

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1 Utredningens direktiv och arbetets genomförande.....	15
2 En redogörelse för vissa tidigare granskningar	19
2.1 Inledning.....	19
2.2 Justitiekanslerns granskning av utredningen om misstänkts delaktighet i mordet på statsminister Olof Palme.....	20
2.2.1 Bakgrund.....	20
2.2.2 Sammanfattning av Justitiekanslerns bedömning.....	21
2.3 Juristkommissionens rapporter (SOU 1987:14 och 1987:72) om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme.....	22
2.3.1 Juristkommissionens tillkomst och direktiv m.m.....	22
2.3.2 Sammanfattning av Juristkommissionens iakttagelser i del 1.....	23
2.3.3 Sammanfattning av Juristkommissionens iakttagelser i del 2.....	26

2.4	Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18)	29
2.4.1	Parlamentariska kommissionens tillkomst och direktiv m.m.	29
2.4.2	Sammanfattning av Parlamentariska kommissionens bedömningar	31
2.5	Granskningskommissionens betänkande Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme (SOU 1999:88)	33
2.5.1	Granskningskommissionens tillkomst och direktiv m.m.	33
2.5.2	Sammanfattning av Granskningskommissionens iakttagelser m.m.	35
2.6	Justitiekanslerns utredning av omständigheterna kring Stig Berglings avvikande under permission från kriminalvårdsanstalt	40
2.7	Granskningen av polisinsatserna vid dödsskjutningen den 4 december 1994 på Stureplan i Stockholm	41
2.8	Justitiekanslerns rapport om rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden (Osmo Vallo m.m.)	42
2.9	Osmo Vallo-utredningens betänkande Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37)	43
2.9.1	Osmo Vallo-utredningens tillkomst och direktiv m.m.	43
2.9.2	Sammanfattning av Osmo Vallo-utredningens iakttagelser och anmärkningar	45
2.10	Utredningen om polisinsatserna i Östergötlands län (Malexander)	47
2.10.1	Utredningens tillkomst och direktiv	47
2.10.2	Sammanfattning av utredningens iakttagelser och anmärkningar	49

2.11	Göteborgskommitténs betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122).....	51
2.11.1	Göteborgskommitténs tillkomst och direktiv m.m.....	51
2.11.2	Iakttagelser och anmärkningar av Göteborgskommittén.....	54
2.12	Utredningens summering och kommentarer m.m.	61
3	En allmän beskrivning av polisväsendets uppgifter och organisation.....	65
4	Några redan vidtagna eller föreslagna åtgärder på polisområdet.....	75
5	Utredningens bedömningar och förslag.....	87
5.1	Inledande synpunkter, m.m.....	87
5.2	Strukturella brister inom polisen	90
5.2.1	Bakgrund	90
5.2.2	Utbildningen.....	98
5.2.3	Chef- och ledarskapet, m.m.	107
5.2.3.1	Rekryteringen och utbildningen av polischefer.....	108
5.2.3.2	Planeringen och beredskapen inför särskilda händelser	115
5.2.3.3	Polisers attityder gentemot allmänheten, m.m.	121
5.2.3.4	Utrustningen.....	127
5.2.4	Några övriga frågor.....	130
5.3	Avslutande anmärkningar och summering.....	135
6	Kostnadskonsekvenser m.m.	139

Sammanfattning

Göteborgskommittén framhöll i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122) att den under sitt arbete – översynen av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang – kunnat konstatera att de brister som finns vid polisens insatser för att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar också förefaller finnas inom polisen som helhet. Enligt kommittén antyder flera händelser som inträffat, inte bara under senare år, ”att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen”¹. Kommittén nämnde mordet på statsminister Olof Palme 1986, spionen Stig Berglings flykt 1987, dödsskjutningen vid Stureplan i Stockholm 1994, Osmo Vallos död 1995 och polismorden i Malexander 1999. Anledningen till det strukturella problemet skulle enligt kommittén kunna vara bl.a. bristande samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning. Kommittén ansåg inte att det låg inom ramen för dess uppdrag att behandla denna fråga i det större perspektivet, men fann det angeläget att den blev föremål för ytterligare överväganden.

Utredningen har nu haft i uppdrag att från de utgångspunkter och med det fokus som Göteborgskommittén redovisade i sitt betänkande granska de polisinsatser som på olika sätt hörde samman med nämnda händelser. I utredningens uppdrag har ingått att redovisa om det finns någon gemensam nämnare som polisen kan påverka och som har haft negativ inverkan på hän-

¹ A. bet. s. 32 och 767.

delseförloppen. Om så är fallet skall utredningen i redovisningen av uppdraget peka på de behov av förändringar som finns.²

Granskningar av större polisinsatser på senare tid i förening med synpunkter som till utredningen har framförts av företrädare för polisväsendet m.fl. ger vid handen att det inom det svenska polisväsendet finns problem med bristfälligt chef- och ledarskap, bristfällig utbildning och bristande samsyn m.m. En samlad bedömning av vad som har framkommit inom utredningsarbetet kan inte sägas ge något stöd för slutsatsen att det finns en enda gemensam nämnare bakom samtliga dessa brister, en "röd tråd" genom bristerna. Man bör nog se det så att de brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i mångt och mycket är resultatet av vissa brister i systemet för rekrytering och utbildning av polischefer, och att dessa och andra brister i utbildningssystemet inom polisen utgör grundläggande strukturella problem. Dessa tillkortakommanden har sedan lett till andra problem inom polisen med bristande samsyn samt dålig planering och beredskap inför särskilda händelser, m.m.

Enligt utredningen finns det alltså brister både i utbildningssystemet för poliser i allmänhet och i rekryterings- och utbildningssystemet för polischefer. Utredningen menar att Rikspolisstyrelsen bör ta ett större ansvar för *grundutbildningen* av poliser genom att bli tydligare i sitt kravställande på utbildningens innehåll och genom att i större utsträckning låta göra utvärderingar av grundutbildningen.

Regeringen bör överväga att åter införa en för hela det svenska polisväsendet enhetlig och grundläggande *polischefsutbildning*. Det har inte varit möjligt att, inom ramen för detta relativt begränsade utredningsarbete, närmare gå in på frågorna om en sådan utbildnings utformning eller de ekonomiska konsekvenserna av en sådan ändring i utbildningssystemet. Utredningen föreslår därför att regeringen låter utreda frågan i särskild ordning.

Vidare anser utredningen att Rikspolisstyrelsen bör ta ett större ansvar och utöva en fastare styrning även när det gäller *vidareutbildningen* för samtliga poliser, dvs. också för polische-

² Direktiven beskrivs utförligare i kapitel 1.

fer. Naturligtvis har även ledningen inom respektive polismyndighet ett ansvar i frågorna om vidareutbildning för poliser. De åtgärder som nämnts ovan och som utredningen har föreslagit för att råda bot på brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen torde därför kunna ha betydelse även för myndigheternas eget arbete med vidareutbildningsfrågorna. Utvecklingen och vidmakthållandet av en enhetlig, välutbildad och mera samsynt poliskår, och då inte minst dess chefer, är enligt utredningen i det närmaste avgörande för polisens framtida förmåga att lösa sina av statsmakterna ålagda uppgifter.

Planering och beredskap är grundläggande för polisens förmåga att fullgöra sitt uppdrag vid särskilda händelser. Detta gäller inte bara med avseende på planerade särskilda händelser, exempelvis stora demonstrationer, utan även i fråga om plötsligt och oplanerat inträffade särskilda händelser, t.ex. mord och andra grövre våldsbrott. Företrädare för polisen har för utredningen påtalat att polismyndigheterna i stor utsträckning saknar fungerande planering och beredskapsrutiner inför särskilda händelser och att ansvaret för detta ligger hos polisledningarna. Detta stöds av vad som framkommit vid granskningarna av olika polisinsatser. De åtgärder som nämnts ovan och som utredningen har föreslagit för att råda bot på brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen torde kunna ha betydelse även för myndigheternas arbete med planering och beredskap inför särskilda händelser. Utredningen har vidare kunnat konstatera att det redan pågår ett antal arbeten inom polisen för att stärka planering och beredskap inför den nämnda typen av händelser. Även dessa arbeten är viktiga i sammanhanget. Det är angeläget att de så snart som möjligt verkligen leder till förbättringar i de avseenden som kritiserats av tidigare granskningar.

En del polisers uppvisade attityder gentemot enskilda demonstranter och gentemot andra enskilda personer har i granskningarna kritiserats i fråga om några av de polisinsatser som har utgjort utgångspunkten för utredningens uppdrag. Utredningens intryck är att det tyvärr fortfarande i denna dag förekommer att poliser gör sig skyldiga till kränkande eller på annat sätt olämp-

liga handlingar och tillmälen av olika slag, inte bara vid demonstrationer. Detta är naturligtvis allvarligt, inte minst från ett medborgarperspektiv. Kanske bör det dock tilläggas att en förklaring, när det gäller polismäns uppträdanden vid demonstrationer, kan vara att deltagarnas agerande i dessa sammanhang på en del håll har föråttats under senare tid. Inte sällan finns det enskilda deltagare som inte egentligen kan ses som sådana personer som genom demonstrationen vill framföra en mening. Dessa personer utnyttjar egentligen sammanhanget för att ställa till med bråk och skadegörelse. De försöker genom ord och gärningar – och ibland beväpnade med olika slags farliga vapen och verktyg – provocera poliserna just för att bringa dem ur balans.

Utredningen har tagit allvarligt just på vad som har framkommit om att det händer att polismän under tjänstgöring visar olämpliga attityder och har tagit upp denna fråga med Polishögskolan och med chefer på olika plan inom polisväsendet. Enligt utredningens mening torde det inte finnas några avgörande brister i grundutbildningen av poliser när det gäller attitydfrågor och etik. Inte heller torde saken vara ett rekryteringsproblem. Frågorna måste snarare uppmärksammas och kontinuerligt diskuteras ute på polismyndigheterna. De bör löpande beaktas bl.a. vid ställningstaganden i frågor om vidareutbildning av olika slag. Ledningen inom polismyndigheterna har här ett stort ansvar. Men även en polisman som för befäl vid ett visst uppdrag har ett ansvar för att honom underställda poliser uppträder på ett lämpligt sätt.

Utredningen har fått det entydiga intrycket att man inom polismyndigheterna behandlar frågorna om attityder och etik inom polisen med stor respekt. Utredningen har vid sina besök kunnat iaktta att polischefer ser som sin uppgift att själva följa upp vad som händer när en anmälan inkommer om att en polisman har uppträtt på ett oacceptabelt sätt. Mer eller mindre regelbundna diskussioner förekommer på personalmöten inom myndigheterna och frågorna tas även upp vid länspolismästarmöten m.m. Mot angiven bakgrund anser utredningen det inte vara motiverat

med något särskilt åtgärdsförslag i fråga om attityder och etik hos enskilda polismän.

En annan fråga som flera företrädare för polisen har velat fästa utredningens uppmärksamhet på är Rikspolisstyrelsens ansvar i utrustningsfrågor. Många företrädare för polisen som utredningen har talat med menar att Rikspolisstyrelsen inte har meddelat tillräckligt många och långtgående föreskrifter på utrustningsområdet. För utredningen råder det inget tvivel om att det rent allmänt sett är till fördel med en enhetlig och ändamålsenlig utrustning inom polisen i hela landet för polisens förmåga att samverka över myndighetsgränserna och att även i övrigt fullgöra sitt uppdrag vid extraordinära situationer av sådant slag som utredningen har haft att ta ställning till. Rikspolisstyrelsens olika styrmedel, exempelvis möjligheterna att meddela föreskrifter på området och att villkora olika anslagsposter vid fördelningen av medel till myndigheterna, spelar här onekligen en viktig roll. Till det som nu sagts kommer att även ledningen inom respektive polismyndighet har ett ansvar i utrustningsfrågorna. De tidigare redovisade åtgärderna som syftar till ett stärkt chefskap inom polisen torde kunna ha betydelse också för arbetet med utrustningsfrågorna.

Några ytterligare frågor som nämns i denna promemoria, men som inte tas upp till någon närmare bedömning av utredningen, är polismyndigheternas storlek samt det av mål- och resultatstyrning präglade anslagssystemet för polisområdet. Ett av problemen när det gäller myndigheternas storlek har av företrädare för polisen ansetts vara den alltför stora skillnaden i storlek, det ojämna styrkeförhållandet, mellan myndigheterna. Ett annat problem har ansetts vara att de största myndigheterna är för stora för att det skall gå att utöva ett bra ledarskap över polisverksamheten. Avståndet mellan ledningen och den enskilde polismannen anses vid de största myndigheterna vara för stort. Dessa frågor har angetts som viktiga strukturella problem. Utredningen har emellertid bedömt frågorna vara av sådan art att det inte är förenligt med utredningens direktiv att närmare gå in på dem.

När det gäller Rikspolisstyrelsens styrning av polisverksamheten har utvecklingen de senaste åren förenklat uttryckt gått från ett läge vid Rikspolisstyrelsens tillkomst på 1960-talet, där styrelsen utövat en fast styrning över polisverksamheten i landet, till dagens situation. Denna präglas av att polismyndigheterna har getts ett betydligt större självbestämmande än tidigare över den egna verksamheten och att de därmed i praktiken så gott som helt bestämmer över verksamhetens utformning inom ramen för av Rikspolisstyrelsen anvisade medel. Enligt många högre polischefer som utredningen talat med har utvecklingen nu emellertid gått för långt i denna riktning. Utredningen har tidigare nämnt att de därför vill ha en fastare styrning av Rikspolisstyrelsen på flera områden som styrelsen förfogar över, exempelvis när det gäller utbildning och utrustning inom polisen. Påfallande många har för utredningen angett att det ledarskap som Rikspolisstyrelsen utövar inom dessa områden får anses vara ett uttryck för att styrelsen ”vill låta tusen blommor blomma”. ”Pendeln” anses ha svängt över för mycket åt en situation där Rikspolisstyrelsen inte i tillräcklig grad använder sig av de styrmedel som den faktiskt förfogar över, utan i stället lägger ansvaret på de lokala polismyndigheterna.

Utredningen menar att det finns anledning för Rikspolisstyrelsen att utöva en fastare styrning på flera områden som den förfogar över, exempelvis när det gäller utbildning och utrustning. Och samma ståndpunkt har näst intill enhälligt framförts vid de samtal som utredningen har haft med företrädare för polismyndigheterna. För att Rikspolisstyrelsen skall kunna ta ett större ansvar för styrning av bl.a. utbildning och utrustning är det dock viktigt att den för kortare eller längre tider till sig knyter erfarna personer inom polisorganisationen med kunskaper om hur polisoperativ verksamhet bedrivs på ett effektivt sätt.

Samtidigt vill utredningen betona att den inte anser det finnas grund för att återgå helt till den starka styrning som Rikspolisstyrelsen en gång utövat på dessa områden. Det handlar snarare om att nå en mera rimlig balans mellan å ena sidan intresset av en fastare central styrning, syftande till ett enhetligt polisväsende

med bättre förutsättningar för olika delar av landets polis att samverka och att även i övrigt fullgöra sitt uppdrag vid extraordinära händelser, och å andra sidan intresset av att möjliggöra för polismyndigheterna att på olika sätt anpassa verksamheten till egna lokala förhållanden.

1 Utredningens direktiv och arbetets genomförande

Direktiv

Göteborgskommittén framhöll i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122) att den under sitt arbete – översynen av polisens arbete för att säkra ordningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang – kunnat konstatera att de brister som finns vid polisens insatser för att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar också förefaller finnas inom polisen som helhet. Enligt kommittén antyder flera händelser som inträffat, inte bara under senare år, ”att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen”³. Kommittén nämnde mordet på statsminister Olof Palme 1986, spionen Stig Berglings flykt 1987, dödsskjutningen vid Stureplan i Stockholm 1994, Osmo Vallos död 1995 och polismorden i Malexander 1999. Anledningen till det strukturella problemet skulle enligt kommittén kunna vara bl.a. bristande samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning. Kommittén ansåg inte att det låg inom ramen för dess uppdrag att behandla denna fråga i det större perspektivet, men fann det angeläget att den blev föremål för ytterligare överväganden.

Regeringskansliet uppdrog därefter genom beslut den 7 maj 2003 åt Carl-Anton Spak, tidigare lagman i Stockholms tingsrätt, att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa strukturella frågor inom polisen.⁴ Samma dag utsågs Thomas Stiber

³ A. bet. s. 32 och 767.

⁴ Uppdrag Ju 2003:F, dnr Ju 2003/4074/P.

Strömghren, hovrättsråd i Svea hovrätt, till Carl-Anton Spaks sekreterare i uppdraget.

Utredningen skall nu från de utgångspunkter och med det fokus som Göteborgskommittén redovisade i sitt betänkande granska de polisinsatser som på olika sätt hörde samman med nämnda händelser. Granskningen skall göras huvudsakligen på basis av de olika former av utvärderingar av insatserna som tidigare har genomförts. Härutöver bör utredningen, enligt uppdragsbeskrivningen, inhämta kunskap genom att diskutera händelserna med högre tjänstemän inom polisorganisationen som har särskild kunskap om förutsättningarna för polisen att agera i extraordinära situationer av den typ det nu är fråga om. Diskussion bör också ske med företrädare för andra delar av rättsväsendet än polisorganisationen om det av särskild anledning skulle befinnas lämpligt.

Av utredningens redovisning skall framgå om det finns någon gemensam nämnare som polisen kan påverka och som har haft negativ inverkan på händelseförloppen. Om så är fallet skall utredningen i redovisningen av uppdraget peka på de behov av förändringar som finns och som inte redan tas om hand av det utvecklingsarbete som pågår. Utredningen kan också överväga att lämna förslag på andra åtgärder som förbättrar polisens möjligheter att genomföra sitt uppdrag.

Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 29 februari 2004. Utredningen har emellertid erhållit förlängd utredningstid t.o.m. den 15 juni 2004.

Arbetets genomförande

Utredningen har alltså, som redovisats i föregående avsnitt, haft direktiv att inhämta kunskap genom att diskutera de för utredningen aktuella händelserna med högre tjänstemän inom polisorganisationen; tjänstemän som har särskild kunskap om förutsättningarna för polisen att agera i extraordinära situationer av den typ det nu är fråga om. Diskussion har också bort ske med före-

trädare för andra delar av rättsväsendet än polisorganisationen om detta av särskild anledning ansetts lämpligt.

Utredningen har under hela utredningstiden haft en av Rikspolischefen anvisad särskild kontaktperson.

Utredningen har gjort ett flertal besök vid Rikspolisstyrelsen samt besökt polismyndigheterna i Stockholms, Skåne, Kronobergs och Örebro län.

Vidare har utredningen besökt Riksåklagaren och samrått med en företrädare för sekretariatet i Göteborgskommittén.

2 En redogörelse för vissa tidigare granskningar

2.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för vissa tidigare granskningar av de polisinsatser som omfattas av uppdraget. Inom ramen för flera av granskningarna har förslag till förändringar i förutsättningarna för polisarbetet lämnats. Innehållet i samtliga dessa förslag, och vilka av dem som faktiskt lett till förändringar, har utredningen inte kartlagt särskilt. Utredningen har som utgångspunkt för de överväganden som redovisas senare i promemorian i stället valt att direkt fokusera på vilka förhållanden som råder i dag. För detta ändamål har utredningen med hjälp av bl.a. företrädare för polisen försökt utröna om de bristfälliga förhållanden i polisarbetet som redovisas i det följande alltjämt råder. Vidare tar utredningen i ett senare kapitel upp några förändringsförslag och andra åtgärder som den allra senaste tiden aktualiserats av andra utredningar m.fl. på polisområdet.

Utredningen har valt att redovisa granskningarna huvudsakligen i kronologisk ordning. Även om det är Göteborgskommitténs uttalanden⁵ som utgör själva utgångspunkten för utredningen kommer redovisningen av den kommitténs iakttagelser följdligt först i slutet av kapitlet.

Redogörelsen är förhållandevis kortfattad och begränsad till sådana granskningar, iakttagelser och bedömningar som kan anses vara av intresse för de frågor som omfattas av utredningens uppdrag. Vidare skall det påpekas att, i de fall tidigare granskningar har redovisat särskilda sammanfattningar av sina iakttagel-

⁵ Se tidigare avsnitt om utredningens direktiv och SOU 2002:122 s. 32 och 767.

ser och bedömningar, utredningen för enkelhetens skull i allt väsentligt har använt sig av samma disposition som de tidigare granskningarna. Därför kan dispositionen och omfattningen variera mellan de följande avsnitten.

2.2 Justitiekanslerns granskning av utredningen om misstänkts delaktighet i mordet på statsminister Olof Palme

Justitiekanslern tog i ett beslut den 4 december 1986 ställning till "Klagomål mot utredningen rörande misstänkts delaktighet i mordet på statsminister Olof Palme; fråga bl.a. om förundersökningsledning och utförande av vittneskonfrontationer" (jfr Justitiekanslerns beslut 1986, s. 144).

2.2.1 Bakgrund

Granskningen var föranledd av att advokaten Gunnar Falk, som var offentlig försvarare för Viktor G, i en skrivelse till Justitiekanslern framfört klagomål på handläggningen av polisutredningen mot Viktor G.

Viktor G blev misstänkt på ett tidigt stadium av utredningen. Han satt anhållen en tid och begärdes även häktad. Häktningssframställningen återkallades emellertid av dåvarande förundersökningsledaren, chefsåklagaren KG Svensson, sedan denne ansett sig ha kunnat konstatera att bevisningen mot Viktor G hade manipulerats. Förundersökningen mot Viktor G fortsatte dock ännu en tid, bl.a. fick denne delta i ett antal kontroversiella konfrontationer, om vilka det rått oenighet mellan polisen och förundersökningsledaren, en oenighet som föranledde medlingsförsök från regeringens sida och en omstridd överprövning av Riksåklagaren. Justitiekanslerns granskning initierades av Gunnar Falk sedan KG Svensson, i samband med att han beslutat nedlägga förundersökningen mot Viktor G, i ett pressmed-

delande uttalat att Viktor G enligt hans mening utsatts för "rättskränkning av allvarlig beskaffenhet".

Anmälan inkom till Justitiekanslern den 26 maj 1986. Granskningen pågick till december. Den ägde således rum under den tid då det s.k. PKK-spåret ("huvudspåret") utvecklades och med detta motsättningar mellan polisen och de i ärendet engagerade åklagarna. KG Svensson hade lämnat utredningen i och med nedläggningen den 16 maj 1986 av utredningen mot Viktor G, medan länspolismästaren Hans Holmér kvarstod som spaningsledare.

2.2.2 Sammanfattning av Justitiekanslerns bedömning

I korthet innebar beslutet, vad det beträffade ledningen av förundersökningen, att såväl Hans Holmér som KG Svensson kritiserades för det *bristande samarbetet mellan polis och åklagare*. Problemen dem emellan karaktäriserades emellertid väsentligen som orsakade av personliga motsättningar av äldre datum.

När det gällde utförandet av *vittneskonfrontationer* kunde Justitiekanslern konstatera att fotografier av Viktor G hade visats för vittnen på ett sätt som kunde innebära fara i bevishänseende. Förfarandet hade inneburit att förutsättningarna för en ändamålsenlig s.k. beviskonfrontation hade minskat eller omintetgjorts. Frågan om konfrontation ansågs ha behandlats på ett vårdslöst sätt och i strid med god polisiär standard. Såvitt Justitiekanslern kunnat finna hade det emellertid saknats genomarbetade rutiner inom polismyndigheten för hur konfrontationer borde genomföras. Justitiekanslern förutsatte att polisledningen skulle se till att konfrontationer i fortsättningen genomfördes på ett godtagbart sätt.

Någon rättskränkning av Viktor G. hade enligt Justitiekanslern inte förekommit, med undantag för att en passansökan otillbörligen fördröjts, en fördröjning som enligt Justitiekanslern dock var utan praktisk betydelse.

2.3 Juristkommissionens rapporter (SOU 1987:14 och 1987:72) om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme

2.3.1 Juristkommissionens tillkomst och direktiv m.m.

Den 22 maj 1986 tillsatte regeringen en juristkommission med anledning av mordet på statsminister Olof Palme (den s.k. Juristkommissionen). Kommissionen fick i uppdrag att granska hur berörda myndigheter och andra samhällsorgan utfört sina uppgifter i den situation som uppstod efter mordet på statsminister Olof Palme. Kommissionen skulle bestå av dåvarande justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, ordförande, dåvarande hovrättspresidenten Carl-Ivar Skarstedt och dåvarande ordföranden i Arbetsdomstolen Olof Bergqvist. Kommissionen biträdades av en sakkunnig och flera experter.

I juni 1987 avgick Per-Erik Nilsson som justitieombudsman. Han entledigades då på egen begäran från sitt uppdrag i Juristkommissionen. Carl-Ivar Skarstedt utsågs till ny ordförande.

Enligt direktiven skulle Juristkommissionen

- studera hur säkerhetsskyddet för statsråd och andra offentliga personer, liksom den dåvarande organisationen för att förebygga terrorism och liknande angrepp, hade fungerat i praktiken,
- undersöka de frågor som berört de centrala samhällsfunktionerna den närmaste tiden efter mordet, med uppmärksamhet bl.a. på rutinerna för beredskap och säkerhetsskydd,
- studera aktuella sambands- och informationsfrågor,
- granska brottsutredningen.

Kommissionen hade i övrigt stor frihet när det gällde granskningsarbetets närmare inriktning och uppläggning.

I april 1987 lämnade Juristkommissionen den första delen av sin rapport (Del 1; SOU 1987:14) om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme. I del 1 behandlades dels polisarbetet de första tolv timmarna efter mordet, dels de centrala sam-

hällsfunktionerna, dels skyddet av offentliga personer (inbegripet bekämpningen av terrorism). I den andra delen av rapporten (Del 2; SOU 1987:72), som lämnades i december 1987, behandlades brottsutredningen från den 1 mars 1986 t.o.m. den 4 februari 1987.

I det följande redogörs kortfattat för Juristkommissionens iakttagelser i de delar de kan anses vara av intresse för sådana frågor som omfattas av utredningens uppdrag.⁶

2.3.2 Sammanfattning av Juristkommissionens iakttagelser i del 1

Brottsutredningen de första tolv timmarna ⁷

Vissa fel och brister i verksamheten inom Polismyndigheten i Stockholm förekom under timmarna efter mordet på statsminister Olof Palme. En del åtgärder underläts eller fördröjdes. Vidare fanns brister i samordningen av insatserna och den fasta ledningen av verksamheten. De viktigaste iakttagelserna vid granskningen var följande.

- ✓ Sökandet efter gärningsmannen genomfördes inte under den fasta ledning från polisens sambandscentral som borde ha varit möjlig. Det präglades därför av brist på systematik och överblick.
- ✓ Man utnyttjade bara delvis den personal som fanns tillgänglig.
- ✓ Informationen till tjänstgörande polispersonal var bristfällig. Det förblev under flera timmar okänt för många polismän i tjänstgöring på olika håll i Stockholm att statsministern hade blivit skjuten på öppen gata och att en beväpnad mördare befann sig på flykt från brottsplatsen.
- ✓ Det område kring brottsplatsen som avspärrades genast efter mordet var för litet för att kunna fredas och bevakningen av

⁶ Livvaksfrågorna ligger utanför utredningens uppdrag.

⁷ SOU 1987:14 s. 31 f.

brottsplatsen under natten var tidvis uppenbart otillräcklig. Brottsplatsen var därför inte intakt när den egentliga brottsplatsundersökningen skulle göras på morgonen efter mordet. Det genomfördes varken någon allmän avspärning eller några mer begränsade, systematiska åtgärder av typen spärrning av gator eller områden i närheten av brottsplatsen eller någon organiserad kontroll av fordon vid utfarterna eller liknande.⁸

- ✓ Någon underrättelse om mordet gick i inledningsskedet inte ut till andra polisdistrikt, varken de närmast avgränsade distriktet eller andra distrikt inom länet eller i landet i övrigt.
- ✓ Samordningen och ledningen av verksamheten under mordnatten brast på viktiga punkter. Dokumentationen i sambandscentralen av de åtgärder som vidtogs var bristfällig och detta kan ha gjort det svårare att i efterhand kontrollera åtgärderna och rätta till eventuella felaktigheter. Vakthavande kommissarien i sambandscentralen hade en mängd uppgifter som åvilade honom och denne utövade därför inte den direkta ledning av polisinsatsen som hade behövts. Polismyndighetens tjänstgörande högsta ledning ingrep inte aktivt i verksamheten när den kom till sambandscentralen och det gjordes synbarligen då inte någon egentlig kontroll av att gällande rutiner och regler följdes. Det rådde oklarhet om fördelningen av ansvaret för verksamheten när polismyndighetens ledning hade kommit till sambandscentralen.
- ✓ Regeringskansliet i Rosenbad sattes inte omedelbart under bevakning och det ordnades inte något konsekvent och rationellt skydd av regeringsledamöterna när de samlades under natten.
- ✓ Det saknades en effektiv organisation för att lämna information till massmedierna och trycket från dem kom därför att störa verksamheten i sambandscentralen.

⁸ Det förefaller enligt utredningen som att Juristkommissionen här talar om dels det närmaste området kring brottsplatsen, där alltså viss avspärning skett, dels en avspärning av området utanför det närmaste, där någon avspärning inte skett.

De nu redovisade iakttagelserna gällde enligt kommissionen verksamheten inom polismyndigheten i detta enskilda fall. Det saknades tillräckligt underlag för en slutsats som innebar att det mer allmänt brast i förmågan att organisera och hålla samman större polisinsatser eller i personalens utbildning och kunskaper. Å andra sidan fanns det inte heller ett tillförlitligt stöd för slutsatsen att det just vid detta tillfälle skulle ha rått i något avseende speciella förhållanden inom polisens organisation och beredskap som kunde föranleda ett sämre resultat än annars.

Erfarenheterna från detta enskilda fall gav inte underlag för någon mer vittsyftande omläggning av polismyndighetens arbetssätt eller organisation eller någon omfattande förstärkning av personalresurser eller teknisk utrustning.

Beredskapen inför händelser som ställer oväntade krav på polisen borde dock kunna förbättras genom utbildning och träning, förstärkning av personalen på särskilt viktiga funktioner, översyn av arbets- och kontrollrutiner och förbättring av viss teknisk utrustning. Åtskilliga sådana åtgärder hade redan vidtagits eller påbörjats.

Det måste tillses att det inte råder oklarhet eller risk för missförstånd i fråga om vem som i olika lägen bär ansvaret för samordningen och ledningen av verksamheten i sambandscentralen eller om fördelningen av uppgifter mellan olika befattningshavare.

Vissa förbättringar av dokumentationen och av den tekniska utrustningen inom sambandscentralen borde göras.

Man borde överväga vilka åtgärder som kan behövas för att säkerställa beredskapen inom landets övriga polismyndigheter inför oväntade och extraordinära händelser.

Vissa slutsatser av betydelse när det gäller de centrala samhällsfunktionerna

- ✓ Rikslarm om mordet sändes ut inom polisen först flera timmar efter händelsen. I vart fall i ett tidigt skede kunde man inte med någon säkerhet säga att mordet var en isolerad fö-

reteelse. Händelsen borde därför ha föranlett en höjning av beredskapen mot ytterligare angrepp av liknande slag. I det perspektivet spelade landets samlade polismyndigheter uppenbarligen en väsentlig roll. Om larmet gått ut tidigare hade polisens uppgifter i fråga om beredskap och information underlättats. Det kan ifrågasättas om inte polisens larmrutiner vid händelser av denna allvarliga art borde utnyttjas för information inom polisväsendet också i de fall då informationen inte sker i direkt spaningsssyfte.⁹

2.3.3 Sammanfattning av Juristkommissionens iakttagelser i del 2¹⁰

Åklagarna och polisens spaningsledning

Åklagarna hade inte den ställning och det inflytande över brottsutredningen som gällande regler om förundersökningsledning i 23 kap. rättegångsbalken förutsatte.

Det förekom svårigheter i samarbetet mellan åklagare och polis. En del av ansvaret för detta låg på åklagarsidan. Men ansvaret låg i än högre grad hos polisledningen och dåvarande länspolismästaren personligen.

Polisledningen underordnade sig inte åklagarens förundersökningsledning på det sätt som reglerna föreskrev. Utredningen av det s.k. huvudspåret fick ett drag av maktkamp i stället för att bedrivas i samarbete mellan åklagare och polis. Det var svårt för åklagarna att få till stånd en förnyad eller kompletterande utredning på punkter som de bedömde som viktiga, men där polisledningen ansåg att ytterligare utredning inte behövdes eller borde göras. Polisledningen skötte heller inte på ett riktigt sätt sin skyldighet att hålla åklagarna informerade om det pågående spaningsarbetet.

Även polisens interna ledningsorganisation hade sina brister. Genom det sätt på vilket spaningsarbetet leddes av den särskilda

⁹ O. a. bet. s. 33 och 102 f.

¹⁰ SOU 1987:72 s. 11 ff.

ledningsgruppen och av länspolismästaren personligen förlorade man de möjligheter till fortlöpande tillsyn och kontroll som man har när polismyndighetens ledning inte är engagerad i spaningsledningen. I det praktiska arbetet uppkom i viss utsträckning oklarhet om fördelningen av ansvar och uppgifter och brist på kontakt mellan skilda verksamhetsnivåer inom polisorganisationen. Den underlydande organisationen fungerade inte i alla delar på det sätt som länspolismästaren ansåg sig kunna förutsätta och han fick ingen vetskap om detta.

Något behov av förändringar i reglerna om förundersökning i brottmål förelåg dock inte med anledning av de nu påpekade bristerna. De svårigheter och konflikter som uppkom hade mera sin rot i att man inte tog tillvara de möjligheter till ett gott och effektivt samarbete som gällande regler gav än i brister eller otydligheter i regelsystemet som sådant. Vad som skulle kunna komma i fråga var närmast att man på en lägre nivå än genom lagstiftning närmare övervägde hur samarbetet mellan åklagare och polis skulle läggas upp vid förundersökningar av särskilt stor omfattning eller på annat sätt av stor betydelse.

Polisens spanings- och utredningsarbete

Det fanns ett antal brister i fråga om hur spanings- och utredningsarbetet organiserades och hur vissa grundläggande utredningsåtgärder genomfördes. En del av bristerna skulle sannolikt ha kunnat undvikas om det hade funnits en spaningsledning som arbetat närmare de olika enheterna. Vidare kan den tillsyn över ärendet som normalt utövas av kriminalavdelningens ledning och ytterst av polismyndighetens chef ha blivit lidande av att länspolismästaren och kriminalavdelningens chef själva var direkt engagerade i spaningsarbetet.

Det saknades en i praktiken fungerande beredskapsplanläggning för arbetet inom kriminalavdelningens våldsrotel inför en större spaningsinsats vid ett mord eller ett annat grovt våldsbrott.

Några av de viktigaste konkreta bristerna var:

- ✓ Tipsmottagningen var, i vart fall i inledningsskedet, otillräckligt dimensionerad.
- ✓ Registreringen av förundersökningsmaterial blev en flaskhals. Den stora tillströmningen av tips kunde inte klaras av med befintliga resurser och någon beredskap för en utökning fanns inte. Registreringen måste ske på olika enheter och några åtgärder för att åstadkomma enhetlighet och förenkling företogs inte.
- ✓ Kartläggningen av omständigheterna kring brottet och brottsplatsen skedde inte i alla delar med den snabbhet, grundlighet och noggrannhet som krävdes.
- ✓ Vissa s.k. dörrknackningar genomfördes inte på ett fullödigt sätt.
- ✓ Utredningen angående den avlidnes person och kontakter kom inte igång omedelbart.
- ✓ Samarbetet med expertis, främst rättsläkarna och Statens kriminaltekniska laboratorium, fungerade inte som det borde. Polisen utnyttjade inte tillfullo de kunskapskällor som fanns inom andra myndigheter.
- ✓ Beredskapen inom kriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Stockholm hade vissa brister. I samband med en översyn borde även behovet av fasta rutiner för vissa spanings- och utredningsinsatser vid bl.a. grövre våldsbrott och av utbildning och samträning inför större gemensamma insatser övervägas.

Information till massmedierna

Några principiella invändningar kunde inte riktas mot det sätt på vilket polisen organiserade informationen till massmedierna. På grund av motsättningarna mellan åklagarna och polisen uppstod dock vissa problem. Informationen kom nästan helt att skötas av polisen. Detta kan inte ha gagnat intresset av entydiga och klara besked till allmänheten.

2.4 Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18)

2.4.1 Parlamentariska kommissionens tillkomst och direktiv m.m.

Regeringen bemyndigade den 19 mars 1987¹¹ chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommission med uppdrag att genomföra ett fortsatt granskningsarbete med anledning av mordet på statsminister Olof Palme. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen samma dag som ledamöter i kommissionen förutvarande riksdagsledamöterna Ragnar Edenman, ordförande, Thorbjörn Fälldin, Sven Gustafsson och Håkan Winberg, riksdagsledamöterna Doris Håvik, Ivar Nordberg och Jörn Svensson samt kommunalrådet Sören Mannheimer. Kommissionen, som fick namnet Parlamentariska kommissionen, biträdades av en sakkunnig och två sekreterare.

Parlamentariska kommissionens uppgift var att följa upp Juristkommissionens arbete. Den skulle enligt direktiven¹² värdera och dra slutsatser av det material Juristkommissionen tog fram och föra fram egna förslag inför framtiden. Den parlamentariska sammansättningen var enligt direktiven lämplig för detta ändamål. Övervägandena skulle följa två huvudlinjer:

- De frågor om säkerhetsskydd och andra förebyggande åtgärder samt beredskap som mordet och händelserna kring detta hade aktualiserat.
- De principiella frågor rörande bl.a. ansvarsförhållanden mellan berörda myndigheter som mordet och mordutredningen hade givit upphov till.

Parlamentariska kommissionen hade även att överväga om dess ställningstaganden för framtiden borde ta sig uttryck i utarbe-

¹¹ Bemyndigandet gavs alltså under det att Juristkommissionen arbetade och ungefär en månad innan denna lämnade sin första rapport. Angående Juristkommissionen, se avsnitt 2.3.

¹² Dir. 1987:15.

tade förslag angående t.ex. organisation och lagstiftning eller om den skulle stanna vid förslag till fortsatta undersökningar enligt riktlinjer som kommissionen i så fall själv borde föreslå.

Juristkommissionens material skulle bilda utgångspunkt för arbetet och Juristkommissionen skulle även sedan dess arbete avslutats stå till den Parlamentariska kommissionens förfogande för eventuella kompletterande undersökningar.

Parlamentariska kommissionens uppdrag var inte begränsat till de frågor som nu berörts, utan den hade frihet att behandla ämnet även från andra infallsvinklar. Parlamentariska kommissionen utförde under hösten 1987 en egen granskning av det s.k. polisspåret. Resultatet av den granskningen redovisades den 21 december 1987 i en särskild skrivelse till Justitiedepartementet, som även bifogades till kommissionens rapport.

När det gällde Juristkommissionens arbete bestod Parlamentariska kommissionens uppdrag dock främst i att utvärdera och dra slutsatser av det material Juristkommissionen hade presenterat.

Parlamentariska kommissionens arbete avslutades med en rapport som lämnades den 22 april 1988 (SOU 1988:18), dvs. drygt ett år efter det att kommissionen tillkallats och knappt ett halvår efter det att Juristkommissionen slutredovisat sitt uppdrag. I huvudsak täcker Parlamentariska kommissionens rapport samma tidsperiod som Juristkommissionens granskning. I rapporten sägs emellertid att kommissionen informerat sig om utredningsarbetet efter en omorganisation i februari 1987 och att de upplysningar som därvid hade inhämtats inte gett kommissionen anledning att själv eller genom anlitan av Juristkommissionen företa någon granskning av brottsutredningen under tiden där-efter.

I det följande redogörs kortfattat för Parlamentariska kommissionens bedömningar i de delar de kan anses vara av intresse för sådana frågor som omfattas av utredningens uppdrag.

2.4.2 Sammanfattning av Parlamentariska kommissionens bedömningar

Polisens arbete under de första tolv timmarna efter mordet¹³

De brister i Stockholmspolisens verksamhet under mordnatten som Juristkommissionen pekat på, bl.a. den bristfälliga avspärrningen av brottsplatsen, det planlösa sökandet efter gärningsmannen och det sena rikslarmet, var allvarliga. Arbetet på sambandscentralen under mordnatten hade präglats av en uppseendeväckande handfallenhet och förvirring. Parlamentariska kommissionens kritik riktade sig både mot polismyndighetens tjänstgörande högsta ledning för att den bl.a. inte klargjorde hur arbetsuppgifterna skulle fördelas och mot personalen på lägre nivåer. Bristerna visade att de ansvariga – i första hand polisledningen i Stockholm – inte lagt ned tillräcklig omsorg på att upprätthålla nödvändig kompetens hos all personal som sysslar med att leda polisverksamhet från sambandscentralen. Rekryteringen av personal måste ägnas stor omsorg men också behovet av utbildning och träning. Beredskapsfrågorna måste ständigt ha i åtanke inom polisväsendet, på såväl central och regional som lokal nivå.

Brottsutredningen¹⁴

Polisens arbete med brottsutredningen

Polisens arbete med brottsutredningen organiserades redan från början på ett annat sätt än som var vanligt. Personal från flera olika enheter deltog i arbetet, som ställdes under ledning av en särskild spaningsledning (ledningsgrupp) med länspolismästaren Hans Holmér som chef. Denna organisation var ändamålsenlig under det intensiva uppbyggnadsskedet. Men när det gällde tiden därefter fanns det avsevärda nackdelar med organisationen. Att en så stor del av det egentliga polisarbetet leddes av lednings-

¹³ SOU 1988:18 s. 9 f.

¹⁴ O. a. bet. s. 11 ff.

gruppen innebar bl.a. att de erfarenheter och kunskaper som fanns hos de professionella mordutredarna på våldshoteln inte kom att utnyttjas fullt ut. Att polismyndighetens chef under lång tid helt engagerades i mordutredningen var inte försvarligt. Dennes ordinarie uppgifter var för viktiga för att han skulle bli uppbunden på det sättet.

När det gällde det praktiska polisarbetet instämde Parlamentariska kommissionen i Juristkommissionens kritik.

Under behandlingen av det s.k. huvudspåret, som gick ut på misstankar att vissa personer med anknytning till organisationen PKK¹⁵ kunde ha varit delaktiga i mordet, koncentrerade polisen under en tid sina resurser på huvudspåret på ett sätt som försvårade och försenade utredningsåtgärder som åklagarna betraktade som angelägna.

Ledningen av förundersökningen och samarbetsproblemen

Starka skäl talade för att förundersökningen borde ha letts av åklagare från början. Förloppet blev att polisen på egen hand satte upp en kraftfull ledning av polisarbetet och att åklagaren accepterade att han hamnade vid sidan om. Troligen hade det förbättrat förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan polis och åklagare om åklagaren från början kraftfullt och tveklöst ingripit i förundersökningsledningen.

Polisledningen i Stockholm förstod inte, eller ville inte förstå, polisens roll i en av åklagare ledd förundersökning utan handlade som om åklagaren bara var en resurs till förfogande. Att som länspolismästare i stor utsträckning nonchalera föreskrivet organisationsmönster innebar ett missbruk av den ställning och det förtroende som följer med den befattningen.

¹⁵ Partiya Karkeren Kürdistan, Kurdistans arbetarparti. Se mera om denna organisation i bet. SOU 1999:88 s. 623 ff.

Kontroll och tillsyn

Rikspolisstyrelsen borde i större utsträckning ha informerat regeringen om sina iakttagelser när det gällde brottsutredningen. Vidare borde Rikspolisstyrelsen ha samrått med länsstyrelsen för att undersöka om någon av myndigheterna hade skäl att vidta åtgärder.

Polisen som central samhällsfunktion

Under mordnatten förekom det allvarliga brister i polisens arbete när det gällde att lämna information om mordet såväl inom som utom polisväsendet. Det kan vara av avgörande betydelse att polisen i en krissituation omedelbart informerar berörda myndigheter. Insatser på central nivå är nödvändiga för att landets polismyndigheter skall kunna upprätthålla en tillfredsställande beredskap i detta hänseende.

En av de första frågor som polisen borde ha ställt sig under mordnatten var om några åtgärder var nödvändiga för att säkerställa regeringens och regeringskansliets skydd. Det är i första hand polisens uppgift att sörja för säkerheten. Uppgiften fullgjordes inte på ett godtagbart sätt.

**2.5 Granskningskommissionens betänkande
Brottsutredningen efter mordet på statsminister
Olof Palme (SOU 1999:88)****2.5.1 Granskningskommissionens tillkomst och direktiv
m.m.**

Regeringen beslutade i september 1994 att tillkalla en kommission om utredningen av mordet på statsminister Olof Palme. Samtidigt utsågs landshövdingen Sigvard Marjasin att vara ordförande i kommissionen. Senare utsågs övriga ledamöter samt experter och sekreterare. Kommissionen antog namnet *Palme-kommissionen*.

Sigvard Marjasin entledigades på egen begäran av regeringen i juni 1996. Därefter bedrev Palmekommissionen tills vidare inte något arbete.

I augusti 1996 utsåg regeringen landshövdingen Lars Eric Ericsson att vara ordförande i kommissionen. Sekreterarna och flertalet experter byttes ut. Kommissionen antog i sin nya sammansättning namnet *Granskningskommissionen i anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme*. Granskningskommissionen ansåg sig inte kunna fortsätta det arbete som inletts av Palmekommissionen. Detta berodde dels på att den nye ordföranden inte tagit del i det arbetet, dels på att Granskningskommissionen ansåg att granskningsarbetet borde bedrivas på ett annat sätt. Visserligen kunde en del av Palmekommissionens material utnyttjas, såsom de dokumenterade utfrågningar som gjorts och vissa av sekretariatet framtagna faktasammanställningar, men enligt Granskningskommissionen startade arbetet i och med den nya sammansättningen om ”såsom från början”.

I Granskningskommissionens direktiv konstaterade regeringen bl.a. att en lång tid förflutit sedan mordet och att utredningsmaterialet var ”oerhört omfattande”. Kommissionens genomgång skulle i första hand avse den brottsutredning som inte granskats av tidigare kommissioner, dvs. utredningsarbetet efter den 4 februari 1987. Tidigare hade brottsutredningen granskats av bl.a. Juristkommissionen och Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme.¹⁶

I direktiven anfördes vidare bl.a.

- att kommissionen skulle undersöka om det fanns delar av utredningsmaterialet som inte var tillräckligt bearbetat,
- att kommissionens uppdrag skulle omfatta en uppföljning av den tidigare parlamentariska kommissionens särskilda

¹⁶ Dessa kommissioners sammansättning och uppdrag, liksom resultatet av deras granskningar, redovisas särskilt i kap. 1 i Granskningskommissionens betänkande (s. 21 ff.) samt i avsnitt 2.3 och 2.4 i denna departementspromemoria. En del av utredningsarbetet granskades för övrigt även av Justitiekanslern, vars bedömning redovisas i avsnitt 2.2.

granskning av brottsutredningen vad gällde misstankar om polismäns eventuella medverkan till mordet och

- att kommissionen hade frihet att behandla andra till uppdraget anslutande frågor som kunde aktualiseras under kommissionens arbete.

Kommissionen skulle *inte*

- ägna sig åt operativ verksamhet i syfte att finna gärningsmannen eller
- gå in på en överprövning av åklagares eller domstols beslut eller annars göra några ställningstaganden som ankommer på de rättsliga instanserna.

I juni 1999 lämnade kommissionen över betänkandet Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme (SOU 1999:88) till justitieministern.

I det följande redogörs kortfattat för Granskningskommissionens iakttagelser och anmärkningar i de delar de kan anses vara av intresse för sådana frågor som omfattas av utredningens uppdrag.

2.5.2 Sammanfattning av Granskningskommissionens iakttagelser m.m.

I de inledande avsnitten i Granskningskommissionens betänkande finns bl.a. redogörelser för tidigare granskningar, och Granskningskommissionens egna slutsatser utifrån dessa granskningar. Vidare har Granskningskommissionen redovisat ett antal egna iakttagelser och anmärkning som hänför sig till områdena brottsutredningen i översikt samt vissa generella utredningsåtgärder m.m. Till klart övervägande del anknyter kommissionens betänkande emellertid till polisens utredningar av ett antal enskilda spår; det s.k. polisspåret, Sydafrikaspåret, Iran/Irak, Mellanöstern inklusive Israel, Turkiet (PKK), utredningen avseende

Christer P. och många fler. Arbetet med gärningsmannaprofilen tas upp i slutet av betänkandet.

Olika iakttagelser och bedömningar av Granskningskommissionen redovisas här i en följd och, med några undantag, utan närmare angivande av om det som iakttagits förekommit inom ramen för exempelvis vidtagna generella utredningsåtgärder eller arbetet med vissa enskilda spår. Iakttagelserna och anmärkningarna tas upp i förhållandevis allmänna ordalag. För en detaljerad redovisning hänvisas till det aktuella betänkandet. På flera ställen i det följande görs för detta ändamål direkta sidhänvisningar. Det skall sägas att Granskningskommissionens betänkande är synnerligen omfattande och att det inte innehåller någon lätt tillgänglig sammanfattning av gjorda iakttagelser och anmärkningar.

- ✓ Granskningskommissionen riktade en del kritik mot *kartläggningen av Olof Palmes personliga förhållanden*. Bland annat instämde den i Juristkommissionens iakttagelser på området. Juristkommissionen hade uttalat att en systematisk utredning om Olof Palmes person borde ha satts i gång utan dröjsmål och att den hade svårt att se någon förklaring till att så inte skedde. Även bristen på undersökning av Olof Palmes kontakter under den sista veckan hade påtalats av Juristkommissionen.¹⁷
- ✓ Vissa brister fanns även i *samarbetet mellan polisen och Utrikesdepartementet*. Granskningskommissionen fick allmänt intrycket att polisutredningen hade avskärmat sig från extern kunskap och försökt hantera allt eller i vart fall så mycket som möjligt inom ramen för kriminalpolisens kompetens. Ansvar för att samarbetet med utrikesförvaltningen inte fungerade väl åvilade enligt kommissionen förundersökningsledningen. Det fanns emellertid, menade kommissionen vidare, tecken på att inte heller Utrikesdepartementet alltid varit så tillmötesgående som krävs för ett konstruktivt samarbete.

¹⁷ Se om Juristkommissionens iakttagelser i avsnitt 2.3.

- ✓ Publiceringen av *de s.k. fantombilderna* i mars 1986 var enligt Granskningskommissionen sannolikt det största enskilda missgrepp som hade förekommit inom utredningen.¹⁸ Den sågs som ett tecken på grav inkompetens. Publiceringen ledde till ett mycket stort tipsinflöde. Den information som därmed måste hanteras drog stora resurser inom utredningen och ”skymde sikten” för utredarna. Till detta kom att det fanns en risk för att värdefull information om personer som inte var lika fantombilden hade sållats bort eller tillmätts mindre vikt av uppgiftslämnare på just denna grund. Som irrelevant omständighet hade fantombilderna spelat en mycket olycklig roll i hela mordutredningen.
- ✓ Granskningskommissionen gav polisöverintendenten Bengt Åke Jonsson, som medverkade som expert i kommissionen, i uppdrag att granska det material i polisutredningen som rörde *genomförda dörrknackningsoperationer*. Bengt Åke Jonsson redovisade till kommissionen ett antal mycket påtagliga brister i det genomförda arbetet. För honom var det uppenbart att dörrknackningsåtgärderna veckorna efter mordet på Olof Palme inte genomförts på ett planmässigt och välorganiserat sätt utan fastmera bar improvisationens prägel.¹⁹
- ✓ Polisen *registrerade inte*, såsom Larmcentralen hade gjort, *kommunikation eller tidsuppgifter* direkt efter larmet om mordet.
- ✓ *Logglistan* från mordkvällen och mordnatten bevarades inte. Rapporter infordrades inte från dem som var inblandade i mottagandet av larmet.
- ✓ Polisen gjorde, trots att det tidigt stod klart att de inledande åtgärderna fungerat dåligt, *inga försök att rekonstruera* sitt arbete under den första tiden efter mordet.

¹⁸ Enligt Granskningskommissionen gjordes publiceringen av fantombilderna det första utredningsåret. Åtgärden ansågs därmed i och för sig falla utanför ramen för vad kommissionen uttryckligen var satt att granska. Enligt kommissionen tillhörde emellertid offentliggörandet av bilderna det som senare framstod i delvis annan dager än det gjorde 1986-1987.

¹⁹ O. a. bet. s. 271 ff.

- ✓ I polisutredningen har bara undantagsvis olika bedömningar och analyser *dokumenterats* samt sammanställningar av vad som framkommit i större utredningsuppslag upprättats.
- ✓ *Dokumentering* av arbetet med vissa spår saknades, något som ansågs falla tillbaka på förundersökningsledningen.
- ✓ Några *dokumenterade utvärderingar av missgrepp* eller påstådda missförhållanden inom mordutredningen förekom inte.
- ✓ *Dokumentationen av vissa vittnesuppgifter* bar spår av den förvirring som rådde första tiden efter mordet.
- ✓ I något fall *följdes vittnesförhör inte upp* med ytterligare utredningsåtgärder förrän bortåt tre år senare.
- ✓ *Spaningsledaren* Hans Holmér vidtog i utredningsfasens inledning åtgärder på ett psykologiskt *okänsligt sätt*, t.ex. genom att anlita vissa kontroversiella polismän som sina ”personliga livvakter”.²⁰
- ✓ Utredningen av vissa spår kom att bli utpräglat ”mikroinriktad” – varje polisman arbetade för sig och detta mestadels reaktivt. *Det saknades här sakligt sett genomgående ett sammanhållet och analyserande perspektiv*. Polisen ansågs överhuvudtaget främmande för behovet av mera systematiska analyser i utredningsarbetet. Enligt Granskningskommissionen hade det *ålegat ledningen* av mordutredningen att se till att analyser av detta slag blivit utförda.
- ✓ När det gällde flera uppslag med internationell anknytning, såsom till CIA, Sydafrika, Iran/Irak och Mellanöstern inklusive Israel, saknades ett *grundläggande analysarbete*; t.ex. inhämtande av allmän kunskap om sådant som ingick i motivbild/brottshypotes relaterat till vad som var känt om gärningen.
- ✓ Det s.k. *palmehatet* i förening med svenska politiska motiv var såsom motivbild otillräckligt analyserat.
- ✓ Det inledande spaningsuppslaget mot Christer P. framstod som mycket illa skött. Det dröjde en lång tid innan uppslaget

²⁰ I betänkandet nämndes exempelvis att några av polismännen tillhörde den s.k. baseballigan. Se mera om detta i a. bet. s. 413 och 279 ff.

kontrollerades, och när så skedde sköttes *förhöret*, av dokumentationen att döma, på ett *oprofessionellt* sätt.

- ✓ Tankarna på en *gärningsmannaprofil* kom upp först mer än sju år efter mordet. Misstankarna mot Christer P. hade då blivit väl kända för allmänheten.
- ✓ Upprättande av en gärningsmannaprofil och provskjutning av en stor mängd vapen var två projekt som saknade en adekvat styrning från förundersökningsledningen.
- ✓ Flera *utredningsåtgärder dröjde* onödigt länge.
- ✓ Generellt sett var utredningsmaterialet inte otillräckligt bearbetat vid Granskningskommissionens genomgång, snarare överarbetat. Några utredningsuppslag ansågs dock i väsentlig grad *otillräckligt genomarbetade*.
- ✓ *Lisbeth Palmes klagomål* beträffande förhör m.m. följdes inte upp.
- ✓ *Förhørsåtgärderna* under förhören av Lisbeth Palme *avvek* från gängse förfarande. Inget av förhören utfördes som s.k. dialogförhör och de togs inte upp på band. Detta skapade en osäkerhet om tillförlitligheten i hennes utsaga.²¹
- ✓ Att *högste polischefen* valde att själv och ”*i mer eller mindre privata former*” sköta förhör med Lisbeth Palme var enligt Granskningskommissionen knappast ägnat att underlätta ett fortsatt förfarande enligt gängse regler.²²
- ✓ Den s.k. *konfrontationsgrupp* som sattes samman inför Lisbeth Palmes utpekande av Christer P. hade en bristfällig sammansättning.²³
- ✓ Sättet att hantera *informationen* till medierna var ett tydligt exempel på den *brist på ledarskap* som ansågs prägla polisutredningen som helhet.²⁴ Det handlade enligt Granskningskommissionen inte bara om öppenhet och insyn utan också om att skydda utredningsarbetet från de skadeverkningar det kan drabbas av om informationsfrågorna hanteras på ett felaktigt sätt.

²¹ O. a. bet. s. 762 f.

²² O. a. bet. s. 764.

²³ O. a. bet. s. 765.

²⁴ O. a. bet. s. 989 f.

- ✓ Efter den 5 februari 1987, dvs. efter det att regeringen i ett särskilt beslut lade förundersökningsledaransvaret på Riksåklagaren, saknades en styrning av utredningsarbetet från *förundersökningsledningens* sida.²⁵ Det senare processandet av utredningsmaterial och *frånvaron av prioriteringar* i det arbetet ansågs av Granskningskommissionen i vart fall diskutabelt.
- ✓ *Spaningsledningen borde ha bytts ut* efter att Svea hovrätts friande dom avseende Christer P. vunnit laga kraft. Detta var en fråga för Rikskriminalpolisen. Liknande reflektioner kunde göras beträffande förhållandet efter att Högsta domstolen 1998 avslagit Riksåklagarens resningsansökan.
- ✓ *Den oklarhet som uppstod i rollfördelningen mellan förundersökningsledningen och polisen* hade inte enbart sin orsak i det oklara regelverket och praxis på området. Det hade också att göra med det sätt på vilket förundersökningsledarskapet utövades. Granskningskommissionen menade att det var tveksamt om den kontrollfunktion som Riksåklagaren var satt att utöva hade fungerat som den borde.
- ✓ Det förekom i utredningen *rättskränkningar av enskilda* på ett sådant sätt att det måste konstateras att det skydd som de rättsstatliga garantierna är avsedda att uppställa inte hade hållit.

2.6 Justitiekanslerns utredning av omständigheterna kring Stig Berglings avvikande under permission från kriminalvårdsanstalt

Den för grovt spioneri m.m. dömd Stig Bergling, som var intagen på kriminalvårdsanstalten i Norrköping för verkställighet av ett honom ådömt fängelsestraff på livstid, avvek under en permission från anstalten den 5–6 oktober 1987.

Regeringen beslutade den 8 oktober 1987 att uppdra åt Justitiekanslern att utreda omständigheterna kring den permission

²⁵ Granskningskommissionen uttalade sig inte om hur situationen var före nämnda tidpunkt.

som hade beviljats Stig Bergling, vilken bevakning som därvid hade förekommit och ansvarsförhållandena i samband med denna samt de ansvariga myndigheternas åtgärder under tiden närmast efter hans avvikande. I ett yttrande den 19 oktober 1987 redovisade Justitiekanslern sin bedömning²⁶. Av särskilt intresse för vår utredning är att Justitiekanslern ansåg att något ansvar för att avvikandet kunnat ske inte borde läggas på Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning eller dess personal, utan att ansvaret för detta i stället låg hos chefen för Kriminalvårdsstyrelsens klientavdelning. När det gäller den påföljande handläggningen av frågan om efterlysning och larm sedan det visat sig att Stig Bergling hade avvikit, menade Justitiekanslern att *efterlysning och rikslarm fördröjdes på ett oacceptabelt sätt* och att ansvaret för detta låg hos en befattningshavare vid polismyndigheten i Norrköping.

2.7 Granskningen av polisinsatserna vid dödsskjutningen den 4 december 1994 på Stureplan i Stockholm

Natten mot den 4 december 1994 ägde skottlossning rum utanför restaurang Sturecompagniet vid Stureplan i Stockholm, varvid fyra personer dödades och flera andra skadades. Polisinspektionsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län granskade polisinsatserna vid nämnda tillfälle och redovisade i dokumentet Granskning av polisinsatserna i inledningsskedet vid dödsskjutningen på Stureplan söndagen den 4 december 1994²⁷ sin syn på nämnda insatser. Enligt inspektionsenheten fattades det inget beslut om central ledning, kommenderingschef m.m. av den beredskapshavande polischefen när händelsen inträffade. Varken den biträdande länspolismästaren eller polismästaren i City förvissade sig om att så skett när de informerades om händelsen.

Bristen på central ledning var till avsevärt men för polisinsatsen i sin helhet. Det måste enligt inspektionsenheten finnas tillgång

²⁶ Justitiekanslerns dnr 3280-87-20.

²⁷ 1996-10-18, beteckning 871-94-44567.

till en i förväg upprättad och detaljerat utformad plan för de åtgärder som kan bli aktuella, med garantier för att planen omedelbart utlöses så snart omständigheterna påkallar det. Tvekan får aldrig råda om vem som har det yttersta ledningsansvaret för en insats, inte heller om att vederbörande är medveten om innebörden av detta ansvar och har erforderlig kompetens för uppgiften. Inte minst det sistnämnda hade brustit i detta fall.

Den kritik som kunde riktas mot polismyndigheten i detta ärende var enligt inspektionsenheten likartad den som hade förts fram av olika kommissioner efter mordet på statsminister Olof Palme.

2.8 Justitiekanslerns rapport om rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden (Osmo Vallo m.m.)

Den 31 maj 1995 avled Osmo Vallo efter ett polisingripande mot honom i ett bostadsområde i Karlstad. I en skrivelse till justitie-ministern i oktober 1997 tog Amnesty International upp fallet Osmo Vallo och rekommenderade regeringen att närmare undersöka myndigheternas agerande i detta och andra fall där frihetsberövade personer avlidit i anslutning till omhändertagandet.

Genom beslut den 16 oktober 1997 uppdrog regeringen åt Justitiekanslern att, med utgångspunkt i Osmo Vallos dödsfall, närmare granska ordningen för handläggningen av fall där personer som har omhändertagits av polisen, eller någon annan myndighet, har avlidit under omhändertagandet, och vilka förändringar av regelsystemet som var påkallade. I uppdraget ingick att se över de åtgärder som myndigheterna vidtar för att utreda ett dödsfall som inträffar under ett omhändertagande, vidare att se över om det dåvarande regelsystemet var så utformat att rättsliga åtgärder kunde vidtas emot dem som i förekommande fall var ansvariga. I uppdraget ingick vidare att närmare granska handläggningen av frågor av vissa slag som aktualiserats i skrivelsen från Amnesty International och att utreda i vad mån förändringar av regelsystemet var påkallade.

Tillsammans med uppdraget från regeringen tog Justitiekanslern upp ett antal skrivelser från enskilda i Amnesty International, i vilka Justitiekanslern uppmanats att granska hur handläggningen och utredningen av Osmo Vallo hade skötts av myndigheterna samt att mera allmänt se över ansvarsfördelningen mellan myndigheter vid utredningar av det aktuella slaget och de regler som garanterar opartiska utredningar.

I november 1998 överlämnade Justitiekanslern med anledning av uppdraget en rapport till regeringen.²⁸ Av särskilt intresse för vår utredning är att Justitiekanslern i rapporten förde fram mer eller mindre kritiska synpunkter på sådant som

- ✓ attityder och etik inom polisarbetet,
- ✓ våldsanvändning och greppteknik i polisarbetet,
- ✓ polisens rutiner för transport av omhändertagna,
- ✓ organisationen av polisens internutredningar,
- ✓ informationsutbytet inom och mellan berörda myndigheter²⁹ samt
- ✓ utbildningen inom polisen.

2.9 Osmo Vallo-utredningens betänkande Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37)

2.9.1 Osmo Vallo-utredningens tillkomst och direktiv m.m.

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall. Den 14 december 2000 förord-

²⁸ Justitiekanslerns dnr 3187-97-90 och 3967-97-21.

²⁹ Justitiekanslern betonade särskilt vikten av att rättsläkarna i sitt arbete har tillgång till allt material i ett aktuellt polisärende. Enligt Justitiekanslern framgick det ”med all önskvärd tydlighet” av ärendet rörande utredningen av Osmo Vallos dödsfall att avsaknaden av relevanta handlingar ”kan få mycket olyckliga konsekvenser”. Justitiekanslern behandlade senare i två olika beslut (2000-06-21, dnr 2491-98-21 m.fl., och 2001-05-18, dnr 2684-00-22) klagomål mot vissa förfaranden vid utförandet av de rättsmedicinska undersökningarna av Osmo Vallos kvarlevor.

nades landshövdingen Mats Svegfors till särskild utredare. Den 8 mars 2001 förordnades docenten Hans-Gunnar Axberger, professorn Karin Johannisson samt jur. doktorn och förutvarande överåklagaren Eric Östberg att som sakkunniga biträda den särskilde utredaren. Utredningen, som antog namnet Osmo Vallo-utredningen, biträdades av två sekreterare.

Enligt direktiven³⁰ bestod utredarens uppdrag alltså i att göra en sammanhållen och övergripande granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall. Granskningen skulle särskilt avse frågor om organisation, regelverk, rutiner, samverkan och rollfördelning mellan berörda myndigheter. Med granskningens resultat som grund skulle utredaren dra framtidsinriktade slutsatser om behovet av förändringar i dessa och andra avseenden.

I uppdraget ingick att gå igenom handlingarna i ärendet hos de handläggande och de granskande myndigheterna. Regeringen framhöll i direktiven att genomgången skulle ske från ett uttalat medborgarperspektiv och med ett kritiskt förhållningssätt till brottsutredningen. Utredaren skulle också sammanställa och analysera de slutsatser som dragits av myndigheter som ur olika synvinklar granskat handläggningen. Därefter skulle utredaren redovisa sina egna slutsatser om eventuella brister i brottsutredningen och varför de uppstått. Resultatet av granskningen skulle utgöra grunden för utredarens framtidsinriktade slutsatser om behovet av förändringar.

Det ingick inte i uppdraget att uttala sig om de enskilda handläggarnas eventuella rättsliga ansvar för förekommande fel och brister. Att utreda vad som faktiskt hände i samband med polis-ingripandet mot Osmo Vallo i maj 1995 och att göra en bedömning av de ingripande polismännens eventuella straffrättsliga ansvar omfattas således inte av uppdraget.

Utredningen överlämnade i april 2002 betänkandet Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37).

³⁰ Dir. 2000:95.

I det följande redogörs kortfattat för Osmo Vallo-utredningens iakttagelser i de delar de kan anses vara av intresse för sådana frågor som omfattas av utredningens uppdrag.

2.9.2 Sammanfattning av Osmo Vallo-utredningens iakttagelser och anmärkningar

- ✓ Det måste ställas extra höga krav på polismäns kvalifikationer och yrkeskunskaper i samband med användning av våld mot person. *Ingripandet mot Osmo Vallo fyllde som helhet inte det kompetenskrav som måste gälla.* Det rättsliga systemet har inte kunnat fastställa av vilken orsak Osmo Vallo dog. En påtaglig möjlighet är att dödsfallet berodde på det sätt på vilket han betvingades och placerades då han fängslades. Det kan därvid inte uteslutas att de polismän som omhändertog Osmo Vallo saknade kunskap om de risker som deras åtgärder innefattade. Polisens sätt att tillgodogöra sig ny kunskap och implementera den i organisationen måste, i vart fall i förhållande till vad som gällde vid tidpunkten för ingripandet mot Osmo Vallo, förbättras.
- ✓ Karlstadspolisens inledande hantering av Osmo Vallos dödsfall innebar att detta *betraktades som ett plötsligt dödsfall utan misstanke om brott* eller samband med det polisiära ingripandet mot honom. Omständigheterna var inte tillnärmelsevis sådana att händelsen utan närmare utredning kunde hanteras på det sättet. Följande brister noterades.
 - Ärendet handlades formellt inte alls så som det enligt entydiga bestämmelser skall hanteras.
 - Platsen för ingripandet spärrades inte av. Det gjordes inte heller någon brottsplatsundersökning.
 - Polisen initierade en städning på platsen, vilket omintetgjorde möjligheten till en meningsfull brottsplatsundersökning.
 - Ingen av de personer på platsen som hade följt polis-ingripandet hördes i anslutning till händelsen.

- Obduktionsbeslutet gällde ”enkel” rättsmedicinsk obduktion trots att detta var ett närmast självklart fall för den mest kvalificerade formen, utvidgad rättsmedicinsk obduktion.
- ✓ De inledande åtgärderna under en brottsutredning är ofta avgörande för hur framgångsrikt det fortsatta utredningsarbetet kommer att bli. *Polisens inledande underlåtenheter och missbedömningar är den viktigaste förklaringen till att utredningen kring Osmo Vallos dödsfall blev så bristfällig.*
- ✓ Ärendet angående Osmo Vallos dödsfall *skulle omedelbart ha överlämnats till åklagare.* Det fanns entydiga regler om detta. Likväl dröjde polisen cirka ett och ett halvt dygn med att överlämna fallet till åklagare. Detta utgjorde en fundamental brist, som får antas ha påverkat utredningen och som försvårat ett fastställande av ansvaret för det som gjordes och inte gjordes den första tiden efter Osmo Vallos död.

Osmo Vallo-utredningen har även behandlat de inblandade åklagarnas samt Rättsmedicinalverkets och dess underlydande befattningshavares agerande. Vad Osmo Vallo-utredningen har anfört i dessa delar redovisas dock inte här eftersom det ligger utanför uppdraget för denna utredning.³¹

I betänkandet har behandlats tre viktiga delförklaringar till att utredningen av Osmo Vallos död kom att uppvisa stora brister och därtill att utredningen kom att utvecklas till en ”rättsaffär”; för det första bilden av Osmo Vallo inom polisväsendet i Karlstad, för det andra förhållandet mellan rättssystemet och mediernas granskning och redovisning av dess verksamhet samt för det tredje den professionella kultur och de föreställningar som kännetecknar framför allt de svenska jurist- och rättsmedicinarkårerna.

³¹ Den intresserade läsaren hänvisas för vidare studier i dessa delar till bet. SOU 2002:37.

2.10 Utredningen om polisinsatserna i Östergötlands län (Malexander)

2.10.1 Utredningens tillkomst och direktiv

Den 28 maj 1999 rånades Östgöta Enskilda Bank i Kisa i Östergötland av tre maskerade och tungt beväpnade män. Närpolischefen i Kinda-Ydre begav sig till platsen och blev beskjuten och mål för kastade handgranater när han följde efter rånarna. Två andra polismän på jakt efter rånarna mördades något senare i Malexander. Ett stort antal poliser från olika polismyndigheter blev engagerade i polisarbetet.

Rikspolisstyrelsen beslutade den 14 juni 1999 att tillsätta en utredning med uppgift att beskriva och analysera de polisiära insatser som gjordes i ärendet. Rikspolisstyrelsen bedömde det som angeläget för hela polisväsendet att det tog lärdom av de erfarenheter som gjorts i samband med händelserna och polisarbetet. Enligt Rikspolisstyrelsen hade händelsen kommit att utlösa i första hand den lokala polismyndigheten och dess företrädare för mycket stora påfrestningar. Reaktionerna från allmänheten hade kommit att bli mycket starka. Utredningen, som bestod av bl.a. en rad företrädare för olika polismyndigheter, skulle ledas av biträdande länspolismästaren vid Polismyndigheten i Skåne län, Kjell Arne Eliasson.

Enligt Rikspolisstyrelsen skulle utredningen särskilt belysa

- det polistaktiska uppträdandet,
- operativ samverkan och samband mellan polismyndigheter och mellan enheter från skilda polismyndigheter under gemensam ledning,
- grunderna för den resursbedömning som gjorts,
- beredskapsplaner för särskilda händelser,
- ledningsstrukturer, organisation och arbetsformer,
- utrustnings- och säkerhetsfrågor, härunder sambandsmöjligheter,
- utredningsarbetet,

- extern och intern information ur såväl allmän som operativ aspekt,
- mottagandet av polisresurser samt de polisiära resursernas uthållighet i samband med insatsen,
- arbetsmiljöfrågor med tonvikt på psykosocialt omhändertagande samt
- andra arbetsrättsliga och personalpolitiska frågeställningar.

Utöver detta stod det utredningen fritt att aktualisera andra frågeställningar som bedömdes vara relevanta och angelägna att belysa.

Under tiden som utredningsarbetet pågick anmälde utredningen till Rikspolisstyrelsen att den del av polisverksamheten som avsåg själva utredningsinsatserna inte lämpligen borde bli föremål för samma genomlysning som övrig verksamhet. Detta berodde på att polisutredningen fortfarande pågick och att en utvärdering av utredningsinsatserna i det skedet kunde upplevas som ett störningsmoment. I november 1999 överlämnade utredningen en rapport daterad den 17 november till Rikspolisstyrelsen.

Den 23 maj 2000 beslutade Rikspolisstyrelsen att ge utredningen tilläggsdirektiv. Av tilläggsdirektiven framgår att Rikspolisstyrelsen den 26 april 2000 beslutat att ”uppdraget” skulle kompletteras med avseende på utredningsarbetet. Utöver ursprungsdirektiven skulle nu enligt tilläggsdirektiven särskilt belysas

- förundersökningsledning,
- samordning och styrning av utredningsinsatser som skett inom andra ärenden och/eller vid andra polismyndigheter,
- personalförstärkning med avseende på behovsanalys,
- samordning av KUT-verksamheten³²,
- internationella rättshjälpsfrågor,
- inhämtande och bearbetning av information om teletrafik samt

³² Kriminalunderrättelsetjänst.

- presentationsteknik i samband med den rättsliga prövningen.

Även i dessa direktiv framhöll Rikspolisstyrelsen att det stod utredningen fritt att aktualisera andra frågeställningar som bedömdes vara relevanta och angelägna att belysa.

Den 30 januari 2001 överlämnade utredningen sin andra rapport till Rikspolisstyrelsen.

I det följande redogörs kortfattat för utredningens iakttagelser och anmärkningar, främst i de delar de kan anses vara av intresse för sådana frågor som omfattas av utredningens uppdrag.

2.10.2 Sammanfattning av utredningens iakttagelser och anmärkningar

Den första rapporten

Utredningen om polisinsatserna i Östergötlands län uppgav i sammanfattningen av sin första rapport att uppmärksamheten, vid en genomlysning i efterhand av en så omfattande och komplicerad polisinsats som denna, naturligen riktas i första hand på företeelser och förlopp som i ett eller annat avseende kan anses ha försvårat genomförandet av den åsyftade verksamheten eller lett till särskilda problem. Detta förhållande fick emellertid inte, framhöll utredningen, undanskymma det faktum att Polismyndigheten i Östergötlands län visat förmåga att under synnerligen pressande och påfrestande förhållanden på kort tid bygga upp och genomföra en utomordentligt omfattande polisinsats.

Utredningen pekade dock på följande brister eller problem.

Ledningsstruktur, organisation och arbetsformer

- ✓ Otydlig/bristande information i ledningen av det operativa arbetet
- ✓ Resurs-/tidsbrist vid planeringen av polisinsatsen
- ✓ Otydlig arbetsfördelning i kommunikationscentralen

- ✓ Otydlig arbetsfördelning i polisområdeschefens stabsorganisation, vilket bl.a. ledde till att en aktivt verkande stabschef saknades under ca en timme
- ✓ Skriftliga kommenderingsorder saknades

Polisernas arbetstider och de polisiära resursernas uthållighet

- ✓ Arbetspassen blev i många fall alldeles för långa och detta inverkade på kommenderingens uthållighet. Om uttröttad personal konfronteras med farliga gärningsmän kan det leda till ödesdigra följder. Att personalen hade en extremt hög motivation för uppgiften framtog inte polismyndigheten ansvaret för att se till att personalens arbetsförhållanden och arbetsmiljö var rimlig.

Information

- ✓ Någon som svarade för intern information fanns inte under de första dagarna. Personalen i yttre tjänst var till stor del hänvisade till vad man fick reda på genom massmedierna. Efter mycket intern kritik tillsattes senare en befattningshavare med uppgift att åka runt till polisområdena och ge information.

Sambandsfrågor

- ✓ De anrop till polispersonalen som i inledningskedet gick ut om att närpolischefen i Kinda-Ydre blivit beskjuten m.m. gjordes bara på en kanal som omfattade Linköpings polisområde. De två sedermera mördade polismännen tillhörde polisområde Motala som hade sin radiotrafik i en annan kanal. Radiosambandet fungerade inte i länet vid den aktuella händelsen. Att man i så hög grad som skedde använde mobiltelefon som huvudsakligt kommunikationsmedel försvårade i

väsentlig grad möjligheten att på ett enkelt och snabbt sätt förmedla operativ information.

Skyddsutrustning

- ✓ I vägspärrarna var det vanligt att bara två av fyra eller tre av sex poliser hade för ändamålet erforderliga skyddsvästar.

Den andra rapporten

I den andra rapporten framhöll Utredningen om polisinsatserna i Östergötlands län särskilt att polisens utredningsarbete hade präglats av hög kompetens och effektivitet och att det i sin förlängning hade lett fram till fällande domar. Enligt utredningen hade polisutredningen även av utomstående beskrivits som en av de bästa som svensk polis hade genomfört. Utredningen hittade emellertid trots allt några områden där man kunde föra fram kritiska synpunkter; bl.a. följande.

- ✓ Bland de berörda högre polischeferna saknades en samsyn i frågan om samverkan mellan polisens lokala och centrala nivå. Tvistefrågan rörde Rikskriminalpolisens befogenheter och roll i förhållande till de lokala polismyndigheterna.
- ✓ Det förekom brister i avspärrningen av brottsplatsen i Mal Alexander.

2.11 Göteborgskommitténs betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122)

2.11.1 Göteborgskommitténs tillkomst och direktiv m.m.

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14–16 juni 2001 beslutade regeringen den 20 juni samma år att tillkalla en kommitté med uppdrag att göra en översyn av polisens arbete för att säkra ord-

ningen, värna demonstrationsfriheten och stärka den enskildes rättstrygghet i samband med stora evenemang. Samma dag förordnades förutvarande statsministern Ingvar Carlsson som ordförande och dåvarande landshövdingen Ulf Adelsohn som ledamot i kommittén. Studeranden Malin Berggren och regeringsrådet Marianne Eliason förordnades fr.o.m. den 20 augusti 2001 som ledamöter i kommittén. Kommittén, som antog namnet Göteborgskommittén, biträdades av sekreterare och experter. Till stöd för kommittén inrättades vidare en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna.

Enligt direktiven³³ skulle kommittén göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med Göteborgsmötet. Kartläggningen skulle omfatta bl.a. polisväsendets planering och organisation för säkerhetsfrågorna inför mötet. Vidare skulle kommittén undersöka hur underrättelseinformation hade använts i arbetet, tillgången till polisresurser och utrustning samt hur polispersonalen utbildats och förberetts för uppgiften. Den skulle också granska polismyndighetens samverkan med Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och andra myndigheter. Även samarbetet och dialogen med politiska organisationer och opinionsgrupper skulle studeras.

I uppdraget ingick att med utgångspunkt i kartläggningen och analysen samt i erfarenheter av liknande evenemang överväga och föreslå åtgärder som med behållen respekt för demonstrationsfriheten kunde leda till att allvarliga ordningsstörningar kunde förebyggas och bekämpas.

Kommitténs huvuduppgift enligt direktiven var att se över polisväsendets befogenheter och arbetssätt och föreslå förbättringar. Även andra myndigheter omfattades av uppdraget på det sättet att polisväsendets samverkan med berörda myndigheter och organisationer skulle analyseras.

Följande frågor uppgavs vara av särskilt intresse.

³³ Dir. 2001:60.

- Förutsättningarna för att utveckla och förstärka polisens dialog med politiska organisationer och andra opinionsgrupper
- Polisens planering, förberedelser och organisation inför stora internationella evenemang
- Det internationella polissamarbetet
- Gränskontrollen i Schengenområdet
- Polisens beredskap och kompetens för att ingripa mot allvarliga ordningsstörningar
- Möjligheter att identifiera deltagare i ordningsstörande folk-samlingar
- Polislagens bestämmelser om tillfälliga omhändertaganden och andra regler som syftar till att upprätthålla ordningen och förebygga brott m.m.
- Polisens utrustning m.m.
- Beredskapspolisen

Det stod kommittén fritt att överväga också andra frågor som den fann motiverade med anledning av uppdraget.³⁴ Kommittén skulle dock inte uttala sig om enskildas ansvar eller annat som kunde komma under domstols prövning, såsom frågor om ersättning.

Kommittén överlämnade i december 2002 betänkandet Göteborg 2001 (SOU 2002:122). I det följande redogörs kortfattat för Göteborgskommitténs iakttagelser och anmärkningar i de delar de kan anses vara av intresse för sådana frågor som omfattas av utredningens uppdrag.

³⁴ En fråga som Göteborgskommittén, med stöd av denna skrivning i direktiven, valde att utreda var den polisinsats som ägde rum vid en demonstration i samband med Ekofinmötet i Malmö under våren 2001. Detta motiverades av kommittén med att den tidigt under sitt arbete med kartläggningen av Göteborgshändelserna fick uppgifter från såväl polis som demonstranter om att denna insats spelat en stor roll för händelseutvecklingen i Göteborg (SOU 2002:122 s. 41).

2.11.2 Iakttagelser och anmärkningar av Göteborgskommittén³⁵

Polisinsatserna i samband med Ekofin-mötet i Malmö

Den polisinsats som ägde rum vid en demonstration i samband med Ekofin-mötet i Malmö under våren 2001 kom på många sätt att påverka förhållningssättet inför Göteborgsmötet såväl hos demonstranter som hos polis. Frågan om maskeringsförbud kom upp på dagordningen hos flera politiska organisationer och under våren pågick en allmän debatt om demokrati och värnandet om demonstrationsfriheten. Även mer specifika ämnen som märkning av polisens hjälmar diskuterades tiden före Göteborgsmötet. Kommittén konstaterade vid utredningen av Malmöhändelsen följande.

- ✓ Belägg saknades för ett antagande att utformningen av polisinsatsen på det sätt denna skedde hade beslutats i förväg, vilket det bland demonstranter och andra spekulerats om.
- ✓ Det kunde inte anses att avspärningen av ett helt block av deltagare i demonstrationståget stod i proportion till de ordningsstörningar som förekom vid uppmarschen. Genom polisens insats kom demonstrationsfriheten för närmare 300 demonstrationsdeltagare allvarligt att inskränkas.
- ✓ Beträffande omhändertagandena talade mycket för att någon sådan individuell prövning som skall göras inte skedde. Det våld som vissa poliser brukat framstod som överdrivet. Språkbruket som vissa polismän påstods ha använt mot främst unga kvinnliga demonstranter var oacceptabelt.
- ✓ Det stod helt klart att polisen hade brustit i sin information till demonstrationsledningen och andra. Polisens brist på kommunikation med demonstranterna torde ha varit orsaken till de spekulationer som uppstått.

³⁵ SOU 2002:122 s. 17 ff.

Händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg

Poliskommenderingen i Göteborg under ledning av polismästaren Håkan Jaldung var den mest komplexa och en av de största som ägt rum i Sverige. Den kom att omfatta ca 2 500 poliser. Under kommenderingen ställdes polisen inför svåra uppgifter och dess förmåga och kompetens kom att prövas på ett extraordinärt sätt. Kommittén framhöll att dess uttalanden måste ses i ljuset härav.

Rikspolisstyrelsens samordning av planeringsarbetet

Rikspolisstyrelsen svarar enligt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande.³⁶

- ✓ Rikspolisstyrelsen borde ha givit de två samordningsgrupper som tillsattes under planeringsstadiet en starkare roll och större befogenheter. I vart fall borde Rikspolisstyrelsen senast efter händelser i samband med Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 ha reagerat och spelat en aktivare roll.
- ✓ Det framstod som märkligt att frågan huruvida Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten i Västra Götaland skulle ha ansvaret för personskyddet, inte klarades ut med rikspolischefen under den operativa förberedelsegruppens arbete. Om detta gjorts på ett tidigt stadium hade med stor sannolikhet gruppens arbete kunnat bedrivas på ett mer konstruktivt sätt.
- ✓ Att polismyndigheterna i landet är relativt självständiga fråntar inte Rikspolisstyrelsen det övergripande ansvaret. Decentraliserat budgetansvar får inte hindra att frågor som gemensam utbildning, utrustning och villkor för personalen hanteras centralt när det framstår som rationellt och ända-

³⁶ 3 § 3.

målsenligt. De poliser som deltog i Göteborg hade sannolikt haft bättre förutsättningar att klara sina uppgifter med en sådan hantering. I sammanhanget borde noteras att Polismyndigheten i Västra Götaland inte inför mötet erhållit några ytterligare ekonomiska resurser vilket i sin tur fick antas bero på att Rikspolisstyrelsen inte tilldelats några extra medel till polisinsatserna vid de svenska EU-mötena. Sådana aspekter måste beaktas i god tid av riksdag och regering.

- ✓ Rikspolisstyrelsen borde ha agerat kraftfullare i frågan om polisförstärkningar.
- ✓ Sammanfattningsvis måste den centrala nivån inom polisen, dvs. Rikspolisstyrelsen, ta ett större ansvar för samordningen av planeringen inför stora internationella evenemang där flera polismyndigheter kommer att vara inblandade än vad som skedde inför EU-toppmötet i Göteborg.

Polismyndighetens i Västra Götaland planerings- och förberedelsearbete

- ✓ I oktober 2000 inrättade polismyndigheten en stab med uppgift att handha den övergripande planeringen. Staben bemannades från början med en person på heltid. I januari 2001 förstärktes staben med ytterligare två personer, varav en dock nästan omgående kom att övergå till andra arbetsuppgifter. Det är naturligtvis viktigt att polisen, inför en sådan extraordinär händelse som ett EU-toppmöte är, påbörjar planeringen i god tid och med tillräcklig bemanning. Det är en förutsättning för att en omfattande polisinsats skall kunna genomföras på ett bra sätt.
- ✓ Erfarenheterna från Göteborg visar att det finns behov av en enhetlig modell för hur planerings- och förberedelsearbetet skall organiseras inför särskilda händelser.
- ✓ Polismyndighetens kriminalunderrättelsearbete synes ha fungerat väl.
- ✓ Polisledningen har av såväl egna som förstärkande poliser kritiserats för att ha försökt tona ned hotbilden alltför

mycket. Kritik skall i och för sig inte riktas mot polisledningen för dess ambitioner att försöka undvika att hetsa upp de poliser som skulle delta i insatsen. Det är emellertid lika viktigt att poliserna ges en så realistisk bild som möjligt av vad de kan förvänta sig. Poliserna måste ges goda förutsättningar för att förbereda sig.

- ✓ Den nya taktiska modell rörande polisens hantering av demonstrationer och andra opinionsyttringar som tog form under våren 2001 och som byggde på dialog och öppenhet måste ses som konstruktiv. Det kan dock konstateras att den fastställdes på ett sent stadium.
- ✓ Trots den under våren alltmer ökande hotbilden skedde inte någon samordnad övergripande omfallsplanering. Med omfallsplanering menas polisens planering för handlingsalternativ på olika platser och vid skilda händelseutvecklingar. Omfallsplanering saknades för insatser mot de centralt belägna skolorna Hvitfeldtska och Schillerska. Den omfallsplanering som fanns för inträngningsförsök mot Svenska Mässan var inte förankrad hos kommenderingsledningen. En bristande omfallsplanering kan leda till att polisen fastnar i ad hoc-lösningar, inte är mentalt förberedd på vad som kan hända och inte vet var den skall söka information. Kommittén framhöll att den var starkt kritisk till polismyndighetens hantering av omfallsplaneringen inför EU-toppmötet.

Polismyndighetens samverkan med andra myndigheter

- ✓ Polismyndighetens samarbete och samverkan med andra myndigheter och organisationer inom länet synes i huvudsak ha fungerat tillfredsställande.
- ✓ När det gäller samarbetet och samverkan mellan polismyndigheten och Säkerhetspolisen konstaterades allvarliga brister framför allt på ledningsnivå.
- ✓ Även i samarbetet mellan polismyndigheten och Rikskriminalpolisen fanns brister. Det var enligt kommittén anmärkningsvärt att polismyndigheten inte varit intresserad av

den samverkan och det stöd som Rikskriminalpolisens samordningsgrupp, den s.k. Hydforsgruppen, kunde erbjuda.

Polisförstärkningar

- ✓ Kommittén var kritisk till hur frågan om polisförstärkningar hanterats inför EU-toppmötet i Göteborg.
- ✓ Rikskriminalpolisens första formella beslut om polisförstärkning inför EU-kommenderingen fattades i början av maj 2001, drygt fyra respektive två månader efter polismyndighetens begäran. Vid en kommendering som den aktuella är det av stor vikt att beslut om polisförstärkningar fattas så tidigt som möjligt.
- ✓ Mot bakgrund av den efter EU-toppmötet i Nice i december 2000 alltmer ökande hotbilden borde polismyndigheten tidigare ha begärt en ordentlig reservstyrka, som skulle kunna tas i anspråk om något extraordinärt inträffade. När polismyndigheten i maj begärde att reservstyrkan skulle tas i anspråk borde den, även om det var i ett sent skede, samtidigt ha begärt att ytterligare reserver skulle finnas tillgängliga. Som det nu blev fick Rikskriminalpolisen försöka få fram fler förstärkande poliser under kommenderingen när behovet blev akut.
- ✓ Polismyndigheten ville på fredagsförmiddagen den 15 juni skicka hem ca 80 förstärkande poliser. Mot bakgrund av att torsdagens insats mot Hvitfeldtska gymnasiet krävt stora personalresurser och då fredagen hade en allvarlig hotbild med hög risk för våldsamma opinionsyttringar förefaller polismyndighetens hantering av förstärkningsfrågan under fredagsförmiddagen märklig.

Dialog

- ✓ Polismyndighetens ansats att genom en dialog etablera samarbete och samverkan med arrangörer och deltagare i demon-

strationer och andra manifestationer och att också inom polisen tillsätta en kontaktgrupp var ett bra initiativ.

- ✓ Mot bakgrund av att kontaktgruppens arbete påbörjades i ett sent skede, endast ca fem veckor före EU-toppmötet, måste resultatet av arbetet ses som en framgång. Resultatet av dialogarbetet hade förmodligen blivit ännu bättre om dialogen påbörjats i god tid.
- ✓ Kontaktgruppens mandat var oklart såväl inom gruppen som i förhållande till demonstrationsarrangörer. Det oklara mandatet ledde bl.a. till misstroende bland demonstranter och andra då polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet genomfördes och det skadade därmed relationen mellan parterna.

Utbildning och utrustning

- ✓ Allvarliga brister när det gäller svenska polismäns utbildning för att kunna ingripa mot folkmassa kunde konstateras. Även andra kunskapsbrister hos de poliser som deltog i kommenderingen noterades. T.ex. saknade många kunskap om de politiska grupper m.fl. som var i Göteborg. Förutom bristfällig kunskap konstaterades att poliser vid olika myndigheter arbetade efter skilda taktiska modeller, vilket i Göteborg medförde samverkanssvårigheter.
- ✓ Ansvar för att en enhetlig och ändamålsenlig utbildning kommer till stånd inför stora internationella evenemang måste läggas på centralmyndigheten, dvs. Rikspolisstyrelsen, som ett led i dess samordningsuppgifter.
- ✓ Händelserna i Göteborg gav anledning att generellt överväga polisens utrustning eftersom kommittén konstaterade stora brister i den.

Polismyndighetens genomförande av kommenderingen

- ✓ Erfarenheterna från Göteborg visade att det finns ett behov av en enhetlig nationell modell för ledning och genomförande av poliskommenderingar vid särskilda händelser.
- ✓ Polismyndighetens kriminalpolisarbete hade bedrivits på ett framgångsrikt sätt.

Polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet

- ✓ Insatsen fick karaktären av hafsverk, tog alltför stora resurser i anspråk och orsakade dem som befann sig på skolan oproportionerligt stora inskränkningar i rörelsefriheten. Kommittén riktade kritik mot att det planerings- och förberedelsearbete som föregick insatsen var bristfälligt.
- ✓ Det stod klart att polisen under flera timmars tid inte aktivt försökte sprida information om anledningen till avspärrningen eller om villkoren för att få lämna det avspärrade området. Den som på detta sätt stängs inne har rätt att få information om orsaken härtill samt om när och under vilka förutsättningar han eller hon får lämna området. Polisens brister i detta avseende var allvarliga.
- ✓ Vid insatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet greps 459 personer misstänkta för våldsamt upplopp. Det föreföll enligt kommittén som att polisen i samband med omhändertagandet av de gripna begick ett antal överträdelser av gällande författningar.
- ✓ Många demonstranter har omvittnat att polisen i samband med ingripandet mot Hvitfeldtska gymnasiet uttalat sig ned sättande och kränkande om dem.
- ✓ Händelseutvecklingen på Hvitfeldtska gymnasiet medförde ett antal negativa konsekvenser för det fortsatta skeendet under toppmötet:
 - o Det tärde kraftigt på polisresurserna.
 - o Det skadade relationerna till demonstranterna.

- o Genom ingripandet förhindrades demonstranter att utöva sin mötesrätt eftersom en s.k. motkonferens och andra möten inte kunde hållas som planerat.
- o De enskilda polismännen utsattes för utomordentligt svåra påfrestningar såväl fysiskt som psykiskt.

Övriga polisinsatser

- ✓ Även beträffande övriga insatser kunde brister konstateras, bl.a. i radiokommunikationsutrustning, skyddsutrustning och annan utrustning, i samträning samt i information till och behandling av enskilda.

Övergripande ansvar

- ✓ Håkan Jaldung fick uppdraget att leda kommenderingen under Europeiska rådets möte i Göteborg av länspolismästaren Ann Charlotte Norrás. Detta uppdrag förblev obrutet under hela den komplexa polisoperationen. Länspolismästaren hade även med den valda organisationen det övergripande ansvaret för polisens förmåga att klara sina uppgifter.

2.12 Utredningens summering och kommentarer m.m.

Som utredningen tidigare har redovisat uppgav Göteborgskommittén alltså i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122) att flera händelser som inträffat antyder att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen³⁷. Kommittén nämnde i sammanhanget just de händelser som behandlats i det föregående. Anledningen till problemen skulle enligt kommittén kunna vara bl.a. bristande samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning.

Granskningarna av de polisinsatser som på olika sätt hört samman med nämnda händelser har resulterat i mer eller mindre hård kritik mot polisen i en rad olika avseenden. Vid sidan av

³⁷ A. bet. s. 32 och 767.

bristen på samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning har det anmärkts på exempelvis dåligt fungerande kommunikation mellan enskilda poliser och mellan myndigheter, enskilda polisers tvivelaktiga attityder gentemot allmänheten, bristfällig utrustning samt utebliven eller ofullständig information såväl internt som externt.

När man analyserar anmärkningarna närmare i sökandet efter en eventuell gemensam nämnare, bör detta till att börja med göras i ljuset av att de aktuella polisinsatserna har genomförts med anledning av relativt disparata händelser och att bristerna därmed har hänfört sig till olika slags polisarbete. Vissa insatser har genomförts på grund av planerade särskilda händelser, exempelvis Europeiska rådets möte i Göteborg under 2001, medan andra har gjorts som följd av plötsligt uppkomna händelser, såsom mordet på Olof Palme och dödsskjutningen på Stureplan i Stockholm 1994. En del av bristerna har gällt polisarbete som ägt rum i omedelbar anslutning till att ett brott begåtts, exempelvis mordet på statsminister Olof Palme, medan annat hänfört sig till ett senare och mera långsiktigt inriktat brottsutredningsarbete.

Avslutningsvis i detta kapitel vill utredningen emellertid tillägga att det även efter Europeiska rådets möte i Göteborg under 2001 inträffat händelser i Sverige som föranlett stora polisinsatser, och där dessa insatser i efterhand blivit föremål för särskild granskning. Till exempel genomförde en organisation som kallade sig Reclaim the City en demonstration på Södermalm i Stockholm den 1 maj 2000. Ordningsstörningar uppstod i samband med demonstrationen och Rikspolisstyrelsen genomförde en efterföljande inspektion av polisens insatser.

Av inspektionsprotokollet³⁸ framgår att inspektionsgruppen var kritisk till bl.a. planeringsarbetet inför demonstrationen, genomförandet av insatsen och valet av polistaktik. Inspektionsgruppen ansåg det anmärkningsvärt att polisledningen inte tycktes ha några rutiner som säkerställde en total bedömning av behov och planering av myndighetens samlade resurser. Beslut i viktiga frågor på planeringsstadiet fattades för sent och antalet

³⁸ Inspektionsprotokoll 2001-05-22, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2368/00.

poliser som kommenderades till insatsen var för litet.³⁹ När det gällde genomförandet av polisinsatsen menade inspektionsgruppen att insatsen generellt sett kunde ifrågasättas. Polisens insatser var i betydande omfattning ”osynliga, passiva”. I vissa fall kunde, enligt vad gruppen hade inhämtat, insatserna t.o.m. uppfattas som undfallande.⁴⁰ Inspektionsgruppen ifrågasatte från ett principiellt perspektiv valet av polistaktik, och menade att det kunde ifrågasättas om polisen hade utfört sina i lag föreskrivna skyldigheter vid demonstrationen.⁴¹

Inspektionsgruppen hade under granskningen fått intrycket att polisen saknade tillräckliga kontaktytor med de ungdomsgrupper som väljer sådana former av opinionsyttringar som riskerar att störa allmän ordning och säkerhet. Gruppen menade att en positiv utveckling här förutsätter en ökad kunskap hos polisen om nya samhällsföreteelser.

I inspektionsprotokollet angavs vidare att det saknades en nationell utbildning för de olika ledningsfunktioner som aktiveras vid demonstrationer eller motsvarande insatser. Däremot konstaterades det att flera polismyndigheter på senare tid genomfört utbildning i hur poliser skall uppträda vid ingripanden vid och mot folksamlingar. Nödvändigheten av en enhetlig sådan utbildning framhölls.⁴²

Av inspektionsprotokollet framgår vidare att klagomål på polisens agerande i samband med demonstrationen framställdes till Justitieombudsmannen (JO). JO företog dock med hänvisning till Rikspolisstyrelsens egen granskning ingen utredning.⁴³

Åklagarmyndigheten i Stockholm beslutade den 17 maj 2000 med anledning av ett flertal anmälningar om tjänstefel av polisen i samband med demonstrationen att inleda en förundersökning. Denna lades emellertid ned den 31 oktober 2000 med motiveringen att det inte fanns anledning att anta att brott hade begåtts.

³⁹ O. a. prot. s. 13 f.

⁴⁰ O. a. prot. s. 22.

⁴¹ O. a. prot. s. 27.

⁴² O. a. prot. s. 30. Inom Rikspolisstyrelsen bedrivs ett projekt som fått namnet taktikutvecklingsprojektet. I projektet tas bl.a. utbildningsfrågan upp. Utredningen beskriver projektet något mera i kapitel 4.

⁴³ Beslut av JO den 10 maj 2000.

Den 5 maj 2003 beslutade Rikspolisstyrelsen att genomföra en inspektion av en liknande händelse i Stockholm den 1 maj 2003.⁴⁴ Rikspolisstyrelsen har redovisat resultatet av granskningen i särskilda rapporter från 2004.⁴⁵ I rapporterna har förts fram kritik av i allt väsentligt samma karaktär som efter den förra granskningen (jfr kapitel 4).

⁴⁴ Direktiv 2003-05-05, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2414/03.

⁴⁵ Rapporter 2004-03-30, 2004-04-20 och 2004-05-12, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2414/03.

3 En allmän beskrivning av polisväsendets uppgifter och organisation

Allmänt

Polislagen (1984:387, PL) innehåller grundläggande regler om polisväsendets organisation och uppgifter. Polisväsendet styrs också av andra författningar, bl.a. polisförordningen (1998:1558, PF), förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen, polisutbildningsförordningen (1999:740), rättegångsbalken och brottsbalken. Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas i vissa delar. Polisväsendet styrs även av regleringsbrev och andra beslut av främst regeringen och Rikspolisstyrelsen.

Målen för polisverksamheten och polisens uppgifter har inte preciserats i polislagen utan anges mer allmänt. Detta beror på bl.a. att man har velat att polisens verksamhet fortlöpande skall kunna anpassas till förändringar i samhället. Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1 § PL). Till polisens uppgifter hör *att* förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, *att* övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, *att* bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, *att* lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt *att* fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser (2 § PL).

Polisen skall organisera och planera verksamheten så att de samlade resurserna används så effektivt som möjligt och att därmed de mål uppnås och de riktlinjer följs som riksdagen och regeringen har lagt fast. I sitt arbete för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp enligt 1 § PL skall polisen uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet. Polisen bör utveckla och välja sådana arbetsformer som bidrar till ett nära och gott förhållande mellan den och allmänheten. Polisen bör se till att den är tillgänglig och synlig (1 kap. 5 och 6 §§ PF).

Anställda inom polisen skall i arbetet uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet. Skadas någon till följd av ingripande av en polisman och är skadan inte obetydlig, skall den polismannen genast se till att den skadade får den vård som behövs och anmäla det inträffade till sin förman (4 kap. 1 och 2 §§ PF).

Rikspolisstyrelsen

Polisens organisation är numera indelad i en central nivå och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (7 § PL). Till styrelsen hör Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen och Polishögskolan. Rikspolisstyrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium.

Till Rikspolisstyrelsens allmänna uppgifter hör, utöver vad som följer av bl.a. polislagen, att den skall verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. Rikspolisstyrelsen skall vidare utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen (2 § första stycket 1 och 2 instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet särskilt beakta

- I. att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den,
- II. att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rätts-säkerhetens krav, samt
- III. att förvaltningen inom polisen fungerar väl (2 a § andra stycket instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

I instruktionen för Rikspolisstyrelsen har föreskrivits att styrelsen har samordningsuppgifter när det gäller bl.a. polisens kriminalunderrättelseverksamhet samt polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § 1 och 3).

Utgångspunkten är att Rikspolisstyrelsen inte leder operativ polisverksamhet och att den inte får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar. Detta är av grundläggande betydelse för styrelsens ställning. Och det har kommit till uttryck i PL genom att det i 7 § sägs att regeringen kan uppdra åt styrelsen att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet. I lagtexten nämns särskilt att regeringen kan uppdra åt styrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet har koncentrerats till situationer där det krävs en central överblick och ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet. Ledningen av polisverksamheten sker antingen direkt med resurser som Rikspolisstyrelsen förfogar över (främst genom Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) eller indirekt genom föreskrifter för polismyndigheternas verksamhet.

Regeringen har förordnat att Rikspolisstyrelsen *skall* leda polisverksamhet bl.a. för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet, leder styrelsen polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säker-

hetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning styrelsen bestämmer. All sådan polisverksamhet som nu har räknats upp bedrivs inom styrelsen av Säkerhetspolisen (4 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen och 2 § instruktionen för Säkerhetspolisen).

Rikspolisstyrelsen *får* därutöver leda bl.a. polisverksamhet som avser spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning (6 § 2 instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Denna polisverksamhet bedrivs inom Rikspolisstyrelsen av Rikskriminalpolisen.

Regeringen har i instruktionen för Rikspolisstyrelsen vidare föreskrivit att styrelsen skall organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i Sverige. Om en polismyndighet begär det, skall Rikspolisstyrelsen lämna polisförstärkning i form av insatsstyrkan eller en del av styrkan, om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till styrkans huvuduppgift. Rikspolisstyrelsen får enligt instruktionen utöver vad som följer av 4 § leda sådan polisverksamhet som bedrivs av insatsstyrkan utom när styrkan utgör polisförstärkning hos en lokal polismyndighet (2 § 5, 6 § 8 och 9 a §).

Rikspolisstyrelsen får besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Rikspolisstyrelsen har i FAP 201-1 meddelat allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering vid särskilda händelser. Med en särskild händelse menas en befarad eller inträffad händelse som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning. Som exempel på sådana händelser nämns i råden

- allvarlig ordningsstörande händelse,
- sabotage eller bombhot,
- terroristangrepp,
- gisslanhändelse,
- annan farlig situation,
- grövre våldsbrott,
- rymning av en person som bedöms vara farlig för annan eller för rikets säkerhet,
- större olycka eller överhängande fara för sådan och
- incident och kränkning.

Rikspolisstyrelsen får också meddela föreskrifter, som är av bindande natur, för vissa verksamhetsområden inom polisväsendet om det behövs för att uppnå enhetlighet inom polisen. Föreskrifterna får gälla bl.a.

- förbindelsetjänsten och larmrutinerna inom polisen,
- bevapning och övrig personlig utrustning för poliser och annan personal inom polisen,
- sådan utrustning som används i polisverksamheten,
- polisens beredskapsplanläggning och försvarsutbildning,
- rekryteringsverksamheten inom polisen och
- polisverksamhet som hör till Säkerhetspolisens område.

Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat mindre ingripande sätt, skall den vägen väljas (13 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får ges till Nationella insatsstyrkan eller en del av denna när den ställs till en polismyndighets förfogande som polisförstärkning (13 a § instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Vidare får styrelsen meddela föreskrifter för planering och uppföljning inom polisen samt om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett (13 b och c §§ instruktionen för Rikspolisstyrelsen). Styrelsen får också med-

delade föreskrifter som behövs för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande (13 c § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Rikspolisstyrelsen bedriver enligt polisutbildningsförordningen central utbildning inom polisväsendet. Den beslutar om antagning till sådan utbildning och om utbildningsplaner, betyg och examination, om inte annat är särskilt föreskrivet (1 och 2 §§).

Rikskriminalpolisen med Nationella insatsstyrkan

Rikskriminalpolisen leder sådan operativ polisverksamhet på central nivå som inte ankommer på Säkerhetspolisen. Rikskriminalpolisen svarar för bl.a. kriminalunderrättelsetjänst, vissa kvalificerade brottsutredningar, exempelvis rörande våldsbrott, seriebrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet samt kriminalpolisförstärkning till polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen är den organisation inom vilken kampen mot den organiserade brottsligheten samordnas på central nivå (6 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen och 13.16 arbetsordningen). Utvecklingen har gått i riktning mot att Rikskriminalpolisen har fått ökade uppgifter när det gäller det internationella polissamarbetet och frågor som har samband härmed.

Rikskriminalpolisen skall genom det nationella sambandskontoret och rikskommunikationscentralen upprätthålla dygnet-runtverksamhet, beredskap för särskilda händelser av riksangelägenhet och ge service till polismyndigheter, departement, ambassader och myndigheter utanför polisväsendet. Rikskriminalpolisen skall vidare samordna polisverksamhet av riksomfattande karaktär eller med internationell anknytning. Till uppgifterna hör också bl.a. att ansvara för samordning av polisens planering för sådana händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande, att bereda frågor om polisförstärkning från en polismyndighet till en annan, att bereda ärenden om Nationella insatsstyrkan, att handlägga och besluta i ärenden som rör den särskilda kontrollen på flygplatser (luftfartsskyddet), att vid behov

samordna och bereda ärenden som rör säkerhetsåtgärder inom sjöfarten till förekommande av allvarlig brottslighet samt att svara för och leda polisens utlandsstyrka.

Nationella insatsstyrkans huvuduppgift är att bekämpa terroraktioner i Sverige. Styrkan flyttades organisatoriskt den 1 oktober 2002 från Polismyndigheten i Stockholms län till Rikspolisstyrelsen. Styrkan hör organisatoriskt till Rikskriminalpolisen/OPE (Ordningsspolisenheten).

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (2 § instruktionen för Säkerhetspolisen). Med brott mot den inre säkerheten avses verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra medborgarna från att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. Med rikets yttre säkerhet förstås Sveriges nationella oberoende och territoriella suveränitet.

Säkerhetspolisen leder också, även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet, polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning Rikspolisstyrelsen bestämmer (2 § instruktionen för Säkerhetspolisen).

Säkerhetspolisens operativa befogenheter i fråga om att möta bl.a. terrorism avser inte polisinsatser som krävs för att möta en plötsligt uppkommen situation, t.ex. en attack mot en ambassad eller en liknande händelse. Sådana uppgifter ankommer på berörd polismyndighet.

Säkerhetspolisen skall vidare enligt 3 § i sin instruktion fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Säkerhetspolisen samverkar med den öppna polisen och med myndigheter inom totalförsvaret. Säkerhetspolisen lämnar polisoperativt stöd, främst spaningstjänst, åt den öppna polisen i enskilda ärenden. Samverkan sker också inom utredningsverksamheten och när det gäller t.ex. IT-brottslighet och analys avseende vissa brottskategorier. Säkerhetspolisen ansvarar för merparten av de administrativa och tekniska frågor som rör hemlig telefonavlyssning. Som exempel på områden där samverkan av nu nämnt slag varit särskilt framträdande kan anges åtgärder mot våldsbenägna extremistorganisationer, mc-gängsbrottslighet och organiserad stöldverksamhet. Säkerhetspolisen samverkar också med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster.

11 september-utredningen har i betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) föreslagit att Säkerhetspolisen skiljs från Rikspolisstyrelsen och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Utredningen har vidare föreslagit att det i anslutning härtill bildas en ny enhet inom Rikskriminalpolisen för särskild polisverksamhet (sid. 258 ff.). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den lokala polisorganisationen

Den lokala polisorganisationen ser ut så att varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 § PL). Polisdistriktet är indelade i närpolisområden. Basen i polisens verksamhet skall vara närpolisverksamheten. Närpolisverksamheten bygger på att polisen arbetar problemorienterat i mindre lokala enheter för att öka tryggheten i närsamhället. Normalt finns vid en polismyndighet en polisoperativ enhet och en förvaltningsenhet för bl.a. administrativa uppgifter.

Säkerhetspolisens operativa befogenheter i fråga om att möta exempelvis terrorism avser, som tidigare sagts, inte polisinsatser som krävs för att möta en plötsligt uppkommen situation, t.ex. en

attack mot en ambassad eller en liknande händelse. Sådana uppgifter ankommer på berörd polismyndighet.

Likaså ankommer det på den lokala polisen att utföra sådana bevakningsuppgifter som kan vara föranledda av Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar. När det gäller exempelvis Stockholms län kan situationer uppkomma då utländska beskickningar och residens måste bevakas, likaså nationella organ som regering och riksdag samt flygplatser.

En polismyndighet får besluta om polisförstärkning till en annan polismyndighet och begära polisförstärkning från en annan polismyndighet (3 kap. 10 § PF). Behövs polisförstärkning från ett distrikt till ett annat och kan de polismyndigheter som berörs inte enas i frågan, får Rikspolisstyrelsen besluta i saken. Vid särskilda händelser får Rikspolisstyrelsen på begäran av en polismyndighet besluta om polisförstärkning från ett eller flera polisdistrikt till andra polisdistrikt (10 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

Om en polismyndighet begär det, skall Rikspolisstyrelsen i mån av tillgång till resurser lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av polismyndigheten. Begär en polismyndighet biträde av Nationella insatsstyrkan eller en del av styrkan, skall Rikspolisstyrelsen lämna sådan förstärkning, om det är lämpligt och kan ske med hänsyn till styrkans huvuduppgift (9 och 9 a §§ instruktionen för Rikspolisstyrelsen).

4 Några redan vidtagna eller föreslagna åtgärder på polisområdet

Inledning

De tidigare redovisade anmärkningarna mot polisens insatser har lett till att statsmakterna och Rikspolisstyrelsen har vidtagit och också föreslagit en rad förändringsåtgärder på polisområdet. Den tid som har förflutit sedan händelserna ägde rum har för övrigt medfört att förutsättningarna för polisarbetet har genomgått flera väsentliga förändringar även av andra skäl.

Utredningen skall enligt direktiven inte överväga behov av förändringar med anledning av sådana brister som på olika sätt redan tagits om hand av andra utredningar m.fl.⁴⁶ Det är därför naturligt att utredningen här, innan den i ett senare kapitel kommer in på egna bedömningar och förslag, kort redovisar några på senare tid vidtagna åtgärder och aktuella förändringsförslag när det gäller förutsättningarna för polisarbete. Utredningen vill framhålla att beskrivningen i det följande inte gör anspråk på fullständighet i den meningen att samtliga förändringar som på senare tid aktualiserats finns med i beskrivningen. Redovisningen är i stället begränsad till sådant som företrädare för polisen och andra delar av rättsväsendet velat framhålla såsom relevant för utredningen samt sådant som utredningen av andra skäl bedömt som intressant i sammanhanget.

⁴⁶ Jfr kapitel 1 om direktiven.

Förslag från Osmo Vallo-utredningen

Osmo Vallo-utredningen hade i uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall 1995. Utredningen har i betänkandet Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37) lämnat vissa förslag när det gäller åklagares medverkan vid polisens internutredningar⁴⁷ och rätten till målsägandebiträde vid dödsfall och allvarlig skada i samband med polisingripande.

Betänkandet har remissbehandlats och är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Goteborgskommitténs förslag till maskeringsförbud vid demonstrationer och liknande sammankomster

Goteborgskommittén, som hade i uppdrag att göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg 2001, har i sitt betänkande⁴⁸ tagit upp frågor om bl.a. maskeringsförbud. Kommittén har föreslagit att det i brottsbalken införs bestämmelser om ett nytt brott, olaga maskering. För olaga maskering skall enligt förslaget, med vissa undantag, den dömas som i eller i anslutning till en folksamling på allmän plats helt eller delvis täcker sitt ansikte på ett sätt som medför att identifikation försvåras. För samma brott skall enligt förslaget även den dömas som under nämnda omständigheter innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas på detta sätt. Förbudet skall enligt förslagsställaren inte gälla den som täcker sitt ansikte eller innehar klädesplagg eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för att täcka ansiktet för att skydda sig mot väderleken (1), av religiösa skäl (2) eller under deltagande i en parad, karneval eller liknande (3). Förbudet avses inte heller gälla den som deltar i en allmän sam-

⁴⁷ Även Justitiekanslern lämnade i sin rapport från 1998, jfr avsnitt 2.8, förslag när det gällde polisens internutredningar (Justitiekanslerns dnr 3187-97-90 och 3967-97-21).

⁴⁸ Göteborg 2001 (SOU 2002:122).

mankomst eller offentlig tillställning, vars deltagare fått tillstånd att bära maskering. Det föreslagna straffet för nämnda brott är böter eller fängelse i högst sex månader.

I ordningslagen (1993:1617) har i anslutning därtill föreslagits särskilda bestämmelser om tillstånd i vissa fall för deltagarna i en sammankomst eller offentlig tillställning att bära maskering.

Förslaget har remissbehandlats och är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Förslag från Beredningen för rättsväsendets utveckling till ändringar i rekryteringen och utbildningen av vissa poliser

Sedan december 2000 arbetar Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) med att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. I BRU:s direktiv finns ingen tidpunkt för slutlig redovisning utsatt. I stället har angetts att beredningen före utgången av 2003 haft att redovisa det vid det tillfället aktuella läget i rättsväsendet i de frågor som ankommer på beredningen samt att beredningen i samband med det även skall lämna en plan för sitt fortsatta arbete.

I dagsläget har BRU överlämnat delbetänkandena Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59), Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93), Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44), Snabbare lagföring 4 – Ett snabbare förfarande för brottmål (SOU 2002:45), Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) samt Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114).

I det senaste av dessa betänkanden har BRU redovisat bedömningen att det behövs kompetenshöjande åtgärder inom polisens brottsutredande verksamhet samt föreslagit att detta skall ske genom dels utbildning av redan anställda dels tillförsel av kompetens utifrån.

BRU har föreslagit att det skall införas en ny enhetlig utbildning för kvalificerad brottsutredningsverksamhet och framhållit att utbildningens innehåll bör fastställas centralt. BRU har föreslagit regeringen att uppdra åt Rikspolisstyrelsen att närmare utforma en ny kriminalpolisutbildning med ledning av vad som anförts i betänkandet.

BRU har vidare föreslagit att det inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten alltjämt skall finnas ett starkt inslag av utredare med traditionell polisiär bakgrund, men att det som ett komplement till dessa i ökad utsträckning skall rekryteras utredare med annan utbildning och erfarenhetsbakgrund. Enligt BRU:s förslag skall dessa externt rekryterade utredare, som föreslås benämnas kriminalutredare, utföra samma arbete som utredare med polisiär bakgrund. BRU behandlar vidare frågor om behörighet för dessa kriminalutredare att leda förundersökningar, besluta om tvångsmedel och använda våld m.m.

BRU har i det senaste betänkandet gjort en plan för det fortsatta arbetet i beredningen fram till utgången av 2005.

Förslagen är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Ett nytt gemensamt radiokommunikationssystem

Frågan om ett gemensamt radiokommunikationssystem för samtliga de svenska public safety-myndigheterna (polis, brandkår, ambulans m.fl.) har utretts i flera omgångar på senare tid. Ett av de främsta skälen för att något landstäckande gemensamt radiokommunikationssystem trots detta inte har införts i Sverige är att finansieringsfrågan varit svårlöst.

Regeringen beslutade den 10 juni 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppgift dels att presentera underlag till ett regeringsbeslut om att genomföra en upphandling av ett avtal för ett gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet, dels att efter beslut av regeringen genomföra en sådan upphandling.⁴⁹ Utredningen har antagit namnet RAKEL⁵⁰. Målgruppen är

⁴⁹ Dir. 2002:78.

⁵⁰ Radiokommunikation för effektiv ledning.

i första hand svenska skydds- och säkerhetsmyndigheter, vilka har uppgifter bl.a. i händelse av kriser, katastrofer, olyckor och brott, och vilka därför är beroende av säkra och väl fungerande möjligheter att kommunicera med varandra för effektiva insatser. I fokus står polisen, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården, Försvarmakten, Tullverket och Kustbevakningen. Men även andra myndigheter och organisationer kan komma i fråga.

Tidigare utredningar har förordat att ett nytt system baseras på Tetra⁵¹-standard. Tetra är en särskild europeisk standard för mobil radiokommunikation som har tagits fram för public safety-myndigheternas behov. RAKEL har emellertid valt att inte binda sig vid någon speciell teknik utan kommer att pröva alla alternativ som kan tillgodose användarkraven inom ramen för upphandlingsförfarandet.

I budgetpropositionen i september 2003 avsatte regeringen 2,3 miljarder kronor för utbyggnad, förvaltning och drift av RAKEL-systemet åren 2004–2009. Den 4 december 2003 godkände riksdagen regeringens förslag till finansieringsplan.

Utbyggnaden av systemet kommer att ske i etapper länsvis. I en första etapp skall det vara i drift i Skåne, Kalmar och Blekinge län under januari 2005. År 2009 skall systemet vara utbyggt och i drift i hela Sverige.⁵²

Utredningen om mångfaldsfrågor inom polisen

En särskild utredare har fått i uppdrag av Regeringskansliet att biträda Justitiedepartementet med mångfaldsfrågor inom polisen⁵³. I uppdraget ingår att beskriva hur polisen idag bedriver arbetet med att öka mångfalden inom organisationen. Lägesbeskrivningen skall även omfatta de åtgärder som polisen vidtar utanför organisationen för att underlätta rekryteringen av nya medarbetare med annan etnisk och kulturell bakgrund än den svenska. I lägesbeskrivningen skall vidare ingå vilka åtgärder som

⁵¹ Terrestrial Trunked Radio.

⁵² För mera information: www.sou.gov.se/rakel.

⁵³ Beslut 2003-10-16, Justitiedepartementets dnr Ju2003/7988/P.

andra framgångsrika organisationer, nationellt och internationellt, vidtagit för att öka mångfalden. Med lägesbeskrivningen som utgångspunkt skall utredaren ta fram en handlingsplan för det fortsatta arbetet.

Rikspolisstyrelsens taktikutvecklingsprojekt

Mot bakgrund av polismorden i Malmö 1999 och ordningsstörningarna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg 2001 har Rikspolisstyrelsen bedrivit ett arbete för att utveckla polisens taktiska förmåga i situationer som är eller kan utvecklas till farliga (taktikutvecklingsprojektet). I en slutredovisning från taktikutvecklingsprojektet från den 16 februari 2004⁵⁴ har följande föreslagits.

- Rikspolisstyrelsen säkerställer att polisen så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2005 avseende polismyndigheterna i storstadslänen och senast vid utgången av 2007 i övriga landet, har förändrat den särskilda polistaktiken mot ett mobilt koncept⁵⁵ där legaliteten, polisinsatsens flexibilitet, konfliktlösning och den enskilde polisens säkerhet sätts i fokus.
- En nationell förstärkningsorganisation med särskilt angiven numerär skall byggas upp med personal från polismyndigheterna i storstadslänen. Operativa chefer skall finnas att tillgå. Uppbyggnaden av den nationella förstärkningsorganisationen skall samordnas med det som ovan föreslagits avseende förändringen av den särskilda polistaktiken.
- Rikspolisstyrelsen skall ge ansvariga för polisutbildningarna i uppdrag att se över studieplaner för den polisiära grundutbildningen i avsikt att förtydliga polistaktiken både avseende bastaktiken och den särskilda polistaktiken⁵⁶.

⁵⁴ Rikspolisstyrelsens dnr POL-109-1204/03.

⁵⁵ Vad som avses med detta går att läsa i slutredovisningen s. 7 ff.

⁵⁶ Dessa benämningar motsvarar enligt redovisningen benämningarna vardagstaktik och ingripande mot folkmassa.

- Poliser i yttre tjänst som inte har föreslagen utbildning i bas-taktik genom sin grundutbildning får en nationell och enhetlig kompetens i bas-taktik genom vidareutbildning. För att poliser i yttre tjänst skall uppnå denna kompetens skall Polishögskolan erbjuda utbildning enligt särskild utbildningsplan⁵⁷ samt repetitionsutbildning. Utbildningen skall också kunna genomföras av lokala handledare. Utbildning och handledare skall kvalitetssäkras av Polishögskolan för en enhetlig och nationell nivå av bas-taktiken. Polishögskolan skall erbjuda polismyndigheterna utbildning av handledare. En pilotomgång av handledarutbildning samt övrig utbildning av handledare i bas-taktik skall genomföras via Polishögskolan under 2004.
- De taktiska basmetoder som ligger till grund för utbildningen skall kvalitetssäkras och fastslås av Rikspolisstyrelsen.
- Polisenheten vid Rikspolisstyrelsen skall ha det övergripande ansvaret för polistaktiska frågor.

Rikspolisstyrelsen har den 15 mars 2004 fattat ett principbeslut⁵⁸ om att förändra polisens arbetsmetoder på sätt som taktikutvecklingsprojektet föreslagit i sin slutredovisning.

Rikspolisstyrelsen har genomfört inspektioner av polisinsatserna vid organisationen Reclaim the Citys demonstrationer i Stockholm den 1 maj 2000 och den 1 maj 2003. Protokoll och rapporter⁵⁹ efter dessa inspektioner utgör mycket viktiga komplement till taktikutvecklingsprojektets slutredovisning.

⁵⁷ Bilagd slutredovisningen.

⁵⁸ Rikspolisstyrelsens dnr POL-109-1204/03.

⁵⁹ Inspektionsprotokoll 2001-05-22, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2368/00, samt rapporter från mars, april och maj 2004, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2414/03.

Granskningar genomförda av Rikspolisstyrelsen med anledning av några större ordningsstörningar i Stockholm

Rikspolisstyrelsen har genomfört inspektioner av polisinsatserna vid organisationen Reclaim the Citys demonstrationer i Stockholm den 1 maj 2000 och den 1 maj 2003.

I en skrivelse den 31 mars 2004 till Polismyndigheten i Stockholms län anförde Rikspolisstyrelsen i fråga om händelsen den 1 maj 2003:

”Den nu genomförda inspektionen har fått ett innehåll och en omfattning som går utöver vad som motiveras av den aktuella händelsen i sig. I inspektionsrapporten redovisas således bl.a. vissa grundläggande rättsliga förutsättningar för Polisens arbete. Behov av en sådan redovisning synes föreligga mot bakgrund av vad som kom fram vid den inspektion som gjordes med anledning av en demonstration med omfattande ordningsstörningar på Södermalm i Stockholm den 1 maj 2000, en händelse som hade tydliga likheter med den nu aktuella. Inspektionsrapporten från den granskningen och polismyndighetens reaktion visade att det fanns skilda synsätt mellan Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län i fråga om grundläggande förutsättningar för polisens handlande i situationer av här aktuellt slag. Den nu genomförda inspektionen ger vid handen att polismyndigheten fortfarande har skäl att beakta vad som Rikspolisstyrelsen då förde fram.

Rikspolisstyrelsen ser som en väsentlig del av sin tillsynsuppgift att verka för ökad samsyn i för polisverksamheten grundläggande frågor. Ett exempel på sådana frågor är Polisens uppgifter och förhållningssätt vid särskilda händelser av det slag som föranlett den aktuella granskningen. Syftet med inspektionsrapporten är bl.a. att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning. Ett viktigt syfte därutöver är att rapporten skall kunna tjäna som en väsentlig utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet på det polistaktiska området.”

Rikspolisstyrelsen har i två olika skrivelser till Polismyndigheten i Stockholms län den 12 maj 2004 tillagt några kritiska synpunkter i fråga om det brottsutredningsarbete som skett i anledning av ordningsstörningarna den 1 maj 2003 och i fråga om polismyndighetens handläggning av frågor om personalplanering och personaluttag inför demonstrationerna.

Vad Rikspolisstyrelsen har anfört i skrivelsen den 31 mars 2004 är uppenbarligen ett uttryck bl.a. för en mening att vederbörande polismyndighet bort planera sina insatser på ett bättre

sätt och använda en annan polistaktik vid genomförandet av insatserna och därvid inte underlåta att ingripa vid pågående brott i den utsträckning som tidigare skett.

Utredningen vill tillägga att den under sitt arbete har inhämtat att Polismyndigheten i Stockholms län – i samband med ordningsstörningar vid en förutsedd demonstration av Reclaim the City i Stockholm den 1 maj innevarande år – skulle sträva efter att tillämpa en sådan taktik som Rikspolisstyrelsen förordat i sin skrivelse den 31 mars 2004. Så torde också ha skett, vilket bl.a. bidragit till att skadegörelse inte inträffat i lika hög grad som tidigare.

Enligt utredningens mening har Rikspolisstyrelsen genom vad som har ägt rum i nu förevarande inspektionsärenden fyllt sin roll på ett mycket lämpligt sätt. Inte bara *en* polismyndighet påverkas utan arbetet blir – som Rikspolisstyrelsen framhåller i skrivelsen den 31 mars 2004 – en väsentlig utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet på det polistaktiska området. Protokoll och rapporter efter inspektionerna kommer att utgöra viktiga komplement till taktikutvecklingsprojektets slutredovisning.

Rikspolisstyrelsens granskning av grundutbildningen av poliser

Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen har med anledning av ett antal relativt omfattande förändringar på senare tid i grundutbildningen för poliser granskat grundutbildningen och publicerat ett antal bedömningar och rekommendationer för framtiden i rapporten Granskning – Grundutbildningen av poliser.⁶⁰

Internrevisionen rekommenderade bl.a. att ett utbildningsråd för polisutbildningen återinförs. Ett sådant råd skulle enligt Internrevisionen kunna få en övergripande och samordnande roll för hela grundutbildningen och alla dess aktörer samt inneha rollen som samordnande beställare och rådgivare för polisväsendet. I utbildningsrådet skulle kunna medverka företrädare för olika delar av Rikspolisstyrelsen, för polishögskolorna, för forsk-

⁶⁰ Rikspolisstyrelsens dnr VKA-977-2964/02, reviderad i april 2003.

ningen, för polismyndigheterna och för studenterna. Vidare rekommenderade Internrevisionen att man tydliggör roller och ansvar för hela utbildningsprocessen på ett bättre sätt samt att det utvecklas ett enhetligt uppföljnings- och utvärderingssystem som omfattar hela utbildningen. Det sista krävs bl.a. för att beställaren skall kunna kvalitetssäkra utbildningen. Det övergripande ansvaret för hela grundutbildningen bör enligt revisionen förtydligas och ligga hos Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen bör som huvudansvarig för grundutbildningen bli tydligare i sin beställning och i sitt kravställande.

Revidering av Rikspolisstyrelsens rapport om polisledning

Rikspolisstyrelsens rapport Polisledning – Bedömning och beslutsfattande – Lednings- och fältstaber vid särskild händelse (Rapport 1996:7) har med anledning av främst de stora strukturella förändringarna inom polisen i slutet av 1990-talet och de redovisade slutsatserna i Göteborgskommitténs betänkande Göteborg 2001⁶¹ reviderats under 2004 och kommit ut i en tredje upplaga, liksom de tidigare upplagorna utarbetad av nuvarande chefen för Rikskriminalpolisen Lars Nylén. Revideringen har skett i anslutning till arbetet inom taktikutvecklingsprojektet. Handboken syftar bl.a. till att klargöra ledningsnivåerna inom polisen, att ge grunden för en effektiv och lätthanterlig ledningsstruktur som under en insats kan växa från en ensam ledningsperson till en fullt utbyggd ledningsorganisation verksam på flera nivåer, att ge en metod för operativt bedömning och beslutsfattande vid olika typer av särskilda händelser samt att uppmärksamma fallgropar och hinder i den operativa besluts- och ledningsprocessen. Rapporten används som handbok i polistaktisk utbildning.

⁶¹ SOU 2002:122.

Rikspolisstyrelsens metodstöd för utredningar av grova brott

Inom Rikspolisstyrelsen har det tagits fram ett omfattande dokument benämnt Användningsfallskatalog för utredning av grova brott (den s.k. mordbibeln). Syftet med dokumentet är att försöka nå en nationell samsyn i Sverige på metodik och organisation vid framförallt resurskrävande utredningar av sällan förekommande men mycket grova brott. Avsikten är bl.a. att på detta sätt underlätta samverkan mellan olika polismyndigheter.

Rikspolisstyrelsens granskning av polisens anskaffning och utrustning av polisbilar

Rikspolisstyrelsens internrevision har under 2003 utfört en granskning av rutiner för anskaffning och utrustning av polisbilar, uppföljning av kostnader för fordon samt efterlevnaden av de villkor och föreskrifter som förekommer i ramavtal, tekniska specifikationer och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.⁶² Internrevisionen fann vid sin granskning ”anmärkningsvärt många avsteg” från de tekniska specifikationer som finns i Rikspolisstyrelsens ramavtal med leverantörerna. Internrevisionen anförde allvarliga säkerhets- och kostnadsaspekter på detta förhållande. Revisionen menade bl.a. att vissa ombyggnader av fordonen riskerar att försämra krockegenskaperna och att orsaka driftstörningar i både den ombyggda bilens och andra bilars radiokommunikation. Enligt Internrevisionen skulle föreskrifter från Rikspolisstyrelsen med tydliga regler om vad som är tillåtet i fråga om eftermontering och extrautrustning på polisbilar vara till stor nytta. Bland annat framhölls fördelarna från ett samverkansperspektiv med att landets polisbilar är enhetligt utrustade.

⁶² Granskningspromemorian Anskaffning och utrustning av polisbilar, 2003-10-22, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-977-0998/03.

Ett förslag om inrättande av ett Polisens etiska råd

Rikspolisstyrelsen har nyligen skrivit till regeringen och förslagit att det skall inrättas ett Polisens etiska råd.⁶³ I skrivelsen har Rikspolisstyrelsen anförts att den i och för sig skulle kunna inrätta ett sådant råd genom bestämmelser i sin arbetsordning, dvs. utan regeringens medverkan. Men för att markera frågans vikt har Rikspolisstyrelsen föreslagit att rådet inrättas genom en särskild bestämmelse i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Avsikten är att rådet skall belysa principiella frågor där integritetsaspekten är viktig eller som rör utrustning och arbetsmetoder som har anknytning till våldsanvändning. Rådet skulle också kunna ge stöd i arbetet med s.k. bemötandefrågor. Däremot skall rådet inte hantera ärenden som rör enskilda polisers uppträdanden. Sådana ärenden avses även i fortsättningen handläggas av Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. Rådet föreslås inte ha något beslutsansvar utan skall verka genom att på ett tidigt stadium delta i beredningen av ärenden och medverka i utvecklingsprojekt med synpunkter och råd i etiska frågor.

⁶³ Skrivelse 2004-03-31, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-121-1834/04.

5 Utredningens bedömningar och förslag

5.1 Inledande synpunkter, m.m.

Utredningen skall granska de polisinsatser som på olika sätt hör samman med mordet på statsminister Olof Palme 1986, spionen Stig Berglings flykt 1987, dödsskjutningen vid Stureplan i Stockholm 1994, Osmo Vallos död 1995, polismorden i Malexander 1999 samt ordningsstörningarna vid Europeiska rådets möte i Göteborg sommaren 2001. Granskningen skall göras huvudsakligen på basis av de olika former av utvärderingar av insatserna som redan tidigare har genomförts. Granskningen skall vidare göras från de utgångspunkter och med det fokus som Göteborgskommittén redovisat i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122).⁶⁴

Enligt Göteborgskommittén antyder de nämnda händelserna att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen. Många som kommittén hade talat med vid skilda myndigheter och organisationer hade bekräftat detta och som anledning därtill angett bl.a. bristande samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning.

I utredningens uppdrag ingår att redovisa ”om det finns någon gemensam nämnare som polisen kan påverka och som har haft negativ inverkan på händelseförloppen”. Om så är fallet skall utredningen dessutom peka på eventuella behov av förändringar, dock endast i den mån dessa inte redan tas om hand av det förändringsarbete som pågår. Utredningen skall alltså inte överväga sådana behov av förändringar som redan har tagits om hand av

⁶⁴ Se kapitel 1 om direktiven.

andra utredningar m.fl. I enlighet med denna uttryckliga begränsning av uppdraget kommer utredningen i princip att avhålla sig från att lämna egna förslag till åtgärder som i och för sig skulle kunna ses som befogade, men där det kan uppfattas som att utredningen genom sådana förslag föregriper resultatet av andras initiativ till förändringar. En annan sak är att utredningen i det följande redogör för vissa sådana av andra föreslagna förändringsåtgärder när det kan anses särskilt motiverat.

De nämnda polisinsatserna har fått utstå en mer eller mindre hård kritik i en rad olika avseenden. Insatserna har genomförts med anledning av relativt disparata händelser och kritiken har bl.a. därför hänfört sig till olika slags polisarbete. Vissa insatser har genomförts i anslutning till planerade särskilda händelser, exempelvis Europeiska rådets möte i Göteborg under 2001, medan andra har gjorts som följd av plötsligt uppkomna händelser, såsom mordet på Olof Palme och dödsskjutningen på Stureplan i Stockholm 1994. En del av kritiken har gällt polisarbete som ägt rum i omedelbar anslutning till att ett brott begåtts, exempelvis mordet på statsminister Olof Palme, medan annan kritik har hänfört sig till ett senare och mera långsiktigt inriktat brottsutredningsarbete.

Utöver bristen på samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning har det under de tidigare utvärderingarna anmärkts på exempelvis bristande planering, dåligt fungerande kommunikation mellan enskilda poliser och mellan myndigheter, enskilda polisers tvivelaktiga attityder gentemot allmänheten, bristfällig utrustning samt utebliven eller ofullständig information såväl internt som externt. Förvisso kan i flera fall dessa senare brister bero just på bristen på samsyn, bristfälligt chef- och ledarskap eller bristfällig utbildning. På ett liknande sätt förefaller för övrigt även Göteborgskommittén ha sett på saken. Kommitténs uttalanden ju ligger till grund för denna utrednings tillkomst.

Det torde i detta sammanhang böra anmärkas att Göteborgskommittén å sin sida uttalat sig med utgångspunkt från en granskning av polisinsatser vid i förväg kända händelser som va-

rit av en omfattning och art som en polischef i vårt land vanligen inte möter mer än någon enda gång i sitt yrkesverksamma liv. Utredningen har inte tolkat Göteborgskommitténs uttalande så att den menar att chefskapet allmänt sett är dåligt inom polisen, utan snarare så att polischefer i vissa krävande situationer har visat sig sakna förmåga att utöva ett eftersträvansvärt chefskap.

När utredningen nu överväger eventuella behov av ändrade förutsättningar för polisarbetet är det naturligtvis främst av intresse hur arbetet inom polisen fungerar *i dag*. Några av de granskade händelserna, inte minst mordet på statsminister Olof Palme, ligger relativt långt tillbaka i tiden, och statsmakterna och Rikspolisstyrelsen har med anledning av den kritik som framförts mot de aktuella polisinsatserna redan genomfört respektive tagit initiativ till en rad förändringsåtgärder på polisområdet. Den tid som har förflutit sedan händelserna ägde rum har för övrigt inneburit att förutsättningarna för polisarbetet har genomgått flera väsentliga förändringar även av andra skäl.

För att ta reda på hur polisen fungerar i dag i de avseenden som omfattas av uppdraget, har utredningen varit i kontakt med flera högre tjänstemän inom polisorganisationen; tjänstemän med särskild kunskap om förutsättningarna för polisen att agera i extraordinära situationer av det slag som tas upp i denna promemoria. Företrädarna för polisen har härvid getts tillfälle att föra fram sina synpunkter på de granskade insatserna och kritiken mot dem samt att redovisa sin syn på de i dag rådande förutsättningarna för polisarbetet. Vidare har utredningen haft anledning att studera även ett par andra händelser än de som nämns i uppdraget; händelser på senare tid som krävt relativt omfattande polisinsatser och där insatserna i efterhand blivit föremål för särskild granskning. Exempelvis genomförde en organisation som kallade sig Reclaim the City en demonstration på Södermalm i Stockholm den 1 maj 2000. Ordningsstörningar uppstod i samband med demonstrationen och Rikspolisstyrelsen genomförde en efterföljande inspektion av polisens insatser. Polisen fick kri-

tik för bl.a. bristfälligt planeringsarbete, valet av polistaktik och själva genomförandet av insatsen.⁶⁵

Rikspolisstyrelsen beslutade den 5 maj 2003 att genomföra en inspektion av en liknande händelse i Stockholm den 1 maj 2003.⁶⁶ Rikspolisstyrelsens har redovisat resultatet av granskningen i särskilda rapporter från 2004.⁶⁷ I rapporterna har förts fram kritik av i allt väsentligt samma karaktär som efter den förra granskningen (jfr kapitel 4).

Granskningarna av de nyss nämnda större polisinsatserna på senare tid i förening med de synpunkter som till utredningen har framförts av företrädare för polisväsendet m.fl. ger vid handen att det inom det svenska polisväsendet alltjämt i dag finns problem med bristfälligt chef- och ledarskap, bristfällig utbildning och bristande samsyn m.m. En samlad bedömning av vad som har framkommit inom utredningsarbetet kan inte sägas ge något stöd för slutsatsen att det finns en enda gemensam nämnare bakom samtliga dessa brister. Enligt utredningen bör man nog se det så att de brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i mångt och mycket är resultatet av vissa brister i systemet för rekrytering och utbildning av polischefer, och att dessa och andra brister i utbildningssystemet inom polisen utgör grundläggande strukturella problem. Dessa tillkortakommanden har sedan lett till andra problem med bristande samsyn inom polisen, dålig planering och beredskap inför särskilda händelser, m.m. Utredningen återkommer till dessa frågor i det följande.

5.2 Strukturella brister inom polisen

5.2.1 Bakgrund

Polisen har alltså fått utstå hård kritik i en rad olika avseenden för de polisinsatser som utgör utgångspunkt för utredningens

⁶⁵ Inspektionsprotokoll 2001-05-22, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2368/00. Se utredningens redogörelse för vissa tidigare granskningar, avsnitt 2.12.

⁶⁶ Direktiv 2003-05-05, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2414/03.

⁶⁷ Rapporter 2004-03-30, 2004-04-20 och 2004-05-12, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2414/03.

uppdrag. Kritiken har bl.a. avsett dåligt chef- och ledarskap, bristfällig utbildning samt bristande samsyn. I det följande rekapitulerar utredningen kritik och andra anmärkningar på några för utredningen särskilt intressanta punkter.

Mordet på statsminister Olof Palme

Juristkommissionen ansåg att det fanns brister i samordningen av insatserna, och i den fasta ledningen av verksamheten, under de första tolv timmarna efter mordet på Olof Palme. Bland annat genomfördes inte sökandet efter gärningsmannen under den fasta ledning från polisens sambandscentral som borde ha varit möjlig. Dokumentationen i sambandscentralen av de åtgärder som vidtogs var bristfällig. Vaktavande kommissarien hade en mängd uppgifter som åvilade honom och han utövade därför inte den direkta ledning av polisinsatsen som hade behövts. Polismyndighetens tjänstgörande högsta ledning ingrep inte aktivt i verksamheten när den kom till sambandscentralen och det gjordes synbarligen då inte någon egentlig kontroll av att gällande rutiner och regler följdes. Det rådde oklarhet om fördelningen av ansvaret för verksamheten när polismyndighetens ledning hade kommit till sambandscentralen. Enligt Juristkommissionen fanns det även brister i organisationen av polisens spanings- och utredningsarbete.⁶⁸

Juristkommissionen uppgav vidare, med avseende på det arbete som hade genomförts under de första tolv timmarna efter mordet – bl.a. det planlösa sökandet efter gärningsmannen och den bristfälliga avspärrningen av brottsplatsen – att erfarenheterna från detta enskilda fall inte gav underlag för någon mer vittsyftande omläggning av den berörda polismyndighetens arbetssätt eller organisation eller någon omfattande förstärkning av personalresurser eller teknisk utrustning. Beredskapen inom myndigheten inför händelser som ställer oväntade krav på poli-

⁶⁸ SOU 1987:14 s. 31 f och 1987:72 s. 11 ff.

sen borde dock, menade kommissionen, förbättras genom bl.a. utbildning och träning.

Parlamentariska kommissionen, som fått i uppdrag att följa upp Juristkommissionens arbete och värdera och dra slutsatser av den kommissionens material, framhöll för sin del att polisledningen i Stockholm inte hade lagt ned tillräcklig omsorg på att upprätthålla nödvändig kompetens hos all personal som sysslade med att leda polispersonal från sambandscentralen. Rekryteringen av personal, men även behovet av utbildning och träning, måste ägnas stor omsorg.⁶⁹

Även Granskningskommissionen, som 1994 fick i uppdrag att granska den utredning kring mordet som inte redan granskats av tidigare kommissioner, påtalade en rad brister som den menade föll tillbaka på ledarskapet inom polisen; samarbetet med andra myndigheter, bristfällig dokumentation av det pågående arbetet, den genomgående bristen på ett sammanhållet och analyserande perspektiv i arbetet, det bristfälliga sättet att hantera informationen till medierna m.m.⁷⁰

Enligt Granskningskommissionen förekom det i utredningen rättskränkningar av enskilda på ett sådant sätt att det måste konstateras att det skydd som de rättsstatliga garantierna är avsedda att uppställa inte hade hållit.

Spionen Stig Berglings flykt

Av särskilt intresse för utredningen är att Justitiekanslern i sin granskning⁷¹ av omständigheterna kring spionen Stig Berglings flykt ansåg att något ansvar för Stig Berglings avvikande under permissionen inte borde läggas på Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning eller dess personal, utan att ansvaret för detta i stället låg hos chefen för Kriminalvårdsstyrelsens klientavdelning. När det gäller den påföljande handläggningen av frågan om efterlysning och larm sedan det visat sig att Stig Bergling

⁶⁹ SOU 1988:18 s. 9 f.

⁷⁰ SOU 1999:88.

⁷¹ Justitiekanslerns dnr 3280-87-20.

hade avvikit, menade Justitiekanslern att efterlysning och rikslarm fördröjdes på ett oacceptabelt sätt och att ansvaret för detta låg hos en befattningshavare vid polismyndigheten i Norrköping.

Dödsskjutningen vid Stureplan i Stockholm

Också efter polisinsatserna vid dödsskjutningen den 4 december 1994 på Stureplan i Stockholm kritiserades ledningsarbetet. Enligt Polisinspektionsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län fattades det inget beslut om central ledning, kommenderingschef m.m. av den beredskapshavande polischefen när händelsen inträffat. Och varken den biträdande länspolismästaren eller polismästaren i City förvissade sig om att så hade skett när de informerades om händelsen.

Bristen på central ledning var enligt inspektionsenheten till avsevärt men för polisinsatsen i sin helhet. Det måste enligt inspektionsenheten finnas tillgång till en i förväg upprättad och detaljerat utformad plan för de åtgärder som kan bli aktuella, med garantier för att planen omedelbart utlöses så snart omständigheterna påkallar det. Tvekan får, framhölls det vidare, aldrig råda om vem som har det yttersta ledningsansvaret för en sådan här insats, inte heller om att vederbörande är medveten om innebörden av detta ansvar och har erforderlig kompetens för uppgiften. Den kritik som kunde riktas mot polismyndigheten i detta fall var enligt inspektionsenheten likartad den som hade förts fram av olika kommissioner efter mordet på statsminister Olof Palme.⁷²

Osmo Vallos död

Justitiekanslern, som hade fått i uppdrag av regeringen att med utgångspunkt i Osmo Vallos död 1995 utreda rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden, påta-

⁷² 1996-10-18, beteckning 871-94-44567.

lade vikten av tillräcklig utbildning inom polisen, bl.a. i frågor om etik, attityder gentemot allmänheten och greppteknik.⁷³

Osmo Vallo-utredningen framhöll bl.a. att det måste ställas extra höga krav på polismäns kvalifikationer och yrkeskunskaper i samband med användning av våld mot person. Ingripandet mot Osmo Vallo fyllde som helhet inte det kompetenskrav som måste gälla, ansåg utredningen. Polisens sätt att tillgodogöra sig ny kunskap och implementera den i organisationen måste förbättras, i vart fall i förhållande till vad som gällde vid tidpunkten för ingripandet mot Osmo Vallo.⁷⁴

Osmo Vallo-utredningen framhöll vidare att ärendet inte alls handlades så som det enligt entydiga bestämmelser skulle hantearas. Platsen för ingripandet spärrades inte av. Det gjordes inte heller någon brottsplatsundersökning.

Polismorden i Malexander

Även polisinsatserna i samband med bankrånet i Kisa i Östergötland den 28 maj 1999 och i anslutning till de efterföljande polismorden i Malexander kritiserades med avseende på ledningsfrågor. Polismyndigheten i Östergötlands län ansågs av Utredningen om polisinsatserna i Östergötlands län i och för sig ha visat förmåga att under synnerligen pressande och påfrestande förhållanden på kort tid bygga upp och genomföra en utomordentligt omfattande polisinsats. Samtidigt påtalades dock att ledningen av det operativa arbetet under insatsen hade präglats av otydlig/bristande information samt att arbetsfördelningen i kommunikationscentralen och i polisområdeschefens stabsorganisation varit otydlig. Det senare ledde till att en aktivt verkande stabschef saknades under ca en timme.

Granskningen av polisens därpå följande utredningsarbete ledde visserligen till omdömet att det hade präglats av hög kompetens och effektivitet. Man kunde i granskningen konstatera att utredningen hade lett fram till fällande domar mot förövarna.

⁷³ Justitiekanslerns dnr 3187-97-90 och 3967-97-21.

⁷⁴ SOU 2002:37.

Men samtidigt visade granskningen att det bland de högre cheferna hade saknats en samsyn i frågan om samverkan mellan polisens centrala och lokala nivå. Den aktuella tvistefrågan rörde Rikskriminalpolisens befogenheter och roll i förhållande till de lokala polismyndigheterna.

Ordningsstörningarna vid Europeiska rådets möte i Göteborg, m.m.

Göteborgskommittén kritiserade Rikspolisstyrelsens samordning av planeringsarbetet inför Europeiska rådets möte i Göteborg sommaren 2001.⁷⁵ Exempelvis framstod det enligt kommittén som märkligt att frågan huruvida Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten i Västra Götaland skulle ha ansvaret för personskyddet inte hade klarats ut med rikspolischefen under den operativa förberedelsegruppens arbete. En annan sak som påtalades i sammanhanget var att de olika polismyndigheternas relativa självständighet inte frigjorde Rikspolisstyrelsen från det övergripande ansvaret. Decentraliserat budgetansvar får inte hindra att frågor om gemensam utbildning, utrustning och villkor för personalen hanteras centralt när det framstår som rationellt och ändamålsenligt.

Rikspolisstyrelsen borde enligt kommittén ha agerat kraftfullare i frågan om polisförstärkningar.

Kommittén framhöll sammanfattningsvis att den centrala nivån inom polisen, dvs. Rikspolisstyrelsen, måste ta ett större ansvar för samordningen av planeringen inför stora internationella evenemang där flera polismyndigheter kommer att vara inblandade än vad som hade skett inför EU-toppmötet i Göteborg.

Även ledningen för Polismyndigheten i Västra Götaland fick kritik av Göteborgskommittén. Ledningen kritiserades bl.a. för att ha försökt tona ned hotbilden alltför mycket. Polismyndighetens samarbete och samverkan med Säkerhetspolisen ansågs ha haft allvarliga brister, framförallt på ledningsnivå. Även i samar-

⁷⁵ SOU 2002:122.

betet med Rikskriminalpolisen fanns brister. Det var enligt kommittén anmärkningsvärt att polismyndigheten inte varit intresserad av den samverkan och det stöd som Rikskriminalpolisens samordningsgrupp, den s.k. Hydforsgruppen, kunnat erbjuda.

När det gällde polismyndighetens genomförande av kommanderingen ansåg kommittén att erfarenheterna från Göteborg visade att det finns ett behov av en enhetlig modell för ledning och genomförande av poliskommanderingar vid särskilda händelser.

Göteborgskommittén skrev vidare i sitt betänkande att ansvaret för att en enhetlig och ändamålsenlig utbildning kommer till stånd inför stora internationella evenemang måste läggas på centralmyndigheten, dvs. Rikspolisstyrelsen, som ett led i dess samordningsuppgifter. Kommittén hade då konstaterat allvarliga brister när det gäller svenska polismäns utbildning för att kunna ingripa mot folksamlingar. Även andra kunskapsbrister hos de deltagande poliserna noterades. Till exempel saknade många kunskap om de politiska grupper m.fl. som var närvarande i Göteborg.

Göteborgskommittén förde vidare fram kritiska synpunkter när det gällde enskilda polisers attityder gentemot allmänheten såväl under insatserna vid Ekofin-mötet i Malmö som vid de senare insatserna i Göteborg. Det våld som vissa poliser brukade under insatserna i Malmö framstod enligt kommittén som överdrivet. Och språkbruket som vissa polismän påstods ha använt mot främst unga kvinnliga demonstranter var enligt kommittén oacceptabelt. Polisen brast för övrigt i sin information till demonstrationsledningen och andra. Vid polisinsatsen mot Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg försökte polisen under flera timmar inte aktivt sprida information om anledningen till avspärrningen eller om villkoren för att få lämna det avspärrade området. Många demonstranter hade omvitnat att polisen i samband med ingripandet mot Hvitfeldtska gymnasiet uttalat sig nedsättande och kränkande om dem. Även beträffande övriga polisinsatser i Göteborg kunde konstateras brister i informationen till och behandlingen av enskilda.

Ett par andra omfattande polisinsatser på senare tid

Även andra omfattande polisinsatser mot större folksamlingar har genomförts på senare tid. Rikspolisstyrelsen har granskat polisinsatser vid demonstrationer i Stockholm den 1 maj 2000 och den 1 maj 2003, båda av en organisation som kallade sig Reclaim the City. Även dessa polisinsatser har fått kritik med avseende på ledarskapet inför och under insatserna.

Vid granskningen av polisinsatsen vid det första tillfället ansågs det anmärkningsvärt att polisleddningen i Stockholm inte tycktes ha några rutiner som säkerställde en total bedömning av behov och planering av myndighetens samlade resurser. Beslut i viktiga frågor på planeringsstadiet fattades för sent och antalet poliser som kommenderades till insatsen var för litet.

Polisinsatserna föranledde även sådan kritik som kan hänföras till behovet av utbildning. Inspektionsgruppen uppgav med anledning av insatsen vid demonstrationen 2000 att den fått intrycket att polisen saknade tillräckliga kontaktytor med de ungdomsgrupper som väljer den typ av opinionsyttringar som riskerar att störa allmän ordning och säkerhet. Gruppen menade att en positiv utveckling här förutsatte en ökad kunskap hos polisen om nya samhällsföreteelser. I inspektionsprotokollet angavs vidare att det saknades en nationell utbildning för de olika ledningsfunktioner som aktiveras vid demonstrationer eller motsvarande insatser.

När det gäller polisinsatsen vid demonstrationen 2003 framförde inspektionsgruppen anmärkningar av i huvudsak samma art.⁷⁶ Rikspolisstyrelsen framhöll i skrivelser den 31 mars och den 12 maj 2004 att Polismyndigheten i Stockholms län fortfarande hade skäl att beakta vad som hade framförts från Rikspolisstyrelsen sida med anledning av ordningsstörningarna den 1 maj 2000. Styrelsen tillade att syftet med den rapport som senast gjorts bl.a. var att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning och att rapporten skall kunna tjäna som en väsentlig utgångs-

⁷⁶ Inspektionsprotokoll 2001-05-22, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2368/00 samt rapporter från mars, april och maj 2004, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2414/03.

punkt för det fortsatta utvecklingsarbetet på det polistaktiska området.

5.2.2 Utbildningen

Utredningens bedömning: Rikspolisstyrelsen bör ta ett större ansvar för grundutbildningen av poliser genom att bli tydligare i sitt kravställande på utbildningens innehåll och genom att i större utsträckning låta göra utvärderingar av grundutbildningen.

Utredningen anser att Rikspolisstyrelsen bör ta ett större ansvar och utöva en fastare styrning även när det gäller vidareutbildningen för poliser.

Till det som nu sagts kommer att även ledningen inom respektive polismyndighet har ett ansvar i frågorna om vidareutbildning. Utredningen kommer i ett senare avsnitt att redovisa vissa åtgärder som den menar kan råda bot på brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i dag. Utredningens bedömning är att ett, med anledning av bl.a. dessa åtgärder, stärkt chefskap inom polisen leder till en högre kvalitet i det polisarbete som ledningen inom polismyndigheterna har ett ansvar för.

Bakgrund

Regler om polisutbildningen finns i polisutbildningsförordningen (1999:740, PUF). Enligt förordningen bedriver Rikspolisstyrelsen central utbildning. Styrelsen beslutar om antagning till sådan utbildning samt om utbildningsplaner, betyg och examination för utbildningen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Till den centrala utbildningen hör polisprogrammet och funktionsinriktad utbildning (2 §).

Polismyndigheterna bedriver funktionsinriktad utbildning och aspirantutbildning omfattande sex månader. Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om sådan utbildning (3 §).

Grundutbildningen till polis omfattar polisprogrammet (motvarande 80 poäng) och aspirantutbildning (praktik) om sex må-

nader. Rikspolisstyrelsen beslutar närmare vilka antagningskrav som ställs (4 §).

Med funktionsinriktad utbildning avses sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen. Den funktionsinriktade utbildningen genomförs i form av specialkurser och konferenser (5 §).

Rikspolisstyrelsen får, om det finns särskilda skäl för det, medge undantag från vad som föreskrivs om utbildning i PUF (9 §).

Polisprogrammet genomförs vid Polishögskolan i Solna och som uppdragsutbildning vid Växjö respektive Umeå universitet. Efter examen följer aspirantutbildningen vid en polismyndighet. Aspirantutbildningen är inriktad på sådana uppgifter som kan bli aktuella under de första åren i polisyrket. Efter aspirantutbildningen kan den studerande ansöka om anställning som polisassistent. Och efter några år i yrket kan det bli aktuellt med vidareutbildning av olika slag. Någon reguljär vidareutbildning – i meningen vidareutbildning som följer en i föreskrifter särskilt reglerad ordning – förekommer visserligen inte längre, men icke desto mindre bedrivs det viss vidareutbildning, bl.a. vid skolorna och vid myndigheterna.

Av arbetsordningen för Rikspolisstyrelsen framgår att det är Polishögskolan som är styrelsens beredningsorgan i frågor som rör polisens utbildning. Till Polishögskolans huvuduppgifter hör bl.a. att

- ❑ besluta om utbildningsplaner, betyg och examination enligt polisutbildningsförordningen,
- ❑ genomföra och vidareutveckla grundutbildningen av poliser,
- ❑ genomföra och utveckla vidareutbildning och andra kompetenshöjande insatser för poliser och civilanställd personal,
- ❑ ge stöd till polismyndigheternas arbete med ledarskapsfrågor och ledarskapsutveckling samt

- utgöra en resurs för polisen i utbildningsfrågor som rör metoder och metodutveckling.

Andra uppgifter för Polishögskolan är att besluta om utbildningsplan för polisutbildningarna vid Umeå universitet och Växjö universitet efter samråd med universiteten (arbetsordningen 15.15). En stor del av Polishögskolans verksamhet utgörs av vidareutbildning. Det förekommer exempelvis

- chefs- och ledarutveckling,
- specialistutbildningar i närpolisverksamhet, förundersökning, förhörsteknik och förhandlingsteknik,
- instruktörsutbildningar samt
- datautbildningar.

Polishögskolan skall även utveckla och genomföra utbildning utanför Sveriges gränser genom samarbete med internationella utbildningsinstitutioner och polisiära utbildningssammanslutningar.⁷⁷

Skälen för utredningens bedömning

Granskningarna av de polisinsatser som utgör utgångspunkt för utredningens uppdrag har alltså lett till olika anmärkningar på utbildningen för poliser. Tjänstemän inom polisen som utredningen har talat med har i allt väsentligt bekräftat den bild som tecknats i de tidigare granskningarna och dessutom uppgett att det i dag finns brister i hela utbildningssystemet inom polisen. Detta är självklart allvarligt då kvaliteten på polisutbildningen har en fundamental betydelse för polisväsendets förmåga att genomföra sitt uppdrag.

I detta avsnitt tar utredningen upp sådant som rör utbildningen för poliser i allmänhet. I ett senare avsnitt behandlar utredningen frågor som rör chef- och ledarskapet inom polisen. I

⁷⁷ Mer om Polishögskolans utbildningsverksamhet går att läsa på högskolans hemsida på Internet; www.polishogskolan.polisen.se.

samband därmed tar utredningen upp vissa frågor som särskilt rör utbildningen för polischefer.

Grundutbildningen

Grundutbildningen för poliser består alltså av polisprogrammet (80 poäng) och aspirantutbildningen om sex månader. Rikspolisstyrelsen bedriver den delen av grundutbildningen som består av polisprogrammet medan polismyndigheterna bedriver aspirantutbildningen. Rikspolisstyrelsen svarar för rekryteringen av poliser till utbildningen.

Tidigare har all grundutbildning för poliser bedrivits vid Polishögskolan i Solna. Bland annat har det under senare år ökade behovet av poliser emellertid medfört att intagningen av poliser ökat markant och att utbildningen måste förläggas till flera institutioner. Sedan år 2000 genomför därför även Umeå universitet polisprogrammet för poliser. Och sedan år 2001 genomförs polisprogrammet även vid Växjö universitet.

Universiteten har ett helhetsansvar för genomförandet av utbildningarna där, men utbildningarna bedrivs på tidsbegränsade uppdrag från Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen är alltså formellt beställare av utbildningen, och Rikspolisstyrelsen (Polishögskolan) har efter samråd med universiteten fastställt utbildningsplanen. Universitetens åtaganden regleras i avtal med styrelsen. I avtalen regleras parternas åtaganden när det gäller lokaler, utrustning, kostnader, styrning och redovisning m.m.⁷⁸

Grundutbildningen, som låg nere under några år i mitten på 1990-talet, är sedan 1998 förändrad även i andra avseenden, bl.a. genom att studenterna inte längre garanteras anställning vid studiernas påbörjande, att studenterna inte uppbär någon lön under studietiden och att utbildningen har getts en tydligare högskolemässig inriktning.

Tjänstemän inom polisen har som sin mening uppgett för utredningen att det är en brist i det nuvarande systemet, med

⁷⁸ Promemoria upprättad 2002-05-30 vid Rikspolisstyrelsens internrevision, styrelsens dnr VKA-977-2964/02.

grundutbildning på tre olika institutioner i landet, att det inte finns några på central nivå närmare angivna krav på vad poliserna skall ha för färdigheter när de genomgått utbildningen. Rikspolisstyrelsen fastställer visserligen som nyss sagts utbildningsplanen för grundutbildningen. Men då det är institutionerna som själva råder över kursplanerna och det närmare innehållet i undervisningen, finns det en avsevärd risk för att landet så småningom utexaminerade poliser inte har eftersträvansvärda och enhetliga kunskaper.

Vidare menar flera tjänstemän inom polisen att utbildningen, framförallt vid universitetet, har blivit alltför teoretisk och att den inte är tillräckligt inriktad på sådana praktiska färdigheter som poliserna behöver besitta i det vardagliga polisarbetet. Detta har ibland uttryckts så att det utbildas för många "hövdingar" och för få "indianer". Många studenter påbörjar utbildningen med stora visioner och egna förhoppningar om att de skall bli chefer, men utbildningen syftar inte till något sådant. Flera av de polischefer som utredningen har samtalat med menar för övrigt att detta inte sällan har lett till att en del yngre poliser har drabbats av bristande motivation för sådant nödvändigt och vardagligt men mindre glamoröst polisarbete som består i rutinartad patrullering med radiobil och liknande.

Internrevisionen vid Rikspolisstyrelsen har med anledning av de relativt omfattande förändringarna i grundutbildningen för poliser på senare tid granskat grundutbildningen och publicerat ett antal bedömningar och rekommendationer för framtiden i rapporten Granskning – Grundutbildningen av poliser (reviderad april 2003). Internrevisionen framhöll i den inledande sammanfattningen i rapporten att endast ett begränsat antal polisaspiranter från den nya grundutbildningen examinerats vid tidpunkten för granskningens genomförande, och att de som då hade examinerats huvudsakligen kom från Polishögskolan i Solna. Av denna anledning gjorde Internrevisionen ingen mer genomgripande utvärdering av utbildningens innehåll och effekt. Den betraktade sin granskning snarare som ett slags "avstämning/temperaturtagning av nuläget och av vilka kritiska fram-

gångsfaktorer/utmaningar som grundutbildningen står inför den närmaste framtiden”. Internrevisionen föreslog i stället en mer genomgripande och oberoende utvärdering när reella förutsättningar för detta finns.⁷⁹

Resultatet av Internrevisionens granskning har baserats på bl.a. ett antal intervjuer vid skolorna och polismyndigheterna. Bland de intervjuade rådde det stor enighet om att de förändringar i utbildningen som inträffat efter 1998 varit nödvändiga och välmotiverade och att de till största delen varit positiva. Flertalet svarade att det är bra polisaspiranter som i detta system tillförts polisväsendet och att de svarar upp väl mot de krav och förväntningar som kan ställas. En nackdel med den nya utbildningen kan emellertid, enligt Internrevisionen, möjligen vara att poliskunskaperna (de praktiska färdighetsämnena) har kommit i skymundan och att det finns en risk för att utbildningen blivit väl teoretisk. Vidare påtalades som en brist avsaknaden av en central utbildningsplan för aspirantutbildningen.

Internrevisionen pekade på brister även i andra avseenden. Man kunde t.ex. konstatera att det fanns brister i samordningen av den totala utbildningsprocessen som resulterat i onödiga glapp i verksamhetens styrning. Internrevisionen kunde inte identifiera vem som upplevdes ha och ta det totala ansvaret för hela processen, omfattande rekrytering/antagning – högskoleutbildning – aspirantutbildning. Granskningen visade också att det inte finns någon tydlig beställare/kravställare av grundutbildningen som också har ett uppföljnings- och utvärderingsansvar. Om dessa brister var skolorna och polismyndigheterna i princip eniga.

Internrevisionen rekommenderade bl.a. att ett utbildningsråd för polisutbildning återinförs. Ett sådant råd skulle enligt Internrevisionen kunna få en övergripande och samordnande roll för hela grundutbildningen och alla dess aktörer samt inneha rollen som samordnande beställare och rådgivare för polisväsendet. I utbildningsrådet skulle kunna medverka företrädare för olika delar av Rikspolisstyrelsen, för polishögskolorna, för forsk-

⁷⁹ Rikspolisstyrelsens dnr VKA-977-2964/02, reviderad i april 2003.

ningen, för polismyndigheterna och för studenterna. Vidare rekommenderade Internrevisionen att man tydliggör roller och ansvar för hela utbildningsprocessen på ett bättre sätt samt att det utvecklas ett enhetligt uppföljnings- och utvärderingssystem som omfattar hela utbildningen. Det sista krävs bl.a. för att beställaren skall kunna kvalitetssäkra utbildningen. Det övergripande ansvaret för hela grundutbildningen bör enligt revisionen förtydligas och ligga hos Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen bör som huvudansvarig för grundutbildningen bli tydligare i sin beställning och i sitt kravställande.

Såsom företrädare för polisen har uttalat till utredningen innebär den nuvarande ordningen, bl.a. med grundutbildningen för poliser förlagd till tre olika institutioner, att det finns en risk för att de utexaminerade poliserna inte har erhållit eftersträvansvärda och enhetliga kunskaper. Utredningen delar därför Internrevisionens uppfattning att Rikspolisstyrelsen bör ta ett större ansvar för grundutbildningen genom att bli tydligare i sitt kravställande på utbildningens innehåll och genom att i större utsträckning låta göra utvärderingar av grundutbildningens kvalitet.

Vidareutbildningen

I förordningen (1985:751) om utbildning inom polisväsendet, som ersattes av PUF den 1 oktober 1999, fanns det särskilda bestämmelser om att Rikspolisstyrelsen skulle bedriva reguljär vidareutbildning, vilka poliser som skulle genomgå sådan utbildning och omfattningen av den (2 och 7–9 §§). Några motsvarande regler finns visserligen inte i PUF, och någon sådan reguljär vidareutbildning förekommer därför alltså inte längre.⁸⁰ Men vidareutbildning bedrivs trots allt i viss utsträckning även i dag, bl.a. vid skolorna och ute på myndigheterna.

Ett slags vidareutbildning kan sägas utgöras av den funktionsinriktade utbildningen. Såväl Rikspolisstyrelsen som polis-

⁸⁰ Dvs. vidareutbildning som följer en i föreskrifter särskilt reglerad ordning.

myndigheterna skall bedriva sådan utbildning (2 och 3 §§ PUF). Med begreppet funktionsinriktad utbildning menas enligt 5 § PUF sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen. Denna form av utbildning var vid sidan av den reguljära vidareutbildningen reglerad även i den nyss nämnda förordningen om utbildning inom polisväsendet, och med begreppet menades detsamma som i dagens PUF. Utöver den funktionsinriktade utbildningen förekommer även annan vidareutbildning.

Flera högre tjänstemän inom polisorganisationen som utredningen har talat med har framhållit att det är en grundläggande brist i det nuvarande systemet för vidareutbildning av poliser på alla nivåer att det inte finns en tillräcklig central samordning och styrning av den vidareutbildning poliserna skall genomgå. I det nuvarande systemet bestämmer varje polismyndighet självständigt om vidareutbildningen av sina poliser; dels om poliserna överhuvudtaget skall få genomgå någon vidareutbildning, dels om den eventuella utbildningens innehåll. Eftersom myndigheterna som regel själva måste finansiera den utbildning deras poliser genomgår, och då de medel som Rikspolisstyrelsen tilldelar myndigheterna för polisverksamheten normalt inte är "öronmärkta" (villkorade), för exempelvis utbildningsändamål, är det inte ovanligt att myndigheterna helt enkelt "prioriterar bort" utbildningen. Detta har uppenbarligen lett till att landets poliser saknar en enhetlig utbildning, både kvantitativt och kvalitativt.

Kritiken mot vidareutbildningssystemet är enligt utredningen mycket beaktansvärd och den påminner till viss del om de anmärkningar som Rikspolisstyrelsens Internrevision riktat mot grundutbildningen i sin ovan nämnda rapport. De tjänstemän inom polisen som utredningen har talat med efterlyser ett större inslag av central styrning; inte minst vill man få tydliga centralt ställda krav på vad poliserna skall vidareutbilda sig i och vad de

skall kunna efter genomgången utbildning. Man vill uppenbarligen ha någon form av kvalitetssäkring i utbildningssystemet.

Utredningen inser att det finns fördelar i och för sig med att polismyndigheterna i stor utsträckning själva får styra över vidareutbildningen för de egna poliserna. Härigenom kan vidareutbildningens omfattning och innehåll anpassas till myndigheternas olika lokala behov och förutsättningar. En väsentlig nackdel med den rådande ordningen är emellertid att den därmed också leder till att landets poliser inte får enhetliga kunskaper på viktiga områden. Och en enhetligt utbildad poliskår torde vara en grundläggande förutsättning för samsyn inom polisen i landet samt vara av stor betydelse för polisens förmåga att samverka över myndighetsgränserna och att även på alla övriga sätt fullgöra sitt uppdrag. Detta har visat sig inte minst vid situationer liknande den i Göteborg 2001.

Sammanfattningsvis anser utredningen att Rikspolisstyrelsen bör ta ett större ansvar och utöva en fastare styrning även när det gäller vidareutbildningen av olika slag för poliser. Huruvida Rikspolisstyrelsen bör utöva en sådan fastare styrning genom föreskrifter, genom att villkora medel till polismyndigheterna för särskilda vidareutbildningsändamål eller på något annat sätt saknas det anledning för utredningen att ta ställning till. En annan möjlighet är för övrigt att Rikspolisstyrelsen själv finansierar vidareutbildningen.

Till det som nu sagts kommer att även ledningen inom respektive polismyndighet har ett ansvar i frågorna om vidareutbildning. Utredningen kommer i ett senare avsnitt att redovisa vissa åtgärder som den menar kan råda bot på brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i dag. Därvid föreslås det att regeringen överväger att införa en för hela polisväsendet enhetlig och grundläggande polischefsutbildning samt att Rikspolisstyrelsen utövar en fastare styrning även när det gäller vidareutbildning för polischefer. Utredningens bedömning är att ett, med anledning av bl.a. dessa åtgärder, stärkt chefskap inom polisen leder till en högre kvalitet i det polisarbete som ledningen inom polismyndigheterna har ett ansvar för.

5.2.3 Chef- och ledarskapet, m.m.

Enligt 5 § polislagen (1984:387, PL) finns det för ledningen av respektive polismyndighet en polisstyrelse. Styrelsen består av polismyndighetens chef och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. I lagen benämns myndighetens chef ”polischefen”.

Av 2 kap. 11 § polisförordningen (1998:1558, PF) framgår att myndighetschefen är länspolismästare. I 12 § samma kapitel föreskrivs att den ställföreträdande chefen skall vara en biträdande länspolismästare eller, om det inte finns en sådan vid polismyndigheten, den befattningshavare som anges i arbetsordningen.⁸¹ När både länspolismästaren och ställföreträdaren har förhinder, skall länspolismästarens uppgifter skötas av den som anges i arbetsordningen.

När man inom polisen talar om polischefer menar man emellertid vanligen, enligt vad utredningen förstått efter samtal med företrädare för polisen, inte endast de nu uppräknade poliserna, utan en större grupp, nämligen de poliser som räknas upp i 1 kap. 4 § 1 PF. I paragrafen beskrivs vad som avses med polisman vid tillämpning av lag eller annan författning, och i den nämnda punkten nämns länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendenter och polissekreterare. Till detta kommer att chefskap utövas även av andra polisbefäl på relativt olika nivåer; exempelvis kommissarier, vakthavande befäl och yttre befäl samt poliser som vid särskilda händelser utsetts till kommenderingschefer, insatschefer, avdelningschefer, divisionschefer m.fl. Om i det följande inget annat särskilt anges menar utredningen med polischefer sådana poliser som nämns i 1 kap. 4 § 1 PF.

Ledarskap, i meningen någon form av bestämmande, är enligt utredningen ett vidare begrepp. Och det kan utövas på flera nivåer inom polisen.

⁸¹ Enligt 2 kap. 18 § PF skall det finnas en arbetsordning för varje polismyndighet.

5.2.3.1 Rekryteringen och utbildningen av polischefer

Utredningens bedömningar och förslag: I chefskapet inom polisen finns det brister som i stor utsträckning beror på avsaknaden av ett för hela landet enhetligt rekryterings- och utbildningssystem för polischefer.

Regeringen bör överväga att åter införa en för hela det svenska polisväsendet enhetlig och grundläggande polischefsutbildning. Det har inte varit möjligt att, inom ramen för detta relativt begränsade utredningsarbete, närmare gå in på frågorna om en sådan utbildnings utformning eller de ekonomiska konsekvenserna av en sådan ändring i utbildningssystemet. Utredningen föreslår därför att regeringen låter utreda frågan i särskild ordning.

Vidare bör det ske en fastare styrning från Rikspolisstyrelsen när det gäller den vidareutbildning i olika former som polischefer skall genomgå.

Utvecklingen och vidmakthållandet av en enhetlig, välutbildad och mera samsynt chefskår är i det närmaste avgörande för polisens framtida förmåga att lösa sina av statsmakterna ålagda uppgifter.

Skälen för utredningens bedömningar och förslag: I polisförordningen (1998:1558, PF) finns bestämmelser om anställning av poliser; chefer och andra. Enligt 6 kap. 1 § PF anställs länspolismästarna (myndighetscheferna) vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne genom beslut av regeringen efter anmälan av Rikspolisstyrelsen. Länspolismästare vid andra polismyndigheter anställs genom beslut av regeringen efter förslag av Rikspolisstyrelsen. Biträdande länspolismästare, polismästare och polisöverintendenter anställs genom beslut av Rikspolisstyrelsen, även de två senare kategorierna för att vid en polismyndighet utöva chefskap i något hänseende (6 kap. 2 §). Rikspolisstyrelsen beslutar även om anställning av polisintendenter och polissekreterare. En polismyndighet får dock själv besluta om en sådan anställning om anställningen ingår som ett led i ett chefsutvecklingsprogram som fastställts av myndigheten och den avser högst sex månader (6 kap. 5 §).

Innan Rikspolisstyrelsen lämnar förslag om anställning som regeringen skall besluta om, skall yttrande inhämtas från polismyndigheten. Detsamma gäller i fråga om en anställning som Rikspolisstyrelsen skall besluta om (6 kap. 7 § PF).

Granskningar av polisinsatser på senare tid i förening med synpunkter som till utredningen har framförts av företrädare för polisväsendet m.fl. ger vid handen att det inom den svenska polisen än i dag finns vissa brister i det chefskap som utövas i samband med polisinsatser vid särskilda händelser.⁸² Utredningen menar att det finns vissa brister i systemet för rekrytering och utbildning av polischefer, vilket också tas upp till vidare behandling i det följande. Och detta har lett till att det inom polischefskåren saknas en samsyn i frågor om utbildning och utrustning inom polisen samt i andra grundläggande frågor av betydelse för polisens förmåga att samverka över myndighetsgränserna och att även i övrigt fullgöra sitt uppdrag. Vidare har, vilket utredningen återkommer till i ett senare avsnitt, polismyndigheterna vid flera särskilda händelser visat sig sakna nöjaktigt fungerande planering och beredskap inför sådana händelser. Även detta faller tillbaka på chefskapet inom myndigheterna. Flera av de högre tjänstemän inom polisen som utredningen har talat med har i beklagande ordalag, och som en trolig förklaring till flera av bristerna, pekat på det faktum att det i dag inte finns någon för hela landet centralt reglerad, grundläggande och enhetlig polischefsutbildning. Det finns inte heller någon reguljär vidareutbildning av redan anställda och verksamma chefer. Den 32 månader långa polischefsutbildning som tidigare fanns för personer som ansökt om och erhållit anställning som polischefsaspiranter avskaffades i formell mening den 1 oktober 1999.⁸³ Samtidigt avskaffades formellt den reguljära vidareutbildningen för polischefer. I praktiken avskaffades emellertid både polischefsutbildningen och den

⁸² Rikspolisstyrelsen har i FAP 201-1 meddelat allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering vid särskilda händelser. Vad som menas med särskild händelse framgår av nämnda FAP 201-1. Utredningen ger några exempel på sådana händelser i avsnitt 5.2.3.2.

⁸³ Förändringen genomfördes när den nu gällande polisutbildningsförordningen (1999:740) ersatte den tidigare förordningen (1985:751) om utbildning inom polisväsendet.

reguljära vidareutbildningen tidigare än så. Den senaste anställningen av polischefsaspiranter ägde rum år 1991.⁸⁴

Det finns numera inte heller någon för hela landet gällande reglering som anger särskilda behörighetskrav för chefsbefattningar. Behöriga sökande till den tidigare polischefsutbildningen var svenska medborgare, som hade avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen.⁸⁵ Beslut om anställning som polischefsaspirant fattades av Rikspolisstyrelsen.

Polismyndigheterna svarar i dag enligt 3 kap. 9 § PF för att anställda som bedöms vara lämpade för chefsbefattningar ges möjligheter till kompetensutveckling. Har den som skall anställas som chef inom polisen inte tidigare genomgått polisprogrammet vid Polishögskolan, eller motsvarande utbildning, skall polismyndigheten i samråd med Rikspolisstyrelsen se till att han eller hon får den polisutbildning som behövs för chefsuppdraget. Bland flera av de högre poliser utredningen talat med har det emellertid ansetts vara ytterligare en brist i det nuvarande systemet att rekryteringen och grundutbildningen inte ger polisen någon tillfredsställande bild av om det finns personer bland de rekryterade som är ägnade att bli chefer. Det är med andra ord tydligen inte helt lätt att ute på polismyndigheterna få en klar bild av om det verkligen finns några chefsämnen bland de anställda nyare poliserna. Många elever påbörjar i och för sig grundutbildningen med stora visioner och egna förhoppningar om att de skall bli chefer, men utbildningen syftar inte till något sådant.

Chefsutbildning förekommer trots allt i någon mån i form av s.k. funktionsinriktad utbildning och annan vidareutbildning. Sådan utbildning genomförs både externt – ofta tillsammans med anställda vid andra myndigheter – och inom polisen vid skolorna och polismyndigheterna.⁸⁶ Men myndigheterna måste som regel

⁸⁴ Ds 1997:5 Vidareutbildning av poliser, s. 29 ff.

⁸⁵ Vidare krävdes – vilket inte är av någon betydelse i detta sammanhang – körkort för bil, se om kraven i Ds 1997:5 Vidareutbildning av poliser, s. 30.

⁸⁶ Med termen funktionsinriktad utbildning menas enligt 5 § polisutbildningsförordningen sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper

själva finansiera den utbildning deras anställda poliser eventuellt genomgår, och detta gäller, med undantag för någon enstaka utbildning i Rikspolisstyrelsens regi, även chefer. Och eftersom de medel som Rikspolisstyrelsen tilldelar myndigheterna för polisverksamheten normalt inte är "öronmärkta" (villkorade), för exempelvis utbildningsändamål, är det inte ovanligt att myndigheterna helt enkelt prioriterar bort utbildningen. Detta har uppenbarligen lett till att landets polischefer inte har en enhetlig utbildning.

Utredningen menar mot denna bakgrund för det första att man med fog kan ifrågasätta om alla polischefer verkligen har en tillräcklig kompetens för de krävande uppgifter de kan ställas inför i samband med exempelvis extraordinära händelser av det slag som behandlas i denna promemoria. Även om en klart övervägande del av dagens polischefer torde ha den bakgrunden att de har genomgått den numera nedlagda polischefsutbildningen, har nämligen, enligt vad utredningen har fått ta del av, någon reguljär vidareutbildning för chefer inte förekommit på flera år. Och den senaste anställningen av polischefsaspiranter ägde som nämnts ovan rum år 1991. Detta betyder i praktiken att någon för landets samtliga polischefer gemensam grundutbildning eller reguljär vidareutbildning inte torde ha förekommit på många år.

För det andra konstaterar utredningen att en ordning med polischefer som inbördes har tämligen varierande utbildning till omfattning och innehåll knappast gagnar utvecklingen och vidmakthållandet av en enhetlig chefskår, med nödvändig samsyn i frågor av grundläggande betydelse för polisens förmåga att lösa sina uppgifter. Visserligen finns det säkerligen ett beaktansvärt behov av att i vissa fall kunna anpassa vidareutbildning efter specifika förutsättningar och behov inom det distrikt polischefen tjänstgör. Men som utredningen har uppfattat dagens situation har detta intresse tillmätts en oproportionerligt stor betydelse. Brister just när det gäller enhetlighet och samsyn inom polisväsendet har ju visat sig förödande för resultatet vid flera polisin-

eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen. Enligt förordningen skall sådan utbildning genomföras i form av specialkurser och konferenser.

satser, inte minst vid de större insatser där ett samarbete mellan flera polismyndigheter eller mellan en polismyndighet och Rikspolisstyrelsen varit nödvändigt.

Enligt utredningen finns det mot denna bakgrund för framtiden ett behov av en fastare central styrning av den utbildning polischeferna skall ha. Utredningen har i och för sig ingen anledning, eller knappast ens någon rimlig möjlighet, att inom ramen för detta uppdrag gå in närmare på frågan om det på det hela taget var ett bra eller dåligt beslut att lägga ned den tidigare befintliga och för hela landet gemensamma polischefsutbildningen. I sammanhanget skall man ju komma ihåg att flera av de polischefer som var aktiva vid de polisinsatser som utgör utgångspunkten för utredningens uppdrag torde ha rekryterats och utbildats enligt det systemet. Men det är trots detta mycket som talar för att utbildningen – när den nu faktiskt lades ned – borde ha ersatts med en annan enhetlig och grundläggande utbildning. Utredningen har nämligen mycket svårt att se att det var just det förhållandet att man hade ett enhetligt och grundläggande rekryterings- och utbildningssystem som var orsaken till de brister i chefskapet som påtalades efter dessa insatser. Enligt utredningen är det sålunda mycket som talar för att det bör finnas någon form av grundläggande och kvalitetsgaranterad polischefsutbildning som är gemensam för samtliga landets blivande polischefer.

I det sagda ligger till att börja med att utredningen anser att polischeferna bör ha åtminstone viss polisutbildning. En fördel med den tidigare enhetliga polisutbildningen var att den innebar en garanti för att alla polischefer hade i vart fall vissa erfarenheter av den vanliga ordningspolisverksamheten på gatorna med de mycket krävande situationer som en polisman själv eller tillsammans med andra poliser kan råka in i. En sådan erfarenhet är näst intill ovärderlig för varje polischef och egentligen en förutsättning för att exempelvis en kommenderingschef i större demonstrations- eller upploppssammanhang skall kunna fatta lämpliga beslut.

Eftersom polisen utgör en del av rättsväsendet, med särskild behörighet att utöva visst våld mot enskilda och med uppgift att fatta för allmänheten synnerligen betydelsefulla och ingripande beslut, menar utredningen vidare att polischeferna bör ha en mer omfattande och solid utbildning i juridik än vad som i dag ingår i den ordinära grundutbildningen för poliser. Om det tidigare behörighetskravet på en juris kandidatexamen eller motsvarande bör återinföras för rekryteringen av polischefspretendenter, eller om en tillräcklig utbildning i juridik skall kunna erhållas inom ramen för grundutbildningen för polischefer, har utredningen svårt att ta närmare ställning till inom ramen för detta arbete. Utredningen ser det som positivt om det även i fortsättningen kommer att finnas möjligheter för redan verksamma poliser, som bedöms vara chefsämnen, att komplettera sin utbildning så att den blir helt likvärdig med en sådan grundläggande utbildning.

En annan sak är att det i den högsta ledningen för polismyndigheterna på olika sätt kan vara positivt med personer som har annan utbildning och yrkesbakgrund, såsom domare, åklagare eller ekonomer. Det har t.ex. kommit till utredningens kännedom att Rikspolisstyrelsen i ett par fall på senare tid har anställt icke polisutbildade personer som biträdande länspolismästare. Utredningen har ingen som helst anledning att ifrågasätta dessa personers allmänna kompetens eller värdet inom polismyndigheterna av deras utbildning och yrkeserfarenheter. Vad som emellertid i sammanhanget kan vara värt att tänka närmare på är att den biträdande länspolismästaren enligt 1 kap. 4 § PF vid tillämpningen av lag eller annan författning är att anse som polisman med allt vad det innebär av befogenheter och skyldigheter för den personen. Vidare, och det är inte minst viktigt, är den biträdande länspolismästaren länspolismästarens ställföreträdande chef. Enligt 2 kap. 12 § PF skall ju den ställföreträdande chefen för en polismyndighet vara en biträdande länspolismästare när det finns en sådan. Enligt utredningen kan det finnas anledning att i framtiden överväga om polismyndigheterna i stället skall tillföras värdefull icke-polisiär kompetens i ledningen

utan att personerna som står för de kompetenserna tilldelas polismansbefattningar.

Sammanfattningsvis menar utredningen, i likhet med flera av de högre tjänstemän inom polisen som hörts i utredningsarbetet, att bristerna i chefskapet inom polisen i stor utsträckning beror på att det inte finns ett för hela landet enhetligt och kvalitets-säkrat rekryterings- och utbildningssystem för polischefer. Utredningen menar därför att regeringen bör överväga att åter införa en för hela det svenska polisväsendet enhetlig och grundläggande polischefsutbildning. Det har inte varit möjligt att, inom ramen för detta relativt begränsade utredningsarbete, närmare gå in på frågorna om en sådan utbildnings utformning eller de ekonomiska konsekvenserna av en sådan ändring i utbildningssystemet. Utredningen föreslår därför att regeringen låter utreda frågan i särskild ordning.

Vidare bör det ske en fastare styrning från Rikspolisstyrelsen när det gäller den vidareutbildning i olika former som polischefer skall genomgå.

Företrädare för polisen har till utredningen framfört att det är mycket som talar för att motsvarande åtgärder skulle behöva övervägas när det gäller andra högre polisbefäl, exempelvis kommissarier. Utredningen har inte haft möjlighet att inom ramen för detta uppdrag gå närmare in på denna fråga utan nöjer sig med att på detta sätt nämna problemställningen.

Utvecklingen och vidmakthållandet av en enhetlig, välutbildad och mera samsynt chefskår är, som utredningen ser det, i det närmaste avgörande för polisens framtida förmåga att lösa sina av statsmakterna ålagda uppgifter.

5.2.3.2 Planeringen och beredskapen inför särskilda händelser

Utredningens bedömning: Planering och beredskap är grundläggande för polisens förmåga att fullgöra sitt uppdrag vid särskilda händelser. Detta gäller inte bara med avseende på planerade särskilda händelser, exempelvis stora demonstrationer, utan även i fråga om plötsligt och oplanerat inträffade särskilda händelser, t.ex. mord och andra grövre våldsbrott.

Utredningen har i tidigare avsnitt redovisat vissa åtgärder som den menar kan råda bot på flera av de brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i dag. Utredningens bedömning är att ett, med anledning av bl.a. dessa åtgärder, stärkt chefskap inom polisen leder till en högre kvalitet i mycket av det polisarbete som ledningen inom polismyndigheterna ansvarar för, däribland planerings- och beredskapsarbetet inför särskilda händelser. Utredningen har vidare kunnat konstatera att det redan pågår ett antal arbeten inom polisen för att stärka planering och beredskap inför den nämnda typen av händelser. Även dessa arbeten är viktiga i sammanhanget. Det är angeläget att de så snart som möjligt verkligen leder till förbättringar i de avseenden som kritiserats av tidigare granskningar.

Skälen för utredningens bedömning: Företrädare för polisen har för utredningen påtalat att polismyndigheterna i stor utsträckning saknar fungerande planering och beredskapsrutiner inför särskilda händelser. Planering och beredskap är i dessa sammanhang en viktig del av ledarskapet, inte bara när det gäller planerade särskilda händelser, såsom stora demonstrationer, utan även när det gäller plötsligt och oplanerat inträffade särskilda händelser, såsom mord och andra grövre våldsbrott.

Av 7 § polislagen (1984:387) följer att Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Enligt 2 a § första stycket förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall styrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt beakta

bl.a. att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rätts-säkerhetens krav.

Av 6–7 §§ verksförordningen (1995:1322), vilka paragrafer enligt 1 kap. 7 § polisförordningen (1998:1558) skall tillämpas även på polismyndigheterna, följer att en myndighets chef ansvarar för myndighetens verksamhet samt att chefen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Enligt 3 kap. 12 § polisförordningen skall varje myndighet upprätta planer för polisens insatser vid särskilda händelser.

I 2 a § andra stycket instruktionen för Rikspolisstyrelsen har det föreskrivits att Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Och om verksamheten inte når upp till de krav som nämnts i bestämmelsens första stycke (se ovan) skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

Rikspolisstyrelsen skall inom ramen för sina samordningsuppgifter svara för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § 3 instruktionen).

Av 12 § instruktionen för Rikspolisstyrelsen följer vidare att Rikspolisstyrelsen får besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Rikspolisstyrelsen har i FAP 201-1⁸⁷ meddelat allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering vid särskilda händelser. Med särskild händelse förstås enligt denna FAP en befarad eller inträffad händelse, som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning. Som exempel på särskilda händelser anges allvarlig ordningsstörande händelse och grövre våldsbrott.⁸⁸

⁸⁷ RPSFS-nr saknas.

⁸⁸ Utredningen vill dock reservera sig för värdet av denna FAP då den förefaller ha ett inte alldeles obetydligt behov av uppdatering.

Göteborgskommittén ansåg det, när det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen inom den öppna polisen, vara självklart att Rikspolisstyrelsen skall ansvara för samordningen av planeringen och förberedelserna i samband med stora internationella evenemang.⁸⁹ Såsom även Göteborgskommittén kunde konstatera skall styrelsen redan i dag enligt sin instruktion svara för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § 3). Kommittén menade att ett stort internationellt evenemang alltid måste anses vara en sådan särskild händelse där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande. Utredningen gör i denna fråga ingen annan bedömning än den Göteborgskommittén gjort. Av särskilt intresse i sammanhanget kan vara att Rikspolisstyrelsen beslutade att folkmordskonferensen i Stockholm i januari 2004 var en sådan särskild händelse som avses i nämnda bestämmelse.⁹⁰

När det gäller polismyndigheternas beredskap för denna typ av händelser nöjer sig utredningen i övrigt med att hänvisa till det s.k. taktikutvecklingsprojektet, som sedan 2001 bedrivs inom Rikspolisstyrelsen. Projektet, som utredningen har beskrivit något närmare i kapitel 4, går något förenklat uttryckt ut på bl.a. att det skall skapas en nationell samsyn kring grundläggande frågor när det gäller ingripanden mot folksamlingar i situationer som är eller kan utvecklas till farliga, samt att polisen i hela landet skall ges en erforderlig och enhetlig utbildning och kompetens för detta ändamål. Utredningen har ingen anledning att föregripa resultatet av taktikutvecklingsprojektet genom att här anlägga egna synpunkter på vilken taktik polisen bör använda eller på övriga frågor som berörs av projektet. Det är emellertid angeläget att arbetet så snart som möjligt också leder till faktiska förändringsåtgärder som ökar polismyndigheternas förmåga att samverka och även i övrigt fullgöra sina uppdrag vid större insatser liknande den i Göteborg 2001. Problem skall i framtiden inte behöva uppstå på grund av att poliser från olika myndigheter inte

⁸⁹ SOU 2002:122 s. 713 f.

⁹⁰ Beslut den 10 november 2003, dnr VKA-224-5049/03.

har en enhetlig utbildning, inte arbetar efter samma insatsmodeller och inte har tillgång till samma typ av utrustning.

Det är också av största vikt att man i det nämnda arbetet med taktikutvecklingen inte försummar att belysa inom vilka rättsliga ramar polisen har att arbeta. Polisarbetet skall exempelvis självklart inte träda enskilda människors rättssäkerhetsintressen för när.

Utredningen har inhämtat att det under inledningen av arbetet med taktikutvecklingsprojektet varit mycket svårt att nå enighet mellan polismyndigheterna i dessa frågor, inte minst beroende på att det varit svårt att få de tre största myndigheterna att acceptera behovet av en gemensam och enhetlig strategi. Det torde t.o.m. kunna sägas att det först i och med genomförda byten på länspolismästarposterna blev möjligt att uppnå enighet inom projektet. Chefer inom polisen har för utredningen pekat på att det ojämna styrkeförhållandet mellan de tre största myndigheterna och övriga myndigheter utgör ett stort strukturellt problem inom den svenska polisen. Detta är inte en fråga som omfattas av utredningens uppdrag, men utredningen anser sig inte kunna underlåta att på detta sätt nämna problemställningen.

När det gäller polismyndigheternas planering och beredskap inför planerade särskilda händelser utgör de inspektionsprotokoll som upprättats efter Rikspolisstyrelsens inspektioner av polisens insatser med anledning av ordningsstörningar i Stockholm den 1 maj 2000 och den 1 maj 2003 mycket viktiga komplement.⁹¹ Här har Rikspolisstyrelsen på ett föredömligt sätt fullgjort sin uppgift, enligt 2 a § instruktionen för styrelsen, att verka för att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav.

Även när det gäller beredskapen inför icke planerade särskilda händelser har polisen fått utstå kritik. Granskningarna av polisinsatserna efter mordet på statsminister Olof Palme och efter dödsskjutningen 1994 på Stureplan i Stockholm visade att det funnits flera brister i de ordningspolisiära åtgärderna samt i poli-

⁹¹ Tillsynsenhetens inspektionsprotokoll 2001-05-22, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-128-2368/00, samt rapporter 2004-03-30, 2004-04-20 och 2004-05-12, Rikspolisstyrelsens dnr VKA 128-2414/03.

sens spanings- och utredningsarbete. Ledningen för polismyndigheten i fråga har uppenbarligen inte sett till att det funnits en väl genomarbetad och fungerande plan och beredskap inför denna typ av händelser.

När ett grövre brott har begåtts är det viktigt att den ordningspolis som är först på plats tar ansvar för möjligheterna att bedriva det därpå följande kriminalpolisarbetet genom nödvändiga avspärningar och annan bevissäkring m.m. Ansvaret för att så sker ligger primärt hos polisledningen. De ordningspolisiära insatserna i samband med de nämnda händelserna har som utredningen redan uppgett fått utstå kritik i nämnda avseenden. Det är dock utredningens uppfattning att man inom myndigheterna på senare tid vidtagit flera åtgärder för att råda bot på problemen och att ordningspolisens ansvarstagande för att underlätta kriminalpolisarbetet har blivit väsentligt bättre. Utredningen har därför ingen anledning att lämna någon ytterligare kommentar till just detta problem.

Att snabbt och rutinerat få igång spaningsarbetet efter ett grövre våldsbrott är också mycket betydelsefullt. Inte sällan är det rent av avgörande för att brottet skall kunna klaras upp. En mycket väsentlig faktor för ett effektivt polisarbete är därför att spanings- och utredningsarbetet så snart som möjligt organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Även om organisationen måste kunna anpassas till det enskilda fallet, finns det vissa grundläggande drag som är gemensamma för de flesta utredningar om grövre brott. Eftersom det ofta är så att personal från flera enheter samverkar vid utredningar om grövre brott är det nödvändigt med en tydlig organisation där ansvarsförhållandena reglerats. Och det är nödvändigt med en genomtänkt plan för hur spanings- och utredningsarbetet skall organiseras. Minst lika viktigt är emellertid att det vid myndigheterna finns resurser att utan nämnvärd tidsutdräkt sätta en sådan plan i verket. Tyvärr är det inte sällan som beredskapen och planeringen kommer till korta på just denna punkt.

Inom Rikspolisstyrelsen har det tagits fram ett omfattande dokument benämnt Användningsfallskatalog för utredning av

grova brott (den s.k. mordbibeln). Syftet med dokumentet är att försöka nå en nationell samsyn i Sverige på metodik och organisation vid framförallt resurskrävande utredningar av sällan förekommande men mycket grova brott. Avsikten är bl.a. att på detta sätt underlätta samverkan mellan olika polismyndigheter.

Sammanfattningsvis vill utredningen alltså framhålla att planering och beredskap är grundläggande för polisens förmåga att fullgöra sitt uppdrag vid särskilda händelser. Detta gäller inte bara med avseende på planerade särskilda händelser, exempelvis stora demonstrationer, utan även i fråga om plötsligt och oplanerat inträffade särskilda händelser, t.ex. mord och andra grovre våldsbrott.

Utredningen har i tidigare avsnitt redovisat vissa åtgärder som den menar kan råda bot på flera av de brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i dag. Därvid har det föreslagits att regeringen överväger att införa en för hela polisväsendet enhetlig och grundläggande polischefsutbildning samt att Rikspolisstyrelsen utövar en fastare styrning när det gäller vidareutbildning för poliser, däribland polischefer. Utredningens bedömning är att ett, med anledning av bl.a. dessa åtgärder, stärkt chefskap inom polisen leder till en högre kvalitet i mycket av det polisarbete som ledningen inom polismyndigheterna har ett ansvar för, exempelvis planerings- och beredskapsarbetet inför särskilda händelser. Utredningen har vidare kunnat konstatera att det redan pågår ett antal arbeten inom polisen för att stärka planering och beredskap inför den nämnda typen av händelser. Även dessa arbeten är viktiga i sammanhanget. Det är angeläget att de så snart som möjligt verkligen leder till förbättringar i de avseenden som kritiserats av tidigare granskningar.

5.2.3.3 Polisers attityder gentemot allmänheten, m.m.

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer inte att det finns några avgörande brister i grundutbildningen av poliser när det gäller attitydfrågor och etik. Inte heller torde det i någon nämnvärd utsträckning vara ett rekryteringsproblem. Utredningen menar att frågorna snarare måste uppmärksammas och diskuteras kontinuerligt ute på polismyndigheterna och att ledningen inom polismyndigheterna här har ett stort ansvar. Vidare bör frågorna löpande beaktas vid ställningstaganden i frågor om vidareutbildning av olika slag. Utredningen har fått det entydiga intrycket att man inom polismyndigheterna behandlar frågorna om attityder och etik inom polisen med stor respekt. Mer eller mindre regelbundna diskussioner förekommer på personalmöten inom myndigheterna och frågorna tas även upp vid länspolis-mästarmöten m.m.

Mot angiven bakgrund anser utredningen det inte vara motiverat med något särskilt åtgärdsförslag.

Skälen för utredningens bedömning: Polisinsatserna i samband med mordet på statsminister Olof Palme, Osmo Vallos död samt oroligheterna i Malmö och Göteborg under 2001 har i några av de granskningar som redovisats i denna promemoria fått utstå kritik med avseende på polisens uppvisade attityder gentemot företrädare för allmänheten.

När det vid de här aktuella polisinsatserna har förekommit att poliser visat prov på tvivelaktiga attityder gentemot företrädare för allmänheten har det tagit sig uttryck på olika sätt. Enligt Granskningskommissionen förekom det i utredningen efter mordet på statsminister Olof Palme rättskränkningar av enskilda på ett sådant sätt att det måste konstateras att det skydd som de rättsstatliga garantierna är avsedda att uppställa inte hade hållit.⁹²

Justitiekanslern, som hade fått i uppdrag av regeringen att med utgångspunkt i Osmo Vallos död 1995 utreda rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden, påta-

⁹² SOU 1999:88 s. 998 f.

lade i sin rapport från 1998 vikten av tillräcklig utbildning inom polisen, bl.a. i frågor om etik, attityder gentemot allmänheten och greppteknik.⁹³ Justitiekanslern hade funnit flera exempel på att polismän som deltagit vid ingripanden hade agerat på ett sätt som antydde att deras ingripanden hade präglats av ett avståndstagande och kanske även rädsla gentemot de personer som varit föremål för ingripandena.⁹⁴

Justitiekanslern konstaterade i sin utredning att yrkesetiska frågor ingick i grundutbildningen för polismän. Men särskilt intressant i sammanhanget är att företrädare för Polishögskolan hade uppgett att polisaspiranter inte sällan framfört att de uppfattade det som att det i etiska frågor varit mycket stor skillnad mellan å ena sidan vad de fått lära sig på utbildningen och å andra sidan hur de upplevde attityderna i den praktiska verksamheten. Justitiekanslern menade att det är viktigt att de handledare som utbildas för att ta hand om aspiranterna under praktiktjänstgöringen tar ansvar för och värnar för upprätthållandet av ett etiskt förhållningssätt till det praktiska arbetet.

Att etikfrågorna accentuerades under utbildningen och praktiktjänstgöringen var emellertid inte tillräckligt enligt Justitiekanslern. Garantier måste skapas för att frågorna inte kom i skymundan under den fortsatta tjänstgöringen. Inte minst viktigt var, menade Justitiekanslern vidare, att de poliser som genomgått sin utbildning under en tid då det kanske låg mindre tonvikt på de etiska frågorna uppmärksammades på frågornas betydelse. Justitiekanslern kunde konstatera att Rikspolisstyrelsen under de senaste åren hade satsat extra budgetmedel på utbildning av etikhandläggare, vidare att frågor kring attityder och etik på senare tid fått ett större utrymme i den praktiska verksamheten och att diskussioner fördes ute på myndigheterna i dessa frågor. Justitiekanslern hade också upplysts om att attityderna inom poliskåren hade förändrats, vilket bl.a. kunde utläsas av att anmälningsfrekvensen av kollegor blivit betydligt högre än tidigare. Svårigheterna med yrket och risken för utbrändhet hade

⁹³ Justitiekanslerns dnr 3187-97-90 och 3967-97-21.

⁹⁴ Not som ovan s. 45 ff.

uppmärksammats, liksom risken för att polismännen utvecklar en tuff jargong för att skydda sig och kanske dölja en rädsla.

Mot den nu redovisade bakgrunden ansåg Justitiekanslern det inte vara påkallat att lägga fram något förslag om ökade satsningar kring etiska frågor inom polisen. Han såg det i stället närmast som en självklarhet att de etiska frågorna även i fortsättningen uppmärksammades kontinuerligt och att de problemställningar som belysts i utredningen beaktades vid ställningstaganden till frågor om utbildning, fortbildning och rekrytering inom polisväsendet.

Göteborgskommittén menade som tidigare framhållits att det våld som vissa poliser brukade under insatserna vid Ekofinmötet i Malmö framstod som överdrivet. Och språkbruket som vissa polismän påstods ha använt mot främst unga kvinnliga demonstranter var enligt kommittén oacceptabelt. Många demonstranter som varit med vid oroligheterna i Göteborg hade omvitnat att polisen i samband med ingripandet mot Hvitfeldtska gymnasiet i Göteborg uttalat sig nedsättande och kränkande om dem. Beträffande övriga polisinsatser i Göteborg kunde konstateras brister i informationen till och behandlingen av enskilda.

Den kritik som i granskningarna har riktats mot polisens uppvisade attityder mot företrädare för allmänheten är mycket allvarlig, inte minst från ett medborgarperspektiv. Justitiekanslern angav i sin nyss nämnda rapport att polisen vid tiden för hans utredning vidtagit flera åtgärder i attityd- och etikfrågor samt att attityderna inom polisen hade förändrats. Han lade därför inte fram några åtgärdsförslag på området. Utan att i och för sig behöva ifrågasätta den bedömningen kan man emellertid samtidigt konstatera att poliser även vid händelser på senare tid visat prov på tvivelaktiga attityder gentemot företrädare för allmänheten. Oroligheterna i Malmö och Göteborg inträffade ju så sent som 2001. Och utredningens intryck är att det tyvärr än i dag för ofta förekommer att poliser gör sig skyldiga till kränkande eller på annat sätt olämpliga handlingar och tillmälen av olika slag.

Enligt 8 § polislagen (1984:387), som innehåller allmänna principer för polisingripanden, skall en polisman som har att

verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är förvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får inte grundas enbart på reglerna i 8 § polislagen. I polislagen finns vidare särskilda bestämmelser om när en polisman får använda våld, göra tillfälliga omhändertaganden, avlägsnanden, kroppsvisitation m.m.

I 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) har föreskrivits att anställda inom polisen i arbetet skall uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Det ligger i sakens natur att man i polisarbetet mer eller mindre ofta hamnar i situationer där man känner en befogad rädsla eller blir starkt provocerad. Vid oroligheter i samband med stora demonstrationer eller liknande kan situationen för poliser bli mycket hotfull och poliserna kan utsättas för starka provokationer. Och på samma sätt är det naturligtvis vid ingripanden mot enstaka ordningsstörande personer i andra sammanhang. I sådana situationer kan det inträffa att poliserna tappar självkontrollen och agerar på sätt som kan uppfattas som kränkande, exempelvis genom övervåld eller olämpliga uttalanden mot enskilda.

Inte minst från det nämnda medborgerliga perspektivet är det förståeligt om människor tycker att en rättsstats system för rekrytering och utbildning av poliser skall innehålla garantier för att de sedermera verksamma poliserna klarar av pressande situationer utan att de tappar självbehärskningen och ger uttryck för nedsättande attityder och liknande. Uppenbarligen finns det emellertid nu inga sådana garantier, och enligt utredningen går det inte heller att få några absoluta garantier i detta avseende.

Poliser är inte mer än människor. Och även poliser har en gräns för hur mycket de klarar av att utsättas för i fråga om stress och provokation m.m. En helt annan sak är att poliser i flera av de kritiserade fallen förefaller ha agerat helt oacceptabelt, även med beaktande av denna mänskliga faktor, och att man måste ta frågan på största allvar. Kraftfulla åtgärder måste vidtas för att nå så stora förbättringar som trots allt är möjliga.

Utredningen bedömer inte att det finns några avgörande brister i grundutbildningen av poliser när det gäller attitydfrågor och etik. Inte heller torde det i någon nämnvärd utsträckning vara ett rekryteringsproblem. Utredningen menar att frågorna snarare måste uppmärksammas och diskuteras kontinuerligt ute på polismyndigheterna och att ledningen inom polismyndigheterna här har ett stort ansvar. Chefer och andra ledare måste vara mycket tydliga och förkasta polisens övervåld, obefogade reaktioner och nedsättande attityder av olika slag mot allmänheten. I ledningen för respektive polismyndighet bör man, som en hög tjänsteman inom polisen uttryckte det, ”ge sitt stöd till de goda krafterna”. Frågorna bör vidare löpande beaktas vid ställningstaganden i frågor om vidareutbildning av olika slag.

Utredningen har fått det entydiga intrycket att man inom polismyndigheterna behandlar frågorna om attityder och etik inom polisen med stor respekt. Vid sina besök har utredningen kunnat iaktta att högre polischefer ser som sin uppgift att själva följa upp vad som händer när en anmälan inkommer om att en polisman uppträtt på ett oacceptabelt sätt. Mer eller mindre regelbundna diskussioner förekommer på personalmöten inom myndigheterna och frågorna tas även upp vid länspolismästarmöten m.m.

Det kan också nämnas att Polishögskolan efter Osmo Vallo-händelsen uppdaterat sin handbok i självskydd. I handboken uttalas numera klart att vissa grepp och fasthållningsmetoder som tidigare lärts ut kan vara skadliga. Och Rikspolisstyrelsen satsade efter händelsen extra ekonomiska resurser på utbildningen av landets instruktörer i självskydd.

Till det som sagts nu kommer att Rikspolisstyrelsen nyligen har skrivit till regeringen och förslagit att det skall inrättas ett Polisens etiska råd.⁹⁵ I skrivelsen har Rikspolisstyrelsen anfört att den i och för sig skulle kunna inrätta ett sådant råd genom bestämmelser i sin arbetsordning, dvs. utan regeringens medverkan. Men för att markera frågans vikt har Rikspolisstyrelsen föreslagit att rådet inrättas genom en särskild bestämmelse i förordningen (19889:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Avsikten är att rådet skall belysa principiella frågor där integritetsaspekten är viktig eller som rör utrustning och arbetsmetoder som har anknytning till våldsanvändning. Rådet skulle också kunna ge stöd i arbetet med s.k. bemötandefrågor. Däremot skall rådet inte hantera ärenden som rör enskilda polisers uppträdanden. Sådana ärenden avses även i fortsättningen handläggas av personalansvarsnämnden. Rådet föreslås inte ha något beslutsansvar utan skall verka genom att på ett tidigt stadium delta i beredningen av ärenden och medverka i utvecklingsprojekt med synpunkter och råd i etiska frågor.

Mot den angivna bakgrunden lägger utredningen inte fram något särskilt åtgärdsförslag på området.

⁹⁵ Skrivelse 2004-03-31, Rikspolisstyrelsens dnr VKA-121-1834/04.

5.2.3.4 Utrustningen

Utredningens bedömning: För utredningen råder det inget tvivel om att det rent allmänt är till fördel för polisens förmåga att samverka över myndighetsgränserna och att även i övrigt fullgöra sitt uppdrag vid extraordinära situationer av nu aktuellt slag med en enhetlig, ändamålsenlig och inte onödigt kostsam utrustning inom polisen i hela landet. Rikspolisstyrelsens olika styrmedel, exempelvis möjligheterna att meddela föreskrifter på området och att villkora olika anslagsposter vid fördelningen av medel till myndigheterna, spelar här onekligen en viktig roll.

Till det som nu sagts kommer att även ledningen inom respektive polismyndighet har ett ansvar i utrustningsfrågorna. Utredningen har tidigare redovisat vissa åtgärder som den menar kan råda bot på brister som kan påvisas i chef- och ledarskapet inom polisen i dag. Utredningens bedömning är att ett, med anledning av bl.a. dessa åtgärder, stärkt chefskap inom polisen leder till en högre kvalitet i det polisarbete som ledningen inom polismyndigheterna har ett ansvar för.

Skälen för utredningens bedömning: En annan fråga som flera företrädare för polisen har velat fästa utredningens uppmärksamhet på är Rikspolisstyrelsens ansvar i utrustningsfrågor. Rikspolisstyrelsen får enligt 13 § första stycket 3 och 4 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter om beväpning och övrig personlig utrustning för poliser och annan personal inom polisen samt sådan utrustning som används i polisverksamheten. Av andra stycket i nämnda paragraf följer att föreskrifter får meddelas endast för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen. Och om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat mindre ingripande sätt skall den vägen väljas. Rikspolisstyrelsen har visserligen använt den nu nämnda föreskriftsrätten och meddelat föreskrifter om bl.a. polisens skjutvapen (RPSFS 2001:1, FAP 104-2), användning av tårgas i tjänsten (RPSFS 2000:70, FAP 104-3), radioutrustning (RPSFS 2000:45, FAP 140-1), expanderbar batong (RPSFS 1999:3, FAP 200-7), uniformer

(RPSFS 1998:4, FAP 798-1) och märkning av polishjälmor (RPSFS 2001:8, FAP 936-3). Men många företrädare för polisen som utredningen har talat med menar att Rikspolisstyrelsen, även med beaktande av den nyss nämnda begränsningen i styrelsens föreskriftsrätt, inte har meddelat tillräckligt många och långtgående föreskrifter på utrustningsområdet.

I diskussionen om Rikspolisstyrelsens ansvar i utrustningsfrågorna är det vidare av intresse att Rikspolisstyrelsens internrevision ganska nyligen har utfört en granskning av rutiner för anskaffning och utrustning av polisbilar, uppföljning av kostnader för fordon samt efterlevnaden av de villkor och föreskrifter som förekommer i ramavtal, tekniska specifikationer och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.⁶ Internrevisionen fann vid sin granskning ”anmärkningsvärt många avsteg” från de tekniska specifikationerna som finns i Rikspolisstyrelsens ramavtal med leverantörerna. I de flesta fallen har detta enligt Internrevisionen berott på att utrustning eftermonterats av polismyndigheterna utan leverantörernas kännedom. Men i en del fall har fordonsleverantörerna på beställning av polismyndigheterna monterat sådan utrustning i fordonen som inte uppfyller de tekniska specifikationerna. Internrevisionen anförde allvarliga säkerhets- och kostnadsaspekter på detta förhållande. Revisionen menade bl.a. att vissa ombyggnader av fordonen riskerar att försämra krockegenskaperna och att orsaka driftstörningar i både den ombyggda bilens och andra bilars radiokommunikation.

Särskilt intressanta är vissa kostnadsuppgifter som Internrevisionen lämnat i bakgrundsavsnittet i granskningspromemorian. Här finns nämligen att läsa att polisen årligen köper in mellan 400 och 500 bilar. Kostnaderna för anskaffning av fordon uppgick år 2002 till 317,4 miljoner kronor. Kostnaderna för underhåll och drivmedel uppgick samma år till 212,4 miljoner kronor. Detta betyder att varje procent som dessa kostnader kan sänkas motsvarar drygt 5 miljoner kronor, vilket av Internrevisionen bedömdes motsvara 13–14 nya bilar eller 13 nya poliser.

⁶ Granskningspromemorian Anskaffning och utrustning av polisbilar, 2003-10-22. Rikspolisstyrelsens dnr VKA-977-0998/03.

Enligt Internrevisionen skulle föreskrifter från Rikspolisstyrelsen med tydliga regler om vad som är tillåtet i fråga om eftermontering och extrautrustning på polisbilar vara till stor nytta. Bland annat framhölls fördelarna från ett samverkansperspektiv med att landets polisbilar är enhetligt utrustade.

Utredningen har inte sett sig föranledd att inom ramen för detta arbete gå in närmare, än som nu har skett, på vilka föreskrifter Rikspolisstyrelsen faktiskt har meddelat på utrustningsområdet och vilka eventuella brister som kan finnas på området. För utredningen råder det dock inget tvivel om att det rent allmänt är till fördel för polisens förmåga att samverka över myndighetsgränserna och att även i övrigt fullgöra sitt uppdrag vid extraordinära situationer av nu aktuellt slag med en enhetlig, ändamålsenlig och inte onödigt kostsam utrustning inom polisen i hela landet. Rikspolisstyrelsens olika styrmedel, exempelvis möjligheterna att meddela föreskrifter på området och att villkora olika anslagsposter vid fördelningen av medel till myndigheterna, spelar här onekligen en viktig roll. En annan möjlighet är att Rikspolisstyrelsen själv finansierar viss utrustning.

Till det som nu sagts kommer att även ledningen inom respektive polismyndighet har ett ansvar i utrustningsfrågorna. Utredningen har i tidigare avsnitt redovisat vissa åtgärder som den menar kan råda bot på flera av de brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i dag. Därvid har det föreslagits att regeringen överväger att införa en för hela polisväsendet enhetlig och grundläggande polischefsutbildning samt att Rikspolisstyrelsen utövar en fastare styrning när det gäller vidareutbildning för poliser, däribland polischefer. Utredningens bedömning är att ett, med anledning av bl.a. dessa åtgärder, stärkt chefskap inom polisen leder till en högre kvalitet i det polisarbete som ledningen inom polismyndigheterna har ett ansvar för.

5.2.4 Några övriga frågor

Polismyndigheternas storlek

Utöver de i tidigare avsnitt nämnda bristerna har utredningen uppmärksammat på ett antal problem av varierande omfattning inom polisen. Exempelvis har höga tjänstemän inom polisen särskilt framhållit att det ojämna styrkeförhållandet mellan de tre största polismyndigheterna och övriga polismyndigheter utgör ett stort strukturellt problem. Detta har visat sig inte minst vid de återkommande länspolismästarmöten där aktuella och väsentliga frågor för polisverksamheten diskuterats mellan länspolis-mästarna från hela landet. Utredningen har förstått att dessa möten har betydelse när det gäller möjligheterna att för den framtida verksamheten nå samsyn och enighet i viktiga frågor.

En viktig fråga som vid ett flertal tillfällen har behandlats vid länspolismästarmötena är taktikutvecklingsprojektet⁹⁷. Som utredningen tidigare har nämnt var det under inledningen av det arbetet mycket svårt att nå enighet mellan myndigheterna i de frågor som omfattas av projektet, inte minst beroende på att det var svårt att få de tre största myndigheterna att acceptera behovet av en gemensam och enhetlig strategi på området.

I sammanhanget kan det emellertid också nämnas att polismyndigheterna samarbetar inom s.k. samverkansområden. Dessa ser ut som följer.

- ❑ **Söder:** Skåne, Kalmar, Kronobergs samt Blekinge län.
- ❑ **Väster:** Västra Götalands samt Hallands län.
- ❑ **Stockholm:** Stockholms samt Gotlands län.
- ❑ **Norr:** Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands samt Jämtlands län.
- ❑ **Mellersta:** Värmlands, Örebro, Dalarnas, Västmanlands, Gävleborgs samt Uppsala län.
- ❑ **Östra:** Södermanlands, Östergötlands samt Jönköpings län.

⁹⁷ Taktikutvecklingsprojektet har beskrivits bl.a. i kapitel 4.

Ordningen med särskilda samverkansområden förefaller vara fördelaktig särskilt för de mindre myndigheterna. Genom detta samarbete torde de inledningsvis kunna göra sina röster hörda och bevaka sina intressen inom ett mera begränsat område, för att sedan gemensamt med övriga myndigheter i samma område försöka få gehör i de större sammanhangen. Vidare torde samarbetet inom samverkansområdena ha sina fördelar i den allmänna strävan efter att utnyttja polisens samlade resurser så effektivt som möjligt.

När det gäller polismyndigheternas storlek har inte bara styrkeförhållandet mellan myndigheterna utpekats som ett särskilt problem. En annan synpunkt som har förts fram är att de stora myndigheterna är för stora för att det skall gå att utöva ett bra ledarskap i polisverksamheten. Därvid har framhållits att ledarskapet är helt avgörande för kvaliteten på verksamheten, vilket för övrigt är lätt att instämma i. Och för ett gott ledarskap krävs bl.a. tillgänglighet och tydlighet. I de tre största myndigheterna anses av företrädarna inom polisen för denna ståndpunkt avstånden helt enkelt vara för stora mellan ledningen och den enskilde polismannen.

Utredningen har inte haft vare sig i uppdrag eller faktiska möjligheter att gå närmare in på frågan om polismyndigheternas storlek. Utredningen, som emellertid icke desto mindre anser att problemet förtjänar uppmärksamhet, nöjer sig därför med att på detta sätt åter ha nämnt problemställningen⁹⁸.

Anslagssystemet

En annan fråga som några högre företrädare för polisen har tagit upp med utredningen och som då har ansetts utgöra ett särskilt strukturellt problem inom den svenska polisen är anslagssystemet. Detta präglas av en s.k. mål- och resultatstyrning. Och det innebär i princip att regeringen, sedan riksdagen har beslutat om medel för polisverksamheten, ställer medel till Rikspolisstyrel-

⁹⁸ Utredningen har redan nämnt problemställningen i avsnitt 5.2.3.2 om planering och beredskap inför särskilda händelser.

sens förfogande genom att i ett regleringsbrev ange mål för verksamheten men utan att föreskriva hur medlen i detalj skall användas. Härfter fördelar Rikspolisstyrelsen i sin tur, med angivande av planeringsförutsättningar, medlen till de olika polismyndigheterna. Inte heller Rikspolisstyrelsen föreskriver i detalj hur medlen skall användas. Mål och resultatstyrningssystemet anses ha den fördelen att de som faktiskt behöver använda pengarna, dvs. polismyndigheterna, också får besluta hur de skall användas. I sammanhanget vill utredningen framhålla att Rikspolisstyrelsen särskilt på senare år har åstadkommit en ordning som innebär att polisverksamheten i ekonomiskt hänseende utövas i kontrollerade former och inom ramen för anvisade medel.

Utan att gå in i detalj på alla de olika aspekter som förts fram av företrädarna för polisen vill utredningen redan här framhålla att anslagssystemet är en stor strukturell fråga som utredningen inte har tolkat in i sitt uppdrag. I utredningens uppdrag har ingått att granska de polisinsatser som ligger till grund för uppdraget från de utgångspunkter och med det fokus som Göteborgskommittén har angett i sitt betänkande Göteborg 2001⁹⁹. Och Göteborgskommittén har i betänkandet förvisso behandlat bl.a. medelsfördelningen mellan myndigheterna. Men utredningen har trots detta alltså inte uppfattat det som att en genomgång av hela anslagssystemet är vad uppdragsgivaren haft i åtanke när uppdraget formulerats.

En annan sak är att det vid behandlingen av andra enskilda frågor, som utbildning och utrustning inom polisen, kan vara naturligt att komma in på finansieringsaspekten och hur medel tilldelas polismyndigheterna. Utredningen har tidigare i samband med behandlingen av utbildningsfrågor pekat på att de medel som Rikspolisstyrelsen tilldelar myndigheterna för polisverksamheten normalt inte är "öronmärkta" (villkorade), för exempelvis utbildningsändamål, och att detta har medfört att det inte är ovanligt att myndigheter prioriterar annat inom verksamheten än utbildning för poliserna när de ekonomiska resurserna upp-

⁹⁹ SOU 2002:122.

levs som begränsade. I det sammanhanget har utredningen efterlyst en fastare central styrning från Rikspolisstyrelsen.

Rikslarm

Granskningarna av polisinsatserna i samband med mordet på statsminister Olof Palme och spionen Stig Berglings flykt ledde till kritik mot polisens användning av rikslarmssystemet. I båda fallen ansågs rikslarm ha sänts ut alltför sent. Rikspolisstyrelsen har med stöd av sin instruktion meddelat föreskrifter och allmänna råd om larm m.m. i RPSFS 2000:66, FAP 465-1. Utredningens samlade bedömning är att några ändringar i reglerna kring användningen av rikslarmet inte är nödvändiga. Utredningen har i avsnitt 5.2.3.2 redovisat bedömningen att det är angeläget att polismyndigheternas planering och beredskap inför särskilda händelser förbättras i de avseenden som kritiserats efter de polisinsatser som utgör utgångspunkten för utredningen. Mot bakgrund av hur rikslarmet har använts vid de tidigare nämnda händelserna kan det finnas anledning för polismyndigheterna att i detta arbete se över sina rutiner för hantering av rikslarm.

Utredningen har förstått att det vid polismyndigheterna kan förekomma att man drar sig för att i ett tidigt skede sända ut rikslarm, då ett för tidigt sådant riskerar att sprida felaktiga uppgifter till men för polisens spaningsarbete. Vidare har någon företrädare för polisen anfört att många har en överdriven tro på den betydelse rikslarmet kan ha för möjligheterna att få fast en brottsmisstänkt och att behovet av att skynda på detta förfarande därför många gånger är överdrivet. Utredningen, som i och för sig kan ha förståelse för i vart fall den förra synpunkten, vill för sin del i sammanhanget särskilt framhålla rikslarmets varnings- och skyddsverkan. Behovet av skydd för allmänheten och poliser runt om i landet mot en eventuell våldsverkare på flykt får inte glömmas bort i sammanhanget.

Polisens radiokommunikationssystem

Som utredningen tidigare har framhållit är vid polisinsatser i många fall möjligheterna till kommunikation mellan samtliga inblandade aktörer direkt avgörande för hur framgångsrika insatserna blir. Bland de polisinsatser som omfattas av utredningens uppdrag finns beklagligt nog exempel på att insatserna kan ha blivit lidande på grund av polisens bristfälliga radiokommunikationssystem.

Regeringen beslutade den 10 juni 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppgift dels att presentera underlag till ett regeringsbeslut om att genomföra en upphandling av ett avtal för ett gemensamt radiokommunikationsnät för skydd och säkerhet, dels att efter beslut av regeringen genomföra en sådan upphandling.¹⁰⁰ Utredningen har antagit namnet RAKEL¹⁰¹. Målgruppen är i första hand svenska skydds- och säkerhetsmyndigheter, vilka har uppgifter bl.a. i händelse av kriser, katastrofer, olyckor och brott, och vilka därför är beroende av säkra och väl fungerande möjligheter att kommunicera med varandra för effektiva insatser. I fokus står polisen, räddningstjänsten, hälso- och sjukvården, Försvarsmakten, Tullverket och Kustbevakningen. Men även andra myndigheter och organisationer kan komma i fråga.

I budgetpropositionen i september 2003 avsatte regeringen 2,3 miljarder kronor för utbyggnad, förvaltning och drift av RAKEL-systemet åren 2004–2009. Den 4 december 2003 godkände riksdagen regeringens förslag till finansieringsplan.

Utbyggnaden av systemet kommer att ske i etapper länsvis. I en första etapp skall det vara i drift i Skåne, Kalmar och Blekinge län under januari 2005. År 2009 skall systemet vara utbyggt och i drift i hela Sverige.¹⁰²

Som framgår av den nu lämnade redovisningen ser frågan alltså dess bättre ut att gå emot en relativt snar lösning. Utredningen har självklart ingen anledning att ifrågasätta att RAKELs arbete är inriktat på att det nya radiokommunikationssystemet skall

¹⁰⁰ Dir. 2002:78.

¹⁰¹ Radiokommunikation för effektiv ledning.

¹⁰² För mera information, se www.sou.gov.se/rakel.

införas i hela landet så snart som möjligt. Utredningen vill emellertid även för egen del understryka vikten av att arbetet med det nya systemet fullföljs snarast möjligt. Nödvändigheten av att svensk polis snarast får ett nytt modernt radiokommunikationssystem kan knappast överdrivas.

5.3 Avslutande anmärkningar och summering

Utredningen har i enlighet med sina direktiv huvudsakligen på basis av redan tidigare genomförda utvärderingar granskat de polisinsatser som utgjort utgångspunkten för utredningens uppdrag. Granskningen har gjorts från de utgångspunkter och med det fokus som Göteborgskommittén redovisat i betänkandet Göteborg 2001.¹⁰³ Göteborgskommittén menade att de aktuella händelserna antyder att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom den svenska polisen. Många som kommittén hade talat med vid skilda myndigheter och organisationer hade bekräftat detta och som en tänkbar anledning härtill angett bl.a. bristande samsyn, dåligt chef- och ledarskap samt bristfällig utbildning.

Utredningen har, som redovisats i det föregående, kommit fram till att det inom den svenska polisen alltjämt i dag finns vissa brister i chef- och ledarskapet och i utbildningen samt en bristande samsyn m.m. En samlad bedömning av vad som har framkommit inom utredningsarbetet har inte lett till slutsatsen att det finns en enda gemensam nämnare bakom samtliga dessa brister. Enligt utredningen bör man nog se det så att de brister som finns i chef- och ledarskapet inom polisen i mångt och mycket är resultatet av vissa brister i systemet för rekrytering och utbildning av polischefer, och att dessa och andra brister i utbildningssystemet inom polisen utgör grundläggande strukturella problem. Dessa tillkortakommanden har sedan lett till andra problem med bristande samsyn inom polisen, dålig planering och beredskap inför särskilda händelser m.m.

¹⁰³ SOU 2002:122.

När det gäller Rikspolisstyrelsens styrning av polisverksamheten har utvecklingen de senaste åren förenklat uttryckt gått från ett läge vid Rikspolisstyrelsens tillkomst där Rikspolisstyrelsen utövat en fast styrning över polisverksamheten i landet till dagens situation som präglas av att polismyndigheterna skall ha ett betydligt större självbestämmande över den egna verksamheten och i princip ha egen beslutanderätt och eget ekonomiskt ansvar. Enligt många högre poliser som utredningen har talat med har utvecklingen nu emellertid gått för långt i denna riktning. Och många efterlyser som sagt en fastare central styrning i flera frågor. Utredningen har tidigare nämnt att många högre poliser vill ha en fastare central styrning när det gäller utbildning och utrustning inom polisen. Av påfallande många poliser har det ledarskap som Rikspolisstyrelsen i dag utövar på bl.a. dessa områden liknats vid att styrelsen "vill låta tusen blommor blomma". "Pendeln" anses ha svängt över för mycket åt en situation där Rikspolisstyrelsen inte i tillräcklig grad använder sig av de styrmedel som den faktiskt förfogar över, utan i stället lägger ansvaret på de lokala polismyndigheterna.

En utveckling mot en situation med större möjligheter för polismyndigheterna att anpassa verksamheten inom de egna distrikten till olika lokala krav och förutsättningar har av lätt insedda skäl haft en del fördelar i och för sig. Alla polismyndigheter har emellertid uppenbarligen inte varit kapabla att fullt ut axla det ansvar Rikspolisstyrelsen har tilldelat dem. Utredningen menar därför, som redovisats tidigare, att Rikspolisstyrelsen bör utöva en fastare styrning över polisverksamheten på en del områden som den förfogar över. För att Rikspolisstyrelsen skall kunna ta ett större ansvar för styrning av bl.a. utbildning och utrustning är det dock viktigt att den för kortare eller längre tider till sig knyter erfarna personer inom polisorganisationen med kunskaper om hur polisoperativ verksamhet bedrivs på ett effektivt sätt.

Utredningen vill emellertid samtidigt betona att den inte anser det finnas grund för att eftersträva en total återgång till den starka styrning som Rikspolisstyrelsen en gång utövat. Det

handlar snarare om att nå en mera rimlig balans mellan å ena sidan intresset av en fastare central styrning, syftande till ett enhetligt polisväsende med bättre förutsättningar för olika delar av landets polis att samverka och att även i övrigt fullgöra sitt uppdrag vid extraordinära händelser, och å andra sidan intresset av att möjliggöra för polismyndigheterna att på olika sätt anpassa verksamheten till egna lokala förhållanden.

6 Kostnadskonsekvenser m.m.

För det fall regeringen följer utredningens förslag och tillsätter en utredning med uppdraget att överväga om det åter skall införas en för hela det svenska polisväsendet enhetlig och grundläggande polischefsutbildning, och om detta i förlängningen leder till införandet av en sådan utbildning, torde detta kunna leda till vissa kostnadsökningar för det allmänna. Såsom utredningen i avsnittet om rekrytering och utbildning av polischefer har betonat har det dock inte varit möjligt för utredningen att inom ramen för detta uppdrag gå närmare in på frågorna om en sådan utbildnings utformning eller de ekonomiska konsekvenserna av en sådan ändring i utbildningssystemet. Utredningen har därför föreslagit att dessa frågor tas om hand av den särskilda utredningen.

De bedömningar och förslag som utredningen har presenterat i övrigt torde inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar. I den mån sådana ökningar uppkommer beräknas de kunna rymmas inom ramen för befintliga medel.

Utredningen gör bedömningen att de rekommendationer som lämnats, om de följs, leder till större möjligheter för polisen att fullgöra en väsentlig del av sitt uppdrag, dvs. att förebygga och bekämpa brott.