

Chefsjustitieombudsmannen
Claes Eklundh**Skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m.**

I en skrivelse den 13 juni 2000 till Justitiedepartementet, vilken också översändes till bl.a. justitieutskottet för kännedom, anförde chefsJO Eklundh följande.

Bakgrund

I den allmänna debatten framförs med jämna mellanrum kritik mot det förfarande som tillämpas vid handläggningen av anmälningar mot polismän. Kritiken går vanligtvis ut på att förfarandet innebär att ”polisen utreder polisen”. Jag beslutade bl.a. mot denna bakgrund våren 1998 att inspektera ett antal s.k. internutredningsenheter vid polismyndigheterna.

Inspektioner genomfördes vid Polismyndigheten i Stockholms län under april år 1998, vid Polismyndigheten i Västra Götaland under september år 1998, vid Polismyndigheten i Skåne under december år 1998 samt vid Polismyndigheten i Västmanlands län under mars år 1999. Inspektionerna gav upphov till 35 initiativärenden, där polisens eller åklagarens handläggning granskades närmare. Av initiativärendena avsåg 25 ärenden åklagare, nio ärenden polisen och ett ärende såväl åklagare som polis.

Inspektionernas omfattning och mina iakttagelser vid dessa framgår av bifogade protokoll. Vidare bifogas kopior av besluten i initiativärendena.

I denna skrivelse lämnar jag en sammanfattande redogörelse för mina iakttagelser i anslutning till inspektionerna och redovisar vissa överväganden med anledning av dessa.

Allmänt om handläggningen av anmälningar mot polisman

Debatten om handläggningen av anmälningar mot polismän visar att ett grundläggande krav på utredningsförfarandet i allmänhetens ögon är att detta är organiserat på sådant sätt att objektiviteten i utredningarna är höjd över varje tvivel. Det är således inte tillräckligt att det kan visas att utredningarna faktiskt

utförs på ett objektivt sätt. Det krävs härutöver att verksamheten bedrivs under sådana former att inte redan förfarandet i sig ger upphov till misstankar att det tas ovidkommande hänsyn vid utredningarna.

Det är för att allmänhetens förtroende för verksamheten skall kunna upprätthållas vidare angeläget att anmälningar mot polismän utreds så snabbt som möjligt och att utredningsverksamheten handhas av befattningshavare som uppfyller höga krav i fråga om erfarenhet, omdöme, noggrannhet och kompetens. Det är uppenbart att en verksamhet, för att kunna tillgodose sådana önskemål, behöver tillräckliga resurser i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende.

Frågan om i vilka former man skall handlägga anmälningar mot polismän för att undvika misstankar om att det tas obehöriga hänsyn vid utredningen har varit föremål för flera utredningar och ställningstaganden av statsmakterna. Man har därvid strävat efter att finna en handläggningsordning som, samtidigt som den kan fungera smidigt och effektivt, innebär att ansvaret för att leda utredningarna ligger på någon som i organisatoriskt hänseende är fristående från polisväsendet. Ett antal olika organisationsformer för utredning av sådana anmälningar har varit föremål för överväganden. Som exempel på modeller som har diskuterats men avvisats kan nämnas ett särskilt från polis och åklagare fristående utredningsorgan samt särskilda enheter inom åklagarväsendet. Jag kan för en närmare redogörelse för de här aktuella frågorna hänvisa till 1981 års Polisberednings delbetänkande (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän. En redogörelse för internkontrollen inom åklagar- och polisverksamheterna finns också i den rapport i ämnet som f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath i april 1997 överlämnade till Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen.

Den nu gällande ordningen för handläggning av anmälningar mot anställda inom polisen har sin grund i beslut av riksdagen år 1981 och 1986 (prop. 1980/81:100, bil. 5 s. 36 f. och JuU 1980/81:33 samt prop. 1985/86:100, bil. 4 s. 53 f. och JuU 1985/86:32).

I 5 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1998:1558) föreskrivs att ett ärende omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte, om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning. Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest, om skadan är allvarlig. Slutligen föreligger skyldighet att överlämna ett ärende till åklagare, om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 6 kap. 1 § polisförordningen (1984:730).

Ett ärende behöver enligt paragrafens andra stycke inte överlämnas till åklagare om det är fråga om ett annat brott mot trafikförfattningarna än brott mot 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Härför krävs emellertid såväl att det inte har inträffat någon allvarlig skada som att polismyndig-

heten har beslutat att inleda förundersökning. Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall alltid fattas av åklagare.

I 5 kap. 6 § polisförordningen finns bestämmelser om handläggningen av frågor om brott av anställda inom polisen som inte har samband med arbetet. Också sådana frågor skall enligt huvudregeln överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte. Ärendet behöver emellertid inte överlämnas, om polismyndigheten beslutar att inleda förundersökning. Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall alltid fattas av åklagare.

Om åklagaren beslutar att inleda förundersökning i ett till honom överlämnat ärende, är åklagaren förundersökningsledare. Det ankommer således på denne att ge direktiv för förundersökningens bedrivande. Det ligger i sakens natur att det är angeläget att beslut i fråga om inledande av förundersökning fattas skyndsamt, så att erforderliga utredningsåtgärder kan vidtas utan dröjsmål och att möjligheterna att säkra bevisning inte går förlorade.

Själva utredningsarbetet utförs normalt av befattningshavare vid polismyndigheternas internutredningsenheter (jfr 5 kap. 3 § tredje stycket polisförordningen).

I de fall där åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning, att lägga ned en inledd förundersökning eller att inte väcka åtal återgår ärendet till polismyndigheten, som har att ta ställning till om det finns skäl att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd eller Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd (se 6 kap. 13 och 14 §§ polisförordningen).

I 5 kap. 4 § polisförordningen finns föreskrifter om länspolismästarens skyldighet att underrätta polisstyrelsen om ärenden som avses i 5 kap. 1 § och om hur de ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats. I paragrafen finns vidare bestämmelser som gör det möjligt för ledamöter av polisstyrelsen eller en polisenämnd att efter beslut av polisstyrelsen särskilt följa utredningen i sådana ärenden eller en grupp av sådana ärenden. Polisstyrelsen kan överlämna åt en polisenämnd att ta emot underrättelse om hur ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats.

Iakttagelser i anslutning till inspektionerna

Iakttagelser avseende polisen

I inspektionsprotokollen har tagits in bl.a. påpekanden om att anmälan i vissa fall har tagits upp av en icke behörig anmälningsupptagare, att beslut om inledande av förundersökning har fattats av en polisman samt att det i vissa fall har förekommit dröjsmål med att överlämna anmälningar till åklagare. Övriga iakttagelser vid inspektionerna behandlas närmare i besluten i de särskilda ärendena.

Här kan nämnas att det i ett beslut avseende Polismyndigheten i Skåne (dnr 296-1999) riktades kritik mot myndighetens handläggningstid av ärendena vid internutredningsgruppen. Det konstaterades vid inspektionen, som ägde rum den 1 och 2 december 1998, bl.a. att flertalet av de 30 äldsta ärendena hade legat upp emot två år och i vissa fall drygt två år utan att några synbara åtgärder hade vidtagits samt att

ett stort antal av 1998 års ärenden hade legat sedan januari eller februari utan att några utredningsåtgärder hade vidtagits. Myndigheten kritiserades vidare med anledning av sitt sätt att tillämpa de tidigare gällande reglerna om underrättelse till polisstyrelsen om till åklagaren överlämnade ärenden (dnr 297-1999). I beslutet framfördes också synpunkter på utformningen av motsvarande regler i den nya polisförordningen. Dessa synpunkter föranledde vissa ändringar av reglerna (se SFS 1999:793).

I ett annat beslut kritiserades Polismyndigheten i Västmanlands län för dröjsmål med att vidta vissa av åklagaren begärda utredningsåtgärder (dnr 1931-1999).

lakttagelser avseende åklagarväsendet

Eftersom huvudregeln om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen innebär att polismyndigheten utan eget ställningstagande skall överlämna sådana ärenden till åklagare, är det naturligt att granskningen vid inspektionerna i betydande utsträckning kom att inriktas på åklagarens åtgärder.

I ett beslut riktades kritik mot såväl åklagaren som polisen med anledning av underlåtenhet att driva utredningen i ett visst ärende framåt (dnr 298-1999).

I ett beslut avseende Åklagarmyndigheten i Stockholm (dnr 2206-1998) behandlades frågan om principerna för fördelningen mellan åklagare av anmälningar mot polismän.

Vidare riktades kritik mot vederbörande åklagare i följande hänseenden

- dröjsmål med att ta ställning till om förundersökning skulle inledas (dnr 299-1999)
- förundersökning ej inledd trots att så borde ha skett (dnr 2201-1998, 2202-1998, 301-1999, 1927-1999 och 1934-1999)
- beslut att inte inleda förundersökning trots att tillgängligt bakgrundsmaterial inte hade inhämtats (dnr 300-1999)
- förundersökning nedlagd innan alla erforderliga utredningsåtgärder hade vidtagits (dnr 3952-1998, 3953-1998 och dnr 302-1999)
- förhör hade hållits med en av anmälaren utpekad polisman utan att denne hörts som misstänkt trots att så bort ske eller innan det genom annan utredning klarlagts om polismannen var att anse som skäligen misstänkt eller ej (dnr 2198-1998, 2199-1998, 3950-1998 och 3951-1998)
- förhör med andra personer än målsäganden/anmälaren – bl.a. vittnen och utpekade polismän – innan beslut i förundersökningsfrågan hade fattats (dnr 3949-1998, 1929-1999 och 1930-1999)
- inhämtande av skriftligt yttrande från en i en anmälan utpekad polischef innan beslut att inte inleda förundersökning hade fattats (dnr 304-1999)

- beslut av allmän åklagare att inte inleda förundersökning när anmälan avsåg ett förfarande som omfattades av tryckfrihetsförordningens regler om meddelarfrihet (dnr 2197-1998 och 303-1999).

Synpunkter på den iakttagna handläggningen av anmälningar mot polisman

Som framgår av redogörelsen i det föregående har min kritik mot polisens roll vid handläggningen av anmälningar mot polismän väsentligen avsett oacceptabla dröjsmål vid handläggningen. Dessa dröjsmål har främst berott på otillräckliga resurser. Det kan emellertid konstateras att det i detta hänseende förelåg betydande skillnader mellan de granskade myndigheterna. Sedan den nuvarande ordningen för att utreda anmälningar mot polismän etablerades under 1980-talet, har polisväsendets organisation undergått genomgripande förändringar. I det rådande systemet med mål- och resultatstyrning av polisverksamheten råder numera varje enskild polismyndighet i princip fritt över hur anvisade medel skall användas. I en situation där polismyndigheterna inte anser sig ha tillräckliga resurser för att fullgöra alla sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt finns det en icke obetydlig risk för att man vid resursfördelningen prioriterar annan angelägen brottsutredande verksamhet högre än internutredningsverksamheten. Denna risk förstärks av det förhållandet att utredning av anmälningar mot polismän inte hör till de särskilt prioriterade verksamhetsområden som brukar anges i budgetpropositionerna. Vad jag nu har sagt illustreras på ett påtagligt sätt av de förhållanden som kunde iakttas vid inspektionen av Polismyndigheten i Skåne. Det var först sedan bristerna i internutredningsverksamheten hade påtalats vid JO:s inspektion som verksamheten fick sådana resurser att den kunde fungera på ett tillfredsställande sätt. Eftersom åklagarna inte har något reellt inflytande över polisens organisation utan är hänvisade till att utnyttja de resurser som polismyndigheten är villig att ställa till förfogande, saknade däremot den omständigheten att utredningarna skall ledas av åklagare betydelse för möjligheterna att få till stånd en tillfredsställande handläggning hos polisen av ärendena.

Det kan nämnas att de problem i fråga om möjligheterna att styra polisens resursanvändning som jag här har nämnt påtalades också av Ekobrottsberedningen i rapporten (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning, när det gäller ett annat område, nämligen bekämpandet av ekonomisk brottslighet (se bl.a. s. 184 f., 188 och 202 f.). Dessa problem synes också ha haft betydelse för beslutet att inrätta en särskild ekobrottsmyndighet. Det förtjänar att påpekas att det finns vissa likheter mellan handläggningen av anmälningar mot polismän och ekobrottsbekämpningen vad gäller de krav som måste ställas på verksamheten. Båda områdena kräver sålunda stora resurser i förhållande till verksamhetens omfattning angiven i antalet ärenden, och de förutsätter vidare kontinuitet i verksamheten och tillgång till välutbildad utredningspersonal med särskild kompetens för uppgiften.

Det bör noteras att jag vid mina inspektioner, med något undantag, inte funnit anledning att rikta kritik mot det utredningsarbete som utförts av de enskilda handläggarna vid internutredningsenheterna. Mina iakttagelser i detta hänseende står i god överensstämmelse med de uttalanden i frågan som vid olika tillfällen tidigare gjorts om internutredningsverksamhetens kvalitet. Om utredningen

resulterar i åtal är polisens befattning med ärendet i princip avslutad. Den helt övervägande delen av de ärenden som överlämnas till åklagare leder emellertid inte till åtal. Jag har från internutredningsenheterna inhämtat att det år 1999 kom in omkring 3 500 anmälningar mot polisiära befattningshavare avseende brott i tjänsten samt att det samma år väcktes ett 20-tal åtal med anledning av sådana anmälningar. Av den verksamhetsrapport för år 1999 som har avgetts av rättsenheten vid Polismyndigheten i Skåne framgår att förundersökning hade ägt rum i knappt hälften av de ärenden som slutbehandlades under året.

I de fall där åtal inte väcks ankommer det, som framgår av det föregående, på polismyndigheten att pröva om omständigheterna är sådana att disciplinanmälan skall göras till Statens ansvarsnämnd respektive Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. Prövningen görs som regel av myndighetens chef. Den enda forts löpande kontrollen av denna verksamhet följer av bestämmelserna i 5 kap. 4 § polisförordningen om polisstyrelsens och polismyndigheternas insyn. Denna insyn är självfallet av värde. Den är emellertid sannolikt helt okänd för den stora allmänheten, och den kan inte heller ha samma förtroendeskapande effekt som en kontroll utövad av ett organ som är fristående i förhållande till polismyndigheten.

Det finns vidare anledning att erinra om att handlingarna i en förundersökning som inte leder till åtal inte, som i åtalsfallen, blir offentliga utan att de i stället omfattas av den starka sekretess till skydd för enskildas förhållanden som numera råder enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100).

Utrymmet för insyn i verksamheten exempelvis genom medierna är därför mycket begränsat.

Den nuvarande ordningen för handläggningen av anmälningar mot polismän bygger på uppfattningen att objektivitet och hög kvalitet i utredningsverksamheten garanteras av det förhållandet att verksamheten leds av särskilt kvalificerade åklagare. Åklagaren är en befattningshavare som förutsätts ha hög juridisk kompetens. Av stor betydelse i sammanhanget är vidare att det svenska åklagarväsendet är organisatoriskt åtskilt från polisen. Åklagaren har därmed getts särskilda förutsättningar att agera med den opartiskhet som rättegångsbalken föreskriver samt att, i egenskap av den som tar ställning i åtalsfrågan och för talan i rätten, kontrollera kvaliteten i polisens utredningsarbete.

Huvuddelen av de brister i verksamheten som kunnat konstateras i anslutning till inspektionerna hänför sig emellertid till åklagarnas handläggning av ärendena. Även om antalet fel inte är särskilt stort i förhållande till det totala antalet granskade ärenden, bör det framhållas dels att det av hänsyn till allmänhetens förtroende för verksamheten måste ställas särskilt höga krav på handläggningen av polisärenden, dels att det i åtskilliga fall har varit fråga om fel som varit ägnade att undergräva antingen målsägandens eller den anmälde polismannens tilltro till objektiviteten i förfarandet. De brister som påtalas i beslutet i ärendena dnr 1929-1999 och 1930-1999 är av särskilt allvarligt slag, eftersom de har haft sin grund i en uppfattning från åklagarens sida att reglerna om inledande av förundersökning inte skall

tillämpas på samma sätt vid handläggningen av anmälningar mot polismän som när det är fråga om anmälningar mot andra personer.

Ett effektivt förundersökningsarbete förutsätter ett nära samarbete mellan polis och åklagare. Det är emellertid viktigt att dessas roller hålls isär på sådant sätt att polis och åklagare inte i allmänhetens ögon framstår som delar av samma organisation. Det är särskilt angeläget att denna aspekt beaktas vid handläggningen av anmälningar mot polismän, eftersom redan den omständigheten att polis och åklagare i sin dagliga verksamhet arbetar nära varandra är ägnad att försvaga allmänhetens tilltro till åklagarens objektivitet vid utredningen av polisärenden.

Jag har vid inspektionerna noterat att fördelningen av polisärendena mellan åklagarna, den s.k. lottningen, följer olika principer i olika delar av landet. Självfallet skall vanliga jävsregler tillämpas. Det är emellertid härutöver angeläget att lottningen görs på ett sådant sätt att man minimerar sannolikheten för att den anmälda polismannen och den åklagare som skall utreda anmälan tidigare har samverkat eller i den närmaste framtiden kan komma att samverka med varandra i sin sedvanliga yrkesutövning.

En annan reflektion vad gäller lottningen av polisärenden på åklagare är att risken att lika fall behandlas olika blir större, ju fler åklagare som handlägger sådana ärenden. Det bör i detta sammanhang nämnas att inte bara de åklagare som anges i 17 § åklagarförordningen (1996:205) är behöriga att handlägga frågor enligt 5 kap. 1 § polisförordningen. Enligt Riksåklagarens föreskrifter (RÅFS 1996:6) om fortsatt behörighet enligt 19 § åklagarförordningen (1989:848) har de åklagare som före 1996 års åklagarreform hade behörighet att handlägga sådana frågor behållit sin behörighet, även om de inte innehar någon sådan befattning som anges i 17 § åklagarförordningen. Detta innebär att antalet åklagare som handlägger polisärenden sannolikt är större i dag än tidigare.

I den allmänna debatten framförs inte sällan förslaget att uppgiften att utreda anmälningar mot polismän bör läggas på en särskild myndighet som är helt självständig i förhållande till såväl polis- som åklagarväsendena. Det är tydligt att en sådan lösning skulle kunna avhjälpa i varje fall en del av de svagheter i det nuvarande systemet som jag har nämnt i det föregående. Det framstår exempelvis i ett medborgarperspektiv som otillfredsställande att verksamheten att utreda påstådda brott av polismän inte alltid betraktas som en prioriterad uppgift och att den därmed, i konkurrensen om polismyndigheternas resurser, riskerar att få stå tillbaka för andra angelägna arbetsuppgifter. Jag vill i detta hänseende erinra om vad jag har sagt i det föregående om bakgrunden till beslutet att inrätta Ekobrottsmyndigheten.

Ett annat sätt att garantera kvaliteten hos och förtroendet för handläggningen av anmälningar mot polismän är att säkerställa att det utövas en tillfredsställande tillsyn över polisens och åklagarväsendets verksamhet i detta hänseende samt att se till att tillsynen över förundersökningsverksamheten också i övrigt håller en tillräcklig kvalitet. Värdet av en aktiv tillsyn i detta hänseende belyses av vad som sagts i det föregående om de åtgärder som vidtagits vid Polismyndigheten i Skåne

med anledning av JO:s inspektion. Det kan tilläggas att inspektionen också har fått till följd att allmänhetens möjligheter till insyn i internutredningsverksamheten förbättras genom att polismyndigheten avser att i en årlig rapport från rättsenheten bl.a. ge en bild av vad som har hänt med de anmälningar som gjorts mot anställda vid myndigheten. En första rapport avseende år 1999 föreligger redan.

Det finns mot denna bakgrund anledning att här kortfattat redogöra för hur tillsynen över polisens och åklagarnas verksamhet är anordnad i dag.

Allmänt om tillsynsbegreppet

Uttrycket tillsyn används för att beteckna flera olika slag av kontroll av myndigheternas verksamhet. Allmänt gäller emellertid att det är fråga om en kontroll som syftar till att vidmakthålla och förbättra kvaliteten i verksamheten i det eller de hänseenden som tillsynen avser. Utmärkande för tillsyn i egentlig bemärkelse är vidare att den utövas av en överordnad myndighet eller av någon annan som är fristående i förhållande till den kontrollerade myndigheten. Tillsynen kan avse kontroll av att de fastlagda målen för den kontrollerade verksamheten uppnås och att anvisade medel används på ett tillfredsställande sätt. Den utgör då en del av effektivitetskontrollen och arbetet med att kontrollera verkställigheten av statsmakternas beslut. Tillsyn kan emellertid också vara av rättslig art och i första hand avse frågan om en viss verksamhet bedrivs rättsenligt och i överensstämmelse med kraven på rättssäkerhet för den enskilde. En sådan tillsyn måste för att fylla sin funktion väsentligen inriktas på en granskning av handläggningen av enskilda ärenden. Den granskning av internutredningsverksamheten som redovisas i denna skrivelse är ett exempel på sådan rättslig tillsyn.

Sådana brister i en verksamhet som tar sig uttryck i oacceptabelt långa handläggningstider kan självfallet upptäckas och avhjälpas genom en tillsyn som är inriktad på frågor om den granskade myndighetens resursanvändning och effektivitet. Den kritik mot internutredningsverksamheten som förekommer i den allmänna debatten tar emellertid i första hand sikte på de risker för ovidkommande hänsyn i det särskilda fallet som enligt kritikerna följer av det sätt på vilket verksamheten är organiserad. För att sådana farhågor skall kunna bemötas med en hänvisning till att verksamheten är föremål för tillsyn krävs i enlighet med vad som nyss sagts att det är fråga om en tillsyn som är inriktad på rättstillämpningen i enskilda fall.

Det bör till undvikande av missförstånd framhållas att det särskilda förfarande för handläggningen av anmälningar mot polismän som läggs fast i reglerna i 5 kap. 1 § polisförordningen inte utgör någon form av tillsyn över polisen. Det enda syftet med dessa regler är att säkerställa ett särskilt snabbt åklagarinträde i fall av det aktuella slaget. Sedan ärendet överlämnats till åklagaren skall det handläggas på samma sätt som vilket åklagarärende som helst. Detta innebär att åklagarens bedömningar inte sträcker sig utanför det straffrättsligt reglerade området utan endast avser sådana frågor som om förundersökning skall inledas och hur den i så fall skall genomföras, om en inledd förundersökning skall läggas ned och om en genomförd förundersökning skall leda till att åtal väcks.

Den ordinära tillsynen över polisen

Den ordinära tillsynen över polisen handhas numera enbart av Rikspolisstyrelsen, sedan länsstyrelsernas tillsyn över polismyndigheterna helt har upphört. Enligt 2 a § andra stycket förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall styrelsen vid sin tillsyn särskilt beakta att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rätts-säkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisväsendet fungerar väl.

I 2 a § tredje stycket i instruktionen sägs vidare att Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om de mål för verksamheten som anges i paragrafens andra stycke inte uppnås eller om verksamheten inom polisen inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt, skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt söka åstadkomma rättelse. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

Rikspolisstyrelsens tillsyn avser således i stor utsträckning annat än rättssäkerhetsfrågor. När sådana frågor behandlas görs detta normalt inte med inriktning på handläggningen av enskilda ärenden, även om det ibland förekommer att Rikspolisstyrelsen utreder enskilda händelser som har tilldragit sig allmän uppmärksamhet.

Tillsynsverksamheten har formen av inspektioner som utförs av en särskild tillsyns- och inspektionsenhet. Denna utför enligt min mening ett mycket ambitiöst och förtjänstfullt arbete inom de ramar som har lagts fast i instruktionen. Av det nyss sagda framgår emellertid att Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet väsentligen har en annan funktion än att från rättsliga utgångspunkter utreda hur polisen har handlagt enskilda brottsutredningar eller andra ärenden, exempelvis inom internutredningsverksamheten.

Även om Rikspolisstyrelsens tillsyn utvidgades till att avse också handläggningen av enskilda ärenden, skulle detta få endast begränsad betydelse i fråga om utredningar av anmälningar mot polismän, eftersom förundersökningarna i sådana fall enligt huvudregeln leds av åklagare. En tillsyn av detta slag från Rikspolisstyrelsens sida skulle därför i huvudsak komma att avse endast de moment i förfarandet som i tiden ligger före och – när förundersökning inte inleds eller åtal inte väcks – även efter åklagarens handläggning av ärendet. Som erfarenheterna från mina inspektioner visar måste en tillsyn över handläggningen av anmälningar mot polismän, för att bli heltäckande, avse såväl åklagarens som polisens roll i sammanhanget.

Den ordinära tillsynen över åklagarna

Före 1996 års åklagarreform var åklagarväsendet organiserat på i princip tre nivåer. På den centrala nivån fanns Riksåklagaren, på den regionala – med undantag för de tre storstäderna – fanns regionåklagarmyndigheterna, och på den lokala nivån fanns de lokala åklagarmyndigheterna. Riksåklagaren hade i sin egenskap av högste åklagare i riket ett tillsynsansvar för åklagarväsendet i dess helhet, och överåklagarna

hade i sin egenskap av chefer för de regionala myndigheterna och de tre storstadsmyndigheterna motsvarande ansvar i fråga om de lokala myndigheterna inom sina ansvarsområden.

Riksåklagarens tillsynsfunktion utövades huvudsakligen genom tillsynsbesök, den s.k. överprövningsverksamheten och rätten att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Härtill kom handläggningen av klagomål mot åklagare och anmälningar om brott i tjänsten av åklagare (se prop. 1993/94:100, Bilaga 3 s. 35). För tillsynsverksamheten fanns i Riksåklagarens kansli en särskild tillsynsbyrå.

Genom ett riksdagsbeslut år 1994 gavs Riksåklagarens tillsynsverksamhet en något annan inriktning mot bakgrund bl.a. av att överåklagarna hade fått ett ökat ansvar för verksamheten inom regionerna. Beslutet innebar att Riksåklagarens tillsynsbesök generellt borde syfta till att det skapades en enhetlig rättstillämpning och att kvaliteten i åklagarverksamheten hölls på en hög och jämn nivå (a. prop. s. 35 f.).

Genom 1996 års åklagarreform sammanfördes den regionala och den lokala nivån organisatoriskt i sju (numera sex) regionala åklagarmyndigheter, i vilka ingår sammanlagt ett 40-tal lokala åklagarkammare (se prop. 1995/96:110 s. 10 f.). Frågan om åklagarkammarna skulle vara att anse som självständiga myndigheter eller ej lämnades härvid öppen (1995/96 JuU 13 s. 10 f.). Det får emellertid numera anses vara klarlagt genom reglerna i åklagarförordningen (1996:205) att åklagarkammarna inte utgör självständiga myndigheter utan ingår i åklagarmyndigheterna. Överåklagarna har i sin egenskap av chefer för åklagarmyndigheterna huvudansvaret för verksamheten (a. prop. s.16 f.).

I samband med omorganisationen kom Riksåklagarens tillsyn att i huvudsak få karaktären av en allmän verksamhetskontroll inom ramen för en mål- och resultatstyrning (se Riksåklagarens rapport [1996:3] Framtidens åklagarväsende). De tidigare tillsynsbesöken, som syftade till att upprätthålla den rättsliga kvaliteten i åklagarverksamheten, har ersatts med årliga informationsbesök vid varje åklagarmyndighet och varje åklagarkammare.

Riksåklagaren ser i dag som sin centrala lednings- och kontrolluppgift att, med utgångspunkt i systemet med mål- och resultatstyrning, se till att av statsmakterna fastställda mål och riktlinjer får genomslag i åklagarväsendet (Riksåklagarens redovisning av uppdrag rörande översyn av 7 kap. Rättegångsbalken s. 14). Som hjälpmedel vid denna kontroll tjänar åklagarväsendets datasystem, som sägs göra det lätt att få fram uppgifter om t.ex. lagföringsprocent, genomströmningstider och produktionsförändringar (a.a. s. 16). Det sägs vidare vara möjligt att på detta sätt, med utnyttjande också av det tidredovisningssystem som används, se vilket genomslag som statsmakternas prioriteringar av vissa brottstyper får i praktiken.

Det kan vidare noteras att Riksåklagaren i sin verksamhetsplan för år 1999 bland målen för åklagarverksamheten angav som kvalitetsmål att genomströmningstiden skulle minska för alla förundersökningar och som rättssäkerhetsmål att enhetligheten i rättstillämpningen skulle öka. Sistnämnda mål anslöt sig nära till det av regeringen i regleringsbrevet för år 1999 fastlagda verksamhetsmålet att rätts-

tillämpningen skall vara enhetlig vid prövning av åtalsfrågan och användning av frihetsberövanden (se Riksåklagarens årsredovisning 1999 s. 10).

Av den nyss nämnda uppdragsredovisningen kan vidare utläsas att också överåklagarnas kontrollverksamhet numera väsentligen är att betrakta som ett inslag i mål- och resultatstyrningen (s. 14). Det kan såvitt gäller denna verksamhet vidare noteras att man i den nu gällande åklagarförordningen, som tillkom i samband med 1996 års reform, inte återfinner någon motsvarighet till de tidigare gällande reglerna om överåklagarnas inspektionsskyldighet och om deras skyldighet att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen (se 5 § åklagarförordningen [1989:848]).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den verksamhet som enligt vad som nyss har sagts framstår som kärnan i Riksåklagarens tillsynsverksamhet närmast kan betecknas som en på statistik och annan allmän information grundad kontroll av åklagarverksamhetens effektivitet, produktivitet och måluppfyllelse i övrigt. Kontrollen av enhetligheten i rättstillämpningen – vilken enligt vad som har sagts i det föregående för år 1999 bl.a. avsåg kontroll av uppfyllandet av Riksåklagarens rättssäkerhetsmål – är sålunda väsentligen inriktad på att i statistikform ange graden av enhetlighet i rättstillämpningen i olika hänseenden. Vid denna kontroll mäts sådant som andelen åtalsbeslut, andelen beslut att lägga ned förundersökning och andelen anhållanden och häktningsframställningar (Riksåklagarens årsredovisning 1999 s. 27). En kontroll av det här beskrivna slaget kan av naturliga skäl inte ge någon information om den rättsliga kvaliteten i handläggningen av de enskilda ärendena. Det kan vidare inte uteslutas att en i rättsligt hänseende bristfällig verksamhet uppvisar värden i de undersökta hänseendena som inte skiljer sig från motsvarande värden för en verksamhet som uppfyller höga krav på rättslig kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Denna del av åklagarväsendets tillsynsverksamhet är således knappast ägnad att motverka de farhågor för brister i handläggningen av polisärenden som kommer till uttryck i den allmänna debatten.

Såvitt gäller överåklagarnas kontrollverksamhet bör vidare framhållas att denna efter 1996 års åklagarreform avser den verksamhet för vilken de själva har det övergripande ledningsansvaret. Eftersom, som tidigare nämnts, en tillsyn i egentlig bemärkelse utmärks bl.a. av att den utövas av någon som är organisatoriskt fristående i förhållande till den verksamhet som kontrollen avser, kan överåklagarna numera inte anses utöva tillsyn över den lokala åklagarverksamheten (jfr Fitger, Rättegångsbalken del 1 s. 7:8). Det är här i stället fråga om sådan kontrollverksamhet som enligt 7 § verksförordningen (1995:1332) ankommer på en myndighetschef. Jag vill i sammanhanget erinra om att en tillsynsmodell som innebär att en myndighetschef utövar tillsyn över den egna verksamheten avvisades för polisens del under den tid då länsstyrelserna genom länspolismästarna utövade den regionala tillsynen över polisväsendet (se 3 kap. 9 § i den tidigare gällande polisförordningen [1984:730]).

Den här beskrivna ordningen för kontroll och tillsyn inom åklagarväsendet torde i sak innebära att handläggning av ärenden avseende åtgärder av åklagare i särskilda fall i huvudsak är begränsad till att avse överprövningsärenden och ärenden där

någon enskild har anmält en åklagare för brott eller framfört klagomål mot hans handläggning i något hänseende.

Överprövningsförfarandet har sin grund i 7 kap. 5 § rättegångsbalken. Enligt detta lagrum har Riksåklagaren och statsåklagare – varmed i detta sammanhang avses överåklagarna och de biträdande överåklagarna – rätt att överta uppgifter som ankommer på lägre åklagare. År 1999 var enligt uppgift antalet överprövningsärenden hos överåklagarna ca 1 900. Antalet sådana ärenden hos Riksåklagaren var samma år drygt 250. Det bör emellertid noteras att huvuddelen av dessa ärenden redan torde ha varit föremål för överprövning hos överåklagare och därför inte prövades i sak av Riksåklagaren. De här angivna siffrorna skall ställas i relation till att, enligt Riksåklagarens årsredovisning för år 1999, antalet till åklagarväsendet inkomna ärenden under året var 176 866 och antalet avslutade ärenden 192 142 (s.21). Det kan tilläggas att överprövning ibland kan avse enbart en del fråga i ett ärende, t.ex. ett beslut beträffande en misstänkt i ett ärende med flera misstänkta.

I motsats till vad som gäller i fråga om anmälningar mot polismän finns det inte några på statsmaktsnivå beslutade regler om handläggningen av anmälningar mot åklagare. Denna fråga regleras i stället i Riksåklagarens föreskrifter (RÅFS 1996:1) om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. Enligt 4 § i dessa föreskrifter skall anmälningar om brott i tjänsten mot andra åklagare än överåklagarna och de åklagare som tjänstgör i Riksåklagarens kansli handläggas av överåklagare. Om det därvid uppkommer fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd, skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. En överåklagare har således rätt att besluta att förundersökning inte skall inledas med anledning av en anmälan mot en åklagare. Riksåklagarens prövning i ärenden som överlämnas dit är inte begränsad till att avse frågorna om straff- och disciplinansvar utan den kan, till följd av Riksåklagarens allmänna tillsynsuppgift, avse ärendet i hela dess vidd.

De nu nämnda reglerna innebär att det i första hand överlämnas åt överåklagaren att i egenskap av åklagarmyndighetens chef ta ställning i frågan huruvida det finns skäl att inleda förundersökning eller disciplinförfarande mot någon av de honom eller henne underställda åklagarna eller ej. Det är endast i de fall där överåklagaren anser att det finns skäl att inleda ett sådant förfarande som man med säkerhet kan säga att ett organ utanför åklagarmyndigheten själv, nämligen Riksåklagaren, över huvud taget får kännedom om frågan. Under år 1999 inkom enligt uppgift drygt 100 sådana ärenden till Riksåklagaren.

Den här beskrivna ordningen för handläggning av anmälningar mot åklagare skiljer sig i principiellt hänseende från den ordning som enligt huvudregeln gäller i fråga om handläggningen av anmälningar mot polismän, nämligen att anmälan omgående skall vidarebefordras till en befattningshavare som är fristående i förhållande till den myndighet där den anmälde befattningshavaren tjänstgör. En annan skillnad av principiell betydelse mellan de två systemen är att en polismyndighet i vissa fall får inleda förundersökning mot en anställd inom polisen men aldrig lägga ned en sådan förundersökning, medan en överåklagare som tar emot en anmälan mot en åklagare

inte själv får inleda förundersökning men däremot besluta att förundersökning inte skall inledas.

Det är tydligt att den här beskrivna ordningen för handläggningen av anmälningar mot åklagare medför en inte obetydlig risk för att praxis i fråga om överlämnande av anmälningar till Riksåklagaren utvecklas i skilda riktningar hos de olika åklagarmyndigheterna och att som en följd därav lika fall kommer att behandlas olika. Det finns vidare en risk för att överåklagarens opartiskhet vid handläggningen av ärenden avseende befattningshavare vid den egna myndigheten kommer att ifrågasättas. Överåklagaren torde i själva verket normalt befinna sig i en formlig jävssituation i de fall där en anmälan riktas mot den biträdande överåklagaren, som ju är överåklagarens ställföreträdare och närmaste medarbetare. Med hänsyn till att chefsåklagarna ingår i åklagarmyndighetens ledningsgrupp (6 § åklagarförordningen) måste man räkna med att det också när en anmälan riktas mot någon inom denna krets uppkommer situationer där överåklagarens objektivitet med fog kan ifrågasättas.

Det kan mot den här angivna bakgrunden ifrågasättas om den rättsligt inriktade tillsynen inom åklagarväsendet avseende särskilda fall har den omfattning och inriktning som krävs för att den skall kunna på ett tillfredsställande sätt bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarnas handläggning av polisärenden och deras befattning i övrigt med förundersökningsverksamheten.

Tillsyn över polis- och åklagarväsendena genom extraordinära organ

Tillsyn över polis- och åklagarväsendena utövas också av de extraordinära organen Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO). Riksdagen har vid olika tillfällen framhållit vikten av att JO ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor som gäller polisen (se t.ex. JuU 1985/86:32). Det finns emellertid skäl att understryka att JK:s och JO:s tillsyn är tänkt att fungera som komplement till den tillsyn som utövas av ordinära organ och inte som en ersättning för sådan tillsyn (se i fråga om JO uttalanden i KU 1975/76:22 s. 49). Med hänsyn till det särskilt stora behov av en effektiv rättslig kontrollverksamhet som får anses föreligga beträffande såväl polis- som åklagarverksamheten kan det därför, sett ur ett medborgarperspektiv, inte godtas att uppgiften att utöva rättslig tillsyn över dessa verksamheter i praktiken så gott som helt eller i huvudsak utövas av extraordinära organ. Det kan tilläggas att en viktig uppgift för de extraordinära organen är att, genom att kontrollera hur den reguljära tillsynen fungerar, bidra till att öka allmänhetens förtroende för denna.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att de extraordinära tillsynsorganens resurser är dimensionerade med utgångspunkt i att den löpande tillsynen över myndigheternas verksamhet huvudsakligen skall handhas av ordinära organ. Inom den del av JO-ämbetet som utövar tillsyn över polisen, åklagarna och de allmänna domstolarna tjänstgör sålunda, förutom vederbörande justitieombudsman, endast sju handläggare, av vilka bara tre på heltid sysslar med granskning av polis- och åklagarväsendena. Vid JK-ämbetet, som i likhet med JO har tillsyn över rättstillämpningen i hela den verksamhet som utövas av domstolar och statliga och kommunala

förvaltningsmyndigheter och som har ett antal omfattande arbetsuppgifter vid sidan av tillsynen, tjänstgör förutom justitiekanslern endast elva handläggare. Det bör vidare nämnas att JK numera i princip inte handlägger klagomål från allmänheten.

Avslutande synpunkter

Av vad som har sagts i det föregående framgår att den nuvarande ordningen för handläggning av anmälningar mot polismän inte är invändningsfri och att det kan finnas skäl att ånyo överväga frågan om hur verksamheten lämpligen bör organiseras. Vidare framstår den ordinära rättsligt inriktade tillsynen över denna verksamhet som otillräcklig, och detsamma kan sägas också beträffande tillsynen över polisens och åklagarnas förundersökningsverksamhet i allmänhet. Jag kan i sistnämnda hänseende hänvisa till vad Riksdagens revisorer har anfört i frågan i rapporten (1998/99:9) Organisationsförändringar inom rättsväsendet.

Riksdagen har nyligen på förslag av Riksdagens revisorer (1999/2000:RR7) beslutat att ge regeringen till känna att frågan om inrättande av ett oberoende tillsynsorgan inom rättsväsendet bör utredas (1999/2000:JuU 11). Det är enligt min mening naturligt att de frågor som jag har behandlat i denna skrivelse och i de därtill fogade inspektionsprotokollen och besluten beaktas i ett sådant utredningsarbete.