

Sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen och behovet av praktikgenererad lagstiftning

En rapport av fil. lic. Stefan Holgersson

**Linköpings universitet/
Polismyndigheten i Stockholms län**

Innehåll

1. BAKGRUND, PROBLEMMOMRÅDE OCH SYFTE MED RAPPORTEN	3
2. SÄTTET ATT TOLKA OCH SPRIDA INFORMATION OM GÄLLANDE RÄTT INOM POLISEN	4
2.1 EXEMPEL PÅ EN JURIDISK INFORMATIONSTEXT	4
2.2 RÄTTSLÄGET	5
2.3 SÄTTET ATT BEHANDLA OCH PRESENTERA GÄLLANDE RÄTT I RÄTTSRUTAN	6
2.4 RESONEMANG KRING EXEMPLET	10
3. REGLER ÄR I VISSA FALL OTILLRÄCKLIGA I FÖRHÅLLANDE TILL BEHOV	15
3.1 JURISTERNA INOM POLISEN UPPFATTAR SIG SOM FÖRVALTARE	15
3.2 FÖRÄNDRINGSFÖRSLAG BELYSES INTE MED KUNSKAP FRÅN GOLVETS PERSPEKTIV	18
4. SAMMANFATTANDE RESONEMANG OCH LÖSNINGSFÖRSLAG.....	19
REFERENSER.....	20

1. Bakgrund, problemområde och syfte med rapporten

Polispersonal har till uppgift att tillämpa lagstiftning i praktiken, då generellt hållna regler måste användas i en specifik situation. Under intervjuer och deltagande observation inom polisen har jag kommit fram till att polispersonal uppfattar lagstiftningen som otillräcklig i förhållande till polisens uppgifter, vilket till stora delar bottnar i kommunikationsproblem mellan det ”Teoretiska perspektivet” och ”Golvets perspektiv” (Holgersson, 2001).

Jag har delat upp synen på verksamheten inom polisen i två perspektiv, det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv (ibid). Det utmärkande för personer tillhörande det Teoretiska perspektivet är att dessa personer främst inhämtar verksamhetskunskap om polisen genom olika typer av källstudier. Dessa personer har ofta en akademisk bakgrund, t.ex. en juridisk eller kriminologisk utbildning, där teoretiska kunskaper och olika typer av vetenskapliga teorier värderas högt. Personer med Golvets perspektiv däremot går främst att finna på ”fabriksgolvet”, i polisens fall bland t.ex. ordningspoliser, trafikpoliser och kriminalpoliser (ibid). Att det förekommer olika perspektiv i en verksamhet är inget som är unikt för polisorganisationen och många forskare har berört detta område (t.ex. Axelsson, 1998; Goldkuhl, 1993; Brunsson, 1989 och Sannerstedt, 1997).

Att personal med Golvets perspektiv uppfattar lagstiftningen som otillräcklig orsakas i huvudsak av:

1. Sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen
2. Regler som i vissa fall är otillräckliga i förhållande till de krav som statsmakten bl.a. ställer på effektivitet och på att ta tillvara brottsoffers behov
3. Att polispersonal främst ser lagstiftningen ur ett polisiärt effektivitetsperspektiv

Rapporten behandlar de två första problemen och syftet är dels att lyfta fram problemen för beslutsfattare, för att på så sätt underlätta en förändring, dels att ge personal med Golvets perspektiv en ökad insikt om varför lagstiftningen kan upplevas som otillräcklig.

Under intervjuer, deltagande observation och källstudier i samband med arbetet med min lic. avhandling (Holgersson, 2001) har jag kommit i kontakt med ett flertal fall¹ där sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen har fått till följd att personal uppfattar lagstiftningen som otillräcklig. Några exempel berörs kortfattat i min lic. avhandling (ibid.) och även i denna rapport exemplifieras hur sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen kan leda till att personal uppfattar lagstiftningen som otillräcklig.

För att rapporten inte skulle bli för omfattande har jag dock begränsat mig till att analysera *en* juridisk informationstext, men jag har gjort det på ett mer djupgående sätt jämfört med de exempel som tas upp i min lic. avhandling (ibid.). Jag fann det mest lämpligt att hämta exemplet från min egen myndighet. Informationstexten som blir föremål för en analys behandlar polismäns rätt att lägga samtycke till grund för husrannsakan och har publicerats i Sambandet som är Polismyndighetens i Stockholms läns officiella tidning.

¹ t.ex. PL 19 §, möjligheten för utomstående att medfölja i polisbil, TBL 7 §, kroppsvisitation med stöd av RB. och möjligheten att spela in förhandlares samtal med gärningsman/gisslan/självordskandidat vid särskild händelse.

2. Sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen

2.1 Exempel på en juridisk informationstext

Information som polismän i Stockholm fått om polisens rätt att lägga samtycke till grund för husrannsakan:

RÄTTSRUTAN

Är en brottsplatsundersökning att betrakta som en husrannsakan?

I regeringsformen regleras den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Där framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan. Med husrannsakan avses *varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen.*

För att begränsa en fri- och rättighet krävs stöd i lag. Vad gäller husrannsakan finns detta stöd både i polislagen (20§) och 28 kap. rättegångsbalken (RB). Reglerna i polislagen är inte tillämpliga i detta fall.

Med husrannsakan i RB avses bland annat att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brott, till exempel att undersöka förhållandena på en brottsplats. Med hus avses inte bara bostäder utan även andra lokaler som fabriker och magasin. Med rum avses även kontors- och lagerlokaler. Reglerna tillämpas oavsett om huset är låst eller inte. Som slutet förvaringsställe betraktas till exempel en stängd bil eller ett kassafack i en bank.

Sammanfattningsvis är en (brottsplats)undersökning som äger rum i ett hus, rum eller slutet förvaringsställe ett sådant intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter att den är att betrakta som en husrannsakan.

Samtycke till husrannsakan

Av 28 kap. 1 § sista stycket RB framgår att husrannsakan hos den misstänkte inte får ske med stöd av samtycke, om inte den misstänkte själv har begärt åtgärden.

Enligt JO får samhällsliga organ inte göra ingrepp i det grundlagsskyddade området annat än med stöd av lag.

JO anför vidare att den enskildes samtycke i princip inte kan åberopas som stöd för ett intrång på det grundlagsskyddade området, om uttryckligt lagstöd saknas (JO 1991-92, s. 114).

Polisen kan därför i princip inte åberopa att det finns samtycke till att göra en husrannsakan (i form av en brottsplatsundersökning).

Figur 1. Artikel i Sambandet, februari 2002

2.2 Rättsläget

Rättegångsbalkens (RB) 28 kap 1 § innehåller följande bestämmelser om husrannsakan:

Förekommer anledning, att brott förövats, varå fängelse kan följa, må i hus, rum eller slutet förvaringsställe husrannsakan företagas för eftersökande av föremål, som är underkastat beslag, eller eljest till utrönande av omständighet, som kan äga betydelse för utredning om brottet.

Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet må husrannsakan dock företagas allenast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer, att genom rannsakingen föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

Ej må för husrannsakan hos den misstänkte i något fall åberopas hans samtycke, med mindre han själv begärt åtgärden

Det framgår av 28 kap 1 § 3 st. RB att en husrannsakan kan ske hos en misstänkt utan att de i lagrummet uppställda villkoren för en sådan är uppfyllda:

Ej må för husrannsakan hos den misstänkte i något fall åberopas hans samtycke, med mindre han själv begärt åtgärden

När det gäller husrannsakan hos annan än den som är misstänkt framförs i 1949 års kommentar till rättegångsbalken (Gärde, 1949) att ett samtycke från den som åtgärden vidtas mot kan åberopas, trots att de i lagen uppställda villkoren för husrannsakan inte är uppfyllda.

JO är mer restriktiv (JO 1991/1992, sid. 114) när han yttrar sig om rättsläget beträffande husrannsakan hos annan än den som är misstänkt. Han konstaterar dock först att:

”Den gängse uppfattningen är att regeln i 28 kap. 1 § tredje stycket RB skall tolkas e contrario på sådant sätt att husrannsakan hos någon annan än den misstänkte får göras på grund av samtycke, även om de i första och andra styckena angivna förutsättningarna inte skulle vara uppfyllda.”

Han tillägger emellertid att samtycke endast kan avse eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan ha betydelse i en brottsutredning. Enligt JO är det också tveksamt om den beslutande myndigheten med stöd av ett samtycke kan göra undantag från kravet att fängelse skall kunna följa på brottet. JO hävdar att ett samtycke för att kunna tillmätas betydelse måste riktas till undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § RB) eller till en polisman i en situation där denne har rätt att själv besluta i saken (28 kap. 5 § RB).

Han fortsätter med:

”Sammanfattningsvis kan således i fråga om reell husrannsakan enligt 28 kap. 1 § RB konstateras att det inte med säkerhet kan sägas att den beslutande myndigheten med stöd av en begäran av den misstänkte kan bortse från några andra regler än den som säger att misstanken skall vara skäligen (jfr JO 1965 s. 163) och med stöd av ett samtycke av någon annan från den regel som föreskriver att det skall förekomma synnerlig anledning att man hos honom skall anträffa föremål av det slag som avses med paragrafen”

Ett ledande verk inom straffprocessrättsområdet är Fitger (2001). Han för fram en annan uppfattning. Det är värt att notera att denna uppfattning förts fram efter JO:s uttalanden på området och att JO:s uppfattning lämnats utan avseende.

Fitger skriver:

"Man synes emellertid behöva tillåta att en husrannsakan alltid kan företas i de undantagsfall där det är den hos vilken åtgärden skall vidtas eller någon honom närstående som har intresset av att åtgärden kommer till stånd." "Att det verkligen förekommer frivillighet markeras kanske bäst av att den enskilde som förklarar sig vilja ha åtgärden utförd d.v.s. framställer en begäran och inte bara samtycker."

Fitger är än mer tydlig i sin kommentar till 28 kap. 12 § RB om kroppsbesiktning:

"Om annan än den misstänkte, t.ex. målsägande, samtycker till en kroppsbesiktning får sådan utföras även beträffande honom."

I detta sammanhang finns det skäl att nämna prop. 1993/94:24 sid 39 där departementschefen menade att man med visst fog kunde påstå att det över huvud taget inte är frågan om någon tvångsmedelsanvändning när samtycke givits, eftersom tvångsmomentet saknas och förekommande grundlagsskydd (2 kap 6 § RF) endast avser påtvingade ingrepp.

2.3 Sättet att behandla och presentera gällande rätt i Rättsrutan

I Rättsrutan sker en fokusering på JO:s yttranden.

Den första frågan man kan ställa sig är varför man valt att vara så begränsad i valet av rättskällor och inte t.ex. redovisat Fitgers (2001) framförda synpunkter. En annan fråga som hänger ihop med den första är varför man just valt att utgå från den restriktiva syn på området som framförts i det tio år gamla JO-beslutet, bl.a. med tanke på att JO:s tolkning av gällande rätt i flera fall visat sig skilja sig från Högsta domstolens tolkning².

Att JO:s yttrande tillmäts stor betydelse inom polisen har framkommit vid intervjuer:

"Att analysera gällande rätt är tidskrävande och när det exempelvis uppstår frågor på Polishögskolan om hur lagstiftning skall tolkas är det bekvämt att använda sig av JO:s ämbetsberättelser. Det tror jag är huvudanledningen till att JO fått en så central roll för tolkningen av gällande rätt inom polisen."

Den jurist som utformat innehållet i Rättsrutan menar att:

"JO har tillsynen över myndigheterna. I brist på praxis är det rimligt att inte gå längre än JO har gjort. Beslutet är tio år gammalt, men RF och RB har inte ändrats i de här avseendena, och jag har uppfattningen att JO gjort andra uttalanden senare som följt linjen i detta JO-beslut."

Bring, Diesen och Schelin (1999) har ifrågasatt att man ger JO:s uttalanden en prejudikatliknande ställning. De menar att ett uttalande från JO, där han påstår att en handling som någon under hans tillsyn har utövat, ej är i överensstämmelse med gällande rätt, kan i processuellt hänseende närmast jämföras med en åklagares ansökan om stämning innan åtal. De anser vidare att det finns en risk att JO:s uttalanden blir mer partiska till den klagandens förmån än vad en domstols avgöranden skulle bli. De skriver:

"Det finns därför all anledning för myndigheter att kritiskt granska de uttalanden som JO gör och ta fasta på den självständighet som grundlagen av rättssäkerhetsskäl har tillagt myndigheter vad gäller tillämpning av lag. Det kan inte vara rimligt att ge JO:s uttalanden en prejudikatliknande ställning."

² Se t.ex. NJA 1993:73 s. 360 (I), NJA 1993:72 s. 369 (II) samt NJA 1993:73 s. 375 (III).

Författarnas resonemang bygger på 11 kap 7 § RF (Regeringsformen):

"Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag."

Som behandlas i prop. 1973:90 sid. 397:

"Enligt grundlagsberedningens uppfattning är det inte tillräckligt att slå fast att förvaltningsmyndigheterna skall handla i enlighet med rättsordningen. En viktig garanti för den enskildes rättstrygghet ligger enligt beredningen däri att inte bara domstolarna utan också förvaltningsmyndigheterna tillförsäkras självständighet i den rättsstillämpade verksamhet som de utövar."

I Rättsrutan behandlas förutom samtycke till husrannsakan, även begreppet brottsplatsundersökning. I Rättsrutan står det:

"..... Reglerna tillämpas oavsett om huset är låst eller inte. Som slutet förvaringsställe betraktas till exempel en stängd bil..... Sammanfattningsvis är en (brottsplats)undersökning som äger rum i ett hus, rum eller slutet förvaringsställe ett sådant intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter att den är att betrakta som en husrannsakan."

28 kap 10 § RB:

För ändamål, som sägs i 1§ eller 2§, äge undersökningsledaren eller åklagaren så ock polisman företaga undersökning å annat ställe än i 1§ avses, även om det icke är tillgängligt för allmänheten.

behandlas inte i Rättsrutan, trots den generellt hållna frågeställningen i början av artikeln:

"Är en brottsplatsundersökning att betrakta som en husrannsakan?"

I Rättsrutan används begreppet stängd bil. Fitger (2001) tar upp reglerna om en stängd bil:

"i en olåst men stängd bil torde alltså böra krävas att de i kapitlet angivna förutsättningar för husrannsakan är uppfyllda, om undersökning sker i sådant syfte som anges i paragrafen."

Fitger (ibid) fortsätter, vilket inte berörs på något sätt i Rättsrutan, med:

"En annan sak är att polisman i annat syfte kan ha anledning att göra en undersökning i t.ex. en övergiven och kanske olåst bil. Konsekvensen av att man inte skulle anse det utgöra en husrannsakan att som i den meningen kan sägas vara "stängd" synes bli att en polisman kan företa undersökningen med tillämpning 10 § utan något särskilt förordnande och utan iakttagande av de begränsningar som följer av den nu behandlade paragrafen."

I SOU 1995:47 (Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen) berörs också detta område:

"Vissa andra föremål omfattas varken av reglerna om husrannsakan eller av reglerna om kroppsvsitation. Det gäller exempelvis en bil som inte är stängd eller en väska som inte är stängd, om det inte kan anses att någon har den med sig. Eftersom undersökning av sådana föremål inte är att betrakta vare sig som husrannsakan eller som kroppsvsitation anses det att föremålen får undersökas fritt."

SOU 1995:47 och Fitger (2001) hänvisar dels till Bylund (Ekelöf, 1994, sid. 71) som menar att man som slutet förvaringsställe räknar en stängd bil. SOU 1995:47 och Fitger (2001) hänvisar också till Olivecrona (1968, sid. 256) som menar att en olåst bil inte skall anses vara stängd:

”Hus eller rum behöver icke vara låst för att inträngande där skall räknas som husrannsakan. Beträffande annat förvaringsställe förutsättes däremot att det är slutet. Att granska innehållet i en icke låst portfölj eller resväska blir alltså icke att räkna som husrannsakan. Icke heller är det husrannsakan att undersöka en olåst bil.”

Oavsett vad som faktiskt är gällande rätt beträffande en stängd bil illustrerar ovanstående ett problem beträffande sättet att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen.

Personer som jag intervjuat har haft åsikter om bl.a. Rättsrutan:

”Rättsrutan är onyanserad och ger intrycket av att främst ha anpassats för en infantil läsekrets.”

Dessutom menar flera personer som jag intervjuat att informationen i Rättsrutan framställs på ett oklart sätt. De menar att det är lätt att missuppfatta innehållet.

Att en husrannsakan utan stöd av lag kan ske hos en misstänkt om han begär detta framgår uttryckligen av 28 kap. 1 § 3 st. RB:

”Ej må för husrannsakan hos den misstänkte i något fall åberopas hans samtycke, med mindre han själv begärt åtgärden”.

Lagrummet redovisas i Rättsrutan, men innehållet lyfts inte fram på ett tydligt sätt när man i fetstil i slutet av artikeln framför att:

”Polisen kan därför i princip inte åberopa att det finns samtycke till att göra en husrannsakan (i form av en brottsplatsundersökning)”.

Det man kan fråga sig är om nedtoningen av angivna lagrum är ett medvetet val, särskilt med tanke på att flera av dem jag intervjuat menar att man i Rättsrutan inte återger den rättskälla man valt att använda sig av på ett korrekt sätt. JO skriver, vilket jag tidigare redovisat, i den ämbetsberättelse (1991/1992 s 114) som Rättsrutan hänvisar till:

”..... husrannsakan hos någon annan än den misstänkte får göras på grund av samtycke, även om de i första och andra styckena angivna förutsättningarna inte skulle vara uppfyllda.....”

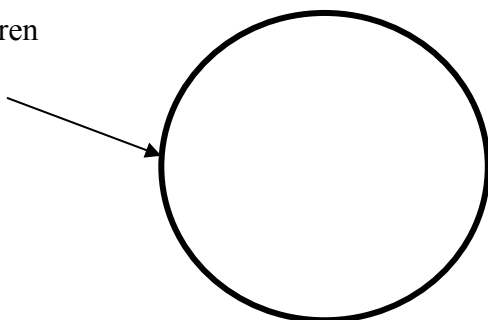
Denna viktiga information utelämnas i Rättsrutan och man begränsar utrymmet för samtycke även i förhållande till det gamla JO-beslutet.

Den jurist som utformat innehållet i Rättsrutan menar att:

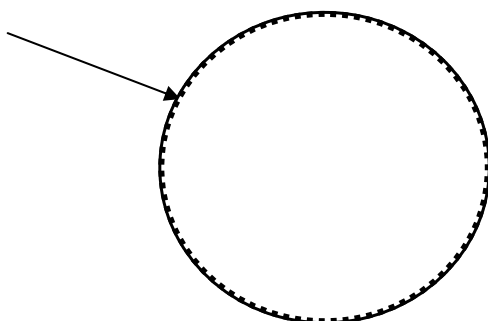
”Rättsrutan är kraftigt förenklad och kortfattad information, det måste man ha klart för sig, därför finns det inte plats för något mer djupgående resonemang, men jag tycker att det som står i Rättsrutan speglar vad JO kommer fram till i sitt beslut.”

Förhållandet mellan den information som polismännen får om lagstiftning via jurister i sin egen organisation och lagstiftarens intentioner med lagstiftningen kan illustreras på följande sätt:

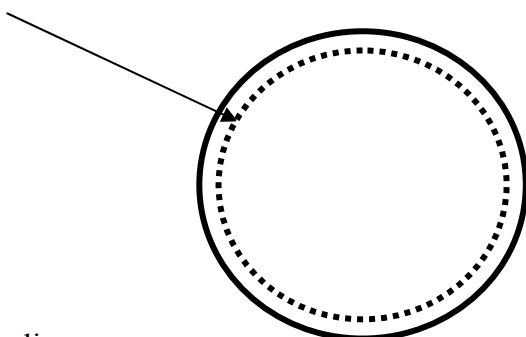
För att bekämpa brott ger lagstiftaren polisen följande verktyg och utrymme (i form av lagar)



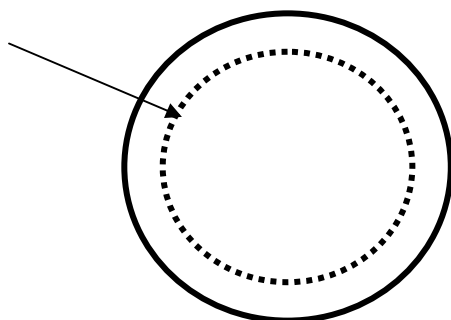
Fitgers (2001) kommentarer till rättegångsbalken




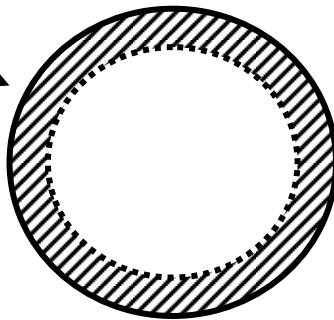
JO yttrar sig över gällande rätt



Jurister inom polisen definierar efter tolkning av JO-beslut hur polismännen skall arbeta (vad som är tillåtet)



 Diskrepans mellan lagstiftarens intentioner med viss lagstiftning och den information som polismännen får om lagstiftningen via jurister i sin egen organisation.



Figur 2. Förhållandet mellan lagstiftarens intentioner med viss lagstiftning och den information polismännen får om aktuell lagstiftning

Den jurist som utformat innehållet i Rättsrutan anser att:

”Det är rimligt att lägga sig en smula innanför vad som är på gränsen till det tillåtna. Det vore oansvarigt som myndighet att lägga sig på denna gräns och utsätta sin personal för risken att begå tjänstefel.”

Andra personer jag intervjuat menar att Rättsenhetens inställning är felaktig:

”Det blir i praktiken väldigt många fall som enligt Rättsrutan ligger utanför det tillåtna, men som enligt förarbetena och JO ligger innanför det tillåtna, vilket gör polisverksamheten ineffektivare än vad lagstiftningen tillåter.”

3.4 Resonemang kring exemplet

Jag anser att på det sätt som reglerna om samtycke beträffande en husrannsakan presenteras i Rättsrutan gör att det finns en uppenbar risk att polispersonalen får en felaktig uppfattning om gällande rätt.

Uppfattningen i ett ledande verk i doktrinen (Fitger, 2001) är att om man vill göra en husrannsakan hos någon annan än den misstänkte och den personen samtycker till husrannsakan (t.ex. en brottsplatsundersökning) får den genomföras. Denna uppfattning skiljer sig mycket från den slutsats som framförs i Rättsrutan:

”Polisen kan därför i princip inte åberopa att det finns samtycke till att göra en husrannsakan (i form av en brottsplatsundersökning)”.

Den jurist som utformat innehållet i Rättsrutan menar att:

”Rättsrutan fyller en funktion, den visar på en konflikt mellan gällande rätt och det sätt som polismän vill arbeta och ökar möjligheten för polismän att reflektera. Polismän läser Rättsrutan och har möjlighet att förkasta det som står där – med det är i sådana fall ett medvetet val.”

Och fortsätter:

”Det är orimligt att arbetstagarna skall bära ett effektivitets-ök på sina axlar. Det skall inte vara så att enskilda arbetstagare tvingas att bryta mot regler för att de inte har givits förutsättningar att lösa sina uppgifter.”

”Det är en kulturskillnad mellan poliskåren och juristyrket. En enskild polisman kan vara beredd att riskera sin anställning för att kunna agera på ett effektivt sätt – det är mer främmande för en jurist.”

Liknande uppfattningar om juristers förhållningssätt har framförts av andra personer som intervjuats:

”Bland jurister finns det en uppfattning att poliser inte kan juridik, och även om så skulle vara fallet så träder de över lagstiftningen när så passar. I de fall polismän skall informeras om gällande rätt så upprättas en slags säkerhetsmarginal. Juristerna räknar med att polismännen gör övertramp och därför tar man till en säkerhetsmarginal för då kommer poliserna ligga inom tillåten lagstiftning även om de bryter mot den information som lämnas. Genom detta förhållningssätt sker en slags omyndighetsförklaring av polispersonalen.”

På Rättsenheten i Stockholm som ansvarar för utformningen av Rättsrutin framförs att:

”Vi måste ha marginaler när vi tolkar gällande rätt. Myndigheten får aldrig utsätta den enskilde arbetstagaren för risken att bli misstänkt för tjänstefel genom att han följer vår tolkning av gällande rätt.”

Flera av dem jag intervjuat menar dock att denna inställning, i kombination med att polisorganisationen sällan framför förändringsbehov rörande nuvarande lagstiftning är olycklig. Polispersonal hamnar i en situation där de känner en stor frustration beträffande samhällets förväntningar respektive de lagstöd som de uppfattar finnas för att nå upp till dessa förväntningar. Personer jag intervjuat menar att Rättsenhetens förhållningssätt snarare försvårar än underlättar polispersonalens arbetssituation:

”Rättsenhetens viktigaste uppgift är att gå ut och tolka lagstiftning, särskilt i de fall rättsläget är oklart. Det är Rättsenheten som skall utnyttja nuvarande lagstiftning maximalt i sin tolkning och axla ansvaret om lagstiftningen tolkats felaktigt. Det är inte de enskilda arbetstagarna. Det blir säkrare för dem om de har uttalanden från polismyndigheten att luta sig tillbaka på. Om det är så att Rättsenheten upplevde nuvarande lagstiftning som otillräcklig är det viktigt att dessa förändringsbehov förs uppåt. Det är dock sällan förekommande. Rättsenheten har valt en för passiv inställning när man väljer att lägga sig klart inför vad som är tanken med lagstiftningen – utan att påtala förändringsbehov. Det gör att de istället för att hjälpa arbetstagarna att undvika att begå tjänstefel medverkar till att denna risk ökar. Det hela blir extra problematiskt av att Rättsenheten, när man beskriver gällande rätt, dessutom väljer att lägga sig klart inför vad som är tanken med lagstiftningen även i de fall då lagstiftningen är klar, vilket är fallet beträffande samtycke.”

”Jag upplever inte att Rättsenheten tittar på möjligheter med lagstiftningen, utan mera vad vi poliser inte får göra. De borde titta på bägge sidor.”

Om avståndet mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv är stort är det sannolikt så att behovet av en ”säkerhetsmarginal” upplevs som extra stort. Det innebär att personer som har som huvudsaklig arbetsuppgift att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen inte finner någon större anledning att fokusera på möjligheterna att nyttja nuvarande lagstiftning på ett sätt som gör det lättare att lösa de uppgifter som åligger polisen. Det blir snarare så att dessa befattningshavare inom polisen istället ytterligare begränsar polismännens möjligheter att agera.

Kommunikationsproblem mellan det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv gör att personer som har som huvudsaklig arbetsuppgift att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen inte uppfattar omfattningen på problem som personal med Golvets perspektiv framför. Detta gör att det kan vara problematiskt att komma tillrätta med problemet att nuvarande lagstiftning uppfattas som otillräcklig.

Inom polisen har man strävat efter att minska antal FU-ledare³, vilket gör att det blir ett färre antal FU-ledare som kommer att få svara på ett större antal samtal. Vissa FU-ledare vittnar om att antalet telefonsamtal för beslut om husrannsakan har ökat p.g.a. att polispatruller i högre grad jämfört med tidigare ringer till FU-ledare för att få olika typer av beslut. Under deltagande observation har jag funnit att det inte är ovanligt med väntetider på över femton minuter för att komma i kontakt med FU-ledare. I samband med att polispersonal följer informationen i Rättsrutan uppstår många situationer där polisens effektivitet och sätt att bemöta brottsoffer inte kommer att överrensstämma med statsmaktens krav.

En konsekvens av att informationen i Rättsrutan följs blir att FU-ledare får en mängd samtal från polismän som vill undersöka anträffade stulna bilar, och väntetiderna kommer att bli omfattande. Bara i Stockholms län påträffas över 10 000 stulna bilar per år.

"Det är ofta upptaget när man skall få tag i en FU-ledare. Det verkar ringa nästan hela tiden till dem, sedan är det ju inte alltid att det går att få kontakt, varken med radio eller mobiltelefon, t.ex. i ett parkeringsgarage eller ute på någon värdplats i en skog."

"Vi stationsbefäl har redan nu fullt upp. Det skulle inte funka om personalen skulle ringa om att få beslut om husrannsakan i anträffade stulna bilar. Jag förstår inte hur Rättsenheten kan komma med något så dumt. Det kan inte vara så."

"Att en polispatrull undersöker en stulen bil som någon biltjuv har lämnat borde inte en FU-ledare behöva fatta beslut om. Den bedömningen borde en polisman kunna göra."

Om informationen i Rättsrutan följs blir det vanligt att polismän agerar på nedanstående sätt:

En mamma ringer till polisen. Familjen har haft inbrott och tjuvarna har rotat runt i lägenheten. Patrullen är ganska omgående på plats och den uppskärade mamman möter patrullen i trapphuset. Patrullen har med sig utrustning för att göra en brottsplatsundersökning, men det finns inte någon synnerligen anledning att göra husrannsakan. Mamman ber patrullen komma in och titta på skadorna. Patrullen säger att de inte kan göra detta förrän de fått kontakt med en FU-ledare som får besluta om att de får gå in i lägenheten. Mamman säger att hon vill att de skall komma in. Patrullen har läst Rättsrutan och vet att samtycke i princip inte kan ligga till grund för en brottsplatsundersökning. De känner sig mycket frustrerade och vill gå in i lägenheten omgående för att målsäganden skall bli lugnare. Patrullen blir stående i över femton minuter utanför den öppna lägenhetsdörren. Flera grannar kommer ut och undrar vad som hänt och mamman upprepar önskemålet om att polisen skall komma in, eftersom det ser konstigt ut när de står utanför dörren. Patrullen kvarstannar tills de får beslut om att de får gå in.

Ovanstående exempel framfördes för den jurist som utformat Rättsrutan och juristen menade att:

"Min kunskap hur det går till exakt på plats är starkt begränsad. Vill hålla ansvaret och resonemanget på ett mer teoretiskt plan. Man bör fundera på om det skulle vara värt att ändra grundlagen och åsidosätta skyddet för medborgare – med hänsyn till att polisen har en väntetid på tio minuter. Att vänta 10-15 minuter kan vara ett rimligt pris att betala för att skydda den enskilde medborgaren."

³ Förundersökningsledare som, när förundersökningen leds av polisen, bl.a. har befogenhet att fatta beslut om husrannsakan. En av anledningarna till att minska antalet FU-ledare har varit att öka kvaliteten på utredningar genom att höja FU-ledarnas kompetens.

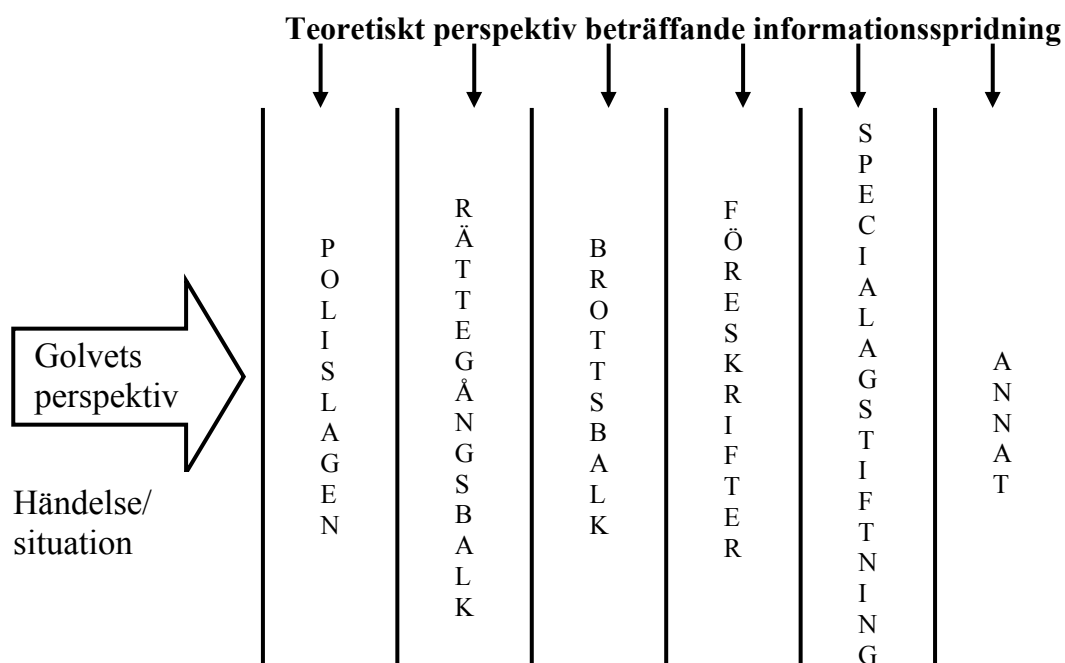
Den jurist som utformat innehållet i Rättsrutan menade att:

”Om det är ett problem med långa väntetider får man se till att det är lättare att nå FU-ledare för att få beslut, det är lättare än att ändra lagstiftningen.”

Flera personer som jag intervjuat, menar att man i detta fall inte behöver ändra lagstiftningen utan att det handlar om att återge den på ett korrekt sätt.

”Polisen har ett krav på sig att vara effektiv. Då måste man nyttja den lagstiftning som finns på det sätt som statsmakten tänkt.”

Vid intervjuer med polispersonal har det framkommit att de upplever att det är svårt och att det tar tid att hitta information om gällande rätt:



Figur 3. Olika perspektiv beträffande tillgängligheten på information (Holgersson, 2001)

Jag har funnit (Holgersson, 2001) att det främst beror på att det Teoretiska perspektivet och Golvets perspektiv ser på lagstiftningen ur två olika perspektiv (se ovan). Polispersonal har främst ett behov av att få lagstödsinformation kopplad till vanliga frågeställningar, men uppläggningsen i t.ex. IT-systemet Polisparagraf är inte anpassat efter detta behov.

”Det är mer tur än skicklighet om man hittar den information man söker när man använder Polisparagraf.”

För polispersonalen är det centrala vilka regler som gäller i en viss situation. Regler om t.ex. hundar finns i flera lagrum och personal upplever att det är tidskrävande och därmed många gånger i praktiken omöjligt att finna den information som man söker:

”Det är ofta omöjligt att hitta den information man söker, och hittar man information vet man inte om det är all information för att göra en bedömning. Det kanske står mer i någon annan lag som man måste ta hänsyn till. Vi poliser skall ju inte behöva göra en rättsutredning varje gång vi undrar över något. Det måste ju gå att samla och presentera informationen mer samlat och strukturerat – så att vi kan ta del av den på ett mer lättillgängligt sätt.”

”Jag skulle hitta reglerna om EU-moppar i Polisparagraf, men det var helt omöjligt. Till slut fick vi skaffa oss en sammanfattning om reglerna som en mopedtidning gjort.”

”Lagstödsförändringar får man läsa om i massmedia.”

Man kanske kan tänka sig att med den nya uppläggnings av utbildningen på Polishögskolan så kommer ovanstående problem att minska i och med att det blir mer naturligt för nya poliser att söka efter information för att hitta svar på olika frågeställningar. Jag har dock vid flera tillfällen funnit att så inte är fallet.

Vid ett tillfälle så försökte polispersonal klara ut vilka regler som gällde vid användandet av larmanordning⁴. Det visade sig att det var svårt för både dem och deras befäl att finna svar på de frågor som uppstått. Av en tillfällighet så befann jag mig på en utsättning och jag lovade att försöka hitta den information de sökte. Det tog mer än en dag för mig att försöka svara på de frågor som uppstått i turlaget, trots att jag hade tillgång till biblioteket (nödvändigt för att få tag i viss information som normalt inte finns tillgänglig på en polisstation) och personal på Rättsenheten. Jag kunde dessutom på ett helt annat sätt, jämfört med en utryckningspolis, lägga ner arbetstid på att gå igenom lagparagrafer och ta kontakt med olika befattningshavare.

Information som behandlar olika lagrum i ett sammanhang, vilket är fallet beträffande Rättsrutan, blir av stor betydelse eftersom polispersonalen har svårigheter att få tillräckligt med tid för att samla in fakta och själva göra en analys av gällande rätt. Flera intervjupersoner menar att nuvarande sätt att tolka och sprida information inom polisen leder till en ineffektiv polisverksamhet som har små möjligheter att utvecklas:

”Verksamhetsutveckling stannar av på grund av den försiktiga hållning som Rättsenheten intar när de skall avge yttranden.”

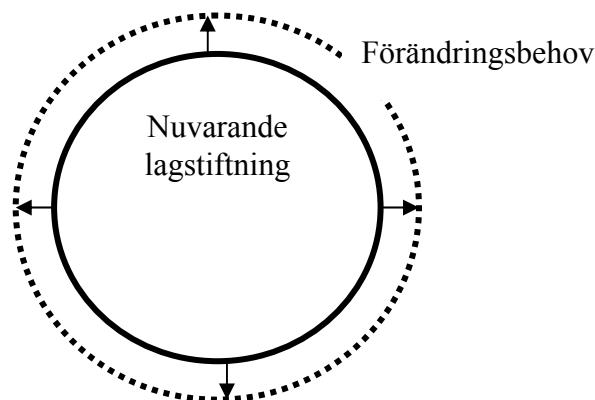
I samband med arbetet med min lic. avhandling (Holgersson, 2001), då jag besökte huvuddelen av polismyndigheterna i Sverige, fann jag att sättet att tolka och sprida information om gällande rätt är ett generellt problem inom svensk polis.

⁴ När får man egentligen använda sig av larmanordning, stämmer den information som lämnats i samband med utbildning på Polishögskolan och vid utryckningsförarutbildningen? Får man bara använda larmanordning när det är en överhängande fara för liv eller hälsa, eller omfattande egendomsskador? Får en ny polis utan utryckningsförarutbildning köra en polisbil? Hur gör man då det blir fråga om utryckningskörning, skall man behöva byta plats med den som har utryckningsförarutbildning? Hur gör man när ingen polis har utryckningsförarutbildning och de skall åka ihop?

3. Regler är i vissa fall otillräckliga i förhållande till behov

3.1 Juristerna inom polisen uppfattar sig som förvaltare

Det borde vara så att jurister⁵ inom polisen framför praktiska konsekvenser av nuvarande lagstiftning och påpekar problem och förändringsbehov.



Figur 4. Förändringsbehov i relation till nuvarande lagstiftning

Jag har under deltagande observation och intervjuer i samband med arbetet med min lic. avhandling (ibid.) kommit i kontakt med en mängd exempel på att personal uppfattar att gällande lagstiftning är svårtolkad alternativt inte passar verksamheten:

"...ta t.ex. en rattfyllerist som blåser positivt, varför kan inte poliserna på plats fatta beslut om att personen skall till en polisstation."

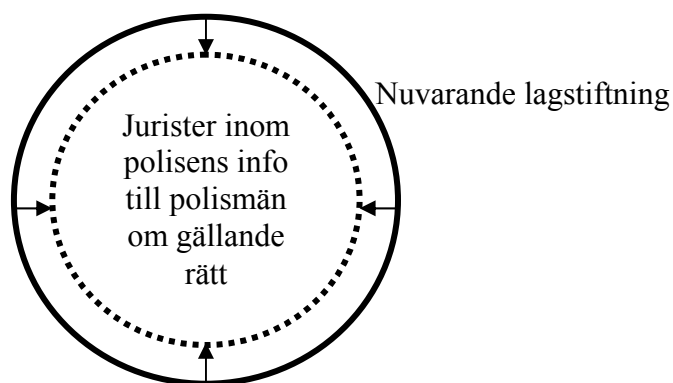
"Vilken FU-ledare säger att man skall släppa den som det visat sig fått ett positivt utandningsprov, och inte fortsätta med utredningen. Det är ju märkligt att vi poliser inte kan fatta beslut om att ta med rattfylleristen till stationen."

"Reglerna kring förverkande och förstörande och krångligt. Kan en polis hålla ut alkohol i samband med att de gör ett direktförverkande - vilket väl var tanken med direktförverkande? Vad jag har fattat så går inte det, man har gjort en miss. Polismän får göra ett direktförverkande motsvarande 1/10 av basbeloppet, men de får inte besluta om ett förstörande, d.v.s. att hålla ut alkoholen."

"Man får ju inte ens som polisman fatta beslut om att förstöra en öppnat ölburk, vilket krånglar till vårt arbete och medför problem vid transporter. Skall vi få byxor och bilen nedspild?"

⁵ I rapporten används jurist synonymt för de som har som huvudsaklig arbetsuppgift att tolka och sprida information om gällande rätt inom polisen. Det är viktigt att påpeka att det finns jurister inom polisen som har helt andra arbetsuppgifter.

Vid intervjuer har det framkommit att polisens jurister i huvudsak ser sig som förvaltare av nuvarande lagstiftning, än utvecklare och initiativtagare till förändringar av lagstiftning. I föregående kapitel exemplifierar jag att polisens jurister till och med medverkar till att begränsa polismännens möjligheter att nyttja nuvarande lagstiftning.



Figur 5. Information om gällande rätt som når polismän

Jag vill betona att detta inte är något specifikt problem för Polismyndigheten i Stockholm, utan jag har träffat på flera andra liknande exempel i samband med arbetet med min lic. avhandling (ibid.).

Vissa problem med nuvarande lagstiftning har fokuserats i massmedia, men dessa problem har varit kända bland personal med Golvets perspektiv under en längre tid:

”Vi som jobbar i ett område med mycket invandrare har sedan länge känt till problemet med att kvinnor många gånger har svårt att skydda sig från att bli förföljda när de försöker bryta sig loss från sina män.”

”Reglerna kring TBL 7 § fungerar många gånger inte på det sätt som är tänkt, t.ex. beträffande rattfyllerister som gång på gång kör bil.”

Det vore önskvärt att polisorganisationen hade fångat upp dessa synpunkter och att det inte hade varit massmedia som behövt påvisa behovet av förändringar i nuvarande lagstiftning.

Hur kan det komma sig att polisen, vilket de som intervjuats framfört, i så liten utsträckning inkommer med förändringsbehov rörande nuvarande lagstiftning?

Flera av dem som intervjuats menar att det beror på det förhållningssätt som huvuddelen av juristerna intagit. Jag tänkte exemplifiera detta förhållningssätt med nedanstående resonemang.

Polispersonal känner ofta inte till att de enbart får genomföra ett gripande i brådskande fall (24 kap. 7 § 1 st. RB). De som känner till detta menar att det är svårt att följa denna paragraf i praktiken.

24 kap. 7 § 1 st. RB:

"Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut."

I samband med yttre tjänstgöring har jag också funnit att det kan vara problematiskt att följa denna paragraf. Jag har vid flera tillfällen tagit kontakt med åklagare när vi varit på en brottsplats för att få ett beslut om den misstänkte skall släppas, anhållas eller hämtas till förhör. Det har hänt att dessa samtal med åklagare resulterat i att åklagaren framfört att personen vare sig kan anhållas eller hämtas till förhör. På frågan att jag uppfattat att den misstänkte då skall släppas har åklagaren svarat: "Nej!".

I och med att polispersonal ofta har tillgång till mobiltelefon så är det sällan som situationen uppstår att polismannen behöver fatta beslut om ett gripande. Det går nästan alltid att nå en åklagare. Intervjupersoner har dock framfört att det inte riktigt kan vara meningen med rättegångsbalken:

"Rättegångsbalken är gammal och tekniken och annan samhällsutveckling har gjort att den i alla avseenden inte är riktigt tillämpbar. När rättegångsbalken utformades så var det inte praktiskt möjligt för poliser att få kontakt med en åklagare. Nu har dessa förutsättningar ändrats i och med att de har möjlighet att använda mobiltelefon. Poliserna borde fortfarande ha förtroendet att i normalfallet gripa personer utan åklagarkontakt."

Vid intervju med jurist som fick frågan om varför man från polisen sida inte försökte påverka att man i 24 kap. 7 § 1 st. tog bort ordet brådskande sade juristen att:

"Det har varit och är ett svalt intresse från statsmakten att öka polismännens befogenheter. Det är ingen idé att lägga ner tid på att lämna förslag på en förändring, när det är små möjligheter att få igenom denna."

och fortsatte:

"Det är en omfattande inskränkning i den personliga friheten att bli gripen och därför är det rimligt att beslut om gripande i normalfallet inte beslutas av en polisman. Jag tror aldrig att det skulle gå att få till en lagförändring så att polismän i normalfallet tilläts gripa personer utan åklagarkontakt."

Ovanstående uttalande lästes upp för en av intervjupersonerna som menade:

"Det bottenar i att vissa jurister ser ner på polismännens förmåga. Polismännen är i vissa juristkretsar lika mycket värda som något som katten har släpat in."

Min uppfattning är att jurister inom polisen borde sträva efter att se möjligheter med nuvarande lagstiftning och bli initiativtagare till förändrad lagstiftning när lagstiftningen är otillräcklig i förhållande till polisens uppgifter, utan att för den delen göra avkall på rättssäkerheten.

I exemplet i föregående kapitel (Rättsrutan) framgår att det är ett stort avstånd mellan jurister inom polisen och personal med Golvets perspektiv. Om det är så att Rättsenheten uppfattar innebörden av samtycke på det sätt som presenteras i Rättsrutan (och att det inte rör sig om en upprättad "säkerhetsmarginal") så gör avståndet till Golvets perspektiv att kunskapen om, och intresset av, ett förändringsbehov blir lågt. Jag har inte kunnat hitta någon skrivelse från Polismyndigheten i Stockholms län om att det finns ett förändringsbehov beträffande lagstiftningen som behandlar reglerna kring samtycke till husrannsakan.

Vid intervjuer har framkommit att man inom polisen kan lägga ner mycket tid på att utreda gällande rätt:

"Det är flera personer vid olika tillfällen på Polishögskolan som lagt ner tid på att försöka reda ut begreppen kring beslag och förverkande."

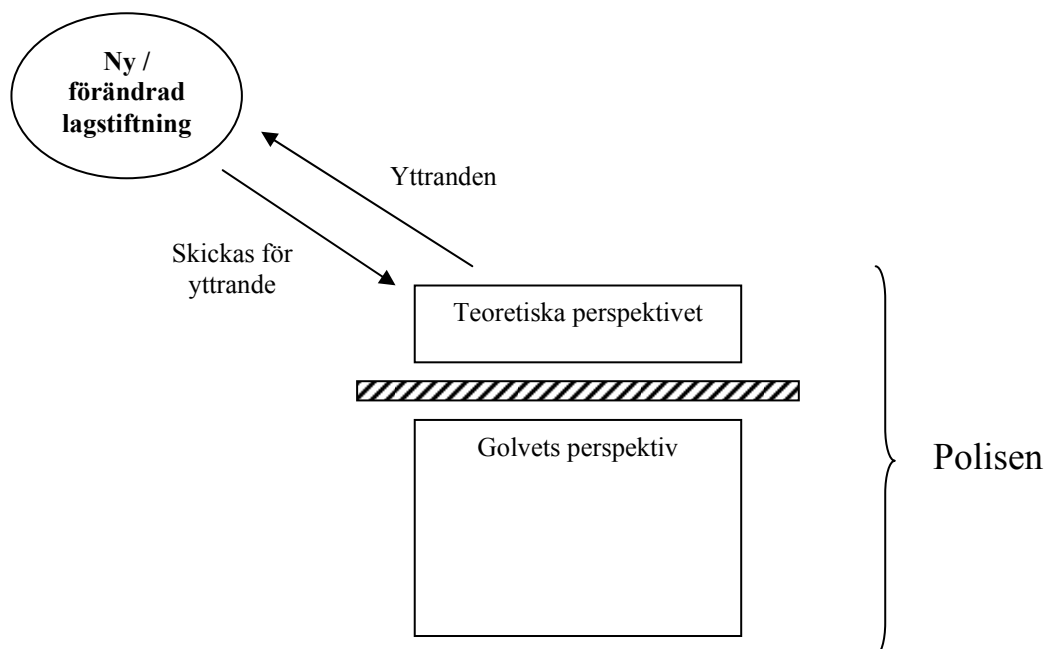
Men att det är mer sällan som motsvarande tid läggs ner för att lämna förslag på tänkbara lagstiftningsförändringar:

"På nåt sätt så är det mer naturligt för jurister att gå bakåt och titta på vad som finns och hur olika lagrum borde tolkas, det är så som juristutbildningen är upplagd, än att se framåt hur det borde fungera."

3.2 Förändringsförslag belyses inte med kunskap från Golvets perspektiv

I samband med att ny lagstiftning utformas eller att det sker ändringar i gällande lagstiftning så skickas vanligen dessa förslag till polisen för yttrande. De som har utformat de nya lagarna eller den förändrade lagstiftningen tillhör det Teoretiska perspektivet i förhållande till verksamhetskunskapen inom polisen. De som sedan lämnar polisens synpunkter på förändringarna tillhör också det Teoretiska perspektivet.

Jag (Holgerrson, 2001) liksom Ekman (1999) har funnit att det råder ett bristande kommunikationsklimat inom polisen. Det finns därmed en uppenbar risk att de praktiska konsekvenserna av ny/förändrad lagstiftning inte blir belysta.



Figur 6. Förändringsförslag belyses inte med kunskap från Golvets perspektiv

4. Sammanfattande resonemang och lösningsförslag

Det finns skäl att se över hur polisorganisationen på ett mer effektivt sätt skall kunna underlätta för personal att få information om gällande rätt. Det finns anledning att omarbota t.ex. IT-systemet Polisparagraf, så att det blir mer anpassat till verksamhetens behov.

Polisens jurister är inte anställda av JO eller någon annan extern myndighet. De är anställda av polisen och det vore därför självklart att dessa strävar efter att utveckla verksamheten genom att se möjligheter i nuvarande lagstiftning och i de fall nuvarande lagstiftning är otillräcklig påtalar förändringsbehov utan att göra avkall på rättssäkerheten. En stor del av intervjupersonerna uppger att så inte är fallet, det är snarare så att juristerna inom polisen begränsar polismännens möjlighet att agera. Helt tvärt emot det uppdrag de borde ha.

Polisen satsar omfattande resurser på olika utvecklingsprojekt. Denna verksamhetsutveckling har främst koncentrerats till IS/IT-området. I dagsläget är samordningen mellan olika verksamhetsutveckling bristfällig (Holgersson, 2001). Det finns bland annat ett behov av att polisen på ett mer systematiskt och medvetet sätt försöker påverka lagstiftning så att den blir mer anpassad till den praktiska tillämpningen. För att kunna lyckas med detta är det av största vikt att jurister inom polisen får en större inblick i Golvets perspektiv. Det vore önskvärt att **sätta samman en grupp av jurister/praktiker med god verksamhetskunskap som arbetar med verksamhetsutveckling** med fokus på juridiska frågor. För att visa ett exempel på hur lagstödsförändringsbehov skulle kunna påvisas har jag tagit fram en rapport: ”Att köpa sig fri från körkortsingripanden” (Holgersson, 2002) som behandlar förändringsbehov i nuvarande lagstiftning beträffande förbudet att tillverka, inneha, överlåta eller använda radarvarnare och laservarnare/störare.

I samband med att man ägnar sig åt verksamhetsutveckling är det viktigt att man fokuserar på olika processer och att olika möjligheter till förändring behandlas i ett sammanhang, oavsett om lösningsförslagen rör sig om lagstödsförändringar, IS/IT-lösningar eller andra förändringar. **En möjlighet vore att spela upp olika scenarier⁶**, t.ex. en kvinnomisshandel **där representanter från olika verksamhetsutvecklingsgrenar** (juridik, utbildning, IS/IT m.m.) **följer de uppspelade scenarierna och definierar förändringsförslag för att på bästa möjliga sätt förbättra processerna**, t.ex. att ta tillvara brottsoffrens önskemål på ett bättre sätt, att öka kvalitén på inrapporterade uppgifter och att effektivisera vissa avrapporteringsrutiner.

Det är viktigt att det inte bara blir representanter från det Teoretiska perspektivet som medverkar i arbetet med att förändra nuvarande lagstiftning, utan att det även finns med representanter från Golvets perspektiv. Detta arbete borde inte begränsas till polisen utan gälla hela rättsväsendet.

⁶ Lagtorget på Polishögskolan i Stockholm kunde vara en lämplig plats för att spela upp dessa scenarier.

Referenser

Axelsson, K (1998), Metodisk systemstrukturering – att skapa samstämmighet mellan informationssystemarkitektur och verksamhet, IDA, Linköpings universitet.

Bring T (red.), Diesen C, Schelin L(1991), Förundersökning, Nordstedts juridik, Stockholm

Brunsson, N (1989), The organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations, John Wiley / sons.

Ekman, G (1999), Från text till batong – Om poliser, busar och svennar. Doktorsavhandling vid ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan, Stockholm.

Ekelöf, P-O (1994), Rättegång III, 6:e upplagan, Nordstedts juridik, Stockholm

Fitger, P (2001), Rättegångsbalken, Norstedts Juridik, supplement mars 2001, Stockholm

Goldkuhl, G (1993) Verksamhetsutveckla datasystem, Intention AB, Linköping

Gärde, N (1949), Nya rättegångsbalken jämte lagen om dess införande: med kommentar; Norstedts, Stockholm

Holgersson, S (2001), IT-system och filtrering av verksamhetskunskap – kvalitetsproblem vid analyser och beslutsfattande som bygger på uppgifter hämtade från polisens IT-system, lic. avhandling, Linköpings universitet.

Holgersson, S (2002) Att köpa sig fri från körkortsingripanden, Polismyndigheten i Stockholms län

JO (1991/1992) Ämbetsberättelse, Stockholm

Olivecrona, K (1968), Rättegången i brottmål, Lund

Proposition 1973:90

Proposition 1993/1994:24

Sambandet (2002), Polismyndigheten Stockholms län, februari 2002.

Sannerstedt A (1997), Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken, Politik som organisation, Stockholm.

SOU 1995:47 Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Slutbetänkande av Poliserättsutredningen

INTERVJUER

Jag har till viss del använt mig av information som jag erhållit i samband med arbetet med min lic. avhandling (Holgersson, 2001).

Under arbetet med denna rapport har jag samtalat med ett trettiotal personer för att diskutera och få in deras synpunkter på de frågor som rapporten behandlar. Sju av dem som jag haft en dialog med är jurister/juridikstuderande. Under arbetet med rapporten har det visat sig att innehållet upplevts som känsligt. Av den anledningen redovisas inte namnen på dem som intervjuats.

Flera av citaten har nedtecknats i samband med att jag suttit och arbetat med denna rapport i Flemingsbergs polisstation, genom att det uppstått en dialog om olika delar i rapporten med personal som befunnit sig där.