt sätt komma att bryta den ifrågavarande lagstiftningens arbetsrättsliga karaktär. En reform med sådan innebörd bör inte vidtas enbart med avseende på vissa personalkategorier i offentlig tjänst med mindre

det föreligger synnerligen starka skäl för särbehandling. Redan det som ovan sagts om den övervägande teoretiska beskaffenheten av sådana problem som kan vara förknippade med disciplinförfarandet vid mindre myndigheter gör det svårt att hävda att synnerliga skäl för särbehandling föreligger. Till detta kan läggas ytterligare argument som talar mot att disciplinförfarandet vid mindre myndigheter anordnas på ett sätt som i principiellt hänseende skiljer sig från vad som gäller för andra myndigheter.

Misstanken om bristande objektivitet vid handläggningen av disciplinärenden kan också riktas mot större myndigheter. Det finns även inom dessa en begränsad personkrets som står så nära verksledningen att förhållandena i det här aktuella avseendet väl kan jämföras med dem som mera generellt råder inom de mindre myndigheterna. Visserligen ankommer i allmänhet beslutanderätten i disciplinärenden på statens ansvarsnämnd beträffande en del av dessa befattningshavare i kretsen kring verksledningen, men för flertalet gäller dock att disciplinärenden handläggs vid den egna myndigheten. Det sagda innebär att det ifrågasvarande objektivitetsproblemet inte är specifikt för mindre myndigheter. Vidare skall framhållas att allmänhetens vidsträckta möjligheter till insyn i den statliga verksamheten otvivelaktigt utgör en viss garanti för korrekt handläggning av disciplinärenden. En myndighet kan således som regel inte opåtalat lämna uppenbart berättigade klagomål mot enskilda befattningshavare utan avseende. Ser man till allmänhetens intresse av korrekt handläggning av disciplinärenden måste också uppmärksammas den tillsyn som utövas av JO och JK. Allmänheten har alltid möjlighet att lämna sina klagomål till något av dessa tillsynsorgan i stället för till den berörda myndigheten och därigenom få till stånd en utredning som inte rimligen kan angripas för bristande opartiskhet. Vidare kan den som menar att en felaktig tjänsteåtgärd innefattar brott också göra anmälan till polis eller till åklagare.

Vad sedan beträffar frågan om den interna handläggningen av disciplinärenden vid mindre myndigheter kan antas vara till nackdel för de berörda arbetstagarna måste beaktas de olika bestämmelser som finns till skydd för rättssäkerheten. Arbetstagare som berörs av disciplinförfarande har enligt förvaltningslagen rätt att anlita biträde i ärendet – han kan biträdas av företrädare för den fackliga organisation som han tillhör och vidare kan biträde förordnas för honom enligt rättshjälpslagen. Arbetstagaren har också rätt att tillföra ärendet den utredning han själv vill åberopa eller, enligt bestämmelser i LOA, begära beslutsmyndighetens förordnande om kompletterande utredning. Vidare skall beaktas att företrädare för personalen alltid äger medverka vid det slutliga avgörandet i disciplinärenden, även när beslutet i en s. k. enrådighetsmyndighet ankommer på verkschefen ensam. Slutligen kan beslut om disciplinpåföljd på talan av arbetstagaren eller dennes fackliga organisation ändras av tingsrätt eller arbetsdomstolen eller genom överenskommelse i tvisteförhandlingar mellan statens arbetsgivarverk och den fackliga organisationen. Med hänsyn till dessa bestämmelser menar utredningen att nuvarande ordning inte inrymmer någon verklig fara för de berörda arbetstagarnas rättssäkerhet.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det inte finns skäl till en reform av disciplinförfarandet vid mindre myndigheter.

5 Specialmotivering

Utredningens förslag innebär att nuvarande bestämmelser om handläggningen av anmälningar mot arbetstagare hos polisen i huvudsak skall behållas, dock med det väsentliga tillägget, såvitt gäller handläggningen av brottmål, att förundersökningen i mål om brott i tjänsten skall bedrivas med biträde av särskild utredningspersonal från åklagarväsendet. Nuvarande bestämmelser finns intagna i föreskrifter som utfärdats av riksåklagaren samt i anvisningar från rikspolisstyrelsen. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att bestämmelserna med det föreslagna tillägget om särskilda utredningsenheter sammanförs i en av regeringen utfärdad förordning. En sådan förordning bör också innehålla vissa bestämmelser om den förberedande handläggningen av disciplinärenden inom polisväsendet samt reglera det insynsförfarande som föreslagits av utredningen.

De särskilda bestämmelserna i utredningens författningsförslag har i allt väsentligt motiverats i anslutning till de allmänna överväganden som redovisats tidigare i betänkandet. I det följande lämnas för varje paragraf i förekommande fall hänvisning till det avsnitt av betänkandet under vilket motiveringen återfinns samt vissa kompletterande kommentarer.

5.1 Förslaget till förordning med särskilda bestämmelser om handläggningen av anmälan mot polisman m. m.

1 §

Paragrafen innehåller i första meningen de bestämmelser om omedelbart åklagarinträde som nu finns intagna i riksåklagarens föreskrifter. Se närmare avsnitt 3.6.3.

Det kan ibland vara tveksamt om en anmälan är av sådant slag som avses med stadgandet. Detta kan vara fallet när anmälan inte innehåller uttryckligt påstående om brott eller när det inte klart framgår om det påstådda felet kan hänföras till myndighetsutövning. Vidare innebär bestämmelsen i 11 § polisinstruktionen om skyldighet för polisman att i vissa fall göra tjänstingripande när han är tjänstefri att det ibland också kan vara svårt att avgöra om en anmälan rör en polismanns förhållande i eller utom tjänsten. Enligt utredningens uppfattning bör åklagarpövning verkställas även i tveksamma fall. Detta kan lämpligen behandlas i sådana tillämpningsföreskrifter som enligt stadgandet i 3 § skall utfärdas av rikspolisstyrelsen.

Nuvarande bestämmelser i riksåklagarens föreskrifter avser enligt ordaydelsen bara de fall då fråga om polismans brott i tjänsten kommer upp efter anmälan. Det är emellertid uppenbart att handläggningen bör ske i samma ordning när det annars förekommer anledning att arbetstagare hos polisen begått brott i tjänsten, t. ex. när frågan uppkommit internt inom polisväsendet eller när den aktualiserats genom en tidningsartikel eller liknande. I paragrafens andra mening stadgas därför med tanke på dessa fall, att frågan om inledande av förundersökning skall avgöras av åklagare.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som skall vara undersökningsledare. Se avsnitt 3.6.1.

Bestämmelsen motsvarar vad som stadgas i riksåklagarens föreskrifter, dock med den ändringen att länsåklagarens möjlighet att i mål av enkel beskaffenhet delegera åklagaruppgiften till chefsåklagare är mera vidsträckt enligt författningsförslaget. Delegation bör således enligt utredningens mening få förekomma också när mål av enkel beskaffenhet rör myndighetsutövning.

3 §

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om polisens uppgifter i anslutning till anmälningSUPPTAGNINGEN. Se avsnitt 3.6.2. Det förutsätts att rikspolisstyrelsen meddelar närmare föreskrifter.

Den omständigheten att polisen är skyldig vidta vissa åtgärder i anslutning till anmälningSUPPTAGNINGEN innebär – som också framgår av författnings-texten – inte att det i 1 § föreskrivna överlämnandet av anmälan till åklagare får anstå intill dess åtgärdena blivit vidtagna.

4 §

I paragrafen anges att förundersökning företrädesvis skall bedrivas med personal från åklagarväsendet, antingen åklagarpersonal eller personal från särskild utredningsenhet. När särskilda skäl föreligger får undersökningsledaren anlita biträde av polismyndighet. Detta kan vara fallet när teknisk sakkunskap erfordras. Länsåklagare som inte har tillgång till särskild utredningspersonal inom den egna myndigheten bör vidare kunna påkalla biträde av polisen för utredningsuppgifter av enkel beskaffenhet eller av brådskande natur. Se vidare avsnitt 3.3.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de särskilda utredningsenheterna. Se avsnitt 3.3. Som där nämnts skall enheterna kunna anlitas av JO och JK för utredningsuppgifter i ärenden som rör arbetstagare inom polisväsendet. Detta skall gälla inte bara i de fall då JO eller JK i egenskap av särskild åklagare leder förundersökning i brottmål utan också när ärendet endast rör fråga om disciplinansvar.

6 §

I paragrafen stadgas om handläggningen av mål som rör brott utom tjänsten av arbetstagare hos polisen. Se avsnitt 3.6.4.

7 §

Enligt vad som stadgas i paragrafen får riksåklagaren meddela föreskrift om att bestämmelserna i 1–4 §§ skall tillämpas på viss eller vissa personalkategorier utanför polisväsendet. Se avsnitt 3.6.4. Där anges några kategorier vilka kan komma i fråga för sådan föreskrift.

8 §

I paragrafen anges i vilka fall utredningsenheterna får tas i anspråk för arbetsuppgifter utanför det egentliga verksamhetsområdet. Se avsnitt 3.6.4.

9 §

I paragrafen stadgas skyldighet för åklagaren att lämna länspolischefen underrättelse om sitt slutliga beslut. Underrättelsen skall ligga till grund för länspolischefens ställningstagande till frågan om ärendets fortsatta handläggning i disciplinförfarande. Se avsnitt 3.7.

Av förarbetena till bestämmelserna i LOA om disciplinpåföljd framgår att disciplinförfarande i vissa fall inte får inledas med avseende på gärning som tidigare varit föremål för prövning i brottmål. Har frågan om straffansvar fallit bort på grund av att det inte kunnat styrkas att vederbörande arbetstagare gjort sig skyldig till den prövade gärningen kan således disciplinförfarande inte komma i fråga. Däremot föreligger inte hinder mot disciplinförfarande när gärningen inte ansetts brottslig. Det sagda ger anledning framhålla vikten av att åklagaren klart anger grunden för sitt beslut.

Den omständigheten att det i paragrafen bara anges att länspolischefen skall underrättas om åklagarens slutliga beslut utesluter självfallet inte att denne hålls underrättad om utredningens gång.

10 §

Paragrafen innehåller föreskrift för handläggningen av anmälningar vilka inte innefattar påstående om vare sig brott eller oriktig myndighetsutövning och som därför skall behandlas som disciplinärenden utan föregående åtalsprövning. Se avsnitt 3.7.

11 §

I paragrafen regleras det insynsförfarande som utvecklats i avsnitt 3.8. Bestämmelsen anger att polisstyrelsen i anledning av verkställd granskning får påkalla att disciplinärt förfarande inleds vid länsstyrelsen. Det bör uppmärksammas att den initiativrätt som därmed tillerkänns polisstyrelsen inte

är jämställd med den som enligt LOA tillkommer JO och JK. Polisstyrelsen kan således inte självständigt inleda disciplinförfarandet genom att utfärda anmaning till den berörde arbetstagaren. Anmaningen skall, liksom när initiativet till disciplinförfarande kommer från länspolischefen, som regel utfärdas av landshövdingen. Denne får därvid anses oförhindrad att underlåta utfärda anmaning, om det enligt hans uppfattning brister i de formella eller sakliga förutsättningarna för disciplinförfarande.

Polisstyrelsens möjlighet till insyn avser också åklagarens handläggning och den utredning som verkställs i brottmålet. Som framhållits i avsnitt 3.8 kan polisstyrelsen påkalla förnyad åtalsprövning hos högre åklagare, i allmänhet riksåklagaren. Överprövningsinstitutet inom åklagarväsendet har utvecklats i praxis som ett utflöde av högre åklagares tillsynsplikt i förhållande till underställd åklagare. Begäran om överprövning är alltså inte att betrakta som besvär.

12 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser med avseende på de polisdistrikt som inte lyder under länspolischef. Se avsnitt 3.8.

Det särskilda utskott av polisstyrelse i storstäderna som anges i paragrafen skall ha samma granskningsuppgifter som enligt 11 § tillkommer polisstyrelsen i övriga polisdistrikt. Disciplinärt förfarande enligt LOA kan påkallas genom att utskottet hänskjuter ärendet till handläggning i plenum.

13 §

Enligt 15 kap. 4 § LOA gäller särskild ordning för handläggningen av disciplinärenden i fråga om vissa högre befattningshavare. Beslut om disciplinpåföljd ankommer sålunda på statens ansvarsnämnd, inte på anställningsmyndigheten. I fråga om befattningshavare som omfattas av det nämnda stadgandet i LOA gäller vidare särskild ordning för handläggningen av mål om brott i tjänsten. Enligt 7 kap. 4 § rättegångsbalken skall sålunda riksåklagaren vara allmän åklagare i sådana mål. Det innebär bl. a. att det också måste ankomma på riksåklagaren att avgöra om en anmälan skall läggas till grund för förundersökning. De särskilda föreskrifterna om brottmål och disciplinärenden motiverar att undantag från den föreslagna förordningens tillämpningsområde görs beträffande befattningshavare som omfattas av särregleringen. Sådant undantag stadgas i paragrafen. De befattningshavare inom den regionala och lokala polisorganisationen som berörs av undantaget är de som innehar eller uppehåller tjänst om länspolischef, biträdande länspolischef, polismästare, polisöverintendent eller byråchef. – Det torde ligga i sakens natur att riksåklagaren i förekommande fall anlitar biträde av de föreslagna utredningsenheterna inom åklagarväsendet. Undantaget från förordningens tillämpningsområde får således inte till följd att utredning av anmälan mot nu nämnda högre tjänstemän verkställs inom polisväsendet.

I paragrafen stadgas också om undantag från bestämmelserna i 9 och 10 §§ beträffande den som är anställd hos rikspolisstyrelsen eller vid statens

kriminaltekniska laboratorium. Bestämmelserna om det förberedande disciplinförfarandet i nämnda paragrafer och om det till detta anslutande insynsförfarandet enligt 11 och 12 §§ är utformat med tanke på den lokala polisorganisationen. Enligt utredningens mening saknas behov av motsvarande reglering i fråga om de centrala myndigheterna. Det får i stället lämnas åt rikspolisstyrelsen, som är anställningsmyndighet vid tillämpningen av LOA även med avseende på personalen vid statens kriminaltekniska laboratorium, att själv bestämma vem som skall svara för den förberedande handläggningen av disciplinärenden samt att avgöra på vilket sätt insyn skall tillförsäkras styrelsens enskilda ledamöter. Det förtjänar anmärkas att flertalet av de befattningshavare som inom rikspolisstyrelsen fullgör polisverksamhet är anställda inom den lokala polisorganisationen.

5.2 Förslaget till ändring i polisinstruktionen

Enligt 12 § i den ovan redovisade föreslagna förordningen skall frågan om avskrivning av ärenden i storstäderna prövas av ett särskilt utskott av polisstyrelsen. En bestämmelse om sådant utskott intas i polisinstruktionen genom förevarande förslag. Utskottets ledamöter samt ersättare för dessa skall utses av och bland polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter. Polismästaren äger således inte delta i valet.

Särskilt yttrande

Av experterna *Bengt Erlandsson* och *Rolf Ekman*

I cirkulär den 13 december 1977 (RÅFS 1977:2) har riksåklagaren efter samråd med rikspolisstyrelsen lämnat föreskrifter för handläggningen av anmälningar mot polismän m. fl.

Rikspolisstyrelsen har vidare den 11 oktober 1978 – intagna i RPS författningssamling 1978:5 – FAP 403-2 – lämnat anvisningar för handläggning av anmälan mot polismän m. fl.

Med den utformning dessa föreskrifter fått anmäls i dag till åklagares prövning och bedömning praktiskt taget varje inkommande anmälan mot polisman. Endast i undantagsfall kan detta underlåtas då fråga är om rent ”interna” försummelse. Detta ligger i linje med förslagen i Anmälan mot polisman (SOU 1975:20).

Enligt vår uppfattning innebär redan nu redovisade förhållande en klar särbehandling av polismän m. fl. Att därutöver tillskapa särskilda utredningsenheter inom åklagarväsendet – enheter som f. ö. med all sannolikhet blir mycket svåra att rekrytera och vidmakthålla – synes innebära att man i disciplinärt hänseende sätter polismän i en särställning som för oss är mycket svår att acceptera. Utredningens motiv är inte heller övertygande.

Enligt vår uppfattning bör med tillämpning av gällande, ovan citerade regler den av utredningen diskuterade s. k. polismodellen vara att klart förredra.

Bilaga En undersökning av praxis vid disciplingruppen i Stockholms polisdistrikt

I Stockholms polisdistrikt handläggs anmälningar mot polispersonal sedan 1972 av en särskild utredningsgrupp, den s. k. disciplingruppen. Närmare redovisning av gruppens organisation och verksamhet lämnas i avsnitt 2.6.4. Antalet ärenden som handlagts av gruppen uppgick år 1977 till 242 och 1978 till 287.

För att få begrepp om beskaffenheten av de anmälningar som görs mot polispersonal har utredningen närmare granskat aktmaterialet till ärendena nr 1–100 enligt den vid disciplingruppen i Stockholms polisdistrikt förda ärendeförteckningen för 1977. De granskade ärendena inkom under tiden januari–maj 1977.

Inledningsvis bör sägas att inget av ärendena lett till vare sig åtal eller disciplinpåföljd för någon befattningshavare. Samtliga slutligt avgjorda ärenden – 2 ärenden var vid tidpunkten för granskningen fortfarande beroende på prövning, i ena fallet av JO och i det andra av åklagare – har således föranlett avskrivningsbeslut i någon form. Beslutet har i 14 fall meddelats av JO och i övriga fall av åklagare eller polismyndigheten (åklagarprövning hade inte verkställts i den omfattning som numera skall ske med tillämpning av riksåklagarens föreskrifter).

Påståenden om obefogad våldsutövning, misshandel, intar med 32 fall den antalsmässigt främsta platsen bland anmälningarna mot polispersonal för oriktiga tjänsteåtgärder. Dessa ärenden föranleder också i allmänhet mera omfattande utredningar än andra.

Vid en närmare analys av de 32 misshandelsärendena kan det vara av intresse att göra en fördelning med hänsyn till de olika förhållanden, under vilka den påstådda misshandeln ägt rum. En sådan fördelning kan göras enligt följande.

1 I samband med omhändertagande	15 fall
2 I samband med annat polisingripande	7 fall
3 Under transport med polisbil	5 fall
4 På polisstation eller i arrestlokal	5 fall

I 4 av omhändertagandefallen gjordes gällande att misshandel förövats även under transport eller på polisstationen.

Karakteristiskt för omhändertagandefallen är att det i allmänhet (13 fall) är ostridigt att våld tillgripits från polisens sida, dock att uppgifterna oftast går isär i fråga om våldets omfattning och de närmare omständigheterna i övrigt kring omhändertagandet. Detta innebär att utredningarna i dessa

fall måste ta sikte på att dels klarlägga vilken version av händelseförloppet som är den riktiga, dels ge underlag för en bedömning av frågan om det medgivna eller annars utredda våldet varit försvarligt. Med tanke på den senare frågan kan det vara av betydelse att notera att det i samtliga fall då våld medgetts från polisens sida också förekommer uppgifter om att den omhändertagne varit våldsamt.

En annan sak som gör att omhändertagandefallen generellt sett skiljer sig från övriga misshandelsfall är att utredningarna ofta kan omfatta förhör med andra personer än den som påstått att han blivit misshandlad och de polismän som medverkat vid ingripandet. Detta var förhållandet i 10 av de 15 fallen. I endast 3 fall förekom emellertid vittnen vilka kan betraktas som neutrala medan vittnena i övriga fall utgjordes av målsägandens anhöriga eller kamrater. I 3 av dessa senare fall hade anmälan gjorts av något av vittnena och inte av den omhändertagne själv.

Såsom tidigare nämnts kännetecknas omhändertagandefallen av att det också förekommer uppgifter om våld från den omhändertagnes sida. I flertalet av dessa fall har också, såvitt framgånget av anteckningar i disciplin-gruppens aktmaterial, åtal väckts eller i vart fall förundersökning inletts mot den omhändertagne för våld mot tjänsteman eller våldsamt motstånd. Möjligen har detta skett också i de fall där anteckning saknas. Det är nämligen så att utredningen i målet mot den omhändertagne inte ankommer på disciplin-gruppen och det förekommer inte heller någon rutinmässig samordning mellan den förundersökning som avser polisens handlande och den som riktar sig mot den omhändertagne.

I ett av de 15 fallen kunde omständigheterna kring omhändertagandet inte alls klarläggas. Anmälan gjordes anonymt på ett vykort till polismästaren, vari anmälararen påstod att han varit vittne till att en zigenare misshandlats av polis. Vykortet innehöll inga närmare uppgifter angående tid och plats för händelsen.

Som tidigare nämnts hänför sig 7 av misshandelsfallen till andra slags polisingripanden än omhändertaganden. Dessa ingripanden är, i motsats till omhändertaganden, sådana som normalt sett kan genomföras utan att våld behöver tillgripas från polisens sida. När situationen likvärligt urartar kan man i allmänhet peka på någon särskild anledning såsom att något missförstånd uppkommit rörande polisens handlande eller att polisingripandet av anmälararen uppfattats som ett ställningstagande i en konflikt mellan enskilda.

Betecknande är två likartade fall där polisingripandet föranletts av klagomål från grannar. Anmälarna hade i båda fallen spelat musik med hög ljudvolym och de påstod båda att de blivit överfallna och misshandlade av polismän, vilka trängt sig in i deras lägenheter. I det ena fallet medgav polisen att våld tillgripits i samband med ingripandet. Det hade blivit nödvändigt på grund av anmälarens eget uppträdande. I det andra fallet skulle däremot åtgärden enligt polisens mening inte ha föranlett våld från någondera sidan. Ingripandet hade i det fallet bevitnats av en besökare hos anmälararen. Denne person vägrade medverka till utredningen.

Under rubrikerna misshandel under transport och misshandel på polistation har upptagits sammanlagt 10 fall. Karakteristiskt för dessa fall är för det första att det saknas utomstående vittnen. Mot den omhändertagnes

uppgifter står enbart polismännens. Vidare är omständigheterna under en transport och under vistelsen på en polisstation sällan av det slaget att polisen har befogad anledning använda sådant våld som kan uppfattas som miss-handel. Det kan därför sägas vara betecknande att det enligt polisens upp-gifter inte förekommit våld i något av de förevarande fallen.

Såsom framgått av den förestående redovisningen är det vanligen så att anmälarens uppgifter står mot de uppgifter som lämnats av en eller flera polismän. Om anmälarens uppgifter i sådana fall skall kunna läggas till grund för avgörandet, måste det krävas att de vinner starkt stöd av andra omständigheter som kommer fram under utredningen. I första hand kan omständigheter som vederlägger polismännens uppgifter tänkas komma fram genom neutrala vittnesmål från utomstående. Sådana vittnesmål finns emellertid sällan att tillgå. Härutöver finns ibland möjlighet att mera ob- jektivt klarlägga händelseförloppet genom att målsäganden och, i de fall ömsesidigt våld förekommit, helst också den ingripande polismannen un- derkastas läkarundersökning. Om en läkarundersökning skall kunna ge några fynd som kan vara av värde för utredningen, är dock förutsättningen att den verkställs i omedelbar anslutning till händelsen eller i vart fall i så nära anslutning till denna som möjligt. Mot bakgrund av detta har det i tjänsteföreskrift ålagts polisman som tar upp en anmälan om polismiss- handel att omedelbart föranstalta om läkarundersökning, helst rättsmedi- cinsk undersökning.

Av det som nu sagts framgår att utredningsmöjligheterna allvarligt för- sämras, om inte anmälningarna ges in på ett mycket tidigt stadium och då omedelbart läggs till grund för utredningsåtgärder. Det är därför an- märkningsvärt att anmälningarna endast i 6 av de 32 misshandelsfallen ostridigt upptagits i nära samband med händelsen. I 3 av dessa fall företogs dock inte läkarundersökning möjligen av den anledningen att anmälningarna framstod som uppenbart ogrundade. I ett av fallen ville således anmälaren inte medverka till någon fortsatt utredning, i ett annat fall vägrade an- mälarens kamrat som bevittnat ingripandet att lämna några uppgifter och i det tredje fallet gick det inte att klarlägga ens att det påstådda polis- ingripandet ägt rum.

I ytterligare 6 fall gjordes anmälan inom några få dagar efter händelsen genom hänvändelse till någon polisstation. Rättsmedicinsk undersökning utfördes i endast ett av dessa fall. I ett annat fall företedde anmälaren, som själv var läkare, ett intyg från en kollega. I ett tredje fall vägrade anmälaren uttryckligen att underkasta sig läkarundersökning.

När anmälan görs till JO i stället för till polismyndigheten uppstår au- tomatiskt en viss tidsfördröjning innan utredning kan påbörjas. Anmälaren får således inte någon anmodan att uppsöka läkare förrän ärendet har över- lämnats till disciplingruppen, vilket innebär att möjligheterna att införskaffa tillfredsställande bevisning är sämre. Anmälan till JO gjordes i 7 av de redovisade fallen. I 3 av dessa fall kom anmälan in ganska kort tid efter händelsen vilket medförde att rättsmedicinsk utredning i 2 av fallen kunde utföras inom drygt en vecka. I det tredje fallet företedde anmälaren själv läkarintyg.

I 17 fall ingavs anmälan mer än 14 dagar, i något fall t. o. m. mer än ett år, efter händelsen. Dröjsmålen med anmälningarna kan ha olika för-

klaringar. I den mån påståendena om misshandel varit rena efterhandskonstruktioner framstår det kanske som naturligt att anmälan inte lämnats omedelbart. I andra fall kan anmälaren från början ha dragit sig för att göra anmälan, kanske av rädsla för att en sådan åtgärd skulle kunna inverka negativt på utredningen i målet mot honom själv. Man kan emellertid inte komma ifrån misstanken att anmälnarna i några fall gjort påståenden om misshandel redan i anslutning till händelsen, men att dessa påståenden inte tagits upp som anmälningar och därför inte föranlett utredning.

I 2 fall är helt klarlagt att det brustit i rutinerna för anmälningsupptagningen. I det ena fallet antecknades visserligen påståendet om misshandel i ett förhørsprotokoll i anslutning till omhändertagandet, men ärendet överlämnades likväl inte till disciplingruppen för utredning. Överlämnande skedde först åtta månader senare i samband med att åtal väcktes mot målsäganden. Dröjsmålet medförde bl. a. att utredningen blev mycket svår att genomföra. Det tog således lång tid att identifiera de polismän som genomfört det ifrågavarande ingripandet. Dessa hade nämligen ingått i en tillfälligt sammansatt styrka av extratjänstgörande polismän. När förhör slutligen kunde hållas, hade polismännen inga eller endast svaga minnesbilder av händelsen. I det andra fallet följdes anmälningsrutinerna så långt att påståendet om misshandel antecknades och målsäganden skickades till rättsmedicinsk utredning. Ärendet överlämnades emellertid inte heller i detta fall till disciplingruppen förrän förundersökningen i målet mot målsäganden avslutats. Då skedde överlämnandet trots att målsäganden i ett avslutande förhör återtagit sitt påstående om misshandel. Åklagaren skrev i det fallet av ärendet utan att påfordra ytterligare utredning genom disciplingruppen.

I ytterligare 3 fall har anmälnarna gjort gällande att påståendena om misshandel lämnats redan i anslutning till händelserna, men då inte beaktats.

I de fall där anmälan gjorts på ett sent stadium finns det som regel ingen anledning att föranstalta om läkarundersökning. Så skedde dock i ett fall där rättsmedicinsk undersökning verkställdes och dessutom kompletterades med yttrande från socialstyrelsen. Det fallet är av särskilt intresse dels därför att det är det enda där målsäganden åsamkats annat än lindriga skador – en bestående armbågsskada efter ett polisgrepp – dels därför att det också är det enda där utredningen nått så långt att en polisman delgetts misstanke om brott. Misstanken avsåg dock inte misshandel utan vållande till kroppsskada. I andra fall där anmälan kommer in sent införskaffas ibland intyg från läkare som målsäganden på eget initiativ besökt för undersökning eller behandling i anslutning till den anmälda händelsen. Det bör dock anmärkas att bevisvärdet av sådana läkarintyg oftast är tvivelaktigt. De är som regel upprättade på grund av journalanteckningar vilka förts i anslutning till undersökningar som inte direkt syftat till att tjäna som bevis för påståenden om misshandel.

Det skall slutligen framhållas att påståendena om misshandel i 4 ärenden gjordes i samband med förhör som hölls i anledning av att målsäganden var misstänkt för våld mot tjänsteman eller våldsamt motstånd.

Misshandelsärendena – anmälningar om obefogad våldsutövning – intar som tidigare framhållits den utan jämförelse främsta platsen bland de olika slags ärenden som förekommer vid disciplingruppen, om man ser till utredningsarbetets omfattning. Dessa ärenden är också de flesta. Rent an-

talsmässigt kommer emellertid en annan ärendekategori ganska nära, nämligen de ärenden som rör påståenden om oriktiga tjänsteåtgärder av olika slag. Av de 100 ärendena kan 22 hänföras till denna kategori. Härtill kommer att det i några av misshandelsärendena också gjordes gällande att polis-ingripandet som sådant varit obefogat.

De påstått oriktiga tjänsteåtgärderna avsåg i 5 av de 22 fallen frihetsberövanden. I 2 av dessa fall gjorde anmälaren gällande att han på felaktiga grunder gripits som misstänkt för brott, i 1 fall avsåg frihetsberövandet ett omhändertagande enligt 3 § LTO, i 1 fall förpassning till kriminalvårdsanstalt (anmälan riktade sig också mot kriminalvårdens personal) och i det femte fallet intagning för sluten psykiatrisk vård (anmälan riktade sig i det fallet snarast mot de för beslutet om intagning ansvariga läkarna).

I 4 fall avsåg anmälningarna klagomål mot verkställda husrannsakingar eller mot åtgärder som av anmälaren uppfattats som husrannsakan.

I 6 fall bestod den i anmälan påstådda oriktigheten i att polisen skulle ha underlåtit att vidta befogade tjänsteåtgärder. I ett fall påstod således anmälaren att polismän på centralstationen inte spanat efter hans 14-åriga dotter som var efterlyst och som iakttagits på stationen av en bekant till anmälaren. Utredningen visade att polismännen visst hade vidtagit spanningsåtgärder. De hade emellertid först kontrollerat om flickan verkligen var efterlyst. I ett annat likartat fall skulle polisen ha underlåtit gripa en flicka som rymt från en ungdomsvårdsskola och iakttagits bland gatuprostituerade av personal från skolan. Även i det här fallet hade de polismän, vars ingripande påkallats, först kontrollerat att flickan verkligen var efterlyst, vilket medfört att flickan kunnat försvinna från platsen. Polismästaren menade att de anmälda polismännen i båda dessa ärenden handlat riktigt. De 4 övriga underlåtenhetsfallen avsåg underlåtenhet att föranstalta om läkarvård av en omhändertagen fyllerist med ett benbrott, underlåtenhet att återlämna en i beslag tagen radioförstärkare, underlåtenhet att verkställa tillräckligt noggrann avvisitering av en arrestant som senare tände eld i arrestlokalen samt underlåtenhet att bevaka en för rattfylleri misstänkt person så att denne lyckades avvika från polisstationen innan blodprovstagning skett. Det sist nämnda ärendet avskrevs av polismästaren såsom en ringa tjänsteförseelse under hänvisning till att de två för bevakningen ansvariga polismännen båda genomgick utbildning.

I 3 fall gjorde anmälnarna gällande att de utsatts för en rad obefogade åtgärder – trakasserier – från polisens sida. En kvinna, i vars lägenhet polisen flera gånger lyckats gripa efterspanade personer, klagade således över att polisen använde hennes hem som värmestuga. En annan kvinna påstod i en diffus anmälan att hon kände sig hotad, trakasserad och ekonomiskt utnyttjad av sina släktingar och av en viss polisman. En tredje person, som dömts för brott riktade mot en polisman och överlämnats till sluten psykiatrisk vård, gjorde gällande att han själv tidigare utsatts för olika trakasserier från polismannens sida.

De 4 återstående fall, vilka här hänförts under kategorin påståenden om oriktiga tjänsteåtgärder, var följande. I ett ärende klagade anmälaren över att hans tidigare hustru varit eskorterad av polis och socialvårdspersonal när hon kommit för att hämta sitt och anmälares barn som tillfälligt vistats hos anmälaren. I ett annat ärende påstod anmälaren att en kvinnlig polisman

missbrukat sin tjänsteställning genom att vidta polisiära åtgärder i anslutning till en trafikolycka som hon själv varit skuld till. Polismannen som krockat med anmälaren, skulle ha avkrävt anmälaren körkort och anställt förhör med honom och hans hustru. Vidare hade hon hotat anmälaren med att denne skulle komma att bli fälld till ansvar vid domstol, om han inte tog på sig hela skulden till olyckan. Polismannen, som var tjänstefri då olyckan inträffade, menade att hon inte vidtagit andra åtgärder än sådana som ankommer på envar trafikant som blir inblandad i en trafikolycka. Det var riktigt att hon bett anmälaren att styrka sin identitet med sitt körkort. Själv hade hon visat polisens identitetskort. Hon hade inte anställt något förhör. Däremot hade hon bett om uppgifter angående anmälares försäkringsbolag m. m. Hon hade också med bestämdhet hävdat att anmälaren var skuld till olyckan, eftersom hon hade den uppfattningen. I det tredje ärendet klagade anmälaren, som hade gripits såsom misstänkt för misshandel, över att han tvingats sitta på golvet i polisstationen under ca 10 minuter. Det fjärde ärendet rörde frågan om någon polisman kunde göras ansvarig för att en häktad – mot åklagarens instruktioner – sammanträffat med personer som var inblandade i samma mål.

Anmälningar om obefogad våldsutövning kan i allmänhet utan vidare sägas innefatta påstående om brott (misshandel). Det är därför helt klart att de enligt riksåklagarens nu gällande föreskrifter skall föranleda omedelbart åklagarinträde. Åklagarprövning verkställdes emellertid i regel i misshandelsärendena även enligt de rutiner som ägde tillämpning i Stockholms polisdistrikt under 1977. Endast i några undantagsfall – t. ex. i fråga om den ovan nämnda anonyma anmälan om misshandel av en zigenare – avskrevs ärendet genom beslut av polismästaren. När det gäller de senast berörda ärendena – påståenden om oriktig tjänsteutövning – är det mera sällan uppenbart att det rör sig om brottsanmälningar. Ett oriktigt omhändertagande eller gripande kan visserligen, om polismannen uppsåtligen handlat felaktigt, föranleda ansvar för olaga frihetsberövande och en oriktig husrannsakan kan, under samma förutsättning, beivras som hemfridsbrott. Vidare kan vid uppsåtligt fel ansvar för myndighetsmissbruk eller, när felet begåtts av grov oaktsamhet, vårdslös myndighetsutövning komma i fråga. Flertalet av de anmälningar som hänförts till ifrågavarande kategori är emellertid av den beskaffenheten att det redan från början framstår som osannolikt att de skall föranleda mera än disciplinärt ansvar. Det finns således inte någon grund för att i anledning av anmälningen inleda förundersökning i brottmål. Med hänsyn till detta är det betecknande att beslutet om avskrivning i dessa ärenden från 1977 oftast meddelats av polismästaren. Det bör dock uppmärksammas att ärendena med tillämpning av nu gällande bestämmelser i samtliga fall borde ha föranlett åklagarprövning.

Ett annat slags ärenden där frågan om omedelbart åklagarinträde kommit i nytt läge genom riksåklagarens föreskrifter är de, i vilka anmälaren gör gällande att egendom, som polisen haft hand om, har kommit bort. En sådan anmälan kan formellt sett sägas innefatta påstående om stöld eller annat förmögenhetsbrott även om anmälaren inte alltid gör uttryckligen gällande att brott förövats och även om avsikten med anmälan oftast snarare är den att utredningen skall leda till att anmälaren återfår egendomen eller att den skall läggas till grund för ett civilrättsligt ersättningsanspråk än att den skall leda till straff- eller disciplinansvar för någon tjänsteman.

Av de 100 ärendena kan 10 hänföras till "stöld"-fallen. I 3 av dessa gjordes uttryckliga påståenden om stöld och dessa ärenden föranledde därför åklagarprövning. Övriga 7 ärenden avsåg egendom som förkommit på hittegodsexpeditionen (egendomen återfanns innan utredning påbörjats), ett smycke som förkommit under en flygresa, ev. i samband med polisens säkerhetskontroll på Arlanda flygplats, pengar som tagits i beslag i ett valutamål och som på grund av felskrivning kommit att antecknas med för högt belopp i beslagsprotokollet, ett smycke som förkommit i polispersonalens duschrum, pengar som tagits i förvar från en arrestant och som redovisats med för lågt belopp vid frigivningen, en jacka som förvarats åt en arrestant och av misstag utlämnats till en annan samt frimärken som förkommit under en boutredning som en polisman svarat för utom tjänsten.

Påståenden om brott av olika slag, utöver de hittills redovisade, gjordes i 10 ärenden. I 2 av dessa ärenden, vilka avsåg påståenden om ofredande resp. brott mot lotteriförordningen, skulle brotten ha begåtts utom tjänsten. Ett tredje ärende utgör ett gränsfall mellan brott i och utom tjänsten. Det avsåg skadegörelse, som en polisman skulle ha gjort sig skyldig till under tjänstefri tid medan han uppehöll sig på en kursgård för deltagande i polisjär utbildning. Påståenden om skadegörelse i samband med polisinspårningen gjordes i 2 fall, en taklampa skulle ha skadats under en husrannsakan och en vindrutetorkare brutits av när en polisman rapporterade en parkeringsförseelse. I ett ärende gjordes gällande att en polisman gjort sig skyldig till olaga hot under ett telefonförhör och i ett annat att två polismän i samband med ett omhändertagande uttalat sig nedsättande om en bekant till den omhändertagne och därmed gjort sig skyldiga till förtal. I en anmälan uttalades misstanke om att en flygplatskontrollant gjort sig skyldig till varusmuggling. Av särskilt allvarlig beskaffenhet var en anmälan, i vilken en kvinna gjorde gällande att hon blivit våldtagen av en polisman på Djurgårdens polisstation. Anmälan togs så småningom tillbaka, varvid kvinnan erkände att hon upprättat anmälan som hämnd för att hennes make blivit omhändertagen för fylleri.

Utredningar om ifrågasatt trafikförseelse verkställs i allmänhet inte av disciplingruppen. Ett sådant ärende förekommer emellertid bland de 100 undersökta. Det avsåg en anmälan, där det gjordes gällande att en polisbil skulle ha körts på tomgång under sju minuter, den tid det tagit för polispatrullen att rapportera anmälaren för en trafikförseelse.

Till kategorin övriga brott kan slutligen hänföras det mest uppmärksammade av de 100 ärendena, den s. k. porrutredningen. Ärendet handlades inte vid disciplingruppen, men registrerades där eftersom det berörde anställda inom Stockholms polisdistrikt. I ett radioprogram gjordes påståenden om att det var vanligt förekommande att polismän utnyttjade sin ställning för att skaffa sig gratis samlag med prostituerade. Programmet föranledde rikspolisstyrelsen att tillsätta en särskild undersökningskommission, i vilken bl. a. ingick politiskt valda ledamöter av rikspolisstyrelsen och polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt. Utredningen, som verkställdes av rikskriminalen, pågick under två och en halv månader. Under den tiden var 4-7 polismän knutna till kommissionen på heltid och under en vecka sysselsattes 24 befattningshavare. Undersökningen gällde 22 olika påståenden om oegentligheter. Förhör hölls med 104 prostituerade och 59 andra personer som

var verksamma inom porr-branschen. Endast en prostituerad gjorde i samband med utredningen gällande att hon på grund av indirekt tvång underlåtit att ta betalt för samlag som hon haft med en polisman. Förhör hölls också med 5 polismän. Ingen av dem hördes såsom skäligen misstänkt för brott.

Till en särskild kategori kan hänföras de sammanlagt 10 ärenden som innehåller påståenden om olämpligt uppträdande. I 3 av dessa ärenden gjordes i anmälningarna påståenden om förolämpning. Anmälarna hade blivit kallade för "djävla idiot", "dåre" och "ful fisk". I det först nämnda fallet blev det också utrett att det påstådda yttrandet fällt av en polisman som rapporterade anmälaren för fortkörning. Ärendet avskrevs som ringa tjänsteförseelse. I 4 andra fall där anmälarna förnärmats av polismännen kan brottsrubriceringen förolämpning knappast motiveras. I ett av dessa fall klagade anmälaren över att en polisman "duat" honom i telefon, i ett annat fall hade polismannen tilltalat anmälaren med hans efternamn utan att använda titeln adjunkt, i ett tredje fall hade polismannen "uppträtt arrogant" och i det fjärde fallet hade det uppkommit ett häftigt gräl under ett telefonsamtal mellan en polisman och en kommunal hemvårdsassistent. I 3 anmälningar gjordes gällande olämpligt uppträdande av annat slag än förolämpning. En flygresenär hade inte fått kvitto på en sax som omhändertagits av säkerhetskontrollen på Arlanda, en person som känt sig hotad av några ungdomar hade vägrats följa med i en polisbil och en person påstod i en diffus anmälan att han utsatts för "psykisk misshandel" under ett förhör.

I utredningens direktiv sägs att man, när det gäller förfarandet i disciplinärenden, kan tänka sig att det skall vara olika handlägningsrutiner för externa resp. interna ärenden. Med interna ärenden skulle därvid avses sådana ärenden som inte rör polisens förhållande till allmänheten. Av de granskade 100 ärendena kan endast ett hänföras till kategorin interna disciplinärenden. Ärendet avsåg en flygplatskontrollant som, utan att anmäla förfall, uteblivit från tjänstgöring under två dagar. Ärendet avskrevs som ringa tjänsteförseelse.

Som anmärkts i avsnitt 2.6.4 handlägger disciplingruppen inte bara brottmål och disciplinärenden som rör anställda inom Stockholms polisdistrikt utan också förundersökningar i brottmål som riktar sig mot kriminalvårdsverkets personal vid allmänna häktet i Stockholm. Av de 100 ärendena gällde 5 ärenden häktespersonal. Samtliga fall avsåg ifrågasatt misshandel.

De 10 ärenden som slutligen återstår att redovisa utgörs inte av självständiga brottmål eller disciplinärenden. Några av dessa ärenden har lagts upp med anledning av att personal från disciplingruppen biträtt med förhör i mål som annars handlagts vid annan polismyndighet och några ärenden har blivit dubbelredovisade på grund av att ny anmälan om samma sak kommit in efter det att ett tidigare ärende avslutats.

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
 2. Naturmedel för injektion. S.
 3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
 4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
 5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
 6. Polisen. Ju.
 7. Tandvården i början av 80-talet. S.
 8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
 9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
 10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
 11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
 12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
 13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
 14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
 15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
 16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
 17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
 18. Museijärnvägar. U.
 19. Jaktvårdsområden. Jo.
 20. Anhöriga. S.
 21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
 22. Barn och döden. S.
 23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
 24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
 25. Nya namnregler. Ju.
 26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
 27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
 28. Barnolycksfall. S.
 29. Lotterier och spel. H.
 30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
 31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
 32. Fastighetstaxering 81. B.
 33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
 34. Bilarna och luftföroreningarna. Jo.
 35. Rationellare girohantering. E.
 36. Konsumenttjänstlag. Ju.
 37. Aktivt boende. Bo.
 38. Lagerstöd. A.
 39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
 40. Malmer och metaller. I.
 41. Barnen i framtiden. S.
 42. Vår säkerhetspolitik. Fö.
 43. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Jo.
 44. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. Jo.
 45. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. Jo.
 46. Koncernbegreppet m. m. Ju.
 47. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. U.
 48. Arbetstiderna inför 80-talet. A.
 49. Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Ju.
 50. Huvudmannaskapet för specialskolan. U.
 51. Öst Ekonomiska Byrån. H.
 52. Viltskador. Jo.
 53. Nytt skörde-skadeskydd. Jo.
 54. Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. Bo.
 55. Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. Bo.
 56. Steg på väg... A.
 57. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. S.
 58. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. S.
 59. I livets slutskede. S.
 60. Bidrag till folkrörelser. Kn.
 61. Förflyttelse genom omprövning. B.
 62. Kooperationen i Sverige. I.
 63. Barnets rätt 2. Om föräldraansvar m. m. Ju.
 64. Ny utlänningslag A.
 65. Ny plan- och bygglag. Del I. Bo.
 66. Ny plan- och bygglag. Del II. Bo.
 67. Svensk sjöfartspolitik. K.
 68. De allmänna advokatbyråerna. Ju.
 69. Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löften. U.
 70. Tandvård i fred för värnpliktiga. Fö.
 71. Handläggningen av anmälningar mot polispersonal. Ju.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]
Nya namnregler. [25]
Konsumenttjänstlag. [36]
Koncernbegreppet m. m. [46]
Grundlagsskyddad yttrandefrihet. [49]
Barnets rätt 2. Om föräldransvar m. m. [63]
De allmänna advokatbyråerna. [68]
Handläggningen av anmälningar mot polispersonal. [71]

Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]
Tandvård i fred för värnpliktiga. [70]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22] 4. I livets slutskede. [59]
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]
Barnolycksfall. [28]
Barnen i framtiden. [41]
Planeringsgruppen för barnomsorg. 1. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. [57] 2. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. [58]

Kommunikationsdepartementet

Svensk sjöfartspolitik. [67]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]
Rationellare girohantering. [35]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33]
Förnyelse genom omprövning. [61]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att värda. [17]
Musejärnvägar. [18]
Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. [47]
Huvudmannskapet för specialskolan. [50]
Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löfte. [69]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]
Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Jaktvårdsområden. [19] 2. Vilt-skador. [52]
Bilarna och luftföroreningarna. [34]
Miljörisiker vid sjötransporter. 1. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. [43] 2. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. [44] 3. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. [45]
Nytt skördeskadeskydd. [53]

Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]
Öst Ekonomiska Byrån. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]
Lagerstöd. [38]
Arbetstiderna inför 80-talet. [48]
Steg på väg. . . [56]
Ny utlänningslag. [64]

Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]
Vattenkraft och miljö 4. [39]
Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. [54]
Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. [55]
PBL-utredningen. 1. Ny plan- och bygglag. Del I. [65] 2. Ny plan- och bygglag. Del II. [66]

Industridepartementet

Malmer och metaller. [40]
Kooperationen i Sverige. [62]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]
Bidrag till folkrörelser. [60]



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05092-7
ISSN 0375-250X