



R E T S P O L I T I S K F O R E N I N G

HØRINGSSVAR

vedr. betænkning nr. 1507/2009 om behandling af klager over politiet

Justitsministeriets sagsnr. 2006-793-0033

Som svar på Justitsministeriets høringskrivelse af 20. april 2009 vedr. ovennævnte betænkning skal Retspolitisk Forening (RPF) på grundlag af en indstilling fra en arbejdsgruppe under foreningen udtale følgende:

1. Generelle bemærkninger:

1.1. RPF vil indledningsvis erklære sin enighed med intentionen bag og i betænkningen om at etablere et klagesystem vedrørende politiet, der er bedre egnet til at opnå befolkningens tillid end det nuværende system. Som det fremgår både af betænkningen og af den ledsagende rapport fra en undersøgelse foretaget af Ålborg Universitet er der i høj grad behov for en sådan forbedring, hvilket RPF da også har påpeget ved gentagne lejligheder.

1.2. RPF finder ikke anledning til at gå nærmere ind på betænkningens gennemgang af gældende ret eller af de sager, der i særlig grad har givet anledning til kritik af den bestående ordning. Det bemærkes dog, at der ikke i nævneværdigt omfang er knyttet kommentarer til den foretagne sagsgennemgang, som på overbevisende måde imødegår den kritik, der har været fremsat af systemets funktionsmåde. Det bemærkes herved, at et par af de omtalte sager stadig verserer for retten, bl.a. fordi pårørende, der - til dels i kraft af frifindelser i rejste straffesager - ikke har fået medhold i deres kritik, har valgt at anlægge civile erstatningssøgsmål imod politiets som organisation, og altså ikke den pågældende politimand.

RPF vil herefter koncentrere sig om at kommentere de væsentligste af betænkningens forslag til en nyordning.

2. Bemærkninger til betænkningens forslag til en ny klageordning:

Indledningsvis bemærkes, at RPF finder det relevant som foreslået at afskaffe de nuværende politiklagenævn. Man kan med en vis ret spørge, om videreførelsen af det læge element i de foreslåede Politiklageråd er særlig egnet til at bevirke en øget tillid til nyordningen i betragtning af den

begrænsede succes, som denne repræsentation har haft under den gældende ordning.

2.1. Valg af model:

Betænkningen gennemgår fire forskellige modeller for en evt. nyordning, kort betegnet som:

- 1) Den nuværende statsadvokatmodel med udvidet kompetence for politiklagenævnene.
- 2) En særlig undersøgelses- og efterforskningsenhed, der skal undersøge og efterforske alle klagesager over politiet, og hvor afgørelseskompetencen i relation til adfærdsklager er hos myndigheden/enheden, mens tiltalekompetencen er hos anklagemyndigheden (statsadvokaterne og Rigsadvokaten)
- 3) En særskilt myndighed, der skal undersøge og efterforske alle klagesager, træffe afgørelse i adfærdsklagesager og tage stilling til tiltalespørgsmål med klageadgang til Rigsadvokaten.
- 4) En fritstående, særskilt myndighed uden klageadgang til Rigsadvokaten.

RPF er enig med udvalget i, at ordningen kaldet ”model 1” ikke kan anbefales, idet den ikke kan forventes at befordre en forbedring af tilliden til klagesystemet.

Udvalget afviser ”model 4” med en argumentation, der primært går på, at anklagemyndighedens rådighed over tiltalespørgsmålet bør bibeholdes, navnlig af systemmæssige grunde, og fordi anklagemyndigheden bør være et enhedssystem med endelig rådighed over tiltalespørgsmål, i sidste instans gennem Rigsadvokaten. Man frygter, at en fritstående ny klageorganisation ville rejse tiltale i flere sager end det almindelige anklagesystem, og at politifolk dermed ville blive stillet dårligere, retssikkerhedsmæssigt set, end andre borgere.

Udvalget anfører som et muligt argument imod ”model 3”, at det nuværende system bevares, idet det fsv. stadig er anklagemyndigheden, der undersøger og efterforsker sagerne, blot i en central instans, ligesom Rigsadvokaten forudsættes kun undtagelsesvis at gribe ind i den centrale myndigheds arbejde. Desuden vil det efter model 3 være vanskeligere at bevare det læge elements indflydelse og den brede indflydelse, som et politiklageråd kan give, idet ”det næppe vil være muligt at lade en myndighed med tiltalekompetence lede af et bredt sammensat råd. Som kontrolorgan for model 3 måtte det derfor overvejes at oprette et centralt politiklagenævn for hele landet – en ordning som udvalget som tidligere nævnt af andre grunde ikke finder at kunne anbefale.”

For ”model 2”s vedkommende kan det indvendes, ”at der ikke bliver nogen klageadgang i adfærdsklagesagerne, og at de indvendinger, der har været rejst mod statsadvokaternes tiltalekompetence i sager mod politipersonale, ikke vil blive løst”. Udvalget finder imidlertid, at det med et bredt sammensat politiklageråd vil være ubetænkeligt, at der ikke er nogen klageadgang i adfærdsklagesagerne, og at ”den kritik, der har været rejst mod lokal indspisthed mellem politiet og statsadvokaturerne, bør løses på anden måde end ved at skabe en særlig anklagerfunktion i straffesager mod politiet.”

Udvalget ender med at anbefale model 2 og har udarbejdet sit udkast til lovforslag i overensstemmelse hermed. Man har ikke udarbejdet noget tilsvarende forslag for model 3’s vedkommende, men finder, at udkastet i henhold til model 2 i givet fald vil kunne anvendes med nogle begrænsede ændringer. Man bemærker dog, at udvalget ikke kan anbefale, at Politiklagemyndigheden i så fald, dvs. under model 3,

skal ledes af et politiklageråd og en direktør, men at der, hvis man ønsker at bevare det læge element, bør etableres et centralt politiklagenævns, som skal have afgørelseskompetencen eller være klageorgan for politiklagemyndighedens afgørelser i adfærdsklagesager og måske stadig komme med sin vurdering af tiltalespørgsmålet i straffesagerne.

RPF er enig med udvalget i de indvendinger, der fremføres mod model 2.

RPF finder principielt, at model 4 – et helt fritstående organ med selvstændig tiltalekompetence uden mulighed for anke til Rigsadvokaten – er den model, der ville være bedst egnet til at sikre offentlighedens tillid til klagesystemet og imødegå kritikken omkring for tætte forbindelser mellem politiet og klagemyndigheden. RPF finder ikke, at de indvendinger, udvalget retter imod en sådan ordning er særligt tungtvejende. At der evt. kan blive rejst flere straffesager imod politifolk, er vel netop en forudsigelig konsekvens af en ordning, der netop skal imødegå kritikken af, at der under det nuværende system rejses for få sager. Risikoen for, at der evt. kan blive rejst flere sager end under det nuværende system, må betragtes som prisen for at sikre offentlighedens tillid til den nye ordning. Og domstolene vil under alle omstændigheder være den endelige garant for, at ingen politifolk får en ringere retssikkerhed end andre borgere, jfr. nærmere neden for.

Det kan da også anføres, jfr. betænkningen s. 107, at man i Norge har valgt en ordning, hvorefter der er tillagt "Specialenheten for Politisaker" en sådan tiltalekompetence i alle sager undtagen dem, der påtales af "Kongen i Statsråd" eller Rigsadvokaten, en kompetence, der udøves af enhedens leder eller en anden bemyndiget tjenestemand.

Når RPF alligevel viger tilbage fra at foreslå model 4 på indeværende tidspunkt, er den nærmere baggrund, at RPF finder, at hele spørgsmålet om anklagemyndighedens placering i den danske statsstruktur bør overvejes nøje. Under den gældende ordning udpeges Rigsadvokaten af justitsministeren, hvor også politiet hører hjemme, og ministeren har instruktionsbeføjelser over for begge disse ressorts. En insisteren på gennemførelsen af model 4 ville så at sige "tage hul på" denne diskussion på et tidspunkt, hvor denne samlede problemstilling endnu ikke er gennemanalyseret og overvejet.

RPF kan derfor indtil videre gå ind for en justeret udgave af "model 3", i form af en selvstændig organisation, Politiklagemyndigheden, under ledelse af et Politiklageråd (som under model 2), der ikke er en del af det ordinære anklagesystem, men fungerer således, at Politiklagemyndigheden/Politiklagerådet dels afgør sager om adfærdsklager, dels tillægges primær tiltalekompetence med klageadgang til Rigsadvokaten. Rigsadvokaten forudsættes som udgangspunkt at tiltræde Politiklagemyndighedens/Politiklagerådets afgørelse, med mindre der foreligger ganske væsentlige, principielle indvendinger derimod.

I forbindelse med overvejelserne om en styrkelse af tiltalesystemet må det erindres, at de spørgsmål, der rejses ved en evt. tiltale, henhører under domstolenes endelige afgørelse, hvilket må kunne være en rimelig garanti imod usaglighed. Der har netop i flere af de kritiserede sagsforløb, som udvalget har gennemgået, været rejst kritik af, at anklagemyndigheden under det gældende system i realiteten tillægges en kompetence, der rettelig bør henhøre under domstolene.

Derimod kan RPF – ligesom udvalget - ikke anbefale, at der i givet fald som supplement til model 3

indføres en ny klageinstans i form af et overordnet, centralt politiklagenævn i stil med de nuværende nævn, idet netop politiklagerrådet skal sikre det læge elements indflydelse. RPF deler ikke udvalgets modforestillinger imod, at der gives et lægmandsbesat organ som Politiklagerrådet en overordnet tiltalekompetence, men må her anse klagemuligheden til Rigsadvokaten for at indebære tilstrækkelig garanti. De læge medlemmer vil jo i øvrigt være i undertal i Politiklagerrådet med den foreslåede sammensætning af dette.

2.2 Organisation af klagemyndigheden

Udvalgets forslag indebærer, at der som en væsentlig nyskabelse oprettes et fritstående Politiklageråd til behandling af såvel adfærdsklagesager som sager vedrørende evt. strafbare forhold. Dette skal bemandes af en landsdommer som formand og med to læge medlemmer samt en advokat og en universitetslærer i strafferet. Dette råd skal være overordnet en såkaldt ”uafhængig politiklagemyndighed” ledet af en direktør. Politiklagemyndighedens leder skal forestå selve det løbende arbejde, der udføres af en række undersøgere/efterforskere – alt uafhængigt af såvel politi som anklagemyndighed. Ifølge forslaget skal Politiklagemyndigheden være det centrale element i behandlingen af klagesagerne, og der skal ikke være tale om, at alle klagesager skal forelægges Politiklagerrådet, der primært skal have en tilsynsfunktion og behandle principielle spørgsmål. Klagere skal efter udvalgets forslag ikke have krav på at indbringe Politiklagemyndighedens afgørelser for Politiklagerrådet.

Udvalget vil dog overlade den praktiske udformning af systemet til den praksis, der kan forventes at udvikle sig.

Ifølge RPFs opfattelse er det centralt at bemærke, at Politiklagerrådets funktion således i det væsentlige bliver overordnet og principielt i forhold til det løbende arbejde i Politiklagemyndigheden. RPF finder det væsentligt, at rådet – i hvert fald i de indledende faser – får forelagt en stor del af de påtænkte afgørelser.

Samtidig finder RPF det som nævnt væsentligt, at Politiklagemyndigheden /Politiklagerrådet selvstændigt tager stilling til tiltalerspørgsmålet.

Selve udførelsen af tiltalen bør efter RPF's opfattelse ligeledes foretages af Politiklagemyndigheden, der forventes at ansætte særligt kvalificerede anklagere.

Vælger man en anden model, bør Politiklagerrådet/-myndigheden i det mindste afgive en indstilling til anklagemyndigheden i tiltalerspørgsmålet med en grundig redegørelse for sine overvejelser og synspunkter.

Det er tanken i udvalget, at Politiklagemyndigheden skal behandle både adfærdsklagesager og sager vedr. evt. strafbart forhold. Mht. adfærdsklager skal myndigheden kunne træffe afgørelser og udtale kritik i formuleringer, der efter forslaget til ny § 1019m (bet. s. 237-38) – hvis Politiklagerrådet vedtager det - skal følge de retningslinjer, der i dag gælder for politiet selv som reaktion på adfærdsklager, dvs. med en række standardformuleringer, der udtrykker graderet kritik.

Det er ikke udvalgets tanke, at den nye myndighed skal tage stilling til spørgsmålet om eventuelle disciplinære reaktioner, (jfr. bemærkningerne til forslaget til § 1019 m og bet. s. 238).

RPF finder det væsentligt, at Politiklagemyndigheden kan træffe afgørelse i adfærdsklagesager, men finder, at myndigheden bør være frit stillet mht. udformningen af en evt. kritik

RPF finder desuden, at myndigheden bør kunne pålægge vedkommende politidirektør evt. at rejse disciplinærsager, hvor dette måtte findes relevant, jfr. Amnesty International's udtalelse herom (bet.s.86) – sådan som det er tilfældet for den engelske Independent Police Complaints Commission (betænkningen s. 118).

Desuden finder RPF det vigtigt, at klageren har et ubetinget krav på at blive hørt og have aktindsigt og bør kunne kræve, at indklagede afhøres inden for en rimelig tid. Disse rettigheder sikres ved, at den hidtidige adgang for klager til at få beskikket en advokat på det offentliges regning bibeholdes. Advokaten skal løbende have tilsendt alle sagsakterne, som klageren så har lejlighed til at gennemgå sammen med advokaten, som det evt. kan pålægges ikke at overdrage/udlevere akterne eller kopier deraf til sin klient. Den beskikkede advokat skal også have mulighed for på klagerens vegne at foreslå yderligere efterforskningsskridt, herunder afhøringer, ligesom advokaten skal forelægges et udkast til Politiklagerådets afgørelse til kommentering, inden endelig afgørelse træffes. Endelig skal klageren og advokaten gøres bekendt med Politiklagerådets afgørelse og have ret til at påklage afgørelsen til Rigsadvokaten.

RPF skal i øvrigt fremhæve gennemgangen af problematikkerne omkring politiklager i mindretalsudtalelsen ved prof. Gorm Toftegaard Nielsen (GTN) (betænkningen s. 191-97), dels om undersøgelserne, dels vedr. bevisbedømmelsen. Heri påpeger GTN, at et helt centralt spørgsmål er at finde ud af, hvad der rent faktisk er foregået. I praksis er der efter GTN's opfattelse generelt en meget ringe risiko for, at politimænd bliver udsat for disciplinære reaktioner eller for strafferetlig tiltale. I denne forbindelse har det vist sig i adskillige klagesager, at både indklagede og kolleger til denne har nægtet at udtale sig om det passerede med henvisning til selvinkrimineringsforbuddet, der er nedfældet i EMRK art.6. Problemet har allerede været behandlet i en "Rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets centrale Samarbejdsudvalg for Politiet: Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med undersøgelser m.v." fra 21. februar 1995. Det anføres, at selvinkrimineringsforbuddet kun vedrører den enkelte evt. skyldige politimand, men der er i adskillige tilfælde set en tendens til, at også dennes kolleger undlader at udtale sig om begivenhedsforløbet af nærliggende kollegialitetsgrunde. Der omtales i denne forbindelse to meget omdiskuterede sager. Man kunne også have omtalt sagen om klager over politivold mod svenske tilskuere i Idrætsparken i København, hvor det tog tre år at nå frem til en afgørelse, bl.a. pga. sådanne opklaringsmæssige forhold. S. 193 fremfører GTN en række grunde til, at denne situation bevirker, at polititjenestemænd meget sjældent sanktioneres pga. en vidtgående hensyntagen til politifolkenes retssikkerhed.

GTN kritiserer, at udvalget har afvist at diskutere disse helt centrale problemer nærmere uden nogen overbevisende begrundelse herfor.

GTN foreslår som en delvis løsning, at der fastsættes en regel om, at den nye Politiklagemyndighed (ligesom efter forslaget vedkommende politidirektør) skal kunne fastsætte, at en politimand, der har afgivet en udtalelse i forbindelse med en såkaldt "notitssag" (en forenklet behandlingsform, som udvalget anbefaler udvidet) ikke efterfølgende kan pålægges et personligt strafansvar, hvis det er åbenbart, at der ikke er grundlag herfor og at politiklagemyndigheden bør have samme beføjelse som politidirektøren til at fratage en rejst sigtelse samt til at udelukke et disciplinært ansvar, hvis dette er åbenbart irrelevant (s. 193-94).

Dette skulle ifølge GTN give de pågældende en sådan tryghed i forbindelse med notitssagerne, at de vil

være mere tilbøjelige til at udtale sig om fremsat kritik.

Videre finder GTN det væsentligt (s. 194), at fastslå, at polititjenestemænd har pligt til at afgive forklaring til deres chef, forudsat at de ikke dækkes af selvinkrimineringsforbuddet, og at der derfor **bør** indføres en klar lovregel om, at politipersonalet i klagesager har en pligt til under strafansvar at afgive forklaring til den, der udfører undersøgelsen, herunder Politiklagemyndigheden. Om fornødent bør denne udtalepligt kunne gennemføres via en indenretlig procedure. GTN finder, at der er behov for at sende et sådant klart signal, og foreslår en lovbestemmelse til at tydeliggøre dette.

RPF kan tiltræde mindretallets forslag til supplerende lovbestemmelser.

RPF finder det endvidere væsentligt, at polititjenestemænd, der ikke ønsker at udtale sig pga. selvinkrimineringsforbuddet, udtrykkeligt må påberåbe sig dette, da der heri vil ligge en vis erkendelse af et problematisk forhold.

RPF finder ikke anledning til at gå ind på en række andre, mindre væsentlige forslag og sider af problemerne, som er behandlet af udvalget, men vil evt. fremkomme med en supplerende udtalelse, når et lovforslag til sin tid måtte blive fremsat i Folketinget.

På Retspolitisk Forenings vegne

København den 25. maj 2009

Bjørn Elmquist
Formand

Jørgen Jepsen
RPFs arbejdsgruppe vedr. politiklager